

Gli sviluppi recenti della riforma portuale: la trasformazione verso il futuro ordinamento

Marco Mazzarino

DOTTORANDO IN TRASPORTI, TRAFFICO E AMBIENTE
PRESSO L'UNIVERSITÀ DI TRIESTE

La disciplina generale del lavoro portuale

L'ordinamento del lavoro portuale, dettato dal codice della navigazione (artt. 108-112) e dal suo regolamento esecutivo (artt. 140-203), approvato con D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, è stato concordemente ritenuto da dottrina² e giurisprudenza espressione dell'intervento pubblico nel settore considerato in funzione della programmazione dello stesso ed in modo da garantire l'efficienza portuale nell'interesse dell'economia nazionale, predisponendo nel contempo i mezzi per la tutela dei lavoratori portuali³.

I punti principali di questo ordinamento sono i seguenti⁴:

- il lavoro portuale, attività qualificata come inerente ad un fine sociale (efficienza portuale), viene definita quale servizio pubblico essenziale e gestita dallo Stato (con funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo) e dagli enti comunitari dei lavoratori portuali (compagnie e gruppi);
- viene posta la riserva, tutelata anche penalmente (art. 1172, c. nav.), a favore delle compagnie e dei gruppi portuali (in cui i lavoratori portuali devono obbligatoriamente organizzarsi) relativa alla titolarità e gestione della materiale esecuzione delle operazioni portuali (art. 110, u.c., c. nav.);
- viene sottoposta a controllo da parte dello Stato la professione di lavoratore portuale (accertamento dell'idoneità professionale, iscrizione nei registri del lavoro portuale);
- viene stabilita la determinazione delle tariffe della manodopera portuale da parte della pubblica amministrazione marittima (art. 112, c. nav.);
- viene prevista la selezione delle imprese portuali (art. 111, c. nav.), la limitazione del loro numero, la determinazione delle tariffe di imbarco e sbarco da esse svolto (art. 112, c. nav.), la vigilanza sull'attività delle stesse da parte dell'autorità marittima.

Le problematiche generali e specifiche dell'ordinamento del lavoro portuale sono state ampiamente discusse ed analizzate in dottrina e in giurisprudenza. Scopo del presente lavoro consiste nel delineare, dopo aver presentato brevemente il quadro di riferimento generale, quello che è stato l'evolversi di questa intricata materia nel periodo recente, specificatamente dopo la famosa sentenza della Corte di Giustizia del 10.12.1991¹. In altre parole, si vuole cercare di fare chiarezza, soprattutto per tutti coloro che non sono addentro alle specifiche problematiche giuridiche relative all'ordinamento portuale, sviluppando in maniera ordinata e critica (e se si vuole anche meticolosa) quello che è stato il recente trend di trasformazione del nostro ordinamento relativamente alla problematica del lavoro portuale, proponendo alla fine alcuni spunti di riflessione per gli ulteriori sviluppi futuri.

Come accennato, la *ratio* della disciplina descritta risiede in considerazioni di ordine socio-economico⁵, nel senso che lo svolgimento di certe tipologie di attività economiche coinvolge interessi a carattere sociale: lasciare alla libera iniziativa privata tale esercizio potrebbe comportare la lesione di questi interessi sociali. Quindi, a tutela dell'utilità sociale, la Costituzione prevede un'azione legislativa di intervento nell'economia (art. 41, Cost.), in modo che l'operatore privato, titolare dell'attività, produca un'utilità non meramente individuale, ma anche a vantaggio della collettività. Tale è il caso dell'attività portuale.

Da questo punto di vista, il lavoro portuale si presenta come un'attività programmata *ex lege*⁶.

L'ordinamento portuale deve essere interpretato mediante un organico inserimento nel sistema del diritto della naviga-

zione, ed in particolare in relazione alla normativa dei contratti di utilizzazione della nave (noleggio, trasporto) e dell'ordinamento giuridico amministrativo dei porti.

Non potendo in questa sede affrontare una problematica così ampia, si vuole però ricordare come tali connessioni emergano dall'esame del concetto normativo di "operazioni portuali"⁷. La specificazione di tale concetto, di cui si occupa anche la recente legge di riforma n. 84/94, è fondamentale in quanto in ogni ipotesi in cui non si sia in presenza di operazioni definibili come "portuali", non vale la riserva di attività a favore delle compagnie e gruppi portuali.

In effetti, il problema dell'individuazione dei limiti della riserva è sempre stato un grosso problema in sede applicativa, dando luogo a forti conflittualità tra utenza e lavoratori portuali, conflittualità che hanno costituito l'input per il processo di riforma. Storicamente, com'è noto, lo scopo per cui la riserva venne istituita fu quello di sostituire allo stato di anarchia, in cui si trovavano i

porti italiani, un sistema di lavoro organizzato e controllato dallo Stato nell'interesse generale.

Tuttavia, gradualmente sono intervenuti dei cambiamenti sia a livello economico sia a livello politico-istituzionale per cui il modello legislativo descritto ha iniziato a contraddire le motivazioni per cui era stato istituito, dando luogo ad una forte (e nota) caduta di competitività e produttività dei porti italiani.

A livello economico l'intermodalità ha stravolto le esigenze organizzative dei porti, per cui i criteri organizzativi stabiliti dalla legge (sistema di chiamata, criteri di composizione delle squadre, sistema tariffario) si sono dimostrati rigidi e non rispondenti a queste nuove realtà operative.

