

L'ORDINAMENTO DEL LAVORO PORTUALE PRIMA DEL 1994

Il 28 gennaio 1994 la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica approvarono la legge numero 84 sul riordino della legislazione in materia portuale. L'entrata in vigore di questa normativa portò ad una mutazione radicale della disciplina che regolava le attività portuali nazionali, dando così inizio ad un periodo di transizione nel quale i porti italiani dovettero apportare delle modifiche sostanziali alla loro organizzazione interna.

La normativa che disciplina fino al 1994 la navigazione marittima, interna ed aerea, e tutto ciò che concerne questi tre aspetti, è raccolta all'interno del Codice della Navigazione approvato il 30 marzo 1942 (R.D. n. 327), correlato di un Regolamento per l'esecuzione delle norme relative alla navigazione marittima dieci anni dopo (D.P.R.328). La distinzione tra le norme del Codice della navigazione e quelle del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione marittima, è importante poichè le seconde, più specifiche, sono necessarie per la corretta interpretazione ed attuazione di quelle incluse nel primo. Tale normativa venne superata e abrogata dall'approvazione della legge 84 del 1994. Il personale addetto ai servizi nei porti è considerato, ai sensi dell'articolo 114 del Codice della Navigazione, «personale marittimo» e «sono considerati lavoratori portuali, [...] tutte le persone addette alle operazioni portuali...». Queste ultime sono definite come le attività di «... imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni tipo di materiale nel porto ...».¹ Nello specifico, «costituiscono operazioni portuali [...] quelle collegate alla movimentazioni delle merci e di ogni altro materiale nel porto in connessione con l'arrivo e la partenza della nave». Considerando poi che tutte le maestranze addette alle operazioni portuali dovevano essere necessariamente costituite in compagnie o gruppi, «non rientrano, comunque, fra le operazioni portuali espletate in riserva dalle compagnie o gruppi portuali: 1) la conduzione di mezzi meccanici fissi o mobili, ove non in dotazione delle compagnie o gruppi; 2) le operazioni che, in base alle dotazioni ed ai sistemi tecnologici utilizzati non richiedono l'impiego di manodopera; 3) le operazioni di documentazione della merce, nonché quelle di custodia, aerazione, refrigerazione, pulitura, imballaggio e simili; 4) la movimentazione, la manipolazione, la conservazione, e la custodia delle merci nell'ambito delle aree locali in concessione a operatori portuali; 5) le operazioni di carattere nautico [...] 6) le operazioni meramente meccaniche...».

L'autorità preposta alla disciplina del lavoro portuale veniva assolto da entità differenti, secondo le seguenti modalità: «... a) nei porti in cui ha sede un ufficio del lavoro, il direttore dell'ufficio; b) nei porti nei quali non ha sede un ufficio del lavoro, ma il cui comando è affidato a un ufficiale di porto, il comandante del porto, [...]; c) nei porti e negli approdi cui è preposta persona esterna al corpo della capitaneria di porto, l'ufficiale capo del circondario alla cui circoscrizione il porto o l'approdo appartiene, [...]». Tale autorità doveva dunque vigilare sulle «maestranze addette alle operazioni portuali [le quali] sono costituite in compagnie o in gruppi. Ben regolamentato è il ruolo dell'ufficio del lavoro portuale e del comandante di porto: «Nei porti, nei quali l'importanza del traffico lo richieda, la disciplina delle operazioni portuali è affidata ad uffici del lavoro portuale», l'articolo continua dicendo che tali uffici sono istituiti con decreto ministeriale e previo parere del capo di compartimento, e poi che «... sono diretti da un ufficiale di porto, che

¹ F. Bartolini e F. Timo, *Il Codice della navigazione marittima, interna ed aerea, I regolamenti, Le leggi complementari*, La Tribuna, Piacenza 1989.

svolge la propria attività con l'assistenza di un consiglio di lavoro portuale [...].² La vigilanza su predetti uffici è esercitata dal capo del compartimento [...]. Il comandante di porto era dunque una figura di controllo e di gestione importante che assolveva la sua funzione in diversi ambiti, perlopiù amministrativi e disciplinari.

Per entrare a far parte delle maestranze addette allo svolgimento delle operazioni portuali era necessario essere iscritti in un particolare registro, cui si accedeva dopo aver superato un concorso.³ Tra i requisiti richiesti vi sono «... età non inferiore a diciotto e non superiore a trentacinque [...]; cittadinanza italiana; [...] non essere stato condannato per delitto punibile con pena non inferiore nel minimo a tre anni di reclusione, oppure per contrabbando, furto, truffa, appropriazione indebita, ricettazione, o per un delitto contro la fede pubblica, salvo che sia intervenuta la riabilitazione; [...] residenza nel comune nel cui territorio è il porto o l'approdo ...», ma anche «... sana e robusta costituzione fisica [...]; buona condotta morale e civile ...». L'ammissione al registro dei lavoratori portuali e quindi l'inserimento nella Compagnia portuale certificava la conformità del soggetto ai principi individuati dalla legge, e conferiva al soggetto un nuovo status giuridico, palesato anche dalla consegna di un libretto di ricognizione che andava a sostituire il libretto del lavoro.⁴ Tali norme erano valide in qualsiasi porto italiano ma per far fronte a eventuali esigenze di lavoro per le quali i lavoratori portuali iscritti regolarmente non fossero stati sufficienti, poteva essere istituito un registro di lavoratori portuali avventizi. Tuttavia la figura del lavoratore avventizio non era sufficientemente flessibile per colmare eventi lavorativi occasionali e/o eccezionali e in questo caso «... a eseguire le operazioni portuali, l'autorità preposta alla disciplina del lavoro portuale provvede direttamente a soddisfare tali esigenze straordinarie ammettendo al lavoro la manodopera necessaria ». Le figure professionali dei lavoratori avventizi ed occasionali così normate, vennero inserite all'interno del Regolamento esecutivo solo nel 1967, frutto di un lungo periodo di lotte sindacali: fino a quella data, infatti, le necessità lavorative indotte da eventi straordinari venivano assolte tramite «... l'impiego temporaneo di lavoratori occasionali». Questa tipologia di lavoratori non poteva essere definita propriamente portuali, poiché il loro impegno sussidiario e temporaneo non richiedeva neppure i requisiti personali necessari ai lavoratori portuali permanenti. Oltretutto, l'assunzione anche se temporanea di lavoratori privi dei requisiti oggettivi utili a diventare portuale e la mancanza dell'avviamento al lavoro portavano inevitabilmente alla deprofessionalizzazione della figura dell'operaio attivo in porto. Questa possibilità dunque rappresentò la prima forma di apertura del porto ai privati⁵.

Figura focale attorno alla quale ruotavano le maestranze attive in porto e di conseguenza la vita del porto stesso, le compagnie portuali erano il principale organismo che raggruppava ed organizzava i lavoratori adibiti alle operazioni portuali. Loro caratteristica peculiare era la forma collettiva di gestione del lavoro e le ordinarie operazioni portuali potevano essere svolte unicamente sotto il loro controllo societario. Il lavoro portuale prestato agli utenti del porto veniva conferito dalla compagnia, la quale, avvalendosi dei lavoratori suoi soci, svolgeva le varie operazioni portuali; il guadagno proveniente dalla queste prestazioni veniva poi diviso tra i soci della stessa compagnia.⁶ Nel sistema portuale

² Secondo l'articolo 16 del Codice della Navigazione, il litorale nazionale è diviso in zone marittime, divise a loro volta in compartimenti, e questi in circondari.

³ Mario Iannuzzi, *Le compagnie portuali*, Giuffrè Editore, Milano 1954, pag. 29.

⁴ Art. 155, Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione marittima - 1989

⁵ Mario Iannuzzi, *Le compagnie portuali*, cit., pag. 44.

⁶ Mario Iannuzzi, *Le compagnie portuali*, cit., pag. 33.

precedente alla 84/94, dunque, la buona funzionalità delle compagnie portuali, e quindi la soddisfazione dei lavoratori che in essa vi operavano, era uno dei gangli fondamentali attorno ai quali ruotava il buon funzionamento e la vita stessa del porto. La presenza delle Compagnie era indicata dalla legge, che affidava la vigilanza all'autorità preposta alla disciplina del lavoro portuale. Le compagnie hanno persona giuridica e nei porti o approdi di minor traffico, potevano essere sostituite da gruppi.⁷ Una volta creata la compagnia, secondo l'articolo 166 del Regolamento «Il direttore marittimo, qualora il numero dei lavoratori o le esigenze del lavoro lo richiedano, può [...] provvedere alla suddivisione delle compagnie in due o più sezioni o alla fusione delle sezioni stesse». Il controllo veniva esercitato attraverso tre diverse modalità di sorveglianza, che Iannuzzi distingue in preventivo, ispettivo e repressivo o sostitutivo.⁸ Il primo consisteva nell'osservanza del Codice e del Regolamento, quello ispettivo nel controllo da parte degli stessi lavoratori, nonché soci della compagnia, sul corretto funzionamento del sistema lavorativo mentre quello sostitutivo trovava la sua espressione massima nella possibilità di istituire un commissario straordinario in caso di gravi irregolarità nel funzionamento della compagnia. La compagnia portuale era composta da «... 1) l'assemblea dei componenti la compagnia; 2) il consiglio; 3) il console e i viceconsoli; 4) il collegio dei revisori». Il console, figura fondamentale per l'attività della compagnia, «può essere coadiuvato da uno o più viceconsoli e i suoi doveri sono quelli di adempiere alle direttive dell'autorità preposta alla disciplina del lavoro; nonché « provvede alla gestione del patrimonio sociale e dei proventi del lavoro della compagnia, alla formazione del bilancio, all'avviamento degli operai al lavoro e al loro avvicendamento. Il console ha la rappresentanza, anche giudiziale, della compagnia».⁹

Il ruolo decisamente importante ricoperto dalle compagnie portuali, si ridimensiona introducendo un nuovo soggetto nel sistema del lavoro portuale: le imprese per le operazioni portuali. Per l'assolvimento delle operazioni portuali le compagnie necessitavano di una strumentazione specifica, per l'acquisto della quale erano necessari enormi sforzi finanziari. È in quest'ambito che si inseriscono le imprese portuali, ovvero quelle entità che fornivano alla compagnia le strumentazioni necessarie per assolvere alle proprie mansioni. In taluni casi dunque, la compagnia portuale poteva porsi unicamente come soggetto prestatore di manodopera per le imprese portuali, e quindi come ufficio di collocamento per i lavoratori suoi soci. Il ricorso all'utilizzo delle imprese esterne al porto per le operazioni portuali, poteva non verificarsi nel caso in cui gli stessi clienti avessero disposto dei mezzi tecnici per assolvere alle operazioni portuali, svolgendo quindi autonomamente tali servizi e servendosi delle maestranze della compagnia portuale, oppure nel caso in cui la stessa compagnia portuale avesse posseduto i materiali necessari per lo svolgimento delle operazioni. In quest'ultimo caso, la compagnia stessa poteva diventare impresa esercente operazioni portuali, assumendo di conseguenza la relativa concessione.

Agli inizi del Novecento, venne promossa la nascita di entità pubbliche atte alla gestione dei porti e finalizzate a favorire una più snella ed efficace amministrazione degli stessi. In Italia il primo ente portuale ad essere istituito fu il Consorzio Autonomo del

⁷ Art. 191 Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione marittima, 1989.

⁸ Mario Iannuzzi, *Le compagnie portuali*, cit., pag. 52.

⁹ Art. 173 e 174 Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione marittima, 1989.

porto di Genova nel 1903, cui seguirono enti simili.¹⁰ La sua finalità primaria era quella di migliorare il coordinamento delle varie autorità ed uffici governativi, nonché di tutti i soggetti interessati alla vita del porto. La loro gestione antieconomica e, successivamente, la generale avversione del Governo fascista nei confronti delle autonomie portò alla soppressione della maggior parte di questi enti autonomi. All'entrata in vigore del Codice della Navigazione nel 1942 gli unici Enti portuali che ottennero il riconoscimento quali organi di gestione portuale furono quelli di Genova, Venezia, Napoli e Trieste.

Proprio per il porto di Trieste le cose andarono in maniera leggermente diversa. Il primo ente creato per amministrare il sistema portuale cittadino venne istituito nel 1880, quando i locali Comune e Camera di Commercio e dell'Industria trovarono l'accordo e si assicurarono i mezzi per «costruire ed esercire dei “magazzini generali di deposito” da erigere nell'area del porto [...]».L'impresa collettiva verrà condotta sotto la ragione “Magazzini Generali di Trieste”», la cui direzione spettava a una direzione indicata da Comete e Camera di Commercio.¹¹ Il governo viennese trasformò poi i Magazzini in Azienda a partecipazione pubblica e privata, per assimilare l'organizzazione portuale triestina a quella del resto dei porti italiani. Col passaggio delle terre giuliane sotto il dominio italiano, l'istituto dei Magazzini generali venne riconosciuto da una legge del 1926, la quale lasciava inalterata la funzione dello stesso.¹² In seguito i MM.GG. vennero trasformati in un Consorzio di Enti nazionali e privati, il cui ordinamento venne ribadito con un decreto del 1941.¹³ Infine durante il periodo del Governo Militare Alleato la gestione dei MM.GG. venne affidata ad un direttore di porto che, dopo il 1954, divenne un Commissario straordinario del Governo, fino alla nascita dell'Ente Autonomo del Porto di Trieste prevista dalla legge per l'istituzione della Regione a statuto speciale del 1963.

Figura di controllo e amministrativa di grande importanza, l'autorità preposta alla disciplina del lavoro faceva le veci dello Stato nella vigilanza di vari aspetti concernenti il lavoro portuale. Gli uffici del lavoro portuale avevano l'obbligo di tenere i registri dei lavoratori e quelli delle imprese per le operazioni portuali, di custodire gli atti concernenti l'istituzione e il funzionamento delle compagnie portuali, di controllare la gestione e il funzionamento delle compagnie portuali, di stabilire i criteri per l'avviamento al lavoro e per l'avvicendamento della manodopera, di provvedere all'organizzazione del lavoro in relazione alle particolari esigenze del traffico nel porto, vigilando sulla osservanza delle norme e delle tariffe relative al lavoro portuale, di vigilare sulla esecuzione delle operazioni portuali, di verificare e vistare le note di lavoro e le fatture, di provvedere alla liquidazione ed alla riscossione dei contributi e dei proventi previsti da leggi speciali, di curare l'esecuzione delle decisioni del consiglio del lavoro portuale. A coadiuvare l'operato dell'autorità preposta alla disciplina del lavoro c'era un organo di tipo collegiale, che nei porti dotati di un ufficio del lavoro era il consiglio del lavoro portuale, mentre nei porti privi di ufficio di lavoro, la commissione del lavoro portuale.¹⁴

L'ENTE AUTONOMO DEL PORTO DI TRIESTE

¹⁰ Gianfranco Ferfilia, Tesi di laurea in diritto della navigazione, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trieste, a.a. 1976/77, pag. 42.

¹¹ Fulvio Babudieri, *I porti di Trieste e della Regione Giulia dal 1815 al 1918*, Ilde, Roma 1965, pag. 78.

¹² Gianfranco Ferfilia, *L'Ente autonomo del porto di Trieste*, cit. pag. 63.

¹³ Massimo Gardina, *Il porto vecchio di Trieste nello sviluppo della città: aspetti storici, economici ed urbanistici*, Tesi di laurea in pianificazione ed organizzazione territoriale, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2000/2001, pag. 25.

¹⁴ Laura Cumar, *Le compagnie portuali e l'ordinamento del lavoro portuale*, Tesi di laurea in diritto della navigazione, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trieste, a.a. 1964/65..

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale il sistema portuale triestino perse la centralità strategica della quale aveva goduto nei secoli precedenti. Lentamente lo scalo giuliano cadde in un periodo di profonda crisi, alla quale si cercò di porre rimedio a partire dal 31 gennaio 1963, quando fu emanata la legge costituzionale per il conferimento di Statuto speciale alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia in cui si faceva esplicito riferimento alla «istituzione dell'Ente porto di Trieste». Solo nel 1967 venne approvata la legge 589 istituiva l'Ente Autonomo del Porto di Trieste, il cui testo originario venne integrato e modificato più volte, dai Decreti Presidenziali numero 666 del 1968; 634 e 642 del 1972; del 13 marzo 1974 e del due ottobre del 1978, sia dalle leggi numero 163 del 1968; 1000 del 1969; e 822 del 1971. Grazie alla forma amministrativa prevista dalla legge, il modello portuale triestino risultò il più avanzato tra gli scali marittimi nazionali.¹⁵ Nel 1971 si cambiava la qualifica dell'E.A.P.T., che passava dall'essere ente pubblico a ente pubblico economico, con cui i contratti di lavoro dei dipendenti dell'ente si svincolarono dal trattamento giuridico ed economico tipico dei contratti di pubblico impiego, rendendo così più snello e flessibile il sistema lavorativo.¹⁶ Infatti, per la tipologia di lavoro svolto, l'ente porto è un ente pubblico in quanto organo erogatore di servizi di pubblica utilità, che assume in sé talune competenze amministrative dello Stato; in altre parole, l'E.A.P.T. «è uno strumento organizzativo a cui si ricorre per non oberare lo stato (o altro ente pubblico) di taluni servizi».¹⁷

Nel seguente paragrafo viene approfondita la legge istitutiva dell'Ente Autonomo del Porto di Trieste, considerandola nella sua stesura definitiva, ovvero compresa di integrazioni e modifiche. All'articolo primo della legge 589 del 9 luglio 1963 si legifera in merito alla natura di ente pubblico economico dell'E.A.P.T., argomento già approfondito nel precedente paragrafo. Di seguito, il secondo articolo chiarisce che «la circoscrizione dell'Ente comprende l'intero ambito portuale di Trieste che va da Punta Rocco al torrente Bovedo, incluse le aree di demanio marittimo e gli specchi acquei antistanti il comprensorio dell'Ente per la Zona industriale di Trieste». All'articolo numero tre la legge continua elencando le varie attribuzioni dell'Ente; queste sono diverse, e di seguito vengono riportate le principali:

«1) studiare, promuovere ed adottare, di intesa con le amministrazioni interessate [...] i provvedimenti atti a favorire lo sviluppo dei traffici nazionali ed internazionali nel porto di Trieste [...];

2) elaborare e proporre, d'intesa con la Regione e gli enti locali interessati, il piano di destinazione e di uso delle aree, nonché il piano regolatore del porto sulla base delle previsioni contemplate dal piano di sviluppo economico regionale e della linea nazionale di sviluppo dei porti [...];

4) amministrare [...] i beni del demanio marittimo, compresi gli specchi acquei [...];

5) esplicitare le funzioni che le vigenti leggi sul lavoro nei porti attribuiscono alla competenza degli uffici del lavoro portuale e dei comandanti di porto [...];

6) provvedere all'esecuzione degli impianti ferroviari nell'ambito della circoscrizione, nonché alla relativa manutenzione ed all'esercizio ferroviario [...];

¹⁵ Guido Botteri, *Una storia europea di liberi commerci e traffici*, Editoriale Libreria, Trieste 1988, pag. 272.

¹⁶ Gianfranco Ferfilia, *L'Ente autonomo del porto di Trieste*, cit., pag. 14.

¹⁷ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo, vol. I e vol. II*, Milano 1970, pag. 195.

- 7) promuovere il miglioramento delle comunicazioni stradali e ferroviarie fra il porto e il retroterra nazionale ed estero [...];
- 8) provvedere alla gestione diretta dei mezzi meccanici per l'imbarco, lo sbarco ed il movimento in genere delle merci, nonché alla gestione della stazione marittima passeggeri;
- 9) provvedere all'esercizio dei magazzini per deposito merci, anche se in regime di deposito franco, e dei magazzini generali del porto [...];
- 11) raccogliere, elaborare e pubblicare dati e notizie concernenti la vita ed il movimento economico del porto;
- 13) provvedere alle spese necessarie per il disimpegno delle attribuzioni sopraindicate, escluse quelle per i servizi idrici, di pulizia e di illuminazione, per la manutenzione dei beni demaniali marittimi, [...] e per l'esercizio ferroviario portuale;
- 15) esercitare tutte quelle ulteriori attribuzioni che [...] sono di competenza dell'Azienda portuale dei magazzini generali;
- 16) provvedere a tutto ciò che, non specificato nei precedenti punti, possa comunque essere utile per il conseguimento dei fini di istituto dell'Ente»

Se le mansioni appaiono da una lettura dell'articolato molto vaste, ad una analisi più attenta le facoltà decisionali dell'E.A.P.T. risultano molto ridotte. A questo proposito, si può osservare che i verbi maggiormente usati nella stesura di questo articolo sono: studiare, proporre, coordinare, tutte azioni «che celano una attività consultiva, di stimolo nei confronti di altri soggetti pubblici o privati...».¹⁸ Anche i rimanenti poteri decisionali sono limitati e condizionati da meccanismi procedurali, quali le previe intese con altre amministrazioni, che spesso attuano programmi di sviluppo non affini a quelli dell'Amministrazione portuale. Per quanto riguarda il lavoro portuale, l'Ente ha l'obbligo di esplicitare le funzioni precedentemente attribuite agli uffici del lavoro ed ai comandanti di porto, con poteri di regolamentazione del lavoro e determinazione delle tariffe nei confronti dei lavoratori e degli imprenditori. In pratica si trova a ricoprire sia un ruolo imprenditoriale sia di emanazione di regolamenti che si riflettono sulle proprie attività imprenditoriali. Considerando che ha l'obbligo di gestire i mezzi meccanici per qualsiasi forma di mobilitazione delle merci, e che ha anche il compito di emanare norme regolamentanti il settore del lavoro portuale, è evidente come l'Ente si trovi nella condizione di essere sia colui che emana la norma, sia colui al quale la norma è rivolta, sia, infine, colui che deve vigilare sulla applicazione esatta della norma. Quindi l'E.A.P.T., benché abbia scarse competenze decisionali, ha comunque accentrato in un unico organismo diverse incombenze precedentemente attribuite a differenti organi dello Stato. Pertanto l'Ente iniziò la sua vita già con delle incombenze e delle limitazioni che ne rallentarono l'operatività.¹⁹

Gli organi amministrativi dell'Ente Autonomo del Porto di Trieste: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Comitato direttivo ed il Collegio dei revisori dei conti. La figura ed i compiti del Presidente, rappresentante legale dell'Ente, erano contemplati dalla legge di istituzione dell'E.A.P.T. Egli veniva nominato per un quadriennio attraverso un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero per la marina mercantile, dopo aver sentito il parere, necessario ma non vincolante, del Consiglio dei

¹⁸ Graziana Piscopello, *Natura giuridica e ristrutturazione dell'Ente autonomo del Porto di Trieste*, Tesi di laurea in diritto della navigazione, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trieste, a.a. 1972/73, pag. 71.

¹⁹ Gianfranco Feriali, *L'Ente autonomo del porto di Trieste*, cit., pag. 40.

Ministri e della Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia. Tra le sue principali mansioni c'erano i compiti di carattere esecutivo, finalizzati a rendere operative, attraverso l'emanazione di appositi decreti, le deliberazioni del Consiglio di amministrazione e del Comitato direttivo, entrambi presieduti dallo stesso Presidente. Inoltre quale rappresentante legale, il Presidente era il principale responsabile dell'andamento dei servizi portuali, dei traffici e della sicurezza all'interno della circoscrizione dell'Ente. Nominato con decreto dal Ministro per la marina mercantile, il Consiglio di amministrazione, con durata quadriennale, era composto sia da rappresentanti di diverse categorie di soggetti che lavorano in ambito portuale, sia da rappresentanti di organizzazioni appartenenti di diritto al Consiglio. I soggetti appartenenti di diritto erano: il Presidente dell'E.A.P.T., il comandante del porto, il capo del compartimento doganale di Trieste, il direttore compartimentale delle ferrovie dello Stato di Trieste, l'ingegnere capo della sezione autonoma del Genio civile per le opere marittime di Trieste, i sindaci di Trieste e Muggia, i presidenti delle amministrazioni provinciali di Trieste, Udine e Gorizia, i presidenti delle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato di Trieste, Udine e Gorizia. Inoltre era presente un rappresentante del Ministero del tesoro, uno di quello dei lavori pubblici e uno di quello della marina mercantile, un rappresentante designato dal Commissariato del Governo presso la regione Friuli Venezia Giulia, tre rappresentanti della medesima Regione eletti dal Consiglio regionale, due rappresentanti degli industriali, uno dell'armamento libero, uno dell'armamento di linea, uno degli spedizionieri, uno degli agenti marittimi e dei raccomandatari, uno dei commercianti, due dei lavoratori marittimi, due dei lavoratori portuali e tre delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori del porto.²⁰ Per quanto concerne le mansioni del Consiglio amministrativo, questo aveva funzione programmatica che si esplicava mediante le delibere sull'indirizzo generale dell'amministrazione dell'Ente Porto e sull'ordinamento dei servizi. Attraverso questa attività il Consiglio delineava i metodi ed i limiti dei futuri interventi del Consiglio stesso o del Comitato direttivo. Parallelamente a questi compiti, il Consiglio di amministrazione doveva anche provvedere all'acquisizione dei mezzi finanziari necessari alla vita del porto. Organo collegiale più snello del precedente, il Comitato direttivo era composto dal Presidente dell'E.A.P.T., dal comandante del porto, da un rappresentante della Regione Friuli Venezia Giulia, dal sindaco di Trieste o da un suo delegato, da un rappresentante della Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato di Trieste, dall'ingegnere capo del genio civile per le opere marittime di Trieste, dal direttore compartimentale delle Ferrovie dello Stato, dal capo del compartimento doganale di Trieste e da due membri del Consiglio di amministrazione, uno rappresentante degli imprenditori e uno dei lavoratori. Le funzioni di questo organo erano diverse e, spesso, di carattere preparatorio all'operato del Consiglio. Il Comitato doveva predisporre i bilanci preventivi, i rendiconti consuntivi e le eventuali variazioni sui bilanci preventivi, che sarebbero poi passati al vaglio del Consiglio. In caso di urgenza, il Comitato poteva anche adottare decisioni di competenza del Consiglio, le quali, però, avevano comunque bisogno della successiva ratifica del Consiglio. Altre mansioni tipiche del Comitato direttivo erano le delibere sugli incarichi tecnici da affidare a persone fisiche e giuridiche esterne all'Ente, e le competenze decisionali su tutto quanto era attinente al personale dipendente dell'E.A.P.T.. I cinque revisori dei conti venivano eletti direttamente dai Ministeri della marina mercantile, dei lavori pubblici, del tesoro, delle finanze ed uno dalla Regione Friuli Venezia Giulia e avevano il compito di vigilare sulla regolarità amministrativa e contabile tenuta dall'Ente.

²⁰ Idem, pag. 76.

Come tutti gli enti pubblici, anche l'E.A.P.T. era sottoposto a diverse forme di controllo. Nello specifico, all'articolo 19 della legge in esame, il legislatore aveva predisposto la possibilità, da parte del Ministero della marina mercantile, di ispezionare «in ogni tempo [...] l'andamento di ogni ramo dei servizi affidati all'Ente», che però non comprendeva poteri di avocazione, sostituzione o annullamento d'ufficio o di revoca delle cariche amministrative dell'Ente portuale. L'unico possibile intervento da parte ministeriale per porre rimedio a situazioni di degrado nell'operato delle strutture amministrative del porto consisteva nello scioglimento dell'Amministrazione dell'E.A.P.T., disposto con decreto del Presidente della Repubblica con cui si procedeva alla nomina di veniva un commissario straordinario.

IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE: LA LEGGE 84/1994

Il 28 gennaio 1994 il Parlamento approvò la legge numero 84, relativa al riordino della legislazione italiana in materia portuale. Progressivamente, come previsto all'articolo 27 della legge, vennero abrogati la maggior parte degli articoli del Codice della navigazione e del suo Regolamento che, precedentemente a quella data, disciplinavano l'esistenza dei porti italiani. La finalità principale di questa legge fu l'adeguamento della legislazione portuale al piano generale dei trasporti e il cambio di normativa rappresentò uno spartiacque fondamentale nell'organizzazione dei porti, con effetti soprattutto nella gestione del lavoro portuale. Infatti, oltre a porre fine ai privilegi delle compagnie portuali, che vennero trasformate in società cooperative a responsabilità limitata, la legge 84/94 aprì la via ad una massiccia privatizzazione delle attività portuali. Dal punto di vista amministrativo, la legge introdusse alcune importanti novità. Per ciò che riguarda Trieste, al comma primo del secondo articolo della legge, il legislatore iniziò riconoscendo l'Ente Autonomo del Porto di Trieste come organizzazione portuale. Procedendo con una classificazione dei porti, all'articolo 4 vennero individuate diverse categorie e sottoclassi all'interno delle quali collocare i differenti porti italiani. Per ciò che concerne lo scalo giuliano, questo, essendo un porto di rilevanza economica internazionale con funzione commerciale, industriale e petrolifera e di servizio passeggeri, nonché sede di una Autorità portuale, si inserisce all'interno della prima classe della seconda categoria di porti marittimi nazionali. Viene introdotto un nuovo soggetto, l'Autorità portuale, che svolge un ruolo chiave nella nuova modalità amministrativa. Questo ente prende il posto, dove creato, delle diverse organizzazioni portuali che, precedentemente, si occupavano di amministrare i porti italiani; nello specifico, per Trieste l'Autorità portuale prese il posto dell'Ente Autonomo del Porto di Trieste.

A Trieste l'Autorità portuale venne istituita nel gennaio del 1995; i suoi compiti, elencati al primo comma del sesto articolo, sono:

«a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali [...] e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività [...].

b) Manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il ministero dei lavori pubblici [...].

c) Affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali...».

Il legislatore pone comunque dei limiti all'operatività dell'Ente, specificando, al comma 6, che «le Autorità Portuali non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse». Le Autorità possono comunque «partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche». Al comma 5 dello stesso articolo il legislatore applica una ulteriore restrizione alle mansioni dell'Autorità, specificando che l'esercizio delle attività individuate precedentemente alle lettere b) e c), non possono essere esercitate direttamente dall'Ente che dovrà affidarle in concessione ad imprese private, mediante gara pubblica. L'Autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria, soggetta al controllo della Corte dei Conti.

Iniziano dunque a delinearsi le principali differenze tra modello amministrativo ante e post riforma. La più evidente è la natura pubblica, e non economica, prevista per l'Autorità portuale. Se prima l'ente amministratore del porto aveva una natura economica, con competenze in parte esecutive, amministrative, operative e gestionali, con la legge 84 il nuovo ente pubblico si limita a compiti di carattere pubblico, nell'intento di trasformare un soggetto-impresa pubblica, in un soggetto-garante di attività private.²¹ Non a caso, le nuove norme impongono «la privatizzazione di tutte le attività aventi carattere operativo e gestionale», lasciando all'Autorità portuale i soli compiti di amministrazione e gestione del territorio portuale, di controllo sulle attività delle imprese e di promozione del sistema portuale nel suo complesso.²²

La riforma legislativa della 84/94 portò importanti modifiche anche in merito agli organi amministrativi. In particolare, le mansioni amministrative che governano l'esistenza della Autorità portuale furono affidate ai seguenti organi: il Presidente, il Comitato Portuale, il Segretario Generale e il Collegio dei Revisori dei Conti. Alcuni di questi non si differenziano molto dai loro predecessori, altri invece, come il collegio dei revisori dei conti, rappresentano delle novità nella struttura amministrativa. Il Presidente viene nominato, previa intesa con la regione interessata, con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di candidati, la cui designazione compete alla Provincia, ai Comuni e alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, la cui competenza territoriale coincide con la circoscrizione dell'Autorità portuale. Il Presidente ha la rappresentanza dell'Autorità portuale, rimane in carica per un quadriennio con possibilità di essere riconfermato una volta sola. Le principali mansioni di questa figura amministrativa sono: presiedere il Comitato Portuale e sottoporre allo stesso, per deliberare, il piano operativo triennale, il piano regolatore portuale, gli schemi di delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo, il trattamento del Segretario Generale, il recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale di segreteria della Autorità, nonché gli schemi di delibere riguardanti le concessioni a privati per l'esercizio di quella parte di attività che l'Autorità portuale deve esternalizzare. Il Presidente, inoltre, deve provvedere al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché al coordinamento e controllo dei servizi portuali e delle attività date in concessione; deve amministrare le aree e i beni demaniali compresi nella circoscrizione portuale; deve, sentito il parere del Comitato Portuale, esercitare le competenze attribuite alla Autorità portuale, dagli articoli 16, 17 e

²¹ Massimo Gardina, *Il porto vecchio di Trieste nello sviluppo della città: aspetti storici, economici ed urbanistici*, cit., pag. 27.

²² Idem, pag. 28.

18 della legge in esame, disciplinanti il lavoro portuale. Infine deve assicurare la navigabilità in ambito portuale, provvedendo all'escavazione dei porti e ha competenze in materia di delimitazione delle zone franche.

Organo massimo nell'amministrazione dei porti, il Comitato Portuale ha durata quadriennale ed è composto da: il Presidente dell'Autorità portuale, che lo presiede; il Comandante del porto, che copre la carica di Vice Presidente; un dirigente di servizi doganali, in rappresentanza del Ministero delle finanze; un dirigente dell'Ufficio Speciale del Genio Civile in rappresentanza del Ministero dei lavori pubblici; dal Presidente della Giunta regionale, o suo delegato; dal Presidente della Provincia, o suo delegato; dai sindaci dei Comuni all'interno della circoscrizione del porto, o loro delegati; del Presidente della Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato, o suo delegato; da un rappresentante degli armatori, uno degli industriali, uno degli imprenditori, uno degli spedizionieri, uno degli agenti e raccomandatari marittimi, uno degli autotrasportatori, da un rappresentante delle imprese ferroviarie ed, infine, da sei rappresentanti dei lavoratori, dei quali cinque eletti dalle imprese che operano nel porto e uno direttamente dai lavoratori dipendenti dell'Autorità portuale. I principali compiti del Comitato Portuale sono: approvare il piano operativo triennale che, proposto dal Presidente, è lo strumento che riassume le strategie di sviluppo delle attività portuali; adottare il piano regolatore portuale; approvare la relazione annuale sull'attività promozionale, organizzativa ed operativa del porto, sulla gestione dei servizi di interesse generale e sulla manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale, nonché sull'amministrazione delle aree e dei beni demaniali; approvare il bilancio, che d'obbligo deve essere in pareggio o in avanzo, le note di variazione e il conto consuntivo; deliberare, su proposta del Presidente, la nomina o revoca del Segretario Generale; deliberare, sentiti Presidente e Segretario, sull'organico della segreteria tecnico-operativa; deliberare, su proposta del Presidente, in ordine alle autorizzazioni e concessioni di durata superiore ai quattro anni.

Il Segretariato Generale rappresenta una delle maggiori novità inserite nella struttura amministrativa portuale poiché si occupa di diverse mansioni preparatorie atte a snellire l'operato degli altri organi componenti l'Autorità portuale. Nominato dal Comitato Portuale su proposta del Presidente, è composto dal Segretario Generale e dalla segreteria tecnico-operativa. Il ruolo del Segretario Generale è quello di essere preposto alla segreteria tecnico-operativa, di provvedere agli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità portuale, di curare l'istruttoria degli atti di competenza del Presidente e del Comitato, nonché i rapporti con le amministrazioni locali, regionali e statali, di preoccuparsi di attuare le direttive del Presidente e del comitato portuale, di elaborare il piano regolatore portuale e di provvedere alla redazione dei registri riguardanti i lavoratori delle imprese che operano in porto e dei dipendenti dell'associazione del lavoro portuale (*pool di manodopera*), operante nel caso di forti alti e bassi di traffico portuale.

Organo amministrativo inserito da questa riforma, la Commissione Consultiva Locale e Centrale è disciplinata all'articolo 15. La Commissione Locale è un organo istituito in tutti i porti, con delle modifiche sul personale in caso di porto dove ha sede una Autorità portuale. È composta da cinque rappresentanti dei lavoratori delle imprese che operano in porto, da un rappresentante dei dipendenti dall'Autorità portuale e da sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali presenti all'interno del Comitato Portuale. Ha funzioni consultive nel rilascio, sospensione o revoca delle autorizzazioni e concessioni relative agli articoli 16 e 18, oltre che, per quanto riguarda gli organici delle imprese operanti in porto, l'avviamento della manodopera e la formazione professionale dei lavoratori.

La Commissione Consultiva Centrale è invece un organo nazionale presieduto dal Direttore Generale del Lavoro Marittimo e Portuale del Ministero dei trasporti e della navigazione, ed è composta da membri rappresentanti classi imprenditoriali, sindacati ed istituzioni. Ha compiti consultivi sulle questioni attinenti all'organizzazione portuale ed alla sicurezza e igiene del lavoro ad essa sottoposte dalle Autorità Portuali attraverso il Ministro e dalle Commissioni Consultive Locali.

L'Autorità portuale è soggetta a vigilanza diretta del Ministero dei trasporti e della navigazione per quanto attiene l'approvazione del bilancio di previsione, delle sue variazioni e del conto consuntivo e relative alla determinazione dell'organico della segreteria tecnico-operativa. Nel caso in cui il piano operativo portuale non venga approvato o che nel conto consuntivo si evidenzi un passivo, il Ministro dei trasporti e della navigazione può revocare il mandato del Presidente dell'Autorità portuale e sciogliere il Comitato Portuale.

ORGANIGRAMMA DELL'AUTORITÀ PORTUALE

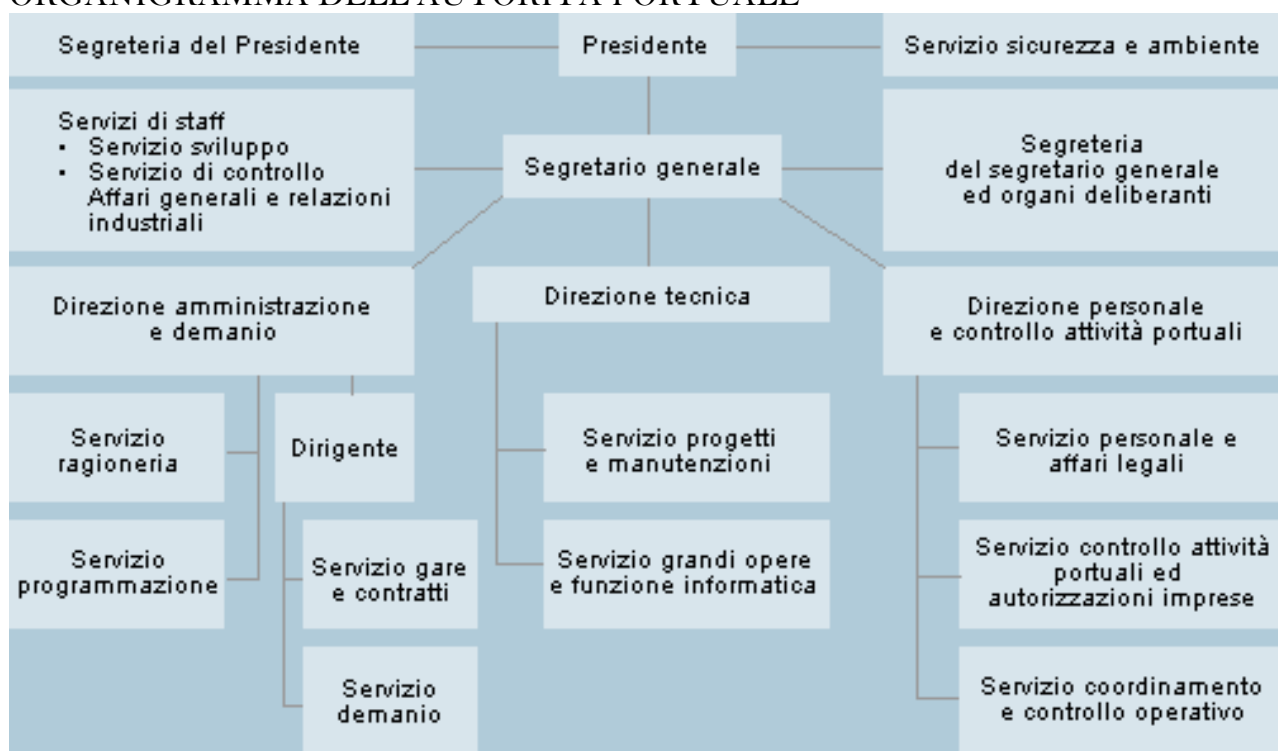


Figura 1: fonte sito dell'Autorità Portuale di Trieste - <http://www.porto.trieste.it>

Diversi articoli della 84/94 cercano di disciplinare la struttura lavorativa preposta allo svolgimento delle operazioni portuali. Utilizzando il termine “cercano” si intende sottolineare che la situazione relativa alla disciplina del lavoro portuale non ha ancora trovato completa attuazione nei porti italiani, soprattutto a Trieste, e che di conseguenza rappresenta, forse, il punto più debole della nuova normativa.

L'articolo 16 disciplina le operazioni portuali e i servizi portuali ed è stato modificato dall'approvazione, il 30 giugno 2000, della legge 186 e dal suo relativo regolamento esecutivo, la legge 132/2001. Il legislatore definisce operazioni portuali, «il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in generale delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale», continua poi specificando che per servizi portuali si intendono «quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie

al ciclo delle operazioni portuali». I servizi ammessi a questa categoria devono essere individuati dalle Autorità Portuali, in conformità ai criteri vincolanti fissati con decreto dal Ministero dei trasporti e della navigazione. L'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali, per conto proprio o di terzi, deve essere sottoposto ad autorizzazione della Autorità comprendente aspetti di carattere personale e tecnico operativo, di capacità finanziaria, di professionalità degli operatori e delle imprese richiedenti adeguati alle attività da espletare. L'autorizzazione emessa ha durata rapportata al programma operativo proposto dall'impresa ovvero, qualora l'impresa da autorizzare sia anche titolare di concessione ai sensi dell'articolo 18, e quindi sia terminalista, l'autorizzazione avrà durata identica a quella della concessione. A rendere lo schema proposto ancora più rigido, il comma 7 specifica che «l'Autorità [...] sentita la Commissione Consultiva locale, determina il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate [...] in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore».

Per ciò che concerne le tariffe delle operazioni portuali da applicare agli utenti del servizio, elemento che sta alla base di un sistema di libero mercato che si basa sulla concorrenza tra imprese, queste devono essere rese pubbliche dalle stesse imprese autorizzate ad operare in porto, tramite comunicazione all'Autorità portuale. Per una legge come la 84/94, che dovrebbe guidare la privatizzazione dei porti, una predisposizione così rigida delle norme relative alle autorizzazioni per l'assolvimento dei servizi portuali sembra andare in controtendenza rispetto all'idea originaria. A comprovare questa affermazione viene un commento, riportato in una tesi di laurea di Scienze Politiche di Trieste dal docente in economia urbana Giacomo Borruso, il quale sostiene che: «in un sistema portuale moderno c'è assolutamente bisogno dell'utilizzo di capitali privati con dei vincoli di coordinamento: l'agibilità delle aree va garantita dall'Autorità portuale che deve incentivare il privato ad investire».²³

La fornitura del lavoro portuale temporaneo, utile a colmare le eventuali carenze di manodopera per le imprese incaricate dell'assolvimento delle operazioni e dei servizi portuali, è prevista dall'articolo 17. Il legislatore sancisce, al comma 2, che l'Autorità portuale, previa deliberazione del Comitato Portuale, può autorizzare una unica impresa, italiana o comunitaria, alla fornitura di lavoro temporaneo relativo alle operazioni ed ai servizi portuali. Questa impresa ha l'obbligo di non essere in situazioni di conflitto di interesse con imprese autorizzate allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali e/o con terminalisti. Tra i requisiti richiesti all'impresa c'è la necessità che questa sia dotata di «adeguato personale e risorse proprie con specifica caratterizzazione di professionalità nell'esecuzione delle operazioni portuali.» Al comma 4 dello stesso articolo, il legislatore garantisce la continuità del rapporto di lavoro ai soci della disciolta Compagnia Portuale, incaricando l'Autorità portuale ad individuare delle procedure mirate ad inserire, nella nascente impresa, i dipendenti della Compagnia riunitisi in impresa. Qualora si riuscisse a concedere a nessuna azienda l'appalto per la fornitura di lavoro portuale temporaneo, allora dovrà essere la stessa Autorità portuale a promuovere e controllare una particolare agenzia, la cui gestione è affidata ad un organo composto da rappresentanti delle imprese per la fornitura dei servizi ed operazioni portuali e dei terminalisti, che è tenuta a svolgere tale mansione, privilegiando sempre i lavoratori della trasformata Compagnia Portuale. Nel caso in cui l'impresa autorizzata alla fornitura di lavoro temporaneo si trovasse in carenza di personale in una fase di picco del lavoro che un

²³ Idem, pag. 40.

aumento dei lavoratori, questa potrebbe ricorrere ad imprese private abilitate alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e quindi, in sostanza, ad agenzie di lavoro interinale. L'organo di controllo dell'impresa autorizzata è l'Autorità portuale, che deve verificarne la capacità di prestare l'attività secondo livelli quantitativi e qualitativi adeguati, nonché il rispetto dei vincoli precedentemente esposti, pena la sospensione o revoca della concessione. Infine, per dare delle garanzie ai lavoratori nella stipula della concessione l'Autorità portuale deve inserire delle disposizioni volte a garantire ai lavoratori ed ai soci lavoratori di cooperative un trattamento normativo e retributivo minimo inderogabile rappresentato, in sostanza, dal contratto collettivo di lavoro unico nazionale di riferimento.

Attualmente, a tredici anni dall'entrata in vigore della legge 84/94, nel porto di Trieste non si è ancora giunti all'autorizzazione di un soggetto che operi sulla base delle direttive previste dall'articolo in esame.

L'articolo 18 disciplina la concessione di aree e banchine portuali. In altre parole, tramite la sua applicazione l'Autorità portuale dà in concessione a dei terminalisti alcune aree portuali. La figura dei terminalisti, dunque, è quella di imprenditori privati che, ricevendo in concessione degli spazi portuali, eseguono operazioni portuali di ogni genere. Gli spazi dati in concessione sono gestiti interamente dalle imprese, fatta salva l'utilizzazione degli immobili da parte di amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di funzioni marittime e portuali. La concessione, che può comprendere anche la realizzazione di opere infrastrutturali, viene data in cambio di un canone "di affitto". Al fine del rilascio della concessione, alle imprese terminaliste è richiesto di presentare: un programma di attività, assistito da idonee garanzie anche di tipo fideiussorio, volto ad incrementare i traffici e la produttività del porto; possedere adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze portuali; che provvedano ad un organico di lavoratori, in rapporto al programma di attività predisposto. Secondo il comma sette dell'articolo, un terminalista non può esercitare tale mansione in più di una area portuale dello stesso porto, a meno che la sua attività non sia di carattere completamente differente rispetto a quella per la quale ha ottenuto la concessione. Anche in questo caso l'organo di controllo è l'Autorità portuale, che deve esercitare accertamenti sulla permanenza dei requisiti del terminalista, pena la revoca dell'atto concessorio.

Con l'articolo 19 il legislatore offre alle imprese industriali dei settori siderurgico e metallurgico la possibilità, previa autorizzazione dell'Autorità portuale, di svolgere le attività di carico e scarico delle merci direttamente connesse con l'attività produttiva con proprio personale e con tempi e modalità legati al ciclo produttivo, negli approdi di loro uso esclusivo, nei loro stabilimenti e nelle aree adiacenti. Questo è un ambito di interesse che riguarda anche il porto di Trieste, ovvero le banchine adiacenti alla Ferriera.

LE FORME ASSOCIATIVE DEI LAVORATORI PORTUALI

La compagnia portuale rappresentò, fino al 1994, sia lo strumento principale attraverso il quale l'Ente Porto garantiva la prestazione delle operazioni portuali ai clienti dello scalo, sia la forma di aggregazione data ai lavoratori portuali per garantire loro diritti e certezze lavorative. La storia di questo ente giuridico però è relativamente recente, poiché le forme associative che regolamentavano il lavoro portuale hanno subito, nel corso dei decenni, un'importante evoluzione.

La conclusione della Prima Guerra Mondiale sancì la fine di un sistema di gestione del lavoro portuale basato sul caporalato. La principale caratteristica di tale modalità di gestione del lavoro era lo sfruttamento delle manovalanze da parte dei capiganga (caporali), i quali lucravano sui salari dei lavoratori, sicuri della loro posizione di potere nei confronti degli operai. In particolare, le squadre di lavoratori venivano chiamate “ganga”, ed il caposquadra (capoganga), si occupava di scegliere ed organizzare i lavoratori, intrattenendo i rapporti con i commercianti o i capitani delle navi, pattuendo con loro la prestazione del servizio ed il relativo costo della manodopera.²⁴ Rispetto alla precedente frammentazione delle ganghe, dunque, tra il 1923 ed il 1925 avvenne una progressiva aggregazione di tutte le diverse cooperative, leghe o consorzi di lavoratori in tre sole compagnie portuali, i quali nomi erano «Compagnia Odoardo Huetter», «Compagnia Lino Domeneghini» e «Compagnia Tommaso Gulli». La prima si occupava delle operazioni di bordo, ovvero all'interno delle navi. Questa si compose grazie all'aggregazione di dieci diversi enti, tra cooperative e consorzi, e le sue mansioni si articolavano in quattro differenti sezioni: una era dedicata esclusivamente alle operazioni di imbarco e sbarco delle navi del Lloyd, una era ugualmente dedicata alle navi della Cosulich, una per le imbarcazioni della compagnia di navigazione Adriatica ed infine una era riservata alle operazioni di bordo presso lo scalo legnami e presso il porto petroli. La compagnia Domeneghini raggruppava i lavoratori impegnati nello sbarco ed imbarco dei carboni e dei minerali. Questa era suddivisa nelle sezioni di tiraggio, marina a terra e Ferriera di Servola. L'ultima, la Gulli, si occupava delle operazioni portuali a terra. Questa raccolse i lavoratori cottimisti già organizzatisi all'interno dei Magazzini Generali, ed era suddivisa in cinque sezioni: rispettivamente la I e la V impegnate al Porto Vittorio Emanuele III (attuale Punto Franco Vecchio), la II e la IV sezione operanti al Porto Emanuele Filiberto Duca d'Aosta (il futuro Punto Franco Nuovo), ed infine la III sezione impegnata presso il porto doganale.²⁵ Grazie alla nascita di queste tre compagnie portuali, quando il 17 giugno del 1929 il Regime fascista promulgò una legge per uniformare l'organizzazione del lavoro nei vari porti italiani, Trieste si trovò avvantaggiata. Non a caso la legge stabiliva che tutti i lavoratori adibiti alle operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci avrebbero dovuto costituirsi in Compagnie.²⁶ Per eseguire questa normativa, tra l'agosto del 1931 ed il febbraio del 1932 il direttore marittimo di Trieste istituì, suffragando una situazione già esistente, le tre compagnie portuali sopraccitate. Per ciò che concerne l'ordinamento giuridico delle compagnie portuali, sancito anch'esso nella legge del '29, questo rimarrà sostanzialmente invariato fino all'approvazione della legge 84/94, poiché tutta le norme sul lavoro portuale emanate a partire dal 1923 vennero riunite nel Codice della Navigazione del 1942 e nel suo Regolamento di Attuazione del 1952.²⁷ Aspetto caratterizzante le neonate compagnie fu la concessione dell'esclusiva sullo svolgimento delle operazioni di imbarco e sbarco, nonché della contrattazione con gli utenti del porto; grazie a queste due concessioni le condizioni di lavoro dei portuali migliorarono, aprendo la strada a successive trasformazioni su garanzia e qualità del lavoro. Tra i principali interventi che contribuirono a ottimizzare lo status dei portuali, nel 1968 venne codificata la distinzione tra lavoratore «permanente» di classe A, gli anziani, e di classe B, cioè i più giovani, e venne abolita la qualifica di lavoratore occasionale, sostituendolo quella di avventizio che, dopo due anni, poteva diventare socio della

²⁴ G. Botteri, *Una storia europea di liberi commerci e traffici*, cit., pag. 292.

²⁵ Idem, pag. 296.

²⁶ Laura Cumar, *Le compagnie portuali e l'ordinamento del lavoro portuale*, cit.

²⁷ Ivi.

compagnia.²⁸ Dal 20 maggio 1969 venne inoltre corrisposto ai lavoratori portuali il salario minimo garantito, anche in caso di mancato avviamento al lavoro.²⁹

Per concludere è utile ricordare due ulteriori caratteristiche che segnarono il lavoro portuale triestino: una è relativa ad un decreto del ministro Ciano che, nel 1929, autorizzava le ditte che operavano in magazzini privati ad utilizzare loro personale, deroga che sarà abolita solo nel 1982 grazie ad un accordo con l'Ente Porto; l'altra caratteristica è che dal 1965 il porto di Trieste aprì la strada alle "autonomie funzionali", ovvero le concessioni a stabilimenti industriali con accesso al mare di operare direttamente con loro personale in banchina (nel caso la Ferriera di Servola).³⁰

Prima degli sconvolgimenti del 1994, nel 1980 la portualità triestina visse un nuovo periodo di passaggio che portò alla fusione delle tre compagnie portuali in una unica entità. L'articolo numero uno del decreto numero 20, che venne emanato dal Direttore Marittimo di Trieste il 23 ottobre 1980, sanciva che «A decorrere dal 1 dicembre 1980 è istituita la «Compagnia Unica lavoratori portuali di Trieste» mediante la fusione delle preesistenti Compagnie Portuali».³¹ Sarebbero entrate a far parte della "Compagnia Unica lavoratori portuali di Trieste" tutti i lavoratori iscritti nei vari registri conservati presso l'autorità preposta alla disciplina del lavoro di Trieste, alla data 1 dicembre 1980.

La Compagnia Unica si organizzava per sezioni: «la Compagnia è unica, è suddivisa in sezioni le quali a loro volta possono essere ripartite in gruppi. Le sezioni sono: a) sezione "Bordo", i cui lavoratori sono addetti alle operazioni già di pertinenza della disciolta Compagnia Sbarco e Imbarco Merci Varie; b) sezione "Terra", i cui lavoratori sono addetti alle operazioni già di pertinenza della disciolta Compagnia Maneggio Merci a Terra. Dette sezioni assumono pure i compiti già svolti dalla disciolta Compagnia Carboni e Minerali, i cui lavoratori vengono inseriti nei ruoli dei lavoratori della Sezione "Bordo" e della Sezione "Terra" e con il riconoscimento della professionalità e dell'anzianità ai fini dell'avviamento al lavoro maturate nella Compagnia di provenienza».³² L'evoluzione storica dei lavoratori soci della Compagnia negli anni che vanno dal 1981 al 1994 evidenzia il ruolo della stessa all'interno del porto. Innanzi tutto la quantità di dipendenti iscritti nei registri della compagnia portuale è, nel periodo, diminuita progressivamente passando dai 1559 addetti del gennaio 1981 ai 435 del dicembre 1994, a testimonianza della situazione di crisi che ha contrassegnato gli anni Ottanta dello scorso secolo.

²⁸ G. Botteri, *Una storia europea di liberi commerci e traffici* cit., pag. 299

²⁹ Idem, pag. 300.

³⁰ Idem, pag. 299.

³¹ Idem, pag. 301.

³² Idem, pag. 302.

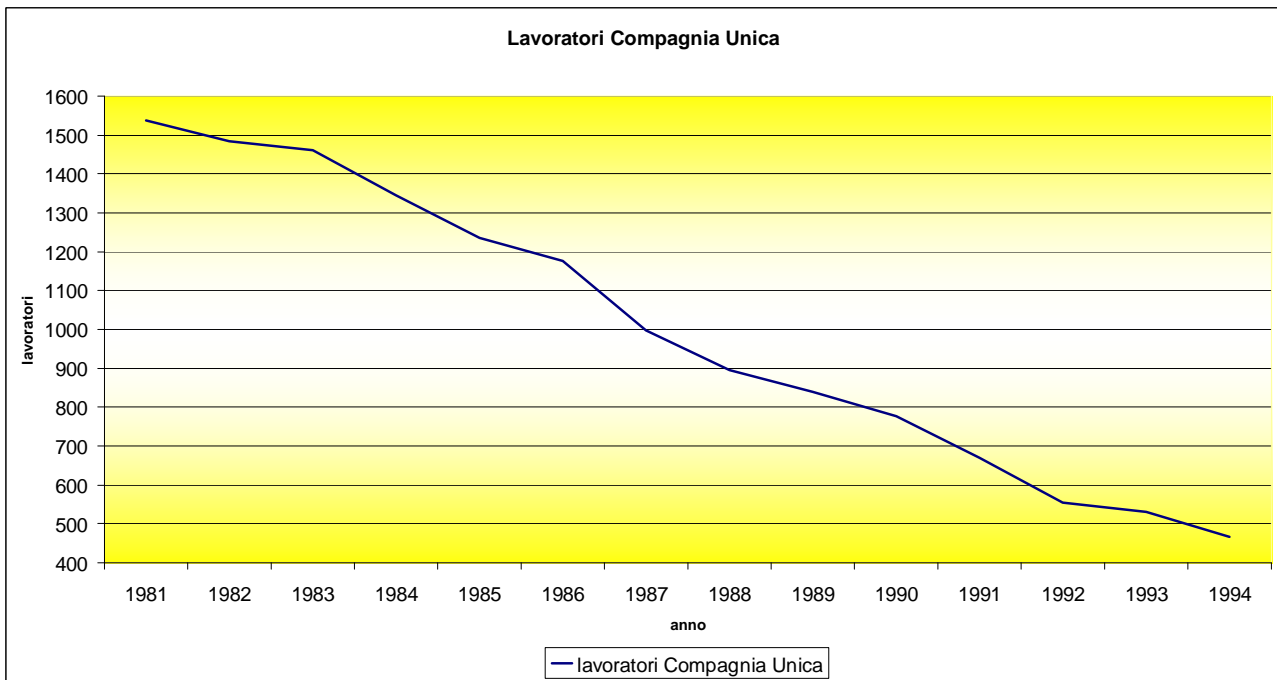


Figura 2: dati forniti dalla Compagnia Portuale, elaborazione dell'autore.

Confrontando tale dato con la media annua dei lavoratori impiegati rispetto alla forza lavoro realmente richiesta per lo svolgimento delle operazioni portuali, emerge che dal 1981 al 1994 c'è sempre stato un numero maggiore di lavoratori rispetto alla forza lavoro realmente necessaria. Questo surplus di lavoratori era necessario per garantire la sicurezza e l'efficienza del lavoro, favorendo una turnazione continua di lavoratori. Non a caso, nel corso degli anni, benché i traffici portuali siano calati, l'eccedenza di portuali rispetto alle reali esigenze lavorative del porto si è attestata sempre su dati simili, che ruotavano attorno al 29% di maestranze in più nel 1981 e al 25% in più nel 1994.

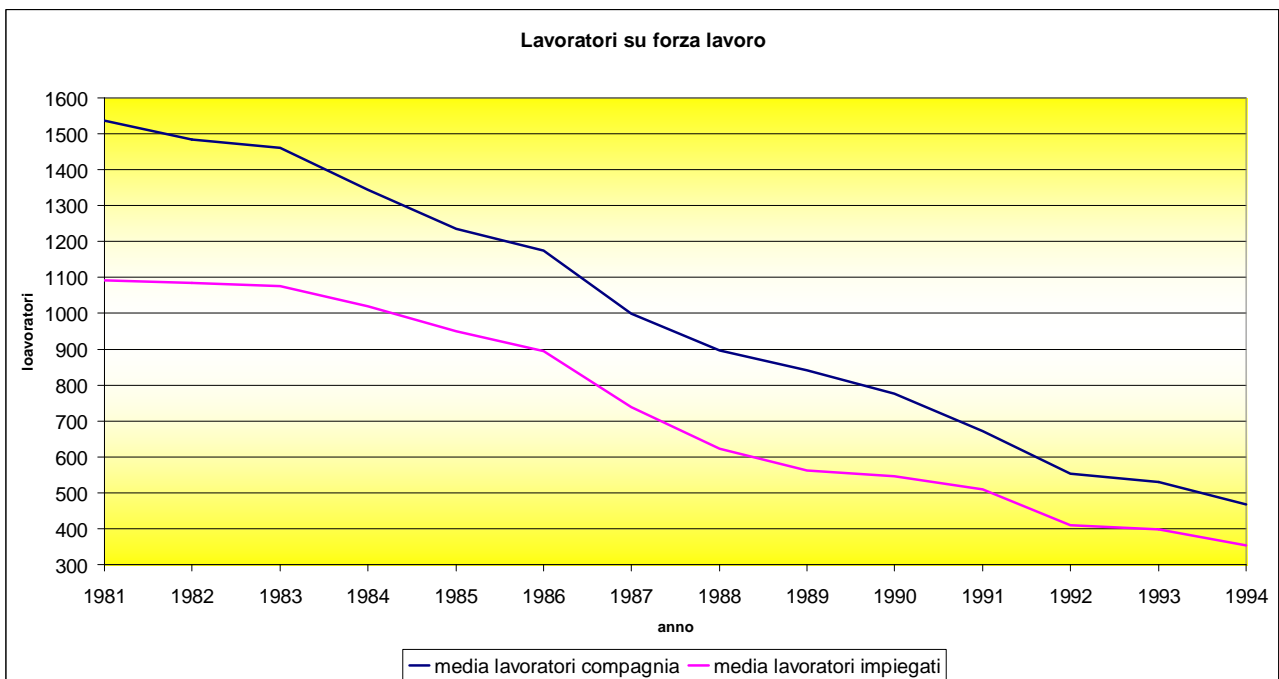


Figura 3: dati forniti dalla Compagnia Portuale, elaborazione dell'autore.

Conseguenza del fenomeno sopra indicato è il crollo della media di giornate di lavoro annue effettuate dai lavoratori della Compagnia, che crolla nel periodo del 66,8%, dato molto elevato che riassume sinteticamente la crisi vissuta dalla portualità triestina.

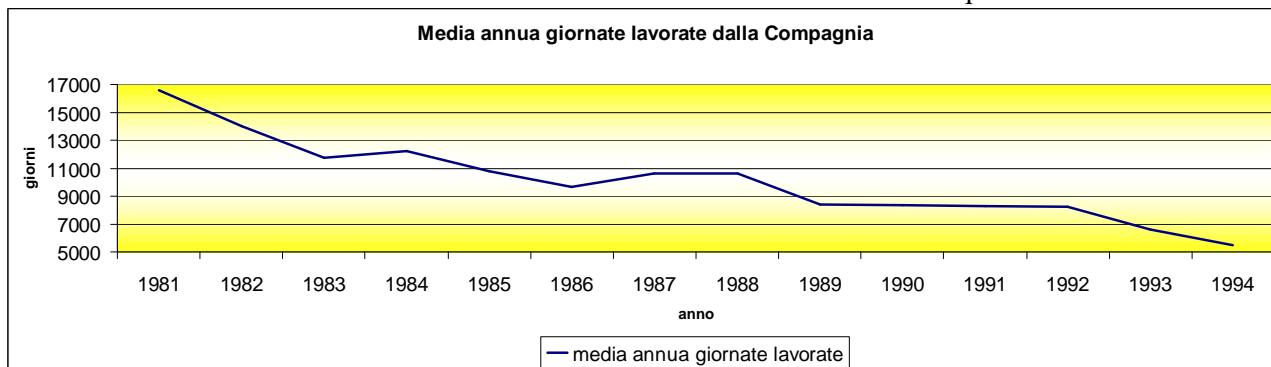


Figura 4: dati forniti dalla Compagnia Portuale, elaborazione dell'autore.

L'approvazione della legge 84 portò importanti novità anche per l'esistenza delle Compagnie Portuali, i cui lavoratori soci erano gli unici a poter svolgere il mestiere di portuale in un sistema di interessi monopolistico. Con la 84/94 decadde questo privilegio, a favore di un sistema di libero mercato, finalizzato a creare situazioni di concorrenza tra i lavoratori, e quindi all'abbassamento dei prezzi delle operazioni portuali. L'articolo 21 della norma, disciplinante la trasformazione in società delle compagnie, specifica che «le compagnie [...] entro il 18 marzo 1995 debbono trasformarsi in una o più società...».³³ Le possibili tipologie di società, o cooperative, nelle quali la Compagnia è obbligata a trasformarsi, sono: una società per l'esercizio in condizioni di concorrenza delle operazioni portuali (opzione a), una società o cooperativa per la fornitura dei servizi portuali (opzione b), ovvero di mere prestazioni di manodopera, ed una società avente lo scopo della gestione dei beni già appartenenti alle compagnie disciolte (opzione c). La legge afferma che tutte le concessioni ad operare in ambito portuale sarebbero decadute a favore delle società derivanti dalla trasformazione delle compagnie, in tutti i rapporti di carattere patrimoniale e finanziario. Per le compagnie che alla data sopraccitata non avessero adottato la delibera di trasformazione, l'Autorità portuale avrebbe disposto la messa in liquidazione delle stesse. I lavoratori verranno d'obbligo incorporati nelle nuove società o cooperative o, altrimenti, nel caso in cui alcuni non transitassero in continuità di rapporto in queste nuove società o cooperative, viene data loro la possibilità di costituire altre imprese, secondo le stesse modalità previste dall'articolo in esame. Al fine di favorire le attività di queste nuove società o cooperative si consente a compagnie e gruppi portuali di porti vicini di operare fusioni al fine di costituire, nei porti di maggiore traffico, organismi societari più strutturati e con più capacità di svolgere attività di impresa.

La legge 84/94 servì, dunque, per disciplinare la situazione di privilegio vissuta dalle Compagnie Portuali. Rispetto al vecchio sistema legislativo, per ciò che concerne la fornitura dei servizi portuali, le Autorità portuali si basavano sull'assegnazione in concessione dei terminali portuali ad operatori privati.³⁴ La riforma legislativa mise in evidenza un nuovo soggetto, il Terminalista, che diventò fondamentale per la vita portuale, in quanto controllore dei diversi fattori relativi al lavoro. Con questo sistema le vecchie

³³ Ancora una volta l'analisi della legge valuterà solo gli aspetti relativi alle compagnie portuali, visto che la questione dei gruppi non interessa il sistema portuale triestino.

³⁴ Enrico Musso, *Regulation e Deregulation nei porti: cosa, come e quando regolamentare*, Università degli Studi di Genova, 2001

Compagnie avrebbero dovuto perdere la loro posizione monopolistica, di fatto, però, le nuove imprese portuali furono tenute a ricorrere prioritariamente al personale in esubero delle compagnie portuali e delle precedenti organizzazioni portuali.³⁵ Anche a causa di questo, venne a crearsi una situazione di conflitto di interessi con il diritto comunitario. La 84/94 prevedeva, infatti, che le Compagnie Portuali si trasformassero in società cooperativa che a sua volta ne poteva creare due, la prima per l'esercizio in concorrenza delle operazioni portuali, la seconda per la fornitura di servizi alle imprese operanti nei porti. In sostanza accadde che se un'impresa aveva bisogno di manodopera temporanea (legata a picchi di lavoro) era obbligata a chiederla ad un'altra impresa che quasi sempre esercitava la concorrenza sulle operazioni portuali, favorendo in questo modo il ruolo delle vecchie compagnie portuali.

Per risolvere questa situazione di conflitto venne emanata dall'ordinamento comunitario la legge 647/96. I punti focali della nuova direttiva erano: la promozione, da parte dell'Autorità, di un consorzio volontario aperto a tutte le imprese presenti nei porti, al fine di agevolarle nelle esigenze imprevedibili di manodopera; la creazione, da parte dell'Autorità nel caso in cui non fosse stato creato il consorzio di cui sopra, di una apposita Agenzia autorizzata a fornire prestazioni di lavoro (il cosiddetto pool di manodopera); e l'esclusione degli appalti ad alto contenuto di manodopera forniti dalle Compagnie Portuali dal divieto di intermediazione di manodopera.³⁶ Tale provvedimento, però, non ebbe gli effetti sperati e venne quindi abrogato dal Governo italiano. Altre normative vennero emanate per cercare di porre rimedio alla situazione sopra esposta, tra le quali la 186 del 2000, con il suo relativo regolamento esecutivo la 132 del 2001, fu quella che introdusse notevoli cambiamenti, negli articoli chiave della 84/94, cioè gli articoli 16 e 17. Malgrado tutto, però, è utile sottolineare che gli sconvolgimenti causati dalla trasformazione dei porti da organismi pubblici a privati non hanno ancora trovato una soluzione definitiva, e la questione del lavoro rimane un nodo chiave ancora in via di discussione.

Venendo ora al caso specifico di Trieste, la Compagnia Unica, come altre sue gemelle a livello nazionale, ha scelto di costituirsi in una società per la fornitura di servizi portuali, ovvero di manodopera e ha creato successivamente, su richiesta dell'Autorità portuale, la nuova società costituì l'Impresa Portuale Trieste. Questa situazione avrebbe dovuto, però, essere di carattere transitorio, in attesa dell'assolvimento di quanto previsto all'articolo 17, ovvero che in attesa della costituzione dell'articolo stesso, la fornitura di manodopera potesse essere effettuata limitatamente al soggetto "di cui all'articolo 21, comma uno, lettera b)", e quindi dai lavoratori della disciolta Compagnia Portuale Unica. Tale indicazione, però, è stata totalmente disattesa ed elusa nel porto di Trieste. In precedenza è stato accennato come, tra le finalità della riforma legislativa in materia portuale, ci fosse la fine del monopolio delle compagnie portuali e, di conseguenza, la creazione di un mercato di libera concorrenza. Questa nuova situazione economica, gestita sicuramente in modo opinabile dalle diverse organizzazioni di lavoratori triestini, diede vita ad un mercato all'interno del quale le stesse società di prestazione di servizi portuali giocavano al ribasso per ottenere la commessa del lavoro, innescando una spirale negativa che andava al solo favore del prezzo fatto al terminalista. In questa condizione i lavoratori portuali, soci delle stesse cooperative o società che rappresentano, furono i più penalizzati, soprattutto nei salari, nella periodicità dei pagamenti e nell'aumento dei ritmi di lavoro. Per cercare di mettersi al riparo, diverse cooperative e fornitori di servizi portuali, assieme

³⁵ Massimo Gardina, *Il porto vecchio di Trieste nello sviluppo della città: aspetti storici, economici ed urbanistici*, cit, pag. 37.

³⁶ Idem, pag. 38.

alla stessa Impresa Portuale Trieste in taluni momenti, hanno deciso di raccogliersi all'interno del Consorzio Fornitura Servizi, strumento, quest'ultimo, che dovrebbe servire per tutelare gli interessi tariffari dei lavoratori. Tuttavia il Consorzio è molto limitato nella sua attività, poiché è la stessa legge 84/94 che impedisce la formazione di un cartello di protezione comune, ovvero di ricreare una sorta di monopolio di manodopera, e di conseguenza risulta complicato creare le condizioni per la realizzazione di una tariffa minima. Una delle soluzioni possibili per porre fine a questa spirale negativa potrebbe essere l'applicazione del Contratto Nazionale, cosa comunque difficilmente realizzabile, almeno rispetto alla situazione specifica attuale dello scalo giuliano.

Giorgio Soncin