



sarebbe confrontare di se stessa.

## Sezione II. — Il lavoro portuale

**86. Operazioni e servizi portuali.** — Il tema del lavoro portuale è molto complesso; vi concorrono elementi economici, giuridici, sociali<sup>(104)</sup>; esso può considerarsi un momento centrale del più vasto tema dell'organizzazione portuale. Le attività svolte non

separazione, cfr. LOPEZ DE GONZALO, *La « regola di separazione » nella disciplina dei servizi portuali ed aeroportuali*, in *Dir. mar.* 2005, 670.

<sup>(104)</sup> La Convenzione di Ginevra del 27 giugno 1979 n. 152 (resa esecutiva con l. 19 novembre 1984 n. 862) detta misure per la sicurezza e l'igiene del lavoro portuale. La sicurezza e la salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, sono regolate dal d.lg. 27 luglio 1999 n. 272; sull'argomento cfr. CUNATI, *Alcune osservazioni in merito alla sicurezza del lavoro portuale nelle operazioni di movimentazione delle merci: carico/scarico, trasporto interno e altri servizi complementari*, in *Dir. mar.* 2011, 677; SAVI, *Tutela della*

assumono propriamente le caratteristiche di servizi pubblici; tuttavia, nella disciplina del lavoro portuale si evidenzia un ampio intervento di elementi pubblicistici, connessi alla natura demaniale del bene in cui si svolge l'attività e all'esigenza di tutelare le finalità pubbliche cui l'uso del porto è destinato<sup>(105)</sup>.

L'odierna disciplina si caratterizza per essere rivolta a favorire la presenza di un'effettiva concorrenza nell'esecuzione delle operazioni portuali all'interno di uno stesso porto.

Secondo l'art. 16 della legge n. 84/1994, alle autorità di sistema portuale (o, laddove non istituite, alle autorità marittime) competono le funzioni relative alla disciplina e alla vigilanza sia delle operazioni portuali sia di quei servizi portuali che hanno per oggetto prestazioni specialistiche complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali.

Per operazioni portuali devono intendersi il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito<sup>(106)</sup>, il movimento in genere della merce e di ogni altro materiale, svolti in ambito portuale. Si tratta di operazioni che implicano un contatto della merce e degli altri materiali con la terraferma portuale, con esclusione quindi delle operazioni cosiddette nautiche (rizzaggio, derizzaggio, taccaggio, ecc.), che si svolgono a bordo delle navi ancorché ferme in porto<sup>(107)</sup>.

*sicurezza del lavoro in ambito portuale: la disciplina delle operazioni portuali svolgentesi a bordo delle navi*, in *Dir. mar.* 2014, 426.

<sup>(105)</sup> Cfr. MINALE COSTA, *Il diritto del lavoro nei porti*, Torino, 2000; TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000; CAMPAILLA, *Le operazioni portuali*, Bologna, 2004; SANTORO, *I servizi e le operazioni portuali*, in *Trattato breve*, cit., I, 241; RAGAZZONI, *Le attività di impresa svolte in ambito portuale*, in *Demanio marittimo e porti* (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2014, 283; BRIGNARDELLO, *La disciplina delle operazioni portuali e dei « servizi portuali specialistici » nella l. n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, in *Riv. dir. nav.* 2017, 3; COSTANTINI, *Il lavoro portuale: problemi del passato e sfide del futuro*, in *Dir. mar.* 2019, 25; FAVARO, *I servizi portuali di movimentazione merci: accesso al mercato e regimi autorizzatori*, in *Dir. mar.* 2019, 491.

<sup>(106)</sup> Sulla più rigorosa valutazione della diligenza nell'obbligo di custodia e conservazione delle cose depositate nei magazzini generali, cfr. Cass. 11 maggio 1991 n. 5267, in *Dir. mar.* 1992, 98.

<sup>(107)</sup> In tal senso Cons. St., sez. II, 3 luglio 1996 n. 1177. Non sono operazioni portuali il carico di provviste ed altro materiale destinato al consumo a bordo delle navi da crociera: Cons. St., sez. VI, 12 settembre 2014 n. 4667. Sulla qualificazione delle operazioni di imbarco e sbarco di passeggeri e veicoli di navi

I servizi portuali che hanno per oggetto prestazioni specialistiche complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali sono individuati e regolamentati, sulla base delle esigenze operative del porto, dalle autorità di sistema portuale o, laddove non istituite, dalle autorità marittime. Il carattere specialistico delle prestazioni oggetto di tali servizi è costituito dalla particolare competenza tecnica del fornitore; il carattere complementare ed accessorio è costituito dalla circostanza che si tratta di attività funzionali al proficuo svolgimento del ciclo delle operazioni portuali, che contribuiscono a migliorarne la qualità (art. 2 d.m. 6 febbraio 2001 n. 132) (per esempio: pulizia, marcatura, pesatura, imballaggio della merce, riempimento e svuotamento dei container, uso di speciali mezzi meccanici, ecc.).

**87. Imprese portuali e terminaliste.** — L'esercizio delle operazioni portuali e dei servizi portuali specialistici complementari e accessori espletati per conto di terzi è svolto da imprese portuali in base ad autorizzazione rilasciata dall'autorità di sistema portuale (o, in mancanza, dall'autorità marittima) in regime di silenzio-assenso, sulla base di valutazioni relative ai loro requisiti organizzativi e tecnici, della loro capacità finanziaria e della loro professionalità (art. 16 legge n. 84/1994) <sup>(108)</sup>.

In ciascun porto, il numero delle imprese portuali autorizzate è stabilito dall'autorità di sistema portuale (o, in mancanza, dall'autorità marittima) e deve essere tale da assicurare il massimo della concorrenza nel settore, in relazione alle esigenze di funzionamento del porto e del traffico (comma 7).

L'incessante sviluppo tecnologico (a partire dalla pratica di unitizzazione dei carichi per i container), che investe i trasporti

traghetto, cfr. Cons. reg. sic. 11 aprile 2008 n. 328, in *Dir. trasp.* 2009, 815, con nota di INGRATOCI, *Sulla natura delle operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri e dei loro automezzi nei servizi di traghettamento*; cfr. pure VERMIGLIO, *I servizi di traghetto nel quadro dell'ordinamento portuale*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo* (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2001, 41.

<sup>(108)</sup> La disciplina delle autorizzazioni per le operazioni portuali è nel d.m. 31 marzo 1995 n. 585. Quella delle autorizzazioni per i servizi portuali complementari e accessori è nel d.m. 6 febbraio 2001 n. 132. I requisiti richiesti per ottenere l'autorizzazione devono essere posseduti al momento della presentazione della domanda: Cons. St., sez. IV, 20 dicembre 2013 n. 6171, in *Dir. mar.* 2014, 614.

marittimi e segue l'esigenza di una sempre maggiore celerità nelle operazioni di caricazione e scaricazione della merce, ha determinato la necessità di approntare in ambito portuale aree particolarmente attrezzate ed organizzate (*terminals*), che si pongono in posizione intermedia fra la nave ed il veicolo stradale o ferroviario che conduce la merce da o verso l'interno del territorio. In queste aree la merce è raccolta, depositata e smistata secondo la sua destinazione.

In tale prospettiva, alcune imprese portuali autorizzate, che possiedano adeguate attrezzature tecniche ed organizzative tali da soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo e operativo a carattere continuativo e integrato, possono ottenere dall'autorità di sistema portuale (o, in mancanza, dall'autorità marittima) la concessione di aree demaniali e banchine nell'ambito portuale, per l'espletamento delle operazioni portuali. La concessione può anche comprendere la realizzazione di opere infrastrutturali (art. 18 legge n. 84/1994) <sup>(109)</sup>.

Queste imprese, che si definiscono imprese terminaliste (*terminal operators*), svolgono la loro attività nell'ambito portuale insieme alle altre imprese non concessionarie. Esse, peraltro, operano in esclusiva nelle aree avute in concessione.

Per le iniziative di maggiore rilevanza, in sostituzione del provvedimento di concessione, l'autorità di sistema portuale può stipulare con le imprese terminaliste interessate accordi sostitutivi, come è consentito, in generale, dall'art. 11 della l. 7 agosto 1990 n. 241.

Il contratto che l'utente stipula con l'impresa portuale o terminalista, detto contratto di imbarco e sbarco, è qualificato come appalto di servizi <sup>(110)</sup>.

<sup>(109)</sup> Cfr. INGRATOCI, *La concessione di aree e banchine*, in *Dir. mar.* 2007, 984; BRIGNARDELLO, *La concessione di aree e di banchine portuali ex art. 18 l. n. 84/1984: problemi interpretativi e prospettive di riforma*, in *Riv. dir. nav.* 2010, 467; D. MARESCA, *La libera prestazione dei servizi resi dai concessionari delle aree portuali*, in *Dir. mar.* 2012, 288; RAGAZZONI, *Accesso alle infrastrutture portuali e Autorità dei trasporti*, in *Libro dell'anno del dir.* 2019. Secondo Cons. St., sez. VI, 4 ottobre 2002 n. 5259, in *Dir. mar.* 2003, 494 (con nota di DUCA, *Impresa terminalista e affidamento a terzi dell'attività*), le imprese terminaliste possono subconcedere a terzi le aree portuali, a norma dell'art. 45-bis c. nav.

<sup>(110)</sup> Tale qualificazione del contratto di imbarco e sbarco è ormai consolidata: Cass. 16 febbraio 1956 n. 447, in *Riv. dir. nav.* 1956, II, 178 (con nota di

**88.** *Fornitura di lavoro portuale temporaneo.* — Il personale delle imprese portuali autorizzate potrebbe non essere sufficiente a far fronte alle esigenze operative del porto in presenza di variazioni imprevedibili di domanda di mano d'opera.

Allo scopo di fronteggiare tale eventualità, l'art. 17 della legge n. 84/1994 (come sostituito dalla l. 30 giugno 2000 n. 186 e successive modifiche)<sup>(111)</sup> dispone che l'autorità di sistema portuale (o, laddove non istituita, l'autorità marittima) autorizza un'impresa a fornire prestatori di lavoro temporaneo, per l'esecuzione delle operazioni portuali e dei servizi specialistici complementari e accessori, a tutte le imprese portuali che ne facciano richiesta con osservanza della parità di trattamento. In sostanza, tale impresa (secondo lo schema del contratto di somministrazione di lavoro) va a svolgere un'attività di intermediazione nella stipulazione dei contratti di lavoro subordinato che intercorrono fra i singoli lavoratori e l'impresa portuale, alla quale è affidata la direzione dei lavori. La fornitura di lavoro temporaneo deve costituire l'attività esclusiva dell'impresa

RICCARDELLI, *Rapporti fra vettore e impresa di sbarco*), che applica la garanzia dell'appaltatore per le difformità e i vizi *ex art.* 1667 c.c.; Cass. 24 ottobre 1956 n. 3878, in *Riv. dir. nav.* 1957, II, 124, con nota di RICCARDELLI, *In tema di contratti relativi allo sbarco di amministrazione nel porto di Genova*; Cass. 20 luglio 1962 n. 1960, in *Dir. mar.* 1963, 67. Cfr. pure CASANOVA, *Operazioni portuali*, in *Trattato della responsabilità contrattuale* (a cura di Visintini), II, Padova, 2009, 1121; GAGGIA, *L'operatore terminalista*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (a cura di Antonini), III, Milano, 2010, 313. Per una qualificazione come somministrazione di servizi, nei casi in cui si tratti di prestazioni ripetute o periodiche, cfr. MARSEGLIA, *La disciplina del contratto di imbarco e sbarco delle merci nei porti*, in *Dir. mar.* 2018, 84. Sui modelli contrattuali in uso nei rapporti fra imprese terminaliste ed utenti, cfr. BATINI, *I modelli della moderna terminalistica nel sistema portuale internazionale*, in *Trasp.* 81/2000, 249. La responsabilità dell'impresa terminalista nei confronti dell'utente, per servizi prestati in relazione a merce coinvolta in viaggi internazionali, è regolata dalla Convenzione di Vienna del 19 aprile 1991, non ancora in vigore; sulla Convenzione cfr. RAMBERG-VINCENZINI, *La Convenzione sulla responsabilità degli operatori di transport terminals nel commercio internazionale*, in *Dir. trasp.* II/1990, 121; CAMARDA, *La Convenzione sulla responsabilità dei gestori di terminali di trasporti: una verifica preventiva di costituzionalità*, in *Dir. comm. int.* 1994, 269; CARBONE, *I limiti temporali e quantitativi delle responsabilità dell'operatore terminalista nella recente normativa nazionale e nel diritto uniforme*, in *Trasp.* 62-63/1994, 29.

<sup>(111)</sup> Questa disciplina è stata formulata in seguito alla dec. 97/744/CE della Commissione del 21 ottobre 1997, per evitare abusi di posizione dominante. Cfr. MANCINI, *Il lavoro portuale*, in *Demanio marittimo e porti* (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2014, 375.

autorizzata, la quale non può essere scelta fra quelle che già svolgono operazioni portuali o altri servizi nel porto.

Qualora non vi sia un'impresa disponibile, la fornitura di lavoro temporaneo nei termini suddetti è erogata da una cosiddetta agenzia, la cui istituzione è promossa dall'autorità di sistema portuale (o dall'autorità marittima), che ne esercita il controllo. L'agenzia è gestita da un organo direttivo cui partecipano i rappresentanti di tutte le imprese abilitate a svolgere operazioni portuali o altri servizi nel porto.

**89.** *Autoproduzione.* — Qualora non sia possibile soddisfare la domanda di svolgimento delle operazioni portuali né mediante le imprese autorizzate né tramite il ricorso all'impresa o all'agenzia per la fornitura di lavoro portuale temporaneo, la legge prevede la possibilità di svolgere in autoproduzione le operazioni portuali e i servizi portuali specialistici complementari e accessori, in base a un'autorizzazione rilasciata dall'autorità di sistema portuale (o, in mancanza, dall'autorità marittima). Per l'autorizzazione può essere richiesto un corrispettivo e il deposito di una cauzione (art. 16, commi 3, 4-bis e 4-ter, legge n. 84/1994)<sup>(112)</sup>.

Gli utenti autorizzati possono essere sia gli armatori, purché le loro navi siano dotate di mezzi meccanici adeguati e di personale dedicato esclusivamente alle operazioni da svolgere, sia i caricatori o i ricevitori (comma 3). Solo le autorizzazioni date a questi ultimi sono contingentate ai sensi del comma 7, cumulativamente con le autorizzazioni date alle altre imprese portuali (cfr. § 87). Le autorizzazioni date agli armatori non sono invece contingentate perché il coinvolgimento soltanto dei mezzi meccanici e del personale della nave non influisce sulla « funzionalità del porto e del traffico »<sup>(113)</sup>.

L'utente autorizzato può anche avvalersi della collaborazione di ausiliari dotati di un'adeguata struttura operativa, purché l'at-

<sup>(112)</sup> Cfr. PORTACCI, *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, Bologna, 2004, 44 ss. I commi 4-bis e 4-ter sono stati introdotti dal d.l. 19 maggio 2020 n. 34, comprimendo notevolmente il diritto di autoproduzione (cfr. ZUNARELLI, *La (contro) riforma del regime dell'autoproduzione delle operazioni portuali: il nuovo art. 16, comma 4-bis, della l. n. 84/1994*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 1239), tant'è che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha stigmatizzato tale compressione nella segnalazione del 4 novembre 2020, in *Dir. trasp.* 2021, 877.

<sup>(113)</sup> Cfr. TULLIO, *Spunti sull'esercizio di operazioni e servizi portuali per conto proprio*, in *Dir. trasp.* 2010, 57.

tività loro affidata consista solamente nel concorso all'organizzazione delle operazioni portuali e non nell'autonomo esercizio delle stesse (art. 8 d.m. 31 marzo 1995 n. 585) <sup>(114)</sup>.

### Sezione III. — I servizi tecnico-nautici

**90. Generalità.** — I servizi portuali tecnico-nautici sono il pilotaggio, il rimorchio, l'ormeggio e il battellaggio. Sono servizi pubblici resi alla nave in occasione della sua partenza o del suo arrivo nel porto, al fine di garantire la sicurezza della navigazione nei porti e quindi la sicurezza delle navi, delle infrastrutture portuali, delle persone ed anche dell'ambiente; perciò nell'interesse non soltanto dell'utente-nave e della comunità portuale, ma anche, più in generale, della collettività <sup>(115)</sup>.

La disciplina e l'organizzazione dei servizi sono stabilite dall'autorità marittima o, nei porti in cui ha sede l'autorità di sistema portuale, d'intesa con quest'ultima. In difetto d'intesa provvede il ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (art. 14, comma 1-ter, legge n. 84/1994) <sup>(116)</sup>.

I servizi tecnico-nautici sono di norma facoltativi. L'obbligatorietà <sup>(117)</sup> può essere stabilita e disciplinata con decreto del

<sup>(114)</sup> Cfr. Cons. St., sez. II, 3 luglio 1996 n. 1177.

<sup>(115)</sup> Cfr. ANTONINI, *Servizi tecnico-nautici e concorrenza*, in *Dir. trasp.* 2012, 121; BRIGNARDELLO, *Sicurezza della navigazione e servizi tecnico-nautici*, in *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione* (a cura di Rizzo-Ingratoci), Milano, 2014, 209; ZAMPONE, *I servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione*, in *Demanio marittimo e porti* (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2014, 395; LA TORRE, *I servizi tecnico-nautici dopo la legge istitutiva dell'autorità di sistema portuale*, in *Riv. dir. nav.* 2017, 449; ROSAFIO, *Il quadro dei servizi tecnico-nautici alla luce della l. 1 dicembre 2016 n. 230 e del reg. UE 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017: prime osservazioni*, in *Dir. mar.* 2017, 996; XERRI, *I servizi tecnico nautici alla luce della riforma portuale*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 1183. Per l'inquadramento del rizzaggio fra i servizi tecnico-nautici, cfr. CARDULLO, *Il rizzaggio inteso come « operazione nautica »*, in *Giureta* 2010, 333.

<sup>(116)</sup> Alcune regole sulla fornitura dei servizi di rimorchio e di ormeggio sono stabilite dal reg. (UE) n. 2017/352 del 15 febbraio 2017, su cui cfr. RAGAZZONI, *Il regolamento UE sulla fornitura dei servizi portuali*, in *Libro dell'anno del dir.* 2018.

<sup>(117)</sup> Sulla ragion d'essere dell'obbligatorietà del servizio di pilotaggio, cfr. Cons. St., sez. V, 20 dicembre 2018 n. 7188, in *Dir. mar.* 2019, 134. Sull'istituzione di un servizio permanente di rimorchio di prontezza operativa, cfr. Cons. reg. sic. 8 febbraio 2002 n. 63, in *Dir. mar.* 2003, 1331. Non osta ai principi europei della concorrenza e della libera circolazione della merce e dei servizi una normativa

ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili <sup>(118)</sup> o, in caso di necessità e urgenza e temporaneamente, dall'autorità marittima, sentita l'autorità di sistema portuale, ove istituita (art. 14, comma 1-bis, legge n. 84/1994). Si discute se i servizi tecnico-nautici possano essere esercitati in autoproduzione <sup>(119)</sup>.

A differenza delle operazioni portuali e dei servizi portuali specialistici complementari e accessori, dove il corrispettivo del servizio fornito agli utenti è stabilito dall'impresa in regime di libera concorrenza, le tariffe dei servizi tecnico-nautici sono fissate dalla corporazione dei piloti per il pilotaggio <sup>(120)</sup> e dal capo del

nazionale che rende obbligatorio il servizio di ormeggio in favore di un concessionario esclusivo e a tariffe superiori al costo del servizio: C. giust. CE 18 giugno 1998, C-266/96, in *Dir. trasp.* 1999, 849, con nota di PORTACCI, *La posizione della Corte di giustizia CE sull'ordinamento italiano del servizio di ormeggio*.

<sup>(118)</sup> Sulla necessità di motivazione, cfr. Cons. St., sez. VI, 10 aprile 2003 n. 1922, in *Dir. mar.* 2003, 1327; Cons. St., sez. VI, 14 gennaio 2004 n. 80, in *Dir. mar.* 2004, 1001, con nota di GRIMALDI, *Sicurezza della navigazione ed aspetti economici nel servizio di pilotaggio*; Cons. St., sez. VI, 22 febbraio 2007 n. 964, in *Dir. mar.* 2008, 165, con nota di GRIMALDI, *Brevi osservazioni sulla necessità di motivazione dei provvedimenti che impongono i servizi tecnico nautici*.

<sup>(119)</sup> Sulla problematica relativa all'autoproduzione dei servizi tecnico-nautici, cfr. GENNARI, *Recenti orientamenti giurisprudenziali su alcuni aspetti problematici in materia di servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione: spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Dir. trasp.* 2002, 829; GIUNTA, *Il diritto di autoproduzione nei servizi tecnico-nautici*, Padova, 2019. Sull'inammissibilità dell'autoproduzione quando il pilotaggio è obbligatorio, cfr. Cons. St., sez. V, 26 giugno 2021 n. 4853, in *Dir. trasp.* 2022, con nota di BALDONI, *Sulla ammissibilità (o meno) del diritto di autoproduzione del pilotaggio*. Sulla differenza tra autoproduzione e automanovra nel servizio di rimorchio, cfr. Cons. St., sez. IV, 15 ottobre 2019 n. 7006, in *Dir. mar.* 2020, 1151. Secondo Cass. 7 maggio 2002 n. 6488, in *Dir. trasp.* 2002, 927, l'utente non può vantare un diritto soggettivo all'autoproduzione del servizio di ormeggio, ma è soltanto titolare di un interesse legittimo all'esercizio corretto del potere amministrativo di regolamentazione. Sul diritto all'autoproduzione del servizio di battellaggio, cfr. Cass. 24 gennaio 2000 n. 746, in *Dir. trasp.* 2002, 171, con nota di PORTACCI, *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*. Per la non applicabilità al battellaggio delle regole europee e nazionali sulla concorrenza, cfr. Cons. reg. sic. 20 dicembre 2000 n. 495, in *Dir. mar.* 2002, 554, con nota di MONTEBELLO, *Il composito quadro dei « servizi portuali » e le regole della concorrenza*.

<sup>(120)</sup> Violano le norme del Trattato CE e del reg. (CEE) n. 4055/86 del 22 dicembre 1986 tariffe differenziate a seconda che l'utente impieghi o meno la nave in servizio di cabotaggio: C. giust. CE 17 maggio 1994, C-18/93, in *Dir. trasp.* 1996, 501.