Dal punto di vista politico-istituzionale si sono avute altrettante radicali trasformazioni. Anche se la disciplina del codice, come detto, è stata riconosciuta dalla dottrina⁸ conforme ai principi della Costituzione (artt. 41 e 43), proprio attraverso quest'ultima (art.11, Cost.) e le intese con altri Stati, sono entrati nel diritto italiano principi di fonte sovranazionale, con i quali la normativa in questione è incompatibile⁹. Ciò vale, in particolare, per il diritto comunitario: la coesistenza del sistema giuridico nazionale con quello della UE comporta che all'interno dell'Unione ed in riferimento alle materie oggetto del Trattato di Roma, le leggi nazionali risultino cogenti solo in quanto non si oppongano ai principi dominanti della normativa comunitaria¹⁰.

Da qui la necessità di superare una disciplina tendente a regolare il fenomeno del lavoro portuale in un'ottica meramente nazionale.

In generale, l'inadeguatezza (politico-istituzionale ed economica) della disciplina nazionale a regolare i fenomeni legati all'attività portuale ha portato storicamente a tutta una serie di ipotesi di riforma dell'organizzazione del lavoro nei porti.

In questa sede possiamo solo indicare succintamente i principali progetti di riforma, prima di procedere ad una analisi maggiormente accurata delle svolte significative che si sono avute negli anni '90.

Procedendo cronologicamente essi sono stati:

- *Schema di disegno di legge recante delega al Governo per emanare un nuovo codice della navigazione*, del 2 luglio 1986;

- d.d.l. n. 3313/1988 "Disposizioni in materia di sistemi portuali, di classificazione dei porti, nonché di ordinamenti portuali e di lavoro portuale";

- i c.d. provvedimenti Prandini (decreti, circolari), dichiarati illegittimi per violazione della gerarchia delle fonti. Ci si riferisce in particolare ai seguenti provvedimenti:

a) Circolare 30 settembre 1988, n. 91 ("Miglioramento dell'organizzazione del lavoro nei porti");

b) D.M. 6 gennaio 1989 (con relativa circolare interpretativa 9 maggio 1989), relativo all'individuazione delle operazioni portuali e delle attività connesse al trasporto

marittimo ma escluse dalla riserva;

c) DD.MM. 11 gennaio 1988, con i quali si concedeva l'"autonomia funzionale" a varie società per azioni private (provvedimenti questi giudicati invece legittimi);

d) Circolare 11 gennaio 1989, n. 95, relativa alla disciplina delle compagnie portuali allorché intendano esercitare attività di impresa ai sensi dell'art. 111, c.3, c. nav.

La sentenza della Corte di Giustizia

Una svolta significativa negli sviluppi recenti della riforma portuale, come già accennato, viene ad essere la sentenza della Corte di Giustizia CEE del 10.12.1991, causa C/170/90¹¹. L'origine di tale sentenza risale all'ordinanza del 6 aprile 1990 del Tribunale di Genova, con la quale erano state sollevate due questioni relative all'interpretazione di alcuni articoli del Trattato istitutivo della Comunità (artt. 7, 30, 85, 86 e 90). Tali questioni erano sorte nell'ambito di una controversia tra "Merci Convenzionali Porto di Genova" S.p.A. e "Siderurgica Gabrielli" S.p.A. relativamente all'esecuzione delle operazioni di sbarco di merci nel porto di Genova. L'esigenza di interpretazione traeva origine dal fatto che nel c. nav. italiano l'art. 110 riserva in regime di monopolio assoluto le operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale nel porto, ai lavoratori soci delle compagnie portuali che, tra l'altro, devono possedere, a norma degli artt. 152 e 156 del reg. nav. mar., la cittadinanza italiana.

Va segnalato come a tal proposito l'art. 1172 c. nav. punisca con sanzioni penali l'inosservanza di tale diritto esclusivo delle compagnie portuali.

L'art. 111 c. nav. stabilisce poi che per l'esercizio delle operazioni portuali per conto terzi, concesso ad imprese portuali, queste ultime siano comunque obbligate a servirsi esclusivamente delle compagnie portuali relativamente alla manodopera.

In questo modo si concretizzava la citata sentenza della Corte di Giustizia, di cui possiamo indicare un passo significativo:

"Il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 30, 48 e 86 del Trattato CEE osta alla normativa di uno Stato membro che conferisca ad un'impresa stabilita in questo Stato il diritto esclusivo d'esercizio delle operazioni portuali e le imponga di servirsi, per l'esecuzione di dette operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali."

Per effetto di tale sentenza, dunque, la Pubblica Amministrazione è tenuta a "disapplicare" le norme del c. nav. e dell'annesso regolamento relative alla riserva (art. 110, c. nav.; art. 152, reg. nav. mar.), al sistema tariffario (art. 112, c. nav.), al citato obbligo da parte delle imprese portuali di servirsi esclusivamente della compagnia portuale (art. 111, c. nav.), in quanto incompatibili con i principi del Trattato e, in particolare, con

le "regole di concorrenza"¹².

Tuttavia, da alcuni¹³, i profili argomentativi della citata sentenza non sono considerati del tutto chiari e convincenti, in quanto da questi si evince la mancata volontà di escludere totalmente l'operatività della riserva di lavoro portuale, limitandosi ad evidenziare solamente le condizioni in presenza delle quali viene imposta la disapplicazione della riserva per contrasto con alcuni fondamentali principi comunitari (nella fattispecie quelli della libera circolazione dei lavoratori, della libera prestazione di servizi e del divieto di abuso di posizione dominante).

Gli interventi della Commissione europea: la lettera del 31 luglio 1992

Nel periodo successivo a tale sentenza si sviluppa l'iniziativa della Commissione CEE. In particolare, in data 31 luglio 1992, il Vicepresidente della Commissione, Sir Leon Brittan, indirizza all'allora Ministro degli affari esteri, On.le Scotti, una puntuale lettera di contestazioni allo Stato italiano, nella quale si richiede l'attuazione dei principi contenuti nella sentenza della Corte del 10.12.1991. In tale lettera, inoltre, si chiede al Governo italiano di voler comunicare nel termine di due mesi le misure che intende adottare al fine di rendere conformi al diritto comunitario le norme del c. nav. e annesso regolamento citate nella sentenza.

Citiamo alcuni passi significativi della lettera in questione:

"Gli articoli 110 e 111 del Codice della Navigazione dovranno essere modificati in modo tale da permettere alle imprese portuali, sia di avvalersi dei servizi di più compagnie portuali, sia di fare ricorso a personale non organizzato in compagnie e gruppi portuali; detti articoli andranno altresì modificati nel senso di consentire agli utenti forniti delle attrezzature necessarie di effettuare le operazioni di carico e scarico delle loro navi; inoltre, dovranno essere abrogate le disposizioni degli articoli 152 e 156 del Codice della Navigazione relative alle condizioni di nazionalità dei lavoratori organizzati in compagnie portuali." Ed ancora:

"le disposizioni degli articoli 112 e 203 del Codice della Navigazione dovranno essere applicate in modo tale che le ... tariffe ... siano ... determinate sulla base di criteri semplificati e trasparenti e siano eque e proporzionali ai costi sopportati dalle imprese portuali per l'esecuzione delle operazioni di carico e scarico delle navi."

I c.d. decreti Tesini e gli interventi comunitari del novembre '92 e del luglio '93

A fronte di tutte queste "contestazioni" da parte degli organi comunitari, ed in attesa di un disegno di legge di riforma globale della portualità italiana cui il Parlamento aveva iniziato i lavori, vengono emanati i c.d. decreti Tesini (dal nome dell'allora Ministro della marina mercantile), al fine di adeguare la normativa

nazionale al diritto comunitario. Si trattava in particolare del decreto legge n. 246 del 19.10.92, decreto mai convertito in legge e dunque reiterato a ciascuna scadenza (60 giorni) per ben sei volte, fino al decreto legge n. 525 del 16.12.93.

Da tale decreto si evince chiaramente la volontà e consapevolezza del Governo italiano di conformarsi ai principi comunitari, dando le direttive per la trasformazione delle compagnie portuali e soprattutto per l'abrogazione degli articoli del c. nav. già citati precedentemente. In particolare, tale consapevolezza emerge soprattutto in relazione alla riserva formulata dalla Commissione CEE di avviare un procedimento di infrazione nel caso in cui le misure adottate fossero risultate insufficienti. Tutto ciò si trae dai primi due "considerando" del decreto in esame che citiamo di seguito:

"Considerato che la Commissione CEE ha invitato il Governo italiano a comunicare, entro il 30 settembre 1992, le misure che intende adottare per conformare la normativa interna al diritto comunitario;

Considerato altresì, che la stessa Commissione si è riservata di avviare il procedimento di infrazione qualora, sempre entro il 30 settembre 1992, le misure adottate non fossero sufficienti a rendere la normativa nazionale conforme al diritto comunitario."

In generale, tuttavia, il decreto in esame recepisce alcune indicazioni comunitarie senza però soddisfare le fondamentali questioni sollevate dalla Commissione, la quale lo giudica parziale e insoddisfacente, operando quindi ulteriori interventi.

Così la Commissione-Direzione Generale IV Concorrenza, in data 10.11.1992, invia una nuova lettera, in cui ancora una volta si ribadisce la necessità di sopprimere il monopolio del lavoro portuale, eliminare ogni ostacolo alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi nonché ogni distorsione derivante dalla precedenza nell'assunzione di nuovo personale da parte delle imprese portuali a favore dei soci e dipendenti delle Compagnie portuali. Ciò, come si legge al punto 5 della citata lettera, avrebbe evitato l'avvio da parte della Commissione di ogni procedimento di infrazione previsto, in particolare quello della "decisione" (ex art. 90 par. 3 del Trattato), consistente nella facoltà autonoma dell'organismo comunitario di legiferare in vece di uno Stato membro inadempiente e successivamente imporgli la nuova normativa.

Nel frattempo, come detto, il Parlamento è al lavoro per una legge di riforma organica e globale, in cui cioè non si regolamentasse solo la problematica del lavoro portuale ma la portualità nel suo complesso. Tale lavoro si concretizza nel disegno di legge n. 578 del 1.4.93, il cui testo viene trasmesso alla Commissione.

Tale disegno di riordino della portualità provoca l'invio, in data 1.7.93, di una ulteriore lettera da parte della Commissione europea. Il tono dei rilievi posti dalla

Commissione emerge chiaramente:

"... le Autorità italiane hanno recentemente trasmesso alla Commissione CEE il testo del disegno di legge, relativo al riordino complessivo della legislazione in materia portuale approvato dal Senato il 1 Aprile scorso".

Un primo esame di carattere sommario di tale disegno di legge non può che accrescere le preoccupazioni della Commissione.

Mi riferisco, a titolo esemplificativo, alla disposizione di cui all'art. 15, 3° comma, che subordina l'autorizzazione rilasciata alle imprese per l'esercizio delle operazioni portuali all'iscrizione in un registro tenuto dalla competente Autorità.

Il fatto di non ammettere la possibilità di un'iscrizione nel corrispondente registro di un altro Stato membro (come invece previsto dal decreto legge n. 111 del 19.4.93¹⁴) si traduce infatti in un ostacolo alla libertà di stabilimento sancita dall'art. 52 del Trattato, per le imprese straniere, ciò che garantisce al contempo le imprese italiane già presenti nel porto.

Gli articoli 16 e 21 del disegno di legge in questione poi sono suscettibili di porsi in contrasto con l'art. 48 del Trattato relativo al divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità tra lavoratori comunitari, nella misura in cui sanciscono l'obbligo, per le imprese preposte all'esercizio di operazioni portuali di assicurare la priorità nelle assunzioni ai lavoratori già dipendenti delle "vecchie" compagnie o gruppi portuali che, in base al codice della navigazione, potranno essere di nazionalità italiana." Ed ancora:

"Risulta pertanto dai suddetti elementi che il disegno di legge approvato dal Senato non soltanto sarebbe suscettibile di compromettere i pur parziali progressi raggiunti con i decreti legge summenzionati, ma rischierebbe di aggiungere nuovi e più complessi elementi al presente contenzioso."

Il parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato

Dato quindi il contenuto del disegno di legge n. 578 all'esame della Commissione Trasporti della Camera dei Deputati e la sua difformità rispetto ai principi comunitari affermati dalla Corte di Giustizia e dalla Commissione, anche l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ritiene opportuno un intervento nell'ambito dei suoi poteri consultivi e di segnalazione.

In questo modo la suddetta Autorità invia, in data 16.9.93, il suo parere motivato al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle due Camere e ai Ministri della marina mercantile e delle finanze. In tale parere si sottolinea la "situazione distorsiva della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato che potrebbe derivare da alcune disposizioni contenute nel disegno di legge sul riordino della legislazione in materia portuale".

Volendo riassumere quanto detto finora, possiamo affer-

mare che la Corte di Giustizia CEE, la Commissione e l'Autorità Garante nazionale hanno voluto, con i rispettivi atti, sancire la necessità affinché lo Stato italiano si doti di una legislazione portuale in armonia con il diritto comunitario e basata sui seguenti principi:

- cessazione di ogni monopolio o posizione dominante atti a provocare abusi;
- introduzione di un effettivo pluralismo di imprese nel settore dei servizi e del lavoro portuale;
- possibilità per ogni impresa portuale, come per ogni altro tipo di impresa, di controllare tutti i fattori produttivi compreso il lavoro e di svolgere la propria attività in condizione di parità con le altre imprese.

La legge n. 84 del gennaio 1994

In questo quadro si arriva, dopo anni di dibattiti improduttivi, all'approvazione di una legge di riforma globale, sulla base del già citato disegno di legge: la legge n. 84 del 28.1.94 "Riordino della legislazione in materia portuale"¹⁵. Legge, invero, approvata con una rapidità notevolissima allo scadere della legislatura: circa 10 ore dall'approvazione da parte della Commissione Trasporti della Camera a quella della Commissione Lavori Pubblici del Senato.

Sembra opportuno, a questo punto, prima di fare alcune considerazioni critiche, procedere ad un puntuale esame dei punti principali della legge di riforma.

La legge si apre (art. 4) con una classificazione dei porti nazionali in categorie e classi basata sulla loro funzionalità e sulla rilevanza nei traffici commerciali.

Fa seguito (art. 5) una regolamentazione relativa alla formazione del piano regolatore portuale, quale strumento di programmazione: "...l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate."

Tale piano, adottato dal Comitato portuale o dall'autorità marittima a seconda che nel porto sia stata istituita o meno l'Autorità portuale (più nota come port authority), è inviato per l'approvazione al Consiglio superiore dei lavori pubblici, per poi essere sottoposto (e qui va notato un aspetto interessante) alla procedura per la valutazione di impatto ambientale e approvato infine dalla Regione.

Si precisa, altresì, che l'onere per la realizzazione delle opere portuali spetta generalmente allo Stato (anche se gli enti locali possono comunque contribuire), salvo che per i porti di rilevanza economica regionale e interregionale.

All'art. 6, come già accennato, si tocca uno dei punti cardine della nuova legge di riforma: l'istituzione delle c.d. Autorità portuali. Vengono infatti istituite, nei porti considerati di una certa importanza, 18 port authority,

con funzioni, in particolare, di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali anche in riferimento alla sicurezza. Ulteriori compiti assegnati alle port authority consistono nella "manutenzione delle parti comuni dell'ambito portuale" e nell'"affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale;" non relative alle operazioni portuali e da individuare con un successivo decreto ministeriale. In particolare, l'esercizio di queste ultime attività è affidato in concessione dall'autorità portuale mediante gara pubblica.

Si precisa ancora che tali Autorità portuali hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono dotate di autonomia di bilancio e finanziaria.

Al punto 6 viene affermato il principio fondamentale caratterizzante tali nuove entità: "Le autorità portuali non possono in alcun caso, nè direttamente nè attraverso la costituzione o la partecipazione in società, esercitare la gestione delle operazioni portuali..."

Al punto 8 si fissano i criteri necessari per la costituzione, in futuro, di altre Autorità portuali, consistenti nell'aver registrato, nell'ultimo triennio, un volume di traffico non inferiore ai tre milioni di tonnellate annue al netto delle rinfuse o a 200.000 TEU.

L'art. 7 e ss. specifica quali sono gli organi delle nuove port authority e le loro funzioni. In particolare essi sono:

- il Presidente, nominato con decreto ministeriale nell'ambito di una terna di esperti nel campo della economia dei trasporti e portuale. Esso ha la rappresentanza dell'autorità portuale e rimane in carica quattro anni (art. 8);

- il Comitato portuale, composto dal Presidente e da rappresentanti dell'autorità marittima, dei servizi doganali, da un rappresentante del Ministero dei Lavori Pubblici, da rappresentanti degli enti locali (Regione, Provincia, Comune, CCIAA), da rappresentanti degli operatori portuali (armatori, spedizionieri, agenti marittimi, autotrasportatori) e da rappresentanti dei lavoratori portuali.

È questo l'organo gestionale, in quanto approva un piano operativo triennale concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e adotta il piano regolatore portuale;

- il Segretario generale, che si avvale di una segreteria tecnico-operativa e, tra l'altro, elabora il piano regolatore portuale;

- il Collegio dei revisori dei conti.

All'art. 12 si specifica che l'Autorità portuale è sottoposta alla vigilanza del Ministro dei trasporti e della navigazione.

Dal punto di vista finanziario (art. 13), le entrate delle port authority sono costituite essenzialmente dai canoni di concessione della aree demaniali e delle banchine, dagli eventuali proventi derivanti dalla cessioni di

impianti e da contributi pubblici.

All'art. 16 si tocca, come vedremo, uno dei punti critici della legge. È infatti disciplinato lo svolgimento delle c.d. "operazioni portuali." Dopo aver definito queste ultime come "il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale;" la legge stabilisce che siano le Autorità portuali (laddove istituite) a disciplinare l'espletamento di tali operazioni, nonché l'applicazione delle tariffe.

Si stabilisce che l'esercizio di tali attività è soggetto ad autorizzazione rilasciata dall'Autorità portuale e che le imprese autorizzate devono essere iscritte in un apposito registro tenuto dalla stessa autorità e soggette al pagamento di un canone annuo e di una cauzione.

Per ottenere il rilascio dell'autorizzazione, le imprese devono soddisfare determinati requisiti (da individuare con decreto) specificati dal Ministro ed in particolare "di carattere personale e tecnico-organizzativo, di capacità finanziaria, di professionalità ... adeguati alle attività da espletare, tra i quali la presentazione di un programma operativo e la determinazione di un organico di lavoratori" e dirigenti.

Al punto 5 si stabilisce che le tariffe delle operazioni portuali devono essere rese pubbliche, nel senso che le imprese autorizzate devono comunicare all'autorità portuale le tariffe che intendono praticare nei confronti degli utenti, nonché ogni successiva variazione.

Per quanto concerne la durata dell'autorizzazione (punto 6), essa viene stabilita in base al programma operativo presentato dall'impresa e rinnovata con lo stesso criterio, ovvero in base al periodo di concessione (se l'impresa è anche concessionaria di aree demaniali e di banchina).

Al fine di ottimizzare la gestione dell'attività portuale, è la port authority a stabilire il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate "in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo di concorrenza nel settore."

L'articolo successivo (art. 17) è un altro punto fondamentale: in esso si stabilisce che qualora il personale delle imprese autorizzate a svolgere le operazioni portuali risulti insufficiente, le stesse imprese possono richiedere il personale necessario alle società o cooperative in cui sono obbligate a trasformarsi le compagnie portuali, cosiccome stabilito dal successivo art. 21.

Si precisa, poi, che nei porti in cui tali società o cooperative non siano costituite, le port authority possono promuovere l'istituzione di "associazioni del lavoro portuale;" che sono appunto delle associazioni i cui soci possono essere esclusivamente le imprese operanti nel porto e che hanno come scopo quello di impiegare propri dipendenti per prestazioni temporanee da svolgere presso le imprese autorizzate.

L'art. 18 disciplina la concessione di aree demaniali e di

banchine da parte dell'Autorità portuale alle imprese autorizzate ad espletare le operazioni portuali. Si stabilisce che, dopo aver determinato il canone concessorio, un decreto ministeriale debba indicare, tra l'altro, la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo ovvero di cessione a nuovo concessionario.

Inoltre, tali concessioni possono anche prevedere la realizzazione di opere infrastrutturali.

Sulla falsariga di quanto visto per le autorizzazioni, anche nel caso della concessione i richiedenti devono presentare un programma di attività (assistito da garanzie) "volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto" e possedere adeguate attrezzature tecniche ed organizzative e un organico di lavoratori adeguato.

All'art. 19 si disciplina il regime delle c.d. "autonomie funzionali", stabilendo che le imprese dei settori siderurgico e metallurgico possono continuare ad avvalersi (in base ad una autorizzazione già ottenuta) del personale alle proprie dipendenze per le operazioni di carico e scarico delle merci allorchè queste siano "direttamente connesse all'attività produttiva".

Gli articoli successivi, il 20 e il 21, stabiliscono le trasformazioni societarie cui sono obbligate sia le organizzazioni portuali (enti porto, consorzi, Provveditorato di Venezia, aziende dei mezzi meccanici) sia le compagnie e gruppi portuali.

L'art. 20 impone che il Presidente dell'Autorità portuale debba disporre la trasformazione dell'organizzazione portuale nei tipi di società previsti dal codice civile, libro quinto, titoli V (società di persone e di capitali) e VI (società cooperative) "per l'esercizio, in condizioni di concorrenza, di attività di impresa nei settori delle operazioni portuali, ... dei servizi portuali, nonché in altri settori del trasporto".

Anche se i risvolti come vedremo sono ben più importanti, l'art. 21 dispone che le compagnie ed i gruppi portuali debbano trasformarsi:

- in un tipo societario cosiccome previsto per le organizzazioni portuali, ma si precisa "per l'esercizio in condizioni di concorrenza delle operazioni portuali" (dunque non per la fornitura delle mere prestazioni lavorative, come oggetto precedente della loro attività);
- ovvero, in una società del tipo previsto per le organizzazioni portuali, la quale a sua volta costituisca due società: una società (o cooperativa) "per l'esercizio in condizioni di concorrenza delle operazioni portuali" ed una società (o cooperativa) per la fornitura di mere prestazioni lavorative.

Continuando nella disamina, l'art. 23 rappresenta un altro punto critico della riforma, in quanto in esso si disciplina il regime giuridico relativo al personale.

Si stabilisce, innanzitutto, che i lavoratori portuali in servizio presso le compagnie transitano, in continuità del rapporto di lavoro, nelle società in cui sono obbligate a trasformarsi le compagnie stesse.

Analogha regolamentazione ha il personale delle organizzazioni portuali relativamente alle nuove port authority, ma si specifica che tale personale conserva il trattamento previdenziale, pensionistico e retributivo alla data del trasferimento. Inoltre, lo stesso personale "che, successivamente alla determinazione dell'organico da parte di ciascuna autorità portuale, risulti in esubero è mantenuto alle dipendenze dell'autorità stessa in posizione di soprannumero ed è assoggettato ... a mobilità".

Al punto 3 si dispone che il personale in esubero, delle autorità portuali e delle ex compagnie portuali, venga impiegato in regime di mobilità temporanea dalle società in cui devono trasformarsi le organizzazioni portuali, dalle imprese autorizzate a compiere le operazioni portuali e dalle società concessionarie di aree demaniali e banchine. Tali società, inoltre, qualora debbano procedere ad assunzioni, sono obbligate fino al 31 dicembre 1997 ad "impiegare con priorità" il personale suddetto. Tale personale, si specifica al punto 4, conserva il trattamento previdenziale, pensionistico e retributivo in essere alla data dell'impiego temporaneo.

Al punto 5, in riferimento ai "servizi di interesse generale" di cui all'art. 6, si precisa che tali servizi, escluse le operazioni portuali, possono continuare ad essere svolti dalle autorità portuali allorchè gli stessi venivano in precedenza esercitati dalle organizzazioni portuali. A tal scopo, le autorità portuali utilizzano il personale in esubero delle stesse organizzazioni portuali.

In conclusione, va ancora segnalato l'art. 28 con il quale si stabilisce che, relativamente alle organizzazioni portuali, le rate di ammortamento dei mutui in essere al 31 dicembre 1993, le somme occorrenti per la copertura dei disavanzi alla stessa data e gli importi relativi al TFR dei dipendenti sono posti a carico dello Stato.

Considerazioni critiche sulla legge di riforma

La legge di riforma in esame ha suscitato numerose prese di posizione da parte di vari organismi nazionali e non. Ciò che va immediatamente osservato in via generale sono alcune caratteristiche salienti della legge stessa:

- essa è stata approvata in tempi brevissimi, ossia in termini estremamente frettolosi (sulla spinta, come abbiamo visto, delle varie censure avanzate contro di essa), specialmente se rapportati alla delicatezza ed importanza della materia;
- prevede da un minimo di 27 ad un massimo di 35 decreti ministeriali di attuazione (ciò che dimostra la fretta nell'approvazione): può essere in effetti considerata come una sorta di legge-quadro, evidenziando che in effetti una vera riforma deve ancora manifestarsi;
- dalla sua disamina emerge (ed emergerà in maniera ancora più convincente dalle successive prese di posizione) come, concepita per affermare il passaggio dal "vecchio" sistema di gestione dei porti ad uno nuovo che garantisca maggiore efficienza e competitività ai

porti nazionali, sul modello dei porti nord-europei, la legge tenda in realtà a tradire questi obiettivi. In altre parole, si rileva il contrasto tra gli obiettivi apparenti della legge ed i vincoli che la stessa pone alla libertà di impresa (vincoli dovuti ai vari emendamenti mirati a garantire la salvaguardia delle vecchie strutture organizzative). Un esempio per tutti: da un lato la legge sancisce la trasformazione dei due principali soggetti della vecchia portualità italiana: le organizzazioni portuali diventano port authority e le compagnie portuali si trasformano in imprese. Ma le caratteristiche che queste nuove entità hanno sono ben lontane dal modello nord-europeo e più recentemente inglese e francese.

Volendo riassumere, in modo operativo, i connotati salienti della presente legge, possiamo dire innanzitutto che la nuova legge prevede una nuova classificazione dei porti nazionali, che sostituisce quella attuale datata 1885.

Un primo punto nodale consiste nella previsione di istituire 18 Autorità portuali nei maggiori scali al posto delle precedenti organizzazioni portuali variamente denominate. A capo di queste autorità vengono designati dei presidenti scelti da un pool di rappresentanti delle categorie economiche e politiche. In questo senso può essere apprezzata la scelta del principio della competenza professionale nella scelta del presidente, anche se va criticata la "sovrabbondanza" dei comitati e delle commissioni portuali.

I nuovi enti devono occuparsi di attività di coordinamento, indirizzo, promozione delle operazioni svolte dai terminal operator, mentre al contrario è fatto loro divieto di svolgere qualunque attività imprenditoriale diretta, se non attraverso una partecipazione minoritaria in società di servizi ausiliari.

Le Autorità portuali inoltre stabiliscono i canoni concessori e le autorizzazioni, valutando il merito delle singole iniziative economiche. A tal proposito va rilevata la critica per cui mentre l'Unione Europea indica la necessità di designare pochi scali di rilievo per tutto lo Stato su cui convogliare le risorse e a questi assegnare una certa libertà di iniziativa economica e finanziaria, la legge n. 84 disciplina alla stessa maniera scali dalle dimensioni e vocazioni commerciali diverse.

Le Autorità portuali adottano infine, attraverso il nuovo Comitato portuale, il piano regolatore portuale ed il piano triennale di sviluppo dello scalo.

Le compagnie dei lavoratori portuali sono obbligate a trasformarsi in imprese scegliendo una qualsiasi forma societaria se intendono svolgere attività sulle banchine alla stregua dei terminal operator. L'attività di "cargo handling" è in questo modo affidata ad imprese costituite in forma societaria e dotate di particolari requisiti tecnici, economici e finanziari.

Per evitare ai lavoratori delle ex compagnie ed enti portuali un passaggio troppo "brusco" al libero mercato, la

legge adotta una soluzione di compromesso che obbliga i terminal operator fino al 31 dicembre 1997 ad utilizzare la manodopera in esubero dai suddetti enti per le nuove assunzioni. Inoltre questi lavoratori conservano i precedenti diritti salariali e contrattuali. Da ciò deriva il paradosso per cui i terminalisti dovranno assumere lavoratori scelti da altri e retribuirli alle condizioni economiche fissate da altri.

Ancora, le tariffe delle operazioni portuali saranno rese pubbliche e soggette a monitoraggio continuo da parte delle autorità portuale.

Dal punto di vista dei provvedimenti di natura sociale, sono previsti numerosi prepensionamenti e un forte ricorso al distacco e alla mobilità, con estensione di questi benefici anche al personale della flotta di Stato.

In definitiva, appare chiaro che la legge n. 84 è stata ispirata ad una esigenza di equilibrio tra i principi della concorrenza, da un lato, e della sicurezza sociale dall'altro.

I primi provvedimenti governativi successivi alla legge di riforma

Procedendo cronologicamente, dopo il varo della legge di riforma vengono emanati dei provvedimenti governativi tesi sostanzialmente a gestire il problema degli esuberanti degli ex enti portuali e delle ex compagnie portuali. In questo senso viene emanato il decreto legge n. 100 del 12.2.94 che stabilisce il numero di lavoratori e dipendenti delle compagnie portuali, nonché di dipendenti degli enti portuali e delle aziende dei mezzi meccanici, da porre in pensionamento anticipato. Nel decreto si fa riferimento ad un altro provvedimento governativo necessario a stabilire l'organico e le eccedenze degli stessi organismi.

Segue quindi il decreto ministeriale del 25 marzo 1994 relativo al collocamento in pensionamento anticipato ed in Cassa integrazione guadagni straordinaria dei lavoratori e dipendenti delle compagnie nell'ambito delle eccedenze.

In data 8 aprile 1994 viene emanato un nuovo decreto ministeriale relativo alla fissazione delle nuove dotazioni organiche degli enti portuali e del personale da collocare in pensionamento anticipato, cui segue il decreto del 12 aprile relativo al personale del Consorzio autonomo del porto di Genova.

Con decreto ministeriale di data 13 aprile 1994 viene stabilito per l'anno 1994 la dotazione organica dei lavoratori e dipendenti delle compagnie e gruppi portuali.

Ancora, in data 14.4.94 viene emanato il decreto legge n. 231 che, oltre a disciplinare la problematica degli esodi, introduce alcune modifiche alla legge n. 84, prevedendo in particolare l'abrogazione dei commi degli articoli 110 e 111 c. nav. non espressamente già abrogati dall'art. 27 della legge n. 84/94.

La denuncia del Comitato dell'utenza portuale

Intanto, in data 20.4.94 viene inoltrata all'Unione Europea una denuncia da parte del Comitato nazionale dell'utenza portuale (che raggruppa le principali categorie imprenditoriali del settore, quali la Confindustria, la Confitarma, l'Assotop, l'Assodocks, la Confetra e altre). Si tratta più specificamente della: Denuncia alla Commissione in relazione alla L. 28/1/1994 n. 84 "Riordino della legislazione in materia portuale" per richiesta di una decisione i sensi dell'art. 90.3 del Trattato e, in subordine, per l'apertura di un procedimento ex art. 169 del Trattato, proposta dal Comitato Nazionale di Coordinamento degli Utenti e degli Operatori Portuali contro Repubblica Italiana. La lettera, in particolare, data 7.4.94.

In tale lettera il Comitato sottopone in particolare all'esame della Commissione, affinché la stessa valuti l'opportunità di esercitare i poteri ad essa conferiti dal Trattato al fine di garantire il rispetto del diritto comunitario, le disposizioni di cui agli artt. 23, 17 e 21 della legge n. 84.

Relativamente all'art. 17 il Comitato fa notare che, nei casi previsti di personale insufficiente, le imprese autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali possano richiedere tale personale solo ed esclusivamente alle società o alle cooperative in cui si devono trasformare le compagnie e i gruppi portuali, le quali rimangono "le sole imprese abilitate ad offrire mere prestazioni di lavoro" e quindi "mantengono inalterato il loro monopolio." Ciò significa che "tutte le imprese abilitate all'esercizio di operazioni portuali, in caso di insufficienza temporanea del loro personale per far fronte ad esigenze operative, possono rivolgersi solo all'impresa nata dalla trasformazione in società delle compagnie e dei gruppi portuali.

In termini più precisi ciò significa che le imprese ... non hanno in realtà alternative di sorta con la conseguenza che la locuzione 'possono' significa 'devono'."

Si fa infatti notare che, ai sensi dello stesso art. 17 c. 2, laddove si prevede che in alternativa vengano costituite "associazioni del lavoro portuale" tra le imprese portuali, tale disposizione risulta "priva di effetto utile in quanto ammette tale possibilità solo per i porti ove non esistano compagnie portuali trasformate... E cioè, di fatto, in nessun porto italiano."

Da ciò, secondo il Comitato, si evince che "la situazione attuale è ... ancora più grave di quella precedente alla sentenza 10/12/1991 della Corte CEE".

Se poi si collega questo obbligo gravante sulle imprese autorizzate a tempo indeterminato "con quello che impone per ben quattro anni alle imprese portuali l'impiego del personale in esubero delle organizzazioni portuali e delle compagnie e gruppi, col conseguente blocco per eguale arco temporale di ogni possibilità di assunzione conforme alle esigenze operative ... (e cioè senza neppure prendere in considerazione almeno la

parità della qualifica professionale) ne emerge un quadro normativo che, oggi ancor più di ieri, limita ... la libertà di esercizio."

Relativamente agli artt. 23 e 21 il Comitato vuole attirare l'attenzione su quella parte delle norme che prevede per le società e le imprese portuali che vogliano procedere ad assunzioni l'obbligo, fino al 31.12.1997, di impiegare con priorità il personale in esubero delle organizzazioni portuali, trasferito alle dipendenze delle autorità portuali, nonché i lavoratori ed i dipendenti delle compagnie e gruppi portuali che risultino in esubero alle società nate dalla trasformazione di tali compagnie e gruppi (art. 21).

Ciò che si vuole precisare è che il termine usato dal legislatore "impiegare" non equivale a quello di "assumere", bensì a quello di "utilizzare": infatti, i lavoratori in esubero (delle organizzazioni portuali e delle compagnie) continuano a mantenere il loro rapporto di lavoro originario mentre vengono impiegati/utilizzati dall'impresa portuale.

Dunque, l'impresa portuale, "oltre a subire una imposizione, resta privata di ogni reale possibilità di controllo sul fattore lavoro." Ciò comporta inoltre gravi disfunzioni operative per le imprese portuali le quali sono costrette ad operare con personale soggetto a diverse normative contrattuali.

Viene ancora fatto notare come l'assetto prefigurato dalla legge n. 84 si ponga in contrasto con l'art. 48 del Trattato, in quanto gli appartenenti alle compagnie portuali possono essere esclusivamente cittadini italiani.

Infine, relativamente all'art. 19 si rileva come tale articolo consente l'autorizzazione a svolgere l'attività di carico e scarico delle merci direttamente connesse ad attività produttiva con personale proprio unicamente alle imprese industriali del settore siderurgico e metallurgico, prevedendo dunque "un inamissibile trattamento discriminatorio."

La denuncia si conclude evidenziando come tutti questi elementi mettano in luce non solo un mantenimento, ma addirittura un rafforzamento di quei diritti esclusivi già attribuiti alle Compagnie in capo agli organismi derivati dalla loro trasformazione.

Ciò giustifica, a parere del Comitato, la violazione dell'art. 90.1 del Trattato (persistenza di abuso di posizione dominante) e una decisione da parte della Commissione ai sensi dell'art. 90.3 del Trattato stesso.

Un nuovo intervento dell'Autorità Garante

In data 29 aprile 1994 interviene nuovamente l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con una lettera al Ministro dei trasporti e della navigazione Costa sulla legge 84/94. In tale lettera, l'Autorità richiama i principi di pluralismo, mercato e concorrenza cui dovranno attenersi i decreti attuativi della riforma, ai sensi della nuova legge, in relazione al rilascio da parte delle autorità portuali delle autorizzazioni e concessio-