

Peculiarità del lavoro portuale e riserva di manodopera Disciplina speciale e DLGS 276/2003

La piena liberalizzazione del mercato del lavoro è spesso equilibrata da norme volte a selezionare gli operatori e ad imporre anche nell'ambito dei rapporti commerciali adeguati strumenti atti ad escludere o penalizzare i casi di mancato rispetto dei diritti della manodopera.

Mobilità e flessibilità in un mercato selettivo degli operatori possono convivere con un'accentuata tutela del lavoro. E' ciò che in pratica è accaduto nell'ambito del lavoro portuale. Qui vi è un sistema che in pratica ha visto nascere circa un secolo fa la somministrazione di manodopera ha garantito al lavoro per lungo tempo non solo tutela e dignità, ma anche privilegi rivelatisi a lungo andare anacronistici e comunque antieconomici. Normalmente il lavoro portuale in senso tecnico è definito e quindi ristretto nell'ambito delle operazioni portuali, come fase di integrazione dei trasporti che avvengono via mare. Quindi esso comprende l'attività relativa alle operazioni di imbarco, sbarco, movimentazione merci, attività menzionate dall'articolo 108 del codice della navigazione.[1] Il lavoro così prestato non va pertanto confuso con il lavoro della navigazione che viene prestato esclusivamente a bordo della nave.[2] A tale precisazione si accompagna una definizione più generica di personale marittimo che comprende la gente del mare, il personale addetto ai servizi portuali, e quello tecnico delle costruzioni navali.[3] Non meraviglia, quindi, come il lavoro portuale così inteso, appaia marginale nell'ambito del diritto del lavoro e che spesso esso venga invece trattato nell'ambito del diritto della navigazione. In realtà, notevoli sono gli elementi di contiguità tra questo particolare settore del lavoro e gli istituti della somministrazione e dell'appalto di servizi. L'attività portuale ha da sempre presentato quegli aspetti di variabilità e di non prevedibilità dei carichi di lavoro che oggi richiedono alla prestazione requisiti di flessibilità.

In quest'ottica, il lavoro portuale appare antesignano delle ragioni che hanno consigliato il ricorso alla flessibilità. Particolare interesse suscita la disciplina del lavoro portuale temporaneo, poiché i temi richiamati, divieto di intermediazione di manodopera, appalto e subappalto, da sempre sono stati oggetto di difficile elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.[4]

Da sempre, in particolare, il lavoro nei porti ha richiesto la scissione sin dall'origine tra struttura imprenditoriale e forza lavoro. Queste esigenze non si sono manifestate però in un ambito di ampia deregolamentazione e competitività, che oggi sarebbe definito di precarietà, bensì in un contesto "sicuro", caratterizzato da un marcato controllo pubblicistico e da una stretta regolamentazione corporativa, in situazioni di sostanziale monopolio. Questo regime risale al RDL 15 ottobre 1923 mediante il quale lo Stato si assume l'onere di regolarizzare il lavoro nei porti, limitando il numero dei lavoratori addetti alle operazioni di imbarco, sbarco e trasbordo della merce ed istituendo le compagnie portuali e definendo a loro favore una riserva di lavoro. In base alle disposizioni di cui al successivo RDL 24 gennaio 1929 n.166 e del DM 19 aprile 1929 le nuove compagnie portuali sostituiscono in pieno le vecchie società o associazioni cooperative.[5]

La Compagnia Portuale, oltre ad essere il soggetto imprenditoriale primario nell'ambito delle operazioni portuali, forniva obbligatoriamente il personale – forza lavoro a qualunque altro soggetto imprenditoriale partecipasse alle operazioni portuali. In tal modo, l'intervento della compagnia spaziava dall'appalto di servizi, alla fornitura di personale, al collocamento, all'avviamento. Si verificava in tal modo una situazione istituzionalizzata e quindi lecita di pratiche interpositorie. Il legislatore con apposita norma del codice della navigazione aveva costituito una comunità di lavoratori cui era riservata, entro limiti rigorosi, l'organizzazione del proprio lavoro collettivo. Quindi le modalità della prestazione

di lavoro erano predeterminate da un soggetto non coincidente con il datore di lavoro, che, nell'avvalersi della manodopera fornita dalla compagnia portuale pretendeva solo l'esecuzione dell'attività lavorativa. Si verificava così, similmente a quanto ora accade per la somministrazione, uno sdoppiamento di poteri che concretizzava due rapporti giuridici distinti. Uno intercorreva tra il lavoratore portuale ed il soggetto che si avvaleva della sua opera, l'altro invece atteneva al rapporto tra il lavoratore e la compagnia portuale.

Tale fenomeno però, lungi dal dare luogo a forme di sfruttamento, garantiva la pace sociale, scaricando ogni onere sulla mancanza di concorrenza.

Quella che in definitiva era una mercificazione della forza lavoro non dava luogo a sacche di precarietà e sottoccupazione. Essa era in sostanza compensata da un quadro sostanzialmente immobile di assenza di concorrenza e rigida e di attenta selezione dei soggetti imprenditoriali e degli operatori. Appare evidenziata così la riprova della erroneità di ogni approccio ideologico con i temi della flessibilità.

Le politiche comunitarie ispirate alla salvaguardia della concorrenza lentamente portano però allo scardinamento di questo sistema. Accade così che la Corte di Giustizia censura il sistema italiano di lavoro portuale nel suo aspetto più discutibile, dato dalla coincidenza del soggetto compagnia portuale nel ruolo di imprenditore all'interno del porto e di unico somministratore di manodopera. La pronuncia, di data 10 dicembre 1991, sulla riserva, a favore delle compagnie e gruppi portuali, dell'esecuzione delle operazioni portuali ha efficacia diretta ed immediata nell'ordinamento italiano e determina la non applicabilità di alcune previsioni contenute negli articoli 110 e 111 del Codice della Navigazione.[6]

Ancora una volta significativamente l'intervento era in qualche modo premonitore della successiva pronuncia della Corte di Giustizia che riconosce l'illegittimità del monopolio italiano di collocamento di manodopera.[7]

La tesi della immediata efficacia della sentenza della Corte di Giustizia è stata fatta propria dal Consiglio di Stato (parere 13.05.1992) ed anche dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato (provv. 4062/96 e 2879/95).

Sussiste peraltro un orientamento giurisprudenziale di merito che sostiene come la sentenza della Corte di Giustizia Europea sia riferita esclusivamente ai porti che, costituendo una parte sostanziale del mercato comune, consentano lo sfruttamento di una posizione dominante (così C.d.A. Genova, 30.01.1996). In tale ipotesi, allora, sarebbe disattesa la immediata abrogazione degli articoli 111 e 112 C.d.Nav, mentre spetterebbe al Giudice, di volta in volta, l'individuazione dei porti e delle condizioni di mercato che presentino caratteri di sfruttamento della posizione dominante.

In ogni caso, l'ordinamento italiano si è gradualmente adeguato agli interventi comunitari, a partire dall'abrogazione degli articoli 110 e 111 del Codice della Navigazione avvenuta ad opera della legge 84 del 28 gennaio 1994 sul riordino della legislazione in materia portuale.

Con la legge 89/94, il soggetto portuale ente pubblico economico rinuncia ad ogni attività imprenditoriale, dando luogo alla figura dell'autorità portuale con compiti di mero controllo e di gestione tramite concessioni a terzi delle attività di supporto alla navigazione e di quelle tecnico -manutentive. In particolare, l'art. 21 della legge n.84 del 1994 impone alle compagnie portuali di costituire Società o Cooperative abilitate all'attività di mera fornitura di prestazioni di lavoro

L'attività relativa alle operazioni portuali è invece affidata alle imprese autorizzate ad operare in ambito portuale. Queste ultime sono tenute ad avere un proprio nucleo sufficiente di manodopera e, in caso di bisogno di forza lavoro, possono ricorrere alla somministrazione di lavoro che sarà effettuata da un'impresa o da un'agenzia dedicata in ambito portuale a questa esclusiva funzione, ma anche con particolari modalità ed in forma residua dalle ordinarie agenzie di somministrazione di lavoro. Tale ricorso alla somministrazione di lavoro è ammesso dall'art. 17 comma 6 della legge 84/1994

nell'ipotesi in cui i soggetti a ciò delegati in ambito portuale non siano dotati di sufficiente personale per far fronte alla fornitura di lavoro temporaneo. Dunque, mentre la somministrazione di manodopera è ancora proibita dalla legge 1369/60, essa, a queste condizioni, continua ad essere lecita in ambito portuale.

Viene contestualmente abolita in ambito portuale la liceità di appalti ad alto contenuto di manodopera e, quindi, in violazione della legge 1369/60 da rendersi a favore delle imprese terminaliste.[8]

Nell'ambito degli interventi legislativi che si protraggono dal 1994 al 2000, trova spazio anche l'istituto del distacco a tempo indeterminato finalizzato all'occupazione del personale in esubero a causa del mutato ruolo delle compagnie.

Sempre in tema di distacco e lavoro portuale, il Ministero del lavoro è stato interpellato in merito alla compatibilità della disciplina del distacco introdotta con il DLGS 276/2003 con l'articolo 61 del CCNL Porti che prevede il ricorso al contratto a termine e con la disciplina speciale contenuta all'articolo 17 della legge 28.1.1994 n.84 (che viene fatta salva dall'articolo 86 comma 5 del DLGS 276/2003) . La nota ministeriale intervenuta in proposito esclude la sussistenza di qualsiasi incompatibilità tra la disciplina del distacco e le norme appena richiamate.[9]

Nell'iter evolutivo della normativa del lavoro portuale, per molti versi parallelo a quello dell'ordinamento del lavoro, è particolarmente significativa l'entrata in vigore della legge 196/97 - pacchetto Treu . In tale ambito normativo, per la prima volta è accentuato non solo il parallelismo, ma anche una sostanziale armonizzazione tra la somministrazione di lavoro portuale e quella ordinariamente prevista.

La legge 196/97 presenta in effetti parecchi tratti generali in comune con la disciplina del lavoro portuale. Essi vengono individuati nella necessaria residualità e temporaneità del rapporto e da una pervasiva disciplina dell'istituto affidata alla contrattazione collettiva, che ne disciplina per la gran parte anche i casi di ammissibilità.

Alla contrattazione collettiva sono rimesse pure le limitazioni d'ordine numerico e professionale. Per le ipotesi sanzionatorie, viene invece fatto richiamo alla legge 1369/60.

Tra i molteplici richiami operati dalla disciplina del lavoro portuale alla legge 196/97, è significativa la possibilità per l'impresa fornitrice di lavoro portuale di ricorrere in caso di non disponibilità di personale alle agenzie di cui alla legge 196/97. Tale ipotesi è prevista come residuale.

Questa sostanziale simmetria che permette frequenti raccordi è superata in parte con l'entrata in vigore del DLGS 267/2003 che introduce la somministrazione di lavoro. La Legge "Biagi" prevede in primo luogo come novità la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, resa possibile in tassative ipotesi previste dalla legge, oltre che nei casi individuati dalla contrattazione collettiva. Inoltre la somministrazione a tempo determinato viene affidata agli ampi limiti delle esigenze tecnico-produttive.

La nuova disciplina inoltre non affida più alla previsione di cui alla legge 1369/60 la sanzione per la somministrazione irregolare, ma la disciplina espressamente e direttamente mediante l'articolo 27 del DLGS 267/03.

Nel frattempo, inoltre, con diversi interventi legislativi sono stati rimossi i limiti numerici e di qualifica già previsti dalla legge 196/97. Al fine di evitare sviluppi disorganici, l'articolo 84 del d.lgs. 276/03 crea dei termini di raccordo tra la disciplina della somministrazione nel lavoro portuale e quella ordinaria, sostituendo il precedente richiamo per taluni istituti alla legge 196/1997 con quello al DLGS 276/2003.

Il semplice richiamo così effettuato, non impedisce però che la rilevata asimmetria tra disciplina generale del lavoro somministrato venga a collidere con l'attuale disciplina del lavoro portuale. Nell'ambito della disciplina del lavoro ordinario, è prevista la fattispecie del lavoro somministrato a tempo indeterminato oltre alla somministrazione a fronte di

semplici esigenze tecnico-organizzative. Questa situazione invece, non trova riscontro nell'ambito del lavoro nei porti.

L'auspicio di una disciplina unica, una volta superate le principali peculiarità del lavoro portuale, come la riserva di manodopera, non appare fuori luogo, magari inserendo tra i soggetti somministratori anche quelli specializzati operanti in ambito portuale.

Matteo Belli e Fabio Petracci
Associazione professionale Petracci Marin - Trieste

[1] Sul punto: **Bonardi**, *L'utilizzazione indiretta dei lavoratori*, Franco Angeli, 2001, 322

[2] Vedasi: **Righetti**, *Il trattato di diritto marittimo*, Giuffrè, 1999, 6

[3] **Menghini**, *I contratti di lavoro nel diritto della navigazione*, Trattato di Diritto Civile e Commerciale, Cicu – Messineo, Giuffrè 1996, 1

[4] **Minale Costa**, *Il Diritto del Lavoro nei Porti*, Giappichelli, 2000, 3

[5] **Minale Costa**, *Il Diritto del Lavoro nei Porti*, cit.

[6] Sul punto vedasi , **Longobardi**, *L'ordinamento giuridico del lavoro portuale alla luce del diritto comunitario*, in Massimario di Diritto del Lavoro, 1992, 397

[7] Corte di Giustizia CE, sezione 4, 8 giugno 2000 (C-258/98) e Corte di Giustizia 11 dicembre 1997 (causa C-55/96), Job Centre II in "Massimario di Diritto del Lavoro", 1998, 56, con nota di Cappelli

[8] Sul punto vedasi **Petracci**, *Il rapporto di Lavoro nell'Appalto*, CEDAM, 2003, 56 e ss.

[9] Sul punto vedasi **Falasca**, Guida al lavoro n.19 del 6 maggio 2005, 12