

I RAPPORTI DI LAVORO DELLE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE: SPECIALITÀ E SPECIFICITÀ*

EMILIA D'AVINO** – MARIA GIOVANNA ELMO***

Abstract: L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 169 del 2016 modifica l'ordinamento portuale istituendo le Autorità di Sistema Portuale, alle quali viene affidato un ruolo strategico di indirizzo e coordinamento delle attività portuali. Il presente contributo approfondisce la disciplina dei rapporti di lavoro all'interno di questo ente e le relative peculiarità, anche rispetto alla disciplina generale del lavoro pubblico. In particolare, si analizza l'inquadramento giuridico del personale alle dipendenze delle Adsp in relazione ai compiti ed alle funzioni di queste ultime, mettendo in luce le principali novità introdotte dalle ultime riforme.

Parole chiave: Pubblico impiego – Ordinamento portuale – Autorità di Sistema portuale

Abstract: *The legislative decree n. 169/2016 reforms the harbour ordering, establishing the Authorities of Harbour System, that carries out address and coordination tasks. The paper investigates the working relationships within this institution and it highlights the legal framework of those employed introduced by the last reform, focusing on its elements of speciality regarding the civil service law.*

Keywords: *Public employment – Harbour ordering – Authorities of Harbour System*

Sommario: 1. Il personale alle dipendenze delle Autorità di Sistema Portuale. – 2. L'inquadramento giuridico delle Adsp e l'impatto sulla natura del rapporto di lavoro. – 3. Le procedure di reclutamento. – 4. L'estensione dei cardini e dei vincoli del pubblico impiego oltre il sistema di reclutamento: la disciplina anticorruzione. – 5. L'esigenza di *spending review* nella fase gestionale del rapporto. – 6. I profili *tout court* privatistici e le discrepanze con il pubblico impiego. – 7. Le competenze delle Adsp a proposito di sicurezza sul lavoro. – 8. Il lavoro somministrato alle dipendenze delle Autorità portuali.

1. Il personale alle dipendenze delle Autorità di Sistema Portuale

L'indagine sul personale alle dipendenze delle Autorità di sistema portuale

* Il presente contributo è oggetto di una riflessione comune. I paragrafi 6, 7, 8 sono da imputarsi alla dott.ssa Maria Giovanna Elmo, i restanti paragrafi sono stati redatti dalla dott.ssa Emilia D'Avino.

** Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università di Napoli "Parthenope".

*** Dottoranda di ricerca DIES, Università di Napoli "Parthenope".

(d'ora in poi Adsp) conferma l'inesistenza di uno statuto unitario dell'impiego pubblico.

In effetti, l'evoluzione delle Adsp ha portato all'introduzione di un quadro normativo¹ che dimostra come ancora oggi esista "una serie di diritti del lavoro speciali, ispirati a principi diversi da quello generale, che finiscono per reggere tecniche e apparati regolativi del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali, divergenti, se non opposti. Ciò in ragione delle specificità organizzative dei datori di lavoro e delle finalità istituzionali perseguite"². Tali specificità, nel caso della disciplina dei rapporti alle dipendenze delle Autorità, sono certamente ricollegabili alle funzioni non esclusivamente amministrative da esse svolte. Infatti, nonostante la formale qualificazione come enti pubblici non economici³, le Adsp svolgono anche alcune attività molto vicine a quelle imprenditoriali, al punto tale da potersi dubitare, nella prospettiva eurounitaria, dell'effettiva separazione tra attività regolatrici, di stampo amministrativo, ed economiche⁴. Ne discende, dunque, ancor più di altre pubbliche amministrazioni, la necessità di ricercare la via dell'efficienza dei rapporti di lavoro nel modello privatistico⁵, attingendo da esso anche per aspetti normalmente non applicabili al pubblico impiego. Pertanto, benché dovrebbe operare integralmente il

¹ Ai lavoratori di tali enti, come vedremo, sono applicabili pacificamente le norme direttamente attuative dell'art. 97 Cost. Si tratta, dunque, da un lato, delle disposizioni volte ad assicurare imparzialità, in materia di reclutamento e di progressione di carriera, di giurisdizione amministrativa e di anticorruzione, ivi inclusa la disposizione in materia di divieto di cumulo tra pensione e reddito da lavoro subordinato presso le pp.aa.; dall'altro lato, dei limiti volti ad assicurare il contenimento dei costi del personale, considerando anche quelli correlati al pagamento differito e dilazionato del tfr. Per ciò che non riguarda questi aspetti, invece, la normativa del personale delle Adsp ai sensi degli artt. 6 e 10 della l. n. 84/1994 mutua i tratti essenziali del rapporto privato, ancora oggi non applicabili al pubblico impiego.

² In questi termini CARUSO, *Gli esiti regolativi della "riforma Brunetta" (come cambia il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni)*, in questa *Rivista*, 2010, 235, presentando gli esempi degli armatori, dei concessionari di linee di trasporto pubblico e delle Autorità portuali.

³ *Ex art. 6, co. 5, l. n. 84/1994*. Come affermato dalla Corte cost., 12 gennaio 2018, n. 1, l'Autorità portuale, quale ente pubblico regionale, rientra nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 3, c. 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), conv. con mod. in l. 11 agosto 2014, n. 114. La natura non economica delle Adsp è ribadita dalle Autorità italiane nel giudizio dinanzi alla CGUE relativo all'aiuto di stato SA 36112 (2016/C) (ex 2015/NN) e che ha portato alla decisione del 20 settembre 2018, C (2018) 6037 final.

⁴ La Commissione Europea (tra le altre, v. Decisione 20 settembre 2018 relativa all'aiuto di Stato SA 36112 (2016/C), che non distingue la natura in base allo *status* giuridico *ex lege*, ma tiene conto della singola attività concretamente svolta) ritiene che per alcuni profili l'Autorità di sistema portuale potrebbe essere considerata ente pubblico economico. Tuttavia, il testo della l. 84/1994, così come interpretato anche dalla giurisprudenza maggioritaria amministrativa, qualifica le Autorità portuali come ente pubblico non economico, in quanto persegue maniera preminente la finalità di interesse generale. Tra le altre, v. Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2014, n. 6146.

⁵ Sul tema C. Conti, sez. giur. Liguria, 23 giugno 2017, n. 92; Cass. 25 giugno 2020, n. 12627.

d.lgs. n. 165/2001 (t.u.p.i.), la combinazione di fonti legali e collettive fa emergere elementi di specialità non solo in alcuni aspetti di dettaglio ma anche, e *in primis*, nell’impianto stesso del sistema delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva⁶.

È opportuno indagare, dunque, non solo sul piano dell’individuazione delle fonti regolative del rapporto, già di per sé peculiari, ma sui relativi confini di specialità ad essi applicabili. Nel far ciò, come evidenziato dalla Cass. 25 giugno 2020 n. 12627, “è tuttavia necessario sempre valorizzare la natura pubblica non economica dell’ente datore di lavoro, dalla quale è possibile circoscrivere l’ambito della disciplina giuslavoristica applicabile, ponendo l’accento sulla necessità di orientare l’esegesi della normativa speciale al rispetto dei principi fissati dall’art. 97 Cost. L’applicabilità di tali principi – pena l’elusione della norma della Costituzione – dipende infatti proprio dalla natura pubblica del soggetto cui il rapporto di impiego fa capo e non dalle caratteristiche dello strumento giuridico utilizzato per allacciarlo”.

2. L’inquadramento giuridico delle Adsp e l’impatto sulla natura del rapporto di lavoro

Ai sensi dell’art. 6, c. 5, l. n. 84/1994, nella formulazione successiva alla novella avutasi con d.lgs. n. 169/2016, alle Autorità si applicano i principi (limitatamente al Titolo I) del d.lgs. n. 165/2001⁷. In altre parole, stando al quadro legislativo predisposto nella l. n. 84/1994 i rapporti di lavoro del personale alle dipendenze delle Adsp sono considerati di diritto privato⁸ e rientrano nel regime normativo del Codice civile, delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, nonché dei contratti collettivi nazionali di lavoro⁹. Considerando il raccordo di tale disposizione con il d.lgs. 165/2001 senza troppe difficoltà – e riservando ad un’analisi succes-

⁶Lo scenario si complica anche in ragione della coesistenza di diversi rapporti di lavoro speciali instaurati grazie ai regimi dell’appalto e dell’intermediazione di manodopera. Questi rapporti si interfacciano con l’Adsp solo dall’esterno, essendo quest’ultima mera garante del rispetto delle norme a tutela del lavoro. Si veda *infra*.

⁷Come affermato dalla Corte cost. 12 gennaio 2018, n. 1, l’Autorità portuale, quale ente pubblico regionale, rientra nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 3, c. 5, d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari), conv. con mod. in l. 11 agosto 2014, n. 114. La natura non economica delle Adsp è ribadita dalle Autorità italiane nel giudizio dinanzi alla CGUE relativo all’aiuto di stato SA 36112 (2016/C) (ex 2015/NN) e che ha portato alla decisione del 20 settembre 2018, C (2018) 6037 final.

⁸Art. 10, c. 6, l. n. 84/1994.

⁹La natura privata è stata confermata anche dal D.P.C.M. 22 gennaio 2013. V. Corte dei conti, Determinazione 21 marzo 2014, n. 22.

siva i tratti derogatori di tale assetto – formalmente potrebbe dirsi che siamo dinanzi ad un rapporto di pubblico impiego contrattualizzato che, come noto, segue le regole privatistiche in quanto compatibili. La disposizione così letta non sarebbe affatto innovativa, essendo la conseguenza logica della natura di ente pubblico non economico delle autorità, incluse, quindi, tra le pp.aa cui si rivolge il d.lgs. n. 165¹⁰.

Tuttavia, in ragione della finalità di buon andamento dei servizi di pubblica utilità di cui all'art. 16, l. n. 84/1994¹¹, le disposizioni mutate espressamente dal t.u.p.i. attoniscono ai soli principi applicabili in fase di reclutamento, sanciti nell'art. 35, c. 3, d.lgs. n. 165/2001¹², nonché al quadro normativo finalizzato al contrasto della corruzione, al divieto di cumuli di incarichi e alle ipotesi di inconfirmità e incompatibilità¹³.

Sugli altri aspetti, invece, il testo normativo tace, ponendo dubbi sulla integrale applicabilità del d.lgs. n. 165/2001. Come anticipato, il quadro legislativo ibrido si spiega in ragione delle originarie¹⁴ (e tuttora persistenti) difficoltà di ricondurre a tutti gli effetti le Autorità nell'alveo degli enti pubblici non economici a causa del labile confine tra lo svolgimento dell'attività di impresa e la sussistenza di finalità non lucrative.

Per un versante, in effetti, non sarebbe possibile ricondurre le Autorità alla figura tradizionale dell'imprenditore pubblico¹⁵ perché molteplici sono le attività e i poteri riconosciuti alle Adsp che permettono di ricondurle all'area amministrativa "pura". "Le stesse attività di concessione di aree demaniali marittime sono indubbiamente riconducibili nell'alveo delle funzioni statali e non possono essere ricom-

¹⁰ Trib. Bari, 29 aprile 2019, n. 1855.

¹¹ Ossia carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento delle merci e di ogni altro materiale. Sui servizi tecnico-nautici LA TORRE, *I servizi tecnico-nautici dopo la legge istitutiva dell'Autorità di sistema portuale*, in *RDN*, 2017, 449.

¹² Come affermato anche dall'art. 6, c. 6, l. n. 84/1994, modificato dall'art. 7, d.lgs. n. 169/2016. Negli ultimi anni svariati sono stati gli interventi sulla originaria l. n. 84/1994. Si vedano d.lgs. n. 169/2016; l. n. 205/2017; d.lgs. n. 232/2017; d.l. n. 119/2018. Sui requisiti concorsuali e l'importanza dei titoli prescritti nel d.lgs. n. 165/2001 v. tra le altre, C. conti, sez. giur. Campania, 17 maggio 2017, n. 175; sez. giur. Toscana, 21 settembre 2004, n. 622 e 12 gennaio 2011, n. 363.

¹³ V. artt. 8, 9, 10, 11, 11-ter, l. n. 84/1994 ss.mm.ii. Le Adsp sono tenute al rispetto della l. 190/2012 e del d.lgs. 33/2013 e sono destinatarie delle indicazioni del Piano nazionale anticorruzione (Pna) per le parti dedicate agli enti pubblici non economici. In merito all'art. 8, così come modificato nel 2016, va detto che alcune perplessità erano state mostrate nell'ambito dei poteri attribuiti al Presidente dell'Autorità Portuale. V. Cons. Stato comm. spec., 24 ottobre 2017, n. 2199.

¹⁴ La Cass., sez. un., 6 maggio 1996, n. 4187, in ragione della qualità di ente pubblico economico dell'Autorità portuale di Genova riconosceva la natura integralmente privata dei rapporti di lavoro. V. anche Cass., sez. un., 28 ottobre 1998, n. 10729; Cass. 14 ottobre 2000, n. 13729; Cass. 3 luglio 2004, n. 12232.

¹⁵ Decisione della Commissione, del 19 dicembre 2012, SA.3419940 – Porto di Augusta, GU C 77, 15 marzo 2013, p. 1.

prese nell'ambito di una attività di impresa, dovendo essere funzionali e correlate all'interesse statale al corretto funzionamento delle arie portuali, concretandosi in poteri conferiti esclusivamente a tal fine, [...] con una discrezionalità vincolata, sottoposta a controlli da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti"¹⁶. Del resto, la prevalenza del ruolo pubblico rispetto a quello privato delle Adsp è stata confermata anche dal "crash test" dell'emergenza epidemiologica Covid-19, che ha portato all'adozione di provvedimenti volti a riconoscere la possibilità in capo alle Autorità di prorogare le concessioni e accordare delle riduzioni dei canoni concessori¹⁷. Si pensi, poi, anche alle responsabilità in materia di sicurezza su lavoro e al potere di adozione di ordinanze in tale materia¹⁸. Ancora, è espressione del potere amministrativo il ruolo dell'Adsp di vigilare a garanzia del rispetto della tutela dei lavoratori presso le società concessionarie in materia di legislazione sociale e del lavoro¹⁹, esercitato in tutte le fasi del rapporto, ivi incluse le vicende traslative o successorie. In effetti, tale potere non si limita affatto alla corresponsabilità dei privati coinvolti nella gestione delle attività. Il legislatore, anticipando quanto previsto nel Reg. UE n. 2017/352²⁰, ha investito l'Autorità sia della tutela della continuità

¹⁶ Cass. 10 marzo 2020, n. 6716.

¹⁷ Sia per le concessioni dei beni demaniali di cui all'art. 36 del codice della navigazione, sia per le concessioni per i servizi portuali di cui agli artt. 16, 17 e 18 della l. 28 gennaio 1994. V. art. 199, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. n. 70/2020.

¹⁸ V. artt. 6, c. 4, lett. a), 8, c. 3, lett. p) e 24, c. 2-bis, l. n. 84/1994, n. 84 attribuiscono al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale il potere di ordinanza in materia di sicurezza ed igiene del lavoro.

¹⁹ Art. 17, co. 3, l. n. 84/1994. Come si vedrà *infra*, il legislatore ha predisposto meccanismi *ad hoc* di intermediazione, volti a garantire la flessibilizzazione dei rapporti lavorativi. Sulle aziende concessionarie gravano obblighi molto stringenti e l'Adsp vigila su tali aspetti. Si consideri la necessità per le imprese di essere totalmente estranee alle compagini societarie che erogano i servizi portuali. Oltretutto sussistono vincoli che di fatto limitano anche la libertà di iniziativa economica, in quanto prescrivono che le aziende debbano essere dotate di "adeguato personale" e "risorse proprie", con "specificazione di professionalità" nell'esecuzione delle operazioni portuali. Art. 17, co. 2, l. n. 84/1994. D'altro canto, anche per le concessioni mediante appalto delle aree demaniali e delle banchine è necessario avere un organico adeguato. Art. 18, co. 6, lett. c), l. n. 84/1994.

²⁰ V. Considerando nn. 16 e 35, art. 9, Reg. UE n. 2017/352. Il Regolamento ha come obiettivo primario la garanzia di competitività e non impone un modello di gestione dei porti. Invero quest'ultimo, nell'istituire un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, prescrive che gli stati membri esigano il rispetto degli obblighi in materia di legislazione sociale e del lavoro per il funzionamento dei servizi portuali. Oltretutto, il Regolamento presta attenzione alle clausole sociali e alla necessità che siano mantenuti i diritti dei lavoratori nel caso di mutamenti della soggettività giuridica dei prestatori di servizi portuali. È prescritto che in caso di avvicendamento in un contratto di concessione o appalto pubblico tra due diversi operatori, l'ente di gestione può esigere "che i diritti e gli obblighi del prestatore di servizi portuali uscente derivanti da un contratto di lavoro, o da un rapporto di lavoro definito dalla legislazione nazionale, ed esistenti alla data del cambiamento, siano trasferiti verso il nuovo prestatore di servizi portuali".

occupazionale dei lavoratori in caso di dismissione delle imprese coinvolte nelle attività portuali²¹, sia del controllo e monitoraggio di tali attività.

Dal versante opposto, tuttavia, non può altrettanto affermarsi pacificamente che le Adsp siano pubbliche amministrazioni in senso propriamente soggettivo e oggettivo secondo la terminologia comunitaria riferita agli organismi di diritto pubblico. Questi ultimi sono intesi, in effetti, come enti dotati esclusivamente di poteri pubblicistici di regolazione o erogazione di servizi ed attività amministrative, per soddisfare interessi di natura generale di carattere non industriale né commerciale. In questa prospettiva è doveroso evidenziare che, nonostante la separazione tra poteri amministrativi e attività imprenditoriali, le Autorità perseguono certamente anche il soddisfacimento di bisogni di natura industriale e commerciale²². Nell'ottica europea, dunque, siccome un'entità viene qualificata come impresa in relazione a un'attività specifica e siccome lo stato giuridico dell'entità ai sensi del diritto nazionale è considerato ininfluenza²³, le Adsp non potrebbero essere enti pubblici non economici *tout court*.

3. Le procedure di reclutamento

Dal formale riconoscimento di ente pubblico non economico discende, ad ogni modo, l'assoggettabilità delle Adsp ai principi che regolano il rapporto di pubblico impiego e, pertanto, all'obbligo derivante dall'art. 97 Cost. di selezionare i propri dipendenti mediante concorso²⁴, sia nella fase di assunzione che in quella di progressione di carriera²⁵.

²¹ Attualmente il co. 4 dell'art. 17 dispone che l'Autorità di sistema portuale o, laddove non istituita, l'Autorità marittima individui le procedure per garantire la continuità del rapporto di lavoro a favore dei soci e dei dipendenti dell'impresa di cui all'art. 21, c. 1, lett. b), nei confronti dell'impresa autorizzata. Si veda poi anche quanto previsto dal c. 5 dell'art. 17, l. n. 84/1994.

²² In questi termini già il parere 25 luglio 2008, n. 2361 del Consiglio di Stato, secondo il quale le Autorità Portuali sarebbero Enti che, seppure non in possesso dei requisiti formali classici dell'Ente pubblico economico (agire per fini di lucro, perseguire finalità esclusivamente economiche, cioè operare con criteri di economicità, essere sottoposti alle procedure concorsuali speciali, ecc.), non si discostano da essi. V. anche Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2015, n. 1210.

²³ Bruxelles, 20 settembre 2018 C (2018) 6037 final. Si consideri, del resto, che in data 15 novembre 2019 (SA.38399) è stata avviata un'indagine formale contro l'Italia per presunti aiuti di Stato alle Autorità Portuali sotto forma di esenzioni all'imposta sul reddito delle società ("Ires"), in quanto le Autorità portuali sono integralmente esentate dall'imposta sul reddito delle società. Per la differenza tra ente pubblico economico e non economico v. FALSONE, *I rapporti di lavoro nelle imprese esercitate da enti pubblici* (art. 2093 c.c.), Milano, 2018.

²⁴ Vero è che l'art. 6, c. 2, l. n. 84/1994 (nel testo antecedente rispetto alle modifiche apportate da d.lgs. n. 169/2016) stabiliva che all'Autorità portuale "non si applicano le disposizioni di cui alla legge

D'altro canto, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, ribadito con la sentenza 16 luglio 2020, n. 133, per l'accesso al pubblico impiego la regola del concorso risulta essere il sistema migliore²⁶, sicché deroghe alla stessa, da parte del legislatore, "sono ammissibili soltanto nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione o di attuare altri principi di rilievo costituzionale, che possano assumere importanza per la peculiarità degli uffici di volta in volta considerati"²⁷.

Si ritiene pertanto che l'esclusione dell'obbligo del concorso dovrebbe essere disposta con norma puntuale, da cui trarre, eventualmente anche in via interpretativa, il rispetto dei limiti imposti dall'art. 97 Cost.²⁸. Di conseguenza, l'Adsp è tenuta a definire con propri provvedimenti i criteri e le modalità per le procedure di selezione comparative e per quelle di progressione di carriera del personale dipendente dell'ente, rispettando i principi generali di adeguata pubblicità, imparzialità, trasparenza, non discriminazione²⁹.

Si consideri che il vincolo della disciplina sul concorso comporta anche l'applicabilità della giurisdizione amministrativa nel caso di controversie sulle procedure concorsuali per l'assunzione del personale, come prevista dall'art. 63, c. 4, d.lgs. n. 165/2001³⁰. Il giudice amministrativo potrà vagliare, dunque, in virtù dei

20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni"; parimenti, l'art. 10, c. 6, l. n. 84/1994 prevede che "Il rapporto di lavoro del personale delle Autorità di sistema portuale è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del Codice civile – libro V – titolo I – capi II e III, titolo II – capo I, e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Il suddetto rapporto è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro ...". Tuttavia, si ritiene per giurisprudenza consolidata e costante che non possa venir meno l'obbligo del concorso per la selezione del personale.

²⁵ Una conferma è data, tra gli altri, dal Regolamento per le progressioni interne del personale dipendente dell'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centrale.

²⁶ Si veda già Corte cost., 12 aprile 1990, n. 187.

²⁷ Corte cost., 4 gennaio 1999, n. 1.

²⁸ Già Cons. Stato, sez. VI, 5 maggio 2003, n. 2344, ripresa da Trib. Bari, 29 aprile 2019, n. 1855. V. anche T.A.R. Catania, sentenza n. 2251/2009, confermata in sede di appello dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia con sentenza n. 134/2011.

²⁹ Ciascuna Adsp ha adottato i propri provvedimenti, nel rispetto di tali criteri, e li ha pubblicati sulle rispettive pagine istituzionali. Sull'obbligo del concorso v. Trib. Bari, 29 aprile 2019, n. 1855. La "prodromica fase concorsuale alla ricerca delle migliori professionalità" non altera la struttura privatistica del rapporto di lavoro nella sua fase gestionale. V. T.A.R. Sicilia, sez. di Catania, 28 dicembre 2009, n. 2251, confermata da Consiglio di Giustizia Amministrativa, 16 febbraio 2011, n. 134, a proposito dell'Autorità Portuale di Catania. V. anche C. Conti, Liguria, 23 luglio 2017, n. 92.

³⁰ Cass. 25 giugno 2020, n. 12627; Cass., sez. un., 25 febbraio 2016, n. 3733; Cass., sez. un., 24 luglio 2013, n. 17930; Cons. St., sez. VI, 9 ottobre 2012, n. 5248; Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2667. In materia di violazione delle procedure concorsuali si veda il verbale n. 6/2014 della Riunione del Collegio dei revisori dei Conti dell'Autorità portuale di Taranto, che richiama un'ordinanza del

poteri di accertamento, costitutivi e di condanna attribuitigli³¹, le valutazioni tecniche delle commissioni esaminatrici dei pubblici concorsi, rilevandone l'eventuale irragionevolezza, l'arbitrio o la violazione del principio della *par condicio* tra i concorrenti, senza che ciò comporti un'invasione della sfera del merito amministrativo³².

Chiaramente, l'applicabilità della disciplina del pubblico impiego ingloba tutte le problematiche ad essa relativa. Ne è un esempio eclatante il problema della legittimità della riserva di nazionalità quale criterio di accesso alle procedure di reclutamento in relazione ai principi di eguaglianza e libera circolazione. In effetti, anche nell'ambito portuale in passato è stata apposta la riserva di nazionalità nella procedura di assunzione³³, analogamente a quanto già accaduto per gli autoferrotranvieri³⁴ e ancor prima che la vicenda dei direttori dei musei portasse alla pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato³⁵.

Va detto, a tal proposito, che la problematica anche per le Adsp deve essere affrontata in maniera diversa a seconda se ci riferisca all'assunzione di lavoratori di cittadinanza europea o extraUe.

È infatti ormai pacifico, specialmente dopo l'intervento del Consiglio di Stato³⁶, che ai sensi dell'art. 38, d.lgs. n. 165/2001 e del principio di libera circolazione dei lavoratori nell'UE, la cittadinanza europea sia a tutti gli effetti equiparata a quella

T.A.R. Lecce n. 243/2014 di rigetto dell'istanza cautelare sul relativo procedimento selettivo per l'assunzione di personale, inedita a quanto consta. Più recente Cass. 9 gennaio 2019, n. 268.

³¹ Sui quali si veda Cass. 9 gennaio 2019, n. 268 appena citata.

³² V. Cass., sez. un., 13 febbraio 2020 n. 3562.

³³ V. CGUE, 10 settembre 2014, C-270/2013, *Iraklis Haralambidis c. Calogero Casilli*. Tale sentenza ha ad oggetto l'esclusione di un cittadino europeo dalla procedura di reclutamento del personale delle Autorità portuali.

³⁴ Sui quali v. Corte cost., 13 maggio 2009, n. 71; Trib. Milano, 16 luglio 2009. V. DURANTE, *I confini della cittadinanza. Lavoro e discriminazione alla luce del diritto antidiscriminatorio*, in *RIDL*, 2010, 367 ss.

³⁵ V. Cons. St., ad. Plen., sentenza 25 giugno 2018, n. 9. Sul tema ALBISINNI, *I direttori dei musei: funzioni europee o solo domestiche*, in *GDA*, 2017, 510 ss.; BOMBI, *Riserva di nazionalità illegittima per il direttore del museo di Mantova*, in *Dir. & Giust.*, 2018, 3; BUSICO, *Direttori di musei e cittadinanza*, in *LDE*, 2018, 1, 8; CAPUANO, *Cittadinanza europea e lavoro pubblico nella recente giurisprudenza amministrativa: il caso dei musei italiani*, in *RIDL*, 2019, 891; GNES, *La dirigenza pubblica e il requisito della cittadinanza*, in *GDA*, 2018, 143; LIGUORI, *Il requisito della cittadinanza italiana nell'esercizio della funzione pubblica: il caso delle direzioni museali*, in *GiustAmm.it*, 2017, 1; LIGUORI, *La public service exception tra norma e giudice il caso dei direttori stranieri dei musei italiani*, in *RGL*, 2018, 39; LUCIANI, *La riforma dei musei e la controversa apertura ai direttori stranieri*, in ESPOSITO-LUCIANI-ZOPPOLI A.-ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2018, 473 ss.; MONACO, *L'annullamento della nomina dei direttori dei musei: la vicenda processuale*, in *GDA*, 2017, 500.

³⁶ Ancora Cons. St., ad. Plen., sentenza 25 giugno 2018, n. 9.

italiana³⁷. La legittimità del requisito della nazionalità rappresenta un'eccezione, possibile esclusivamente qualora i dipendenti pubblici svolgano un'attività riconducibile alla *public service exception*, prevista dall'art. 45, par. 4 TFUE³⁸, o implicante l'esercizio non occasionale di poteri autoritativi, strettamente connessi alle funzioni sovrane dello stato³⁹. Pertanto, anche il riconoscimento della natura pubblica del personale delle Adsp non rileverebbe ai fini di un'aprioristica apposizione della riserva di nazionalità. In sostanza, tanto nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e viepiù nel privato, una disposizione improntata sull'esclusione di un cittadino europeo rischia di contrastare palesemente con il principio di libera circolazione sancito nell'art. 45 TFUE, che vieta, al par. 2, qualsiasi discriminazione tra i lavoratori degli Stati Membri fondata sulla nazionalità, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro⁴⁰.

Diversamente deve dirsi per l'esclusione dei cittadini di paesi terzi, seppur regolarmente soggiornanti. In tal caso, infatti, la questione è ancor più interconnessa con la problematica della riconducibilità o meno delle Adsp alle pubbliche amministrazioni. Invero, qualora queste Autorità fossero considerate a tutti gli effetti pp.aa., ai cittadini stranieri potrebbe essere legittimamente precluso l'accesso alle procedure di reclutamento. Al contrario, considerando la non totale applicabilità del testo unico sul pubblico impiego e la non riconducibilità *tout court* delle Adsp agli enti pubblici non economici, non vi sarebbero *public service exception*⁴¹ o altre ragioni legittimanti l'apposizione di clausole di questo tipo.

³⁷ Già il d.lgs. n. 29/1993 individuava nella "cittadinanza comunitaria" la regola generale, accogliendosi così un'interpretazione "funzionale" dell'art. 45, § 4, del Trattato istitutivo della Comunità europea. Tale disposizione esclude gli impieghi nella pubblica amministrazione dal campo di applicazione del principio di libera circolazione dei lavoratori comunitari nell'UE. Sulla problematica in esame già CGUE 17 dicembre 1980, causa 149/79, in *FI*, 1983, IV, 1 ss.; CGUE 2 luglio 1996, causa 473/93. Sul tema GUARISO, *Cittadinanza e lavoro pubblico*, in *LD*, 2009, 4, 579; PALAZZO, *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Dir. amm.*, 2017, 4, 753. Cfr. Trib. Milano, 30 maggio 2008, in *RCDL*, 2008, 729, confermata in sede di reclamo da Trib. Milano, 1° agosto 2008, *Ao San Paolo c. Cgil Cisl Uil*, Pres. Vitali.

³⁸ V. PRUDENZANO, *Sulla "nazionalità" della funzione pubblica e la libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 977. Come chiarito dal Cons. St., Ad. Plen., sentenza 25 giugno 2018, n. 9 gli artt. 51 e 54 Cost. costituirebbero essi stessi espressione della regola della riserva di sovranità degli Stati ai sensi del par. 4 dell'art. 45 TFUE.

³⁹ GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Napoli, 2012, spec. 55 ss.; CARANTA, *La libertà di circolazione dei lavoratori nel settore pubblico*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, 45.

⁴⁰ V. anche art. 49 TFUE (diritto di stabilimento); direttiva 2006/20123/CE (libera prestazione di servizi); art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, intesa come fonte di una prerogativa generale "di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro" anche a prescindere dalle specifiche disposizioni di settore, e l'art. 21, c. 2, della stessa Carta, recante il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza.

⁴¹ Si vedano anche Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6146, in tema di determinazione dei

4. L'estensione dei cardini e dei vincoli del pubblico impiego oltre il sistema di reclutamento: la disciplina anticorruzione

Dall'inquadramento come ente pubblico non economico delle Adsp discende anche l'applicabilità dell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, ivi incluso il c. 16-*ter* relativo alla disciplina del c.d. *panouflage*, nonché dell'art. 18, d.lgs. n. 33/2013. D'altronde, come avallato dall'Anac⁴², l'Adsp rientra pacificamente anche nella definizione di "enti pubblici" fornita dall'art. 1, c. 2, lett. b), d.lgs. n. 39/2013, ai sensi del quale devono intendersi per tali "gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati".

Non vi sarebbe ragione, pertanto, per il personale delle Adsp, di escludere l'applicazione di tutte le ipotesi di incompatibilità. Effettivamente, anche per il *panouflage*⁴³, disciplinato al c. 16-*ter* dell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, con il d.lgs. n. 39/2013 è stato ampliato l'ambito di applicazione, "per un verso, con riferimento all'ambito del rapporto di pubblico impiego ...; per altro verso, dal punto di vista dell'amministrazione datrice di lavoro, stabilendo che esso si applica non solo ai dipendenti delle amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, ma anche ai dipendenti di enti pubblici genericamente intesi e di enti di diritto privato in controllo pubblico"⁴⁴.

L'interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione delle norme anticorruzione è, d'altro canto, anche alla base dell'intervento del d.lgs. 232/2017 che, nel rafforzare la disciplina del d.lgs. n. 39/2013 e ampliarla al Comitato di Gestione⁴⁵,

diritti portuali o Cons. Stato, ad. plen., 25 giugno 2018, n. 9, sulla quale ARENA, *La «riserva di nazionalità» nell'accesso agli incarichi pubblici di rango dirigenziale alla luce della sentenza 9/2018 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, DUE – Osservatorio, 2018.

⁴² Delibera Anac 2 ottobre 2018, n. 846, richiamando le delibere 1° marzo 2017, nn. 179 e 180.

⁴³ Come noto la finalità dell'istituto è di prevenire il rischio che i soggetti alle dipendenze di un'amministrazione, ove esercitino poteri autoritativi o negoziali possano avvantaggiarsi della propria posizione per preconstituirsì un vantaggio futuro al fine di ottenere un incarico professionale dal soggetto privato destinatario dell'attività della medesima amministrazione datrice di lavoro.

⁴⁴ V. Cons. Stato, 29 ottobre 2019, n. 7411. Nello stesso senso si è espressa l'Anac che ha adottato i pareri sulla normativa AG2 del 4 febbraio 2015, AG8 del 18 febbraio 2015, AG74 del 21 ottobre 2015, AG74 del 21 ottobre 2015, gli orientamenti da n. 1) a n. 4) e 24) del 2015), nonché e le delibere 9 marzo 2016, n. 292 e 8 febbraio 2017, n. 88. Da ultimo, si v. la delibera 21 febbraio 2018, n. 207.

⁴⁵ L'art. 6 del decreto citato ha modificato l'art. 9 stabilendo che al c. 2, terzo periodo, sono aggiunte, infine, le seguenti parole: e le disposizioni di cui al d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, e dopo il terzo periodo, sono aggiunti i seguenti: Non possono essere designati e nominati quali componenti del Comitato di cui al c. 1, lett. b), c) e d) coloro che rivestono incarichi di componente di organo di indirizzo politico, anche di livello regionale e locale, o che sono titolari di incarichi amministrativi di vertice o di ammini-

ha in effetti ampliato le disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 anche al personale delle Adsp. L'esplicito riferimento proprio alla fattispecie riguardante il sistema di *governance* delle Autorità "appare favorevolmente apprezzabile... in quanto tale integrazione consente di colmare una lacuna del decreto non facilmente giustificabile"⁴⁶.

Il discorso è analogo per la normativa sul *whistleblower* e le relative Linee Guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità ai sensi dell'art. 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001. Infatti, come evidenziato anche dal Cons. Stato, sez. I, 24 marzo 2020, n. 615, occorre considerare l'ambito soggettivo di applicazione declinato nell'art. 2-*bis* del decreto trasparenza (d.lgs. n. 33/2013)⁴⁷, nonché le indicazioni dell'Autorità fornite nella delibera 28 dicembre 2016, n. 1310 e nella delibera 8 novembre 2017, n. 1134. La disposizione di legge *ex art. 54-bis* sotto il profilo soggettivo, riguarda – oltre ai dipendenti della pubblica amministrazione, nell'accezione allargata di cui all'art. 1, c. 2, del t.u.p.i. – anche i dipendenti degli enti pubblici economici, quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico (secondo la nozione di società controllata di cui all'art. 2359 c.c.), i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica (c. 2). Questo è sufficiente per ritenere che, a prescindere dalla specialità del rapporto del personale delle Adsp, per esso la tutela ivi riconosciuta è applicabile.

A completamento del discorso, deve ritenersi applicabile anche l'ulteriore norma speciale del divieto di cumulo con altra attività lavorativa presso le pp.aa. successivamente al pensionamento⁴⁸ (art. 4, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 758)⁴⁹, predisposta

stratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico. I componenti nominati che rivestono i già menzionati incarichi decadono di diritto alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Il regime di inconfiribilità opera anche per il periodo successivo alla cessazione dell'incarico.

⁴⁶ Consiglio di Stato nel parere reso dalla Commissione speciale del 4 ottobre 2017. Appare evidente che la vigilanza dell'Anac vada estesa – per identità di materia – anche alle nuove disposizioni in tema di inconfiribilità di incarichi dei componenti del comitato di gestione. Per un quadro ricostruttivo dell'applicabilità della disciplina sull'inconfiribilità, considerando la natura dell'ente di provenienza, v. Delibera Anac 4 marzo 2020, n. 233 che acclara come da questo punto di vista, dunque, la diaframma tra dottrina e giurisprudenza sulla natura giuridica dell'Autorità Portuale quale ente pubblico economico, ovvero non economico "ai fini che interessano nel caso in esame non ha alcun rilievo, essendo espressamente ricompresi nell'ambito di applicazione del d.lgs. 39/2013 tanto gli enti pubblici economici quanto quelli classificati come non economici".

⁴⁷ Come introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, cui rinvia l'art. 1, c. 2-*bis*, l. n. 190/2012.

⁴⁸ In tema di pensionamento e cumulo l'art. 9, c. 6 d.l. 17 dicembre 1986, n. 873, Misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti e per l'avvio della riforma degli ordinamenti portuali, ad oggi vigente, prevede espressamente che i titolari delle pensioni liquidate ai sensi del presente articolo non possono essere assunti in un impiego di qualsiasi natura o avere incarichi alle dipendenze dello Stato, degli enti pubblici anche economici, delle compagnie e dei gruppi portuali, di società a partecipazione

sempre nell'intento di prevenire e arginare fenomeni di corruzione attraverso la "forzata recisione del legame tra il dipendente pubblico e la pubblica amministrazione"⁵⁰.

5. L'esigenza di *spending review* nella fase gestionale del rapporto

La formale riconducibilità delle Adsp alle pubbliche amministrazioni ha prodotto effetti anche sull'applicabilità di ulteriori disposizioni legislative che, seppur non espressamente richiamate, perseguono la finalità del buon andamento, nella declinazione del contenimento dei costi.

Invero, più volte la giurisprudenza è stata chiamata a pronunciarsi su questioni di tal genere, in riferimento a norme attinenti sia alla fase prodromica all'assunzione sia a quella gestionale. Nel tentativo di risolvere le ambiguità, essa ha privilegiato la lettura interpretativa basata sempre sull'ancoraggio alla nozione di "ente pubblico non economico"; sufficiente di per sé ad estendere i cardini del pubblico impiego anche in altre vicende sostanziali di tali rapporti lavorativi.

Ciò è accaduto in materia di blocchi degli aumenti retributivi, di vincoli di contingentamento economico del costo del personale⁵¹, nonché di limiti assunzionali. Tali disposizioni speciali sono state ritenute infatti applicabili anche al personale delle Adsp in virtù del fatto che i relativi costi sono da considerarsi comunque gra-

pubblica, di enti che usufruiscono del contributo ordinario dello Stato e siano sottoposti al controllo della Corte dei conti a norma dell'articolo 100 della Costituzione e delle società e consorzi cui gli enti partecipino ai sensi dell'art. 3, c. (16.3), d.l. 6 aprile 1983, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 1983, n. 230. In tal caso la disposizione si riferisce al pensionamento anticipato per esubero di personale. Si consideri che il personale delle Adsp, sempre stando alla qualificazione di ente pubblico non economico, è iscritto alla Cassa CPDEL, istituita presso l'Inps (prima) e segue dunque le regole del pensionamento per i pubblici dipendenti.

⁴⁹ Sul tema v. BOZZAO, *Anzianità e uscita dal lavoro: connessioni previdenziali, tra interferenze e resistenze del sistema multilivello*, in *Var. temi dir. lav.*, 2017, 109. Nell'ambito privato la disciplina è contenuta nell'art. 19, c. 3, d.l. n. 112/2008.

⁵⁰ PASSALACQUA, *La tutela pensionistica nel pubblico impiego tra armonizzazione e spending review*, in *RDSS*, 2017, 679 ss.

⁵¹ Il T.A.R. Lazio, 12 luglio 2012, sez. III, n. 6365 ha confermato l'applicabilità dell'art. 9, c. 1 e 2, d.l. n. 78/2010, in materia di blocchi degli aumenti retributivi, alle Autorità Portuali, ritenendo che i loro dipendenti fossero equiparati a quelli pubblici. Il ricorso, presentato dall'Autorità portuale di Napoli era basato sull'assunto che tutti i dipendenti delle *authorities* italiane fossero sottoposti integralmente alla disciplina dei contratti di diritto privato. La Corte dei conti nella Determinazione 21 marzo 2014, n. 22 ha espressamente affermato che: "Rimane ferma, secondo il d.P.c.m. citato, anche per le Autorità Portuali, l'applicazione di misure di contenimento della spesa di personale a cui devono attenersi tutte le amministrazioni pubbliche".

vanti sul bilancio dello Stato⁵². La stessa Corte costituzionale ha affermato che le Autorità, rientrando nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 3, c. 5, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, devono contribuire a realizzare l'obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego. Pertanto, esse restano vincolate dai limiti alle assunzioni posti dalla normativa statale; questo perché qualsiasi deroga inevitabilmente inficerebbe la finalità, perseguita dal legislatore nazionale, di contenere gli incrementi della spesa nel comparto del personale delle pubbliche amministrazioni⁵³.

Analogo ragionamento è alla base dell'applicabilità – anche se soltanto parziale, come vedremo subito dopo – della disciplina speciale del tfr per i pubblici dipendenti. A tal proposito va anzitutto ricordato che nonostante il pubblico impiego⁵⁴ e quello privato abbiano oggi il medesimo assetto in materia di tfr, sussistono motivi di perdurante divaricazione. Essi risiedono sia “nelle fonti istitutive” che nelle “fonti di finanziamento”. Infatti, nel settore pubblico “solo la contrattazione collettiva di comparto può istituire fondi pensione negoziali in sede di determinazione del trattamento economico”⁵⁵. Quanto, invece, alle fonti di finanziamento e alle relative peculiari modalità di gestione del tfr pubblico, persistono differenze tanto per quanto riguarda l'accantonamento virtuale di risorse⁵⁶ e il mancato avvio dei fondi di

⁵² Sul tema già LAZZARI, *Nota a Cassazione Civile n. 10084/2000*, in *Giust. civ.*, 2001, 7-8, 1908-1910.

⁵³ La Corte cost., sentenza 12 gennaio 2018, n. 1, si è pronunciata sull'illegittimità costituzionale di una legge regionale Toscana volta a derogare dal 2017 ai vincoli relativi alle assunzioni stabiliti dall'art. 1, c. 228, l. n. 208/2015, al fine di incrementare la dotazione organica dell'Autorità portuale e regionale. Il ricorso era stato sollevato in virtù della violazione dell'art. 117 Cost., c. 3, circa la materia del coordinamento della finanza pubblica, riconducibile alla competenza statale. La Corte riconosce che solo lo stesso legislatