



I TEXTBOOK
per l'università
e la professione
MANAGEMENT

GIAN ANDREA CANEPA

Economia e gestione del demanio portuale

Autorizzazioni, concessioni, piani di impresa, canoni
demaniali e altre attività economiche nei porti italiani



FrancoAngeli

Management

I TEXT BOOK per l'università e la professione

La Collana **Management** costituisce un punto di connessione, oggi sempre più necessario, tra l'attività manageriale e le conoscenze economico-aziendali e delle scienze sociali più aggiornate.

I volumi proposti si offrono come *strumento*, teorico e insieme pragmatico, per chiunque operi o intenda operare nei vari tipi di organizzazioni – imprese private, aziende e amministrazioni pubbliche, enti non-profit – e i temi affrontati spaziano dalla contabilità alla gestione delle risorse umane, dal marketing alla logistica, dalla finanza all'amministrazione ecc.

Duplice è quindi l'intento della Collana: da un lato, soddisfare le esigenze dell'università riformata proponendo textbook in linea con un percorso formativo più articolato e più vicino alla formazione professionale continua, dall'altro offrire strumenti utili ai professionisti che abbiano intenzione di valorizzare le proprie conoscenze indagando le nuove frontiere del management.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

I TEXTBOOK
per l'università
e la professione
MANAGEMENT

GIAN ANDREA CANEPA

Economia e gestione del demanio portuale

Autorizzazioni, concessioni, piani di impresa, canoni
demaniali e altre attività economiche nei porti italiani



FrancoAngeli

Le opinioni espresse nel volume sono esclusivamente riconducibili alla responsabilità dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale dell'Autorità di Sistema del Mar Ligure Occidentale.

ISBN: 9788835190967

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
Eventuali link attivi e Qr code presenti nel volume sono forniti dall'Autore. L'editore non si assume alcuna responsabilità su contenuti che rimandino a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Quod erat demonstrandum

INDICE

PREFAZIONE	pag.	11
1. L'ISTITUTO DELLA CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA. L'ASSETTO PREVIGENTE LA RIFORMA DEL 1994	»	15
1. La disciplina post-unitaria e l'evoluzione dei traffici portuali	»	15
2. L'istituzione del Consorzio Autonomo del Porto di Genova del 1903	»	19
3. Il declino del sistema previgente e l'introduzione della riforma portuale del 1994	»	26
4. La Legge n. 84/1994: l'introduzione della "concessione di aree e banchine" e il ruolo dell'impresa terminalista e dell'impresa autorizzata	»	30
2. LA RILEVANZA ECONOMICA DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE	»	36
1. La qualificazione di enti pubblici non economici delle ADSP nella Legge portuale rispetto alla posizione della Commissione e del diritto europeo	»	36
2. La Sentenza del Tribunale UE causa T-166/21 del 20 dicembre 2023 (ADSPMLO contro Commissione Europea). Riflessioni e conferme	»	44
3. Il ruolo degli organi di governo delle ADSP nel rilascio di concessioni e autorizzazioni e negli altri ambiti di attività economica. Sintesi	»	47
4. Le altre attività di carattere economico di competenza delle ADSP	»	50
3. I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE E LORO MODALITÀ DI EROGAZIONE	»	52
1. Modalità di erogazione dei servizi di interesse generale	»	52
2. I servizi di interesse generale nei porti e il Regolamento UE n. 352/2017	»	54
3. I servizi di interesse generale: assenza definitiva e loro inquadramento unionale	»	59

4. Il concetto di autonomia finanziaria dei porti nella disciplina unionale	pag. 65
5. I servizi di interesse generale e il TUSP	» 68
5.1. Le società a partecipazione mista pubblico privata (art. 17 TUSP)	» 69
5.2. Le società in house	» 69
6. Aiuti di stato, infrastrutture portuali e impatti sul canone	» 72
6.1. La possibile presenza di aiuti di stato in ambito portuale	» 73
6.2. La valutazione dell'intensità dell'aiuto: l'importo massimo ammissibile	» 76
4. I CANONI DEMANIALI MARITTIMI	» 79
1. Il Decreto Ministeriale del 19 luglio 1989	» 79
1.1. Il Correttivo volumetrico (artt. 1.2. e 2.1)	» 80
1.2. Calcolo del canone sui valori del D.M. 1989: casi pratici	» 80
2. Il D.L. n. 400/1993 (convertito con modificazioni con L. n. 494/1993)	» 83
2.1. L'aggiornamento ISTAT previsto dal D.L. n. 400/1993 e dalla Legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria per l'anno 2007)	» 84
2.2. Ulteriori interventi della Legge Finanziaria per il 2007 e modifiche successive	» 89
2.3. I canoni minimi e le nuove modalità di adeguamento ISTAT: il c.d. "Decreto Asset" del 2023	» 90
3. Quadro di sintesi a livello nazionale	» 94
4. I canoni demaniali nel Codice della Navigazione e nella Legge portuale	» 97
5. Il canone demaniale dei terminal operator del porto di Genova: un modello di riferimento del settore	» 98
5.1. Valorizzazione delle aree e dei beni	» 99
5.2. Investimenti del concedente	» 100
5.3. Investimenti del concessionario	» 101
6. I "nuovi" canoni demaniali per i concessionari terminalisti: il D.M. n. 202/2022 e l'attività regolatoria di ART	» 102
6.1. La possibile compresenza dei due regimi tramite la previsione di correttivi regolamentari ai vigenti accordi locali	» 104
6.2. Esempio applicativo di calcolo del canone demaniale nella duplice componente fissa e variabile	» 110
7. I canoni delle imprese operanti nel settore della cantieristica navale	» 112
8. Le altre entrate delle ADSP	» 113
5. LE AUTORIZZAZIONI PORTUALI	» 116
1. Le autorizzazioni ex art. 16 L. n. 84/94: le operazioni e i servizi portuali	» 116
2. La natura giuridica delle operazioni portuali	» 122

3. Il D.M. n. 585/1995: le operazioni portuali	pag. 124
3.1. Il rilascio	» 124
3.2. Le tariffe	» 126
3.3. Il canone autorizzativo	» 127
3.4. La revoca/sospensione dell'autorizzazione	» 127
4. Il D.M. n. 132/2001: i servizi portuali	» 129
5. Il rilascio congiunto dell'autorizzazione ex art. 16 e della concessione ex art. 18	» 132
6. Il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili	» 133
7. L'autoproduzione delle operazioni portuali da parte del vettore marittimo	» 136
8. Le autorizzazioni del settore della cantieristica navale nel porto di Genova: la "Licenza di impresa"	» 141
8.1. Gli effetti dell'ottenimento della Licenza di impresa	» 144
9. Le autorizzazioni ex art. 68 Cod. Nav.	» 146
6. LE CONCESSIONI DEMANIALI	» 149
1. Inquadramento generale e struttura fondamentale del rapporto concessorio	» 149
2. Le diverse tipologie di concessioni demaniali	» 153
2.1. Le concessioni codicistiche	» 154
3. La concessione portuale ex art. 18 Legge n. 84/94	» 158
3.1. Caratteri distintivi della concessione portuale	» 158
3.2. Le tipologie di concessioni portuali	» 162
3.3. I destinatari della concessione portuale	» 164
3.4. La segmentazione del ciclo portuale	» 166
4. La modalità di affidamento delle concessioni ex art. 37 Codice della Navigazione	» 170
7. LA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI PORTUALI E IL RUOLO DEL PIANO DI IMPRESA	» 176
1. L'adozione del Decreto interministeriale MIT/MEF n. 202/2022	» 176
2. Le disposizioni di immediata applicazione del D.M. n. 202/2022	» 179
2.1. Modifica del contenuto della concessione demaniale (art. 6) e l'art. 24 RECN	» 179
2.2. Vicende soggettive successive al rilascio della concessione (art. 7)	» 182
2.3. Avvicendamento dei concessionari demaniali (art. 8)	» 184
2.4. Attività di verifica dell'autorità concedente (art. 9)	» 185

3. Le disposizioni di futura applicazione del D.M. n. 202/2022	pag. 189
3.1. La disciplina di gara: i fondamentali economici	» 190
3.2. Il percorso comparativo e l'analisi multicriteriale	» 192
4. Il piano di impresa: un modello per il valutatore pubblico	» 199
8. LA DETERMINAZIONE DELLA DURATA CONCESSORIA E LE ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIE SUL PEF	» 206
1. Il problema della determinazione della durata concessoria	» 206
2. L'utilizzo dell'analisi finanziaria nelle valutazioni delle istanze di concessione portuale: quale grado di compatibilità con i PPP?	» 210
3. Le analisi economico finanziarie sul PEF ai fini delle valutazioni previste dal D.M. n. 110/2023 e dall'attività regolatoria di ART	» 219
3.1. Il rendiconto finanziario e la determinazione dei flussi di cassa	» 221
3.2. Il Valore Attuale Netto (VAN) e il Tasso Interno di Rendimento (TIR) nella valutazione di convenienza economica	» 226
3.3. Il WACC (Weighted Average Cost of Capital) e il suo significato	» 228
3.4. La verifica della sostenibilità finanziaria	» 233
4. Le possibili modifiche al piano di impresa e al PEF in vigenza di concessione	» 235
5. La Delibera ART n. 242/2025, ovvero l'irrisolto problema della determinazione della durata concessoria	» 241
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	» 245

PREFAZIONE

Questo lavoro nasce sulla scorta di una lunga esperienza acquisita nell'ambito del settore economico dell'ex Autorità Portuale di Genova e di società portuali a essa collegate, ampliatasi poi allo scalo di Savona-Vado Ligure successivamente alla riforma portuale del 2016, istitutiva, fra le altre, dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale. Proprio a seguito della novella apportata alla L. n. 84/94, e delle evoluzioni normative progressivamente introdotte nel corso degli anni, si è affermata in modo sempre più incisivo una disciplina trasversale integrata che necessita di competenze di carattere economico e finanziario che a loro volta non possono prescindere da solide conoscenze del diritto marittimo-portuale su cui necessariamente le analisi economiche vanno a innestarsi.

Il costante affermarsi di una giurisprudenza unionale in materia degli aiuti di Stato, i significativi sviluppi intervenuti nella regolazione dei servizi di interesse generale, le recenti sentenze del diritto unionale circa la qualificazione giuridica delle Autorità di Sistema Portuale e, da ultimo, la riforma intervenuta nelle modalità di assegnazione delle concessioni terminaliste tramite l'adozione del "famoso" Decreto ministeriale previsto dall'art. 18 della Legge n. 84/94 (che ha visto la luce soltanto pochi anni fa dopo quasi tre decenni di attesa, poi ulteriormente affiancato da un coevo regolamento), impongono oggi, non soltanto agli enti concedenti, ma anche agli stessi operatori terminalisti, un approccio nuovo al tema della gestione del demanio portuale, che non può più ridursi a un'attenta e puntuale applicazione della legislazione portuale del diritto amministrativo e codicistico (Codice della Navigazione e suo regolamento attuativo, peraltro decisamente risalenti), ma che richiedono alle ADSP l'adozione di metodologie nuove, di carattere più proattivo e volte al risultato, come insito nella recente evoluzione della normativa di settore.

Il fatto che oggi ci si trovi di fronte a una divaricazione tra ciò che la legge richiede alle ADSP in tema di regolazione strettamente pubblicistica del proprio operare – imponenti sono le disposizioni cui queste ultime sono state sottoposte in modo crescente all’indomani della loro qualificazione come pubbliche amministrazioni in senso proprio, finalità di fatto estranea agli intendimenti del legislatore del 1994 – e ciò che la giurisprudenza unionale afferma in merito alla qualificazione degli enti portuali, considerandoli, sostanzialmente, quali enti pubblici economici a tutti gli effetti, la dice lunga sugli innesti normativi che sono affermati nel corso degli anni, non soltanto per via ministeriale, ma anche a opera di autorità regolatorie esterne alle ADSP, il cui approccio alla materia delle concessioni, delle autorizzazioni e di taluni servizi di interesse economico generale risulta invece spiccatamente economico, quando non (eccessivamente) finanziario, sia nella metodologia utilizzata, sia negli obiettivi perseguiti.

Prendendo spunto da quanto ampiamente consolidato nel settore del partenariato pubblico-privato, ciò che qui va sottolineato è che nell’ambito delle concessioni portuali (con ciò intendendosi le concessioni di maggiore rilievo in quanto direttamente coinvolte nel trasferimento delle merci all’interno della più ampia catena logistica di cui il porto è componente relevantissima, ma non unica) sta nascendo una nuova disciplina “ibrida” che andrà affrontata necessariamente secondo paradigmi multidisciplinari evoluti, ove le consolidate competenze giuridiche di tipo classico non saranno più sufficienti a garantire una coerente *managerialità di risultato* rispetto a quanto viene oggi richiesto per valutare e comparare le proposte imprenditoriali di sfruttamento di aree e banchina in ambito portuale, vista la crescente complessità e tecnicità economica insita nella nascente normativa in materia.

Oggi stiamo però assistendo, in termini decisamente accelerati rispetto al passato, a un deciso salto di qualità, sia sotto il profilo interpretativo/valutativo come richiesto dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti, sia dal punto di vista meramente applicativo; si pensi, sotto questo ultimo profilo, alla complessità che gli enti portuali debbono affrontare nella determinazione dei canoni demaniali, su cui si è innestata una crescente stratificazione di norme (al riguardo, si ricorda soltanto la duplice contabilità, di fatto, richiesta per la sola determinazione degli annuali adeguamenti ISTAT) e sfociata oggi, almeno per i canoni dei futuri concessionari terminalisti, in una disciplina ministeriale specifica che li distingue in una duplice componente, fissa e variabile, nel solco di una linea di indirizzo

che appare tanto condivisibile quanto delicata e complessa nella sua più efficace applicazione. E sottacendo delle technicalità economico finanziarie da applicarsi nelle procedure di rilascio degli atti di concessione a favore degli aspiranti terminalisti.

Lungi dal voler presentare un testo esaustivo e dettagliato di tutte le complesse e articolate tematiche oggetto d'analisi, le pagine che seguono costituiscono soprattutto una testimonianza e una modalità d'approccio più contemporanea ai temi portuali da parte di chi, approdato alla materia dal versante economico, ha dovuto approfondire la disciplina giuridica marittimo portuale su cui le valutazioni tecniche si vanno a innestare, dando vita a un mix nuovo di sensibilità e competenze che nel prossimo futuro dovranno convivere e dialogare al meglio.

È in detto contesto che si vuole collocare questo manuale, a oggi mancante, pur nel vasto panorama scientifico di settore, con l'esplicito obiettivo di tentare una prima sistematica compenetrazione tra discipline demaniali tanto contigue e oggi più che mai sovrapposte, ma comunque diverse nella metodologia d'analisi e nei presupposti di apprendimento.

1. La disciplina post-unitaria e l'evoluzione dei traffici portuali

La prima normativa post-unitaria rappresentava un demanio portuale dai contorni incerti e frammentati, sostanzialmente costituito da un insieme di porti emporio, ovvero mercati locali nella cui cinta si risolveva quasi integralmente il complesso delle funzioni a cui lo scalo era destinato, anche se si trattava di un processo che sarebbe presto destinato ad acquisire nuovi attributi connotandone più puntualmente la funzione commerciale in via di rapida evoluzione.

Già il Codice Civile del 1865 non dettava una definizione di porti, lacuna tutt'oggi presente nella legislazione attuale, facendoli rientrare nell'elencazione dei beni demaniali necessari dello Stato assieme ad altri beni del demanio marittimo, del demanio fluviale, del demanio stradale e militare (art. 822 C.C. e art. 28 Cod. Nav.); questa indefinita demanialità probabilmente ha costituito un elemento positivo, salvando il porto come tale e la sua legislazione, considerate le radicali trasformazioni che ne avrebbero mutato per sempre la fisionomia all'interno del sistema demaniale. A ciò si aggiunga il fatto che il vigente Codice Civile prevede che i porti, in quanto demaniali, non possano «*formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano*» (art. 823 C.C.), ovvero, solitamente, tramite il rilascio di una concessione.

Sia il Codice Civile del 1865, sia la coeva legge sui lavori pubblici non prevedevano competenze per la gestione dei porti e per le opere realizzate al loro interno; del pari, mancava una disciplina della concessione dei beni del demanio marittimo e delle opere marittime, mentre erano disciplinati,

¹ Il presente Capitolo si fonda principalmente sui lavori di Carlone (2021), Brambilla (2013; 2022), Carbone, Munari (2019) e Ragusa (2022).

proprio dalla legge sui lavori pubblici, i meccanismi di finanziamento tra lo Stato e le amministrazioni locali delle opere portuali sulla base di una classificazione dei porti stessi, suddivisi in classi, la cui struttura, a grandi linee, permane ancora a oggi nella Legge n. 84/94 e s.m.i. (di seguito anche “Legge portuale”). A tale mancanza sopperirà, anche se in modo parziale e lacunoso, il Codice della Marina Mercantile del 1865 il quale, ai fini della presente analisi, si distingueva rispetto alle impostazioni precedenti in quanto contemplava il rilascio di concessioni di tratti di spiaggia in favore di costruttori per la realizzazione di nuovo naviglio, rinviandone la disciplina a una successiva fonte regolamentare che sarebbe arrivata solo nel 1879, a seguito della modifica del Codice della Marina Mercantile del 1877.

Infatti, il precedente Codice del 1865 negava che i beni del demanio marittimo, ivi inclusi i porti, potessero essere oggetto di occupazioni permanenti, se non in forza di una legge speciale; era ammessa esclusivamente la concessione di beni e pertinenze demaniali per occupazioni temporanee, e comunque revocabili *ad nutum* per mezzo di Decreto Reale, senza pertanto giungere a regolarne le modalità esecutive.

Per quanto concerne invece le operazioni portuali di carico e scarico delle merci da svolgersi all'interno dei porti, il C.M.M. attribuiva all'amministrazione portuale funzioni esclusivamente di polizia, lasciando gli operatori svincolati da regole particolari in relazione alla prestazione di tali servizi, ferma comunque restando la revisione del pagamento dei diritti per l'uso delle infrastrutture del porto. Nel caso in cui le suddette infrastrutture meccaniche risultassero di proprietà di terzi era necessario un accordo col proprietario pubblico (ad esempio il Municipio, le Camere di Commercio, ecc.), nel caso invece in cui i suddetti mezzi risultassero di proprietà di un operatore era necessario l'ottenimento di una licenza temporanea per il tempo necessario richiesto.

Lo sviluppo dei traffici commerciali internazionali di quegli anni, grazie anche all'apertura del canale di Suez del 1859, e portata a compimento nel 1867, imponevano una posizione di politica economica sul fronte marittimo più decisa, specie se si considera l'avviato percorso di riconversione della flotta commerciale dalla vela (in quegli anni al suo massimo splendore) al vapore, attraverso il legame tra i protagonisti dello *shipping* e dell'alta finanza dell'epoca che stava ponendo le basi per una cultura proto logistica che poi avrebbe anche assunto le vesti di vera e propria teoria economica nei primi anni del '900.

È evidente che l'industria del vapore, che presupponeva la realizzazione di scafi in metallo, richiedeva ben altri tipi di concessioni rispetto

a quelli necessari alla cantieristica del naviglio in legno; di fronte a tale questione e a molte altre – fra tutte si ricorda, a titolo di esempio, la crescente concorrenza tra il traffico di costa e il trasporto ferroviario – lo Stato manterrà una posizione arretrata, come lo dimostrano le scelte politiche che hanno contribuito all’emanazione del nuovo Codice della Marina Mercantile modificato nel 1877 e il relativo regolamento di esecuzione del 1879 i quali, pur integrando la disciplina previgente, conservavano inalterato lo spirito originario della prima codificazione.

Pur mantenendo fermo il generale regime di indisponibilità, da parte dell’Amministrazione marittima, di aree costiere per *concessioni perpetue*, viene ora ammesso che i concessionari temporanei possono eseguire su di esse opere di “natura stabile” anche di *singolare importanza*; il legislatore prende probabilmente coscienza di quanto stabile sia l’interesse della nuova borghesia per l’efficienza degli scali, consapevole dei capitali che tale interesse può traghettare verso la realizzazione di opere marittime sempre più tecnicamente evolute. Sotto il profilo sistematico, le maggiori novità derivavano però dal relativo regolamento del 1879 nel cui ambito, al di là della preferenza attribuita alle concessioni di aree demaniali destinate all’uso delle industrie marittime, occorre rilevare che recava comunque una previsione di ordine residuale, consentendo indistintamente il rilascio di concessioni di tutti i beni del demanio marittimo per *qualsiasi uso*.

Al di là della preferenza accordata alle industrie marittime (cioè, alla manifattura e non ancora alla movimentazione portuale), la legge però non specificava quali potessero essere gli altri usi possibili delle aree demaniali, a eccezione delle concessioni brevi. È certo però da un lato che venivano incluse espressamente, tra i beni concedibili, le aree portuali, e dall’altro che, soltanto in ipotesi di concorrenza di domande, assumeva formalmente rilievo la destinazione che il privato intendeva imprimere all’area marittima; solo in questo caso, infatti, l’amministrazione doveva avere riguardo agli interessi locali prima di procedere con la selezione delle domande.

Se la materia degli usi dei beni demaniali marittimi, tra cui quelli portuali, trovava miglior disciplina rispetto alla legislazione previgente, la disciplina delle operazioni portuali era invece lasciata interamente all’iniziativa privata, sicché la regolamentazione di tali operazioni veniva, in un certo senso, assorbita dalla disciplina degli usi cui venivano soggette le aree su cui tali operazioni dovevano essere eseguite.

Alla fine dell’800, i grandi mercantili a vela rappresentano una mezzo di trasporto ormai al termine del proprio ciclo di vita, mentre le navi a elica con propulsione a turbina e con scafi in metallo guadagnano un po-

sto pressoché esclusivo sulle rotte di navigazione del globo, aumentando la propria stazza, il tonnellaggio dei carichi e richiedendo adeguamenti delle strutture portuali: i segni del cambiamento sono evidenti nelle aree adiacenti al porto dove le concessioni per industrie siderurgiche e meccaniche hanno iniziato a prendere il posto della vecchia cantieristica navale e ne occupano adesso la posizione di preferenza accordata dalla legge.

Il principale problema a cui la legislazione allora in vigore non offriva soluzioni riguardava il congestionamento dei moli, innescato dall'aumento della stazza delle navi e dalla conseguente quantità di merce trasportate, oltre che dalla nascita di linee regolari di navigazione. Questo nuovo scenario aveva indotto all'affermazione della consuetudine di scaricare la merce alla rinfusa sulla calata, sulle chiatte o sui pontoni, affidando a un raccomandatario o agente l'incarico di effettuare le operazioni di consegna che si sarebbero dovute svolgere sulla coperta o lungo il bordo della nave.

Ben presto le vecchie modalità di esecuzione delle operazioni portuali relative al carico e scarico della merce si rivelarono del tutto inadeguate, peraltro accompagnate da una disciplina del lavoro in porto che lasciava molto a desiderare: le maestranze non unite, ma in libera concorrenza tra loro nella corsa all'accaparrarsi il lavoro, davano luogo il più delle volte a disordini che potevano arrivare persino all'arrembaggio delle navi, a manomissione e a furti. Da ciò si giunse progressivamente a introdurre un'apposita disciplina normativa delle operazioni portuali, inizialmente nel 1929, ove si introdusse il concetto di operazioni di trasbordo e di movimento in genere delle merci nei porti, nozione che trovò la propria collocazione normativa nella successiva regolamentazione del Codice della Navigazione del 1942 e nel relativo Regolamento di Esecuzione del 1952.

Risultava via via più evidente che le aree portuali erano divenute risorse economiche, beni produttivi a tutti gli effetti che necessitavano di una gestione alla stregua di un bene di impresa. Ma così come risultava impossibile, dalle norme di legge, sostenere che questa gestione fosse funzione implicitamente attribuibile ad amministrazione alcuna, allo stesso modo l'assenza di una disciplina nel codice della Marina Mercantile rendeva di fatto impossibile affidare in concessione a privati la gestione dei punti di approdo e delle operazioni che presso questi si svolgevano.

Diversa impostazione fu riservata alla concessione di costruzione e gestione di opere marittime, recepita con l'approvazione di un Testo Unico del 1885 e del relativo regolamento di attuazione del 1904 (che in buona parte sopravviveranno per oltre un secolo), in cui veniva non solo disciplinata, ma anche sollecitata la realizzazione degli investimenti per la co-

struzione e sviluppo delle infrastrutture portuali mediante la concessione di costruzione, pur senza la possibilità di una remunerazione tramite affidamenti in gestione esclusiva, che arriverà soltanto con Regio Decreto del 1904, consentendo pertanto ai concessionari di recuperare gli impieghi impiegati per la realizzazione delle opere marittime, mediante l'uso delle opere stesse, che rimanevano in capo alla concessionaria per tutta la durata della concessione, acquisendo al termine la natura di bene del demanio².

Ma il disegno organizzativo tratteggiato dalla legge, lungi dal garantire, tramite l'accentramento decisionale, un'amministrazione efficiente, scindeva tra più apparati ministeriali (quello della Marina Mercantile da una parte e quello dei Lavori Pubblici dall'altra) l'articolato e laborioso percorso procedimentale, allontanando il centro dello Stato dal territorio; il complementare e incerto ruolo delle amministrazioni rendeva così difficili e sporadici gli interventi di adeguamento infrastrutturale nei porti, oltre che disarmonico il loro raccordo con le vie di collegamento con l'entroterra, e in cui risulta del tutto assente una prospettiva di pianificazione portuale e dei trasporti.

Anche gli incentivi previsti dalla legge, ovvero la possibilità di accordare, assieme alla concessione di costruzione anche la tassa supplementare di ancoraggio, risulta del tutto insufficiente a far nascere un interesse privato in tal senso.

2. L'istituzione del Consorzio Autonomo del Porto di Genova del 1903

La principale critica cui si esponeva il complesso normativo sino a qui delineato consisteva nell'assenza di una stabile programmazione delle opere portuali, a cui si aggiungeva l'incapacità di risolvere le carenze strutturali cui soffrivano i porti italiani, particolarmente accentuate, come

² Il procedimento di concessione in parola risultava di particolare complessità poiché adesso partecipavano sia il soggetto che aveva la potestà di concedere l'opera pubblica, sia l'amministrazione proprietaria del bene. In sintesi, era previsto che all'amministrazione preposta ai lavori pubblici spettasse la valutazione del progetto e del piano finanziario, mentre all'amministrazione marittima veniva attribuito il compito di concedere nelle forme usuali le zone acquee o aree di pertinenza del demanio marittimo; infine, l'atto di concessione veniva emesso con Regio Decreto.

accennato, dal mutamento della flotta commerciale e dall'aumento dei traffici. A ciò si aggiungevano le pressioni esercitate da quello che oggi potremmo definire un *cluster* di imprenditori e di amministrazioni gravitanti attorno allo scalo ligure, che reclamava un cambiamento di rotta, specie in termini di maggior autonomia territoriale, considerato il differente status di cui avrebbe dovuto godere il porto genovese i cui interessi coinvolgevano numerosi *stakeholders* ben localizzati nell'area nordoccidentale.

A tali problemi si tentò di dare una risposta intervenendo sul maggior scalo del paese, con l'istituzione del Consorzio Autonomo del Porto di Genova (CAP) del 1903, organismo a cui la legge non dava un'espressa qualificazione giuridica, ma la cui natura di ente pubblico era implicita nella definizione dei suoi organi, nella loro composizione e nelle attribuzioni conferite al CAP dalla legge. Per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, il Consorzio era dotato di ampia autonomia finanziaria, regolatoria e pianificatoria, oltre che progettuale (sotto quest'ultimo profilo si ricorda soltanto il Regio Decreto del 1926 che attribuiva al Consorzio anche una funzione di progettazione delle opere di ampliamento del porto, prima riservata al Governo che da quel momento sarebbe intervenuto solo in fase di approvazione)³.

Per quanto concerne il primo punto, il Consorzio beneficiava di un contributo annuo perpetuo che lo Stato era tenuto versare, correlato alla quantità di merci imbarcate e sbarcate, in luogo del precedente concorso alle spese previsto dalle leggi speciali, che si sommava ai proventi derivanti dalle concessioni e dall'affitto di fabbricati, magazzini, mezzi meccanici, ecc., vale a dire i proventi connessi allo sfruttamento economico di beni demaniali. A ciò si affiancava un'autonoma potestà impositiva di "speciali tasse portuali", potendo inoltre ricorrere al credito e ad altre operazioni finanziarie.

Per quanto riguarda il secondo punto, ciò che connotava con maggiore evidenza il Consorzio sin dalle sue origini era la titolarità di una vastissima potestà regolamentare definita dalla legge istitutiva; benché tenuto all'osservanza delle disposizioni della normativa sui lavori pubblici, del Codice della Marina Mercantile e delle leggi di contabilità, nell'esercizio delle sue attribuzioni e facoltà il Consorzio non era obbligato a riportare i preventivi pareri degli altri corpi dello Stato di allora, né era soggetto ai

³ Si noti che le funzioni esercitate dagli enti portuali, tra cui quello genovese, venivano svolte, in primo luogo secondo le leggi istitutive degli enti medesimi, e in via residuale in applicazione del Codice della Navigazione e del relativo regolamento di attuazione, ponendo così operare ampiamente in deroga alla normativa codicistica.

riscontri e controlli preventivi della Corte dei Conti e delle amministrazioni centrali previsti dalle leggi e dai regolamenti allora in vigore.

Invero, la legge istitutiva, pur non attribuendo al Consorzio la gestione diretta delle attività portuali, apriva alla possibilità che il Consorzio se ne ingerisse, attraverso l'espresso affidamento dei relativi compiti di coordinamento e miglioramento, i quali, già da subito, si tradussero nell'emanazione di un Decreto del Presidente del Consorzio del 1904 recante il regolamento per l'imbarco di sbarco e il facchinaggio delle merci all'interno del porto di Genova (in particolare di carboni minerali)⁴.

Inoltre, il suddetto regolamento riservava al Consorzio il potere di limitare il numero dei lavoratori nel porto e di mantenerlo nella misura che, secondo le varie circostanze e necessità (mai precisate), esso riteneva ottimale. Con lo stesso provvedimento si stabiliva l'obbligo dei lavoratori portuali di riunirsi in Compagnie⁵, le cui modalità di costituzione erano anch'esse fissate dalla fonte regolamentare; l'avviamento al lavoro doveva essere disposto da un organo del Consorzio stesso su richiesta dei commercianti o di chi per essi abbia necessità di avvalersi dei *carbunè*. Venivano così istituiti un monopolio per la fornitura di manodopera portuale in favore delle compagnie portuali e, allo stesso tempo, un monopolio della gestione delle operazioni di carico e scarico delle merci in favore dello stesso Consorzio.

A fronte del ricorso mosso contro il regolamento da alcuni commercianti e dall'Associazione Generale del Commercio, fu chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dello stesso il Consiglio di Stato, il quale respinse il ricorso non sulla base delle motivazioni addotte dal Consorzio (il potere esercitato derivava da prerogative della propria legge istitutiva), ma

⁴ Atteggiamento diametralmente opposto si rinverrà nella Legge portuale del 1994 in cui, pur non specificando in modo puntuale le attività di natura economica di competenza delle autorità di sistema portuale («Essa può assumere partecipazioni a carattere societario di minoranza iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali funzionali allo sviluppo del sistema portuale»), verrà cristallizzato, questa volta in senso contrario, il divieto di poter svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività a esse strettamente connesse (art. 6.11 della Legge n. 84/94). Sul punto, in particolare, si tratterà più diffusamente in seguito.

⁵ La Compagnia Unica del porto di Genova o, più esattamente, Compagnia Unica fra i Lavoratori delle Merci Varie (CULMV), è la principale e più antica società di servizi attiva nel porto di Genova, fondata con decreto del Presidente del Consorzio n. 2296 emesso in data 7 dicembre 1946. La sua costituzione si era resa necessaria all'indomani della Seconda guerra mondiale per riorganizzare il lavoro delle diverse compagnie operanti nel porto di Genova, da quella dei *carbonini* a quella degli addetti alle merci varie. L'«Unica», come viene ancora oggi chiamata, trae origine dalla Compagnia detta dei *Caravana*, fondata nel 1340 per raggruppare la manovalanza adibita allo scarico delle merci dai velieri.

in forza di argomentazioni che si riveleranno ben più significative ai fini della qualificazione giuridica delle operazioni portuali.

Richiamato in sentenza (“Sentenza Bodoano e altri contro il CAP” del 1906) il principio generale della libera concorrenza e della libertà di lavoro, il Consiglio di Stato, pur scartando la possibilità che il potere esercitato dal Consorzio trovasse una ragione nella propria legge costitutiva, lo aveva ritenuto comunque legittimo sulla base del concorso tra il carattere demaniale del porto e lo scopo dell’ente stesso.

Infatti secondo il Consiglio di Stato il porto è “*una cosa di demanio pubblico*”, sia per la parte costituita da calate, moli, banchine ecc., sia per gli specchi acquei protetti dai moli e dalle altre opere di difesa della costa; non solo, ma l’attività portuale del carico e scarico della merce non poteva essere abbandonato all’iniziativa privata e da questo punto di vista il Consorzio svolgeva proprio il compito di sovrintendere all’uso comune del bene “porto” considerato pertanto un **pubblico servizio**.

Pertanto, si trattava di un’impostazione giuridica ove la caratteristica di demanialità del porto ineriva non solo il bene pubblico, ma anche la funzione pubblica a cui detti spazi venivano destinati. Detta diversamente, posta la demanialità pubblica del porto, altrettanto pubbliche dovevano essere considerate le operazioni portuali ivi esercitate.

Si compiva così un salto concettuale rispetto al sistema allora vigente, dando per scontato un modello pubblicistico di regolazione dei beni demaniali che non era in precedenza mai comparso in alcuna pronuncia giurisprudenziale; tale prospettiva giocò infatti un ruolo decisivo affinché la disciplina delle operazioni portuali assumesse una valenza centrale nella regolazione dei porti in quanto comportanti un servizio pubblico e pertanto necessariamente regolate da una amministrazione pubblica.

La soluzione adottata per il porto di Genova non rimarrà isolata, anche se rappresenterà comunque un *unicum* nel panorama nazionale poiché nessun’altra amministrazione portuale riceverà mai un novero di attribuzioni tanto vasto quanto quello del Consorzio. In particolare, la riserva del lavoro portuale venne successivamente estesa a tutte le categorie di lavoratori, introducendo, come detto, l’obbligo di raggruppamento dei lavoratori portuali in Compagnie, principio che poi verrà addirittura recepito nel Codice della Navigazione del 1942, rappresentando una costante dell’organizzazione del lavoro nei porti commerciali italiani fino alla riforma del 1994⁶.

⁶ Infatti, con la riforma portuale del 1994, venne abrogato tutto l’impianto previsto dal Titolo III, Capo IV del Cod. Nav. (artt. 108-112) ove era disciplinato il “Lavoro Portuale” e

A ben vedere l'esigenza di regolare le operazioni commerciali nei porti sembrava insito soprattutto nella stessa natura demaniale del porto di cui l'amministrazione era *ex lege* titolare; infatti i possibili disordini conseguenti a una utilizzazione lasciata esclusivamente in mano agli operatori del mercato, le esigenze di tutelare l'ordine pubblico garantendo un ordinato svolgimento delle operazioni portuali (si ricordi ancora l'esperata concorrenza per l'accaparramento del lavoro), anche ponendo in relazione la dimensioni dei traffici e la corrispondente numerosità degli organici, giustificavano ampiamente la sottoposizione all'amministrazione della gestione del lavoro portuale, tutelando nello stesso tempo i lavoratori dei porti.

Addirittura, in sede giurisprudenziale, il Tribunale di Genova (1989) non ha ritenuto di ostacolo alla riserva del lavoro portuale l'applicazione dell'art. 43 Cost., sia in quanto la nozione di impresa ivi contenuta deve essere interpretata in senso lato, sia soprattutto perché, sebbene il lavoro portuale non potesse considerarsi un *servizio pubblico essenziale*, esso certamente si riferiva a un più ampio servizio pubblico costituito dall'attività portuale considerata nel suo complesso.

Si noti ancora come il dibattito *ante* riforma del 1994 era essenzialmente concentrato sulle operazioni portuali e sulle diverse problematiche con-

tra le cui norme spiccavano proprio la riserva del lavoro portuale a favore esclusivo delle Compagnie (art. 110), le quali potevano essere titolari, in via diretta, di concessioni per lo svolgimento di operazioni portuali per conto terzi. Nel caso a operare per conto proprio o di terzi fosse stata una impresa, previo rilascio di autorizzazione *una tantum* o licenza abituale ovvero di concessione – di validità annuale – essa avrebbe dovuto comunque avvalersi delle maestranze portuali in caso di necessità (quindi non obbligatoriamente qualora le proprie maestranze fossero risultate sufficienti). Senza addentrarsi eccessivamente sul regime autorizzatorio/concessorio previgente, ciò che si vuole evidenziare è che negli scali di maggior rilievo dotati di enti portuali ai quali la relativa legge avesse attribuito, in combinazione con l'art. 111 Cod. Nav., la competenza allo svolgimento di dette operazioni, la funzione della concessione per l'esecuzione delle operazioni svolte per conto terzi aveva la forma di una *sostituzione dell'amministrazione portuale a favore di un soggetto privato*, rimarcando, ancora una volta, il loro carattere eminentemente pubblicistico. Va altrettanto segnalato che non in tutti gli scali del Paese gli enti avevano la competenza allo svolgimento diretto delle operazioni portuali; in tal senso era certamente prevista nel porto di Genova, ove l'ente ha gestito direttamente le operazioni portuali fino al 1968, successivamente poi affidate a proprie società concessionarie, e successivamente, a partire dagli anni '80, alle società per azioni del porto di Genova, sempre in una logica però di natura "sostitutiva" all'ente medesimo. Non era però da escludere che si verificassero anche ipotesi di coesistenza in un medesimo scalo di aree soggette a uso diretto dell'amministrazione e aree concesse ai suoi sostituti, nonché eventualmente ad altre imprese che svolgessero le operazioni portuali per propria libera iniziativa, in posizione pseudo concorrenziale o complementare rispetto a quello dell'ente imprenditore.

nesse allo svolgimento, nella prassi, di tale attività che finì per assorbire qualsivoglia discussione in ordine alla natura e al ruolo delle concessioni di aree demaniali, essendo queste ultime di interesse soltanto relativo per il fatto di essere esclusivamente funzionali allo svolgimento delle operazioni portuali. Ma già nel corso degli anni '60 del secolo scorso si rivelò tuttavia che l'approccio alla disciplina rintracciabile nel Codice della Navigazione, che risaliva a un'epoca in cui era predominante il lavoro manuale dell'uomo, non poteva più ritenersi adeguato rispetto alle nuove tecniche di trasporto marittimo containerizzato e di gestione del commercio che facevano sempre più ricorso a mezzi meccanici, con una sensibile riduzione delle esigenze di manodopera sulle banchine. Nel corso degli anni si era fatta inoltre sempre più insostenibile l'allora disciplina della riserva del lavoro portuale cui erano soggette le imprese nello svolgimento della propria attività, che appariva non solo un ostacolo allo sviluppo dell'iniziativa privata, ma anche in contrasto con l'affermazione dei principi di concorrenza imposti dalla Comunità Europea agli Stati membri.

I porti italiani iniziavano a competere con i porti di altri Stati nei quali stava nascendo un nuovo soggetto imprenditoriale, cioè le cosiddette "imprese terminaliste", per le quali nel precedente sistema non esisteva uno spazio fisiologico produttivo (cioè la possibilità per gli operatori di svolgere in un ciclo produttivo e operativo a carattere continuativo e integrato le operazioni e i servizi portuali) se non tramite l'adattamento e la combinazione di diversi istituti in origine non specificamente previsti per far fronte alle esigenze di detti soggetti⁷. La disciplina frammentata fra i singoli porti, la commistione di poteri regolamentari e imprenditoriali in capo agli enti portuali, l'assenza di alcuna reale possibilità di fare impresa in ambito portuale da parte dei privati diventavano ormai incompatibili con un modello dei traffici marittimi e logistici che andavano progressivamente affermandosi, e con la mobilità di merci e imprese che, grazie alla progressiva attuazione dell'allora mercato unico, potevano scegliere porti più efficienti per i loro traffici, comprimendosi fortemente la storica infungibilità dei porti come vissuta in passato. Se da una parte gli enti portuali gestivano i beni e i servizi in via diretta ovvero tramite proprie società⁸, sostituendosi

⁷ Si trattava, in altri termini, di combinare la possibilità del rilascio della concessione di aree e banchine in esclusiva (art. 36 Cod. Nav.) con il rilascio di accosto preferenziale e con l'autorizzazione a svolgere operazioni portuali per conto proprio ai sensi del relativo RECN, ma si trattava di un'ipotesi sostanzialmente teorica, oltre che molto farraginoso, che infatti non trovò concreti riscontri.

⁸ Se negli anni '80 il porto di Genova riuscì a privatizzare – anche se solo formalmente –

pressoché completamente al libero mercato e distorcendolo fortemente, e se dall'altra il lavoro portuale era soggetto a penetrante regolazione pubblicistica e riservato alle maestranze costituite in compagnie molto forti sul piano politico sindacale e con ampia influenza sull'amministrazione, l'avanzare del progresso tecnologico e logistico, unito alla progressiva containerizzazione dei traffici, stava modificando profondamente le tecniche di carico e scarico delle merci, imponendo un superamento del puro lavoro manuale e il ricorso a mezzi meccanici sempre più automatizzati con sensibile riduzione delle esigenze di manodopera.

A ciò si aggiungeva il fatto che gli enti preposti ai porti maggiori presentavano sistematicamente risultati di gestione in grave *deficit*, anche in ragione dell'impiego di criteri amministrativi più orientati alle istanze di natura politica o sindacale che a un efficiente utilizzo delle risorse pubbliche; il quadro della finanza statale risultava sempre meno in grado di sopportarlo⁹.

È lo sviluppo del traffico per container, unito alla progressiva riduzione di barriere protezionistiche nel commercio internazionale e la contestuale esplosione di fenomeni tecnologici, quali fra tutti quello relativo a internet, che consentono un abbattimento tale dei costi di trasporto a lunga distanza da renderli via via direttamente antagonisti e alternativi ai costi di produzione della merce, consentendo alle imprese multinazionali massicci trasferimenti di produzioni a livello globale, ulteriormente favorito dal progressivo gigantismo navale in atto. Una invenzione, quella del container, assai meno innovativa in termini tecnologici rispetto alla macchina a vapore, consentirà in pochi anni la trasformazione economica globale che né la dismissione della flotta velica, né lo sviluppo delle ferrovie erano riusciti a determinare¹⁰.

L'esercizio delle attività di impresa nel porto mediante la costituzione di società per azioni (le c.d. Società di Sistema), le quali operavano mediante strumenti di diritto comune, pur tuttavia i monopoli garantiti dall'ordinamento, sia per quanto concerne le attività imprenditoriali, sia per quello che concerne il lavoro portuale, rendevano nei fatti poco incisiva, a legislazione invariata, qualsiasi ipotesi di modernizzazione.

⁹ Si può esemplificare tale crisi menzionando un passaggio della pronuncia della Corte dei Conti del luglio del 1980 in cui la Corte sollecitava il Parlamento a una generale riforma del settore, illustrando, fra l'altro, che il CAP di Genova era in tale stato di crisi da determinare il rifiuto di finanziamenti bancari e che esso aveva accumulato perdite economiche e finanziarie per 161 miliardi di lire solo tra il 1983 e il 1986.

¹⁰ Il concetto di "globalizzazione" assunse una solida veste teorica formalizzatasi a seguito di un famoso e altrettanto influente articolo di Theodore Levitt uscito sulla *Harvard Business Review* nel 1983 dal titolo *The Globalization of Markets* nel quale, in particolare, ven-

Nasce, con l'avvento del *container*, la nozione di intermodalità, che offre una spinta decisiva alla modularizzazione del sistema dei trasporti; diventa crescente la necessità da parte delle imprese integrate verticalmente operanti sul mercato del trasporto via mare e su quello terrestre di poter organizzare servizi regolari di linea, che alimenta a sua volta il sorgere di una domanda di fruizione di banchine portuali del tutto nuova, ovvero la necessità di garantirsi la sicurezza di accosto per le proprie navi alle medesime banchine che devono essere dotate di particolari impianti per il celere svolgimento delle operazioni di imbarco e sbarco, con la contestuale minore necessità di far fronte alla manovalanza portuale.

Gli sviluppi accennati hanno trasformato gli scali da luoghi di sosta delle navi e delle merci in spazi funzionali a un loro rapido passaggio verso la destinazione finale. Il porto viene così a essere impiegato quale mera infrastruttura di trasporto e snodo logistico all'interno di una filiera di cui perde l'esclusiva del controllo e del governo e in cui diviene sempre più pressante l'esigenza che il transito delle merci si concretizzi nel modo più rapido ed efficiente possibile in modo da evitare il congestionamento delle operazioni portuali e la creazione di pericolosi colli di bottiglia rispetto al traffico delle merci.

3. Il declino del sistema previgente e l'introduzione della riforma portuale del 1994

Meglio si comprende adesso come il precedente assetto, del tutto inadeguato alle insorgenti istanze tecnico economiche sopra delineate, non contemplava la presenza di un vero mercato delle operazioni portuali, posto che di fronte all'utenza si poneva il binomio costituito dagli enti portuali e dalle compagnie portuali, soggetti "sovrani" nelle rispettive sfere di competenza.

Più raramente, i concessionari erano invece soggetti imprenditoriali privati e in tale ipotesi non era da escludere una sorta di rapporto pseudo concorrenziale tra gli enti imprenditori e talune imprese concessionarie, ma con un rapporto di forze assolutamente sbilanciato a favore dei primi, favoriti dalla loro situazione di supremazia pubblicistica e dalla titolarità

ne fornito uno speciale risalto al ruolo giocato proprio dell'introduzione del contenitore nelle dinamiche e negli sviluppi dei traffici marittimi mondiali.

di ampi e discrezionali poteri normativi e di regolazione del settore. In generale, si riteneva infatti che i concessionari di servizi di interesse pubblico, quali che erano quelli connessi allo svolgimento delle attività portuali, dovessero comunque sottostare alle prerogative a carattere autoritativo da parte dell'amministrazione in ragione del pubblico interesse. Ciò giustificava peraltro la possibilità di revoca della concessione *ad nutum*, anche senza indennizzo, se in presenza di un particolare interesse pubblico.

Per gli operatori privati era pertanto impossibile procedere con qualsiasi forma di pianificazione aziendale delle proprie attività:

- sia in quanto non disponevano di un titolo che consentisse loro di poter disporre in modo pieno libero e continuativo dei beni necessari per il loro ciclo produttivo, attesa la minaccia costante di dover cedere il campo – e soprattutto i beni demaniali utilizzati – ad altri soggetti e ad altre attività ritenute dall'amministrazione più consone al pubblico interesse;
- sia in quanto non potevano disporre di propri dipendenti da adibire allo svolgimento delle operazioni portuali, impedendo loro l'adozione di proprie politiche del personale e rendendo ardua la gestione dei relativi costi;
- sia in quanto l'imposizione delle tariffe alle operazioni portuali rendeva difficoltoso effettuare previsioni sul lato dei ricavi.

Una prima breccia nel vecchio ordinamento fortemente pubblicistico dei porti commerciali avrebbe potuto aprirsi, a fronte delle mutate necessità, per effetto dell'art. 110.5 Cod. Nav., nella parte in cui questa disposizione, pur introducendo la riserva del lavoro portuale, consentiva l'**autonomia funzionale**.

Si trattava, in sostanza, di una dispensa da parte del Ministro dei Trasporti riconosciuta a determinati soggetti, specie se combinata con una concessione in esclusiva di aree e banchine, di poter disporre di un approdo privato nel quale organizzare e gestire liberamente le operazioni portuali senza la necessità di doversi avvalere delle maestranze costituite in compagnie.

Posto che la giurisprudenza riteneva la necessità di verificare caso per caso, stante la formulazione della norma che si riferiva a «*casi speciali stabiliti dal Ministro*», la sussistenza dei requisiti di applicabilità dell'istituto, questi ultimi sono stati perlopiù individuati al ricorrere di alcune condizioni sostanzialmente riconducibili alle caratteristiche tecnico funzionali

dei *porti industriali* ove si era in presenza di un interesse pubblico specifico prevalente in termini di vantaggi economici e sociali rispetto a quello che si riteneva ordinariamente tutelato dal regime giuridico del lavoro portuale in riserva (sempre, pur tuttavia, si restava ancorati all'interno di una comparazione tra interessi pubblici).

Tale condizione pareva essere soddisfatta esclusivamente in presenza di detta fattispecie anche in virtù di concessioni in esclusiva di aree e banchine a favore di industrie costiere, quali, ad esempio, le raffinerie e le acciaierie; in altri termini, si trattava di imprese che erano, nel contempo, ricevitrici, trasformatrici e speditrici di merci, utilizzando in proprio le attrezzature di imbarco e sbarco, operanti per conto proprio (più difficilmente per conto terzi), per le quali tuttavia da più parti si riteneva dovessero comunque ricorrere alle maestranze delle compagnie, considerata la norma di chiusura dell'art. 111 Cod. Nav.

In effetti, nei porti industriali, pur ricadenti in aree demaniali e quindi spazialmente adiacenti ai porti commerciali, funzionavano – e funzionano tutt'ora – scali a favore esclusivo di singole imprese e sottratti agli usi pubblici della navigazione, pur non esistendo un'espressa distinzione giuridica tra i porti industriali e quelli commerciali. In detti ambiti, il ritmo delle operazioni di carico e scarico non doveva adeguarsi alle esigenze del normale traffico portuale, bensì a quelle dell'attività produttiva dell'impresa industriale, per cui non sarebbe esistita una particolare necessità di tutela dei lavoratori in quanto si sarebbe trattato delle maestranze dipendenti dall'impresa con una propria specifica tutela sindacale.

Inoltre, la maggiore specializzazione e meccanizzazione delle navi e dei carichi accompagnata dalla possibilità di impiegare elasticamente il personale in altre fasi del ciclo produttivo industriale, certamente prevalente rispetto alla mera attività di caricazione e scaricazione delle merci e dei materiali, risultò elemento ulteriormente a favore dell'esclusione della riserva, anche se non pacificamente condivisa in dottrina e certamente non condivisa dalle compagnie portuali con cui si consumò un duro scontro.

Nel solco di un'attenuazione della riserva a favore del lavoro portuale concorsero anche una serie di sentenze riguardanti la movimentazione delle merci interna a **magazzini/depositi** o quelle finalizzate al carico dal magazzino al vettore terrestre. La giurisprudenza ha almeno in parte condiviso queste tesi, affermando la libertà dei soggetti titolari di magazzini o depositi portuali di movimentare le merci nell'ambito di dette strutture, ma non all'esterno di esse, con proprio personale, purché non in coincidenza diretta con il carico e lo scarico delle navi. Parimenti ha talora am-

messo che la movimentazione dei contenitori nelle aree retroportuali non demaniali o nei c.d. interporti esulasse dall'ambito della riserva.

Ulteriori dubbi, sia in dottrina che in giurisprudenza, si stavano ponendo circa la possibilità di considerare come ricadente nella riserva anche le operazioni portuali totalmente meccanizzate, ovvero la possibilità da parte del personale di bordo o dell'imprenditore terrestre di utilizzare mezzi meccanici o automatizzati di cui erano dotate le navi o gli impianti di banchina, con esclusione dei mezzi apprestati direttamente dalle compagnie (c.d. autoproduzione).

Nel contesto sopra delineato, a fronte di una crisi del sistema portuale italiano ormai palesatasi senza con ciò potersi ancora scorgere all'orizzonte alcuna reale definizione di una riforma complessiva e strutturale, il Ministro della Marina Mercantile intervenne *medio tempore* con proprio decreto (c.d. *Decreto Prandini* del 1989) che, pur presentato formalmente come integrativo dei decreti istitutivi degli uffici del lavoro portuale (ex art. 109 Cod. Nav.) sostanzialmente ridefiniva le operazioni portuali riservate alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale sopra richiamata e delle evoluzioni tecnologiche e logistiche in atto, escludendo espressamente dalla riserva una serie di operazioni quali, in particolare:

- la conduzione dei mezzi meccanici fissi o mobili non in dotazione alle compagnie o ai gruppi portuali;
- le operazioni altamente meccanizzate che, in base alle dotazioni e ai sistemi tecnologici utilizzati, non richiedono l'impiego di manodopera (ad esempio, l'utilizzo delle gru di bordo);
- le operazioni meramente meccaniche, quali l'aggancio delle manichette o la manovra delle valvole relative al flusso dei prodotti imbarcati o sbarcati a mezzo di tubazioni;
- le operazioni di custodia, aerazione, refrigerazione, pulitura, imballaggio della merce, pesatura, campionatura, (ovvero le operazioni esclusivamente "da magazzino" non connesse con l'arrivo o la partenza della nave).

L'aumento dei conflitti e dei contenziosi da parte delle compagnie sulle banchine indusse le parti alla conclusione di un accordo sindacale due mesi dopo soltanto l'emanazione del suddetto decreto che segnò una almeno parziale rassegnazione dei sindacati rispetto al modo in cui ormai tendevano a ridursi le operazioni portuali riservate, ma che permise a questi ultimi di ottenere in contropartita aperture importanti, tra cui si ricordano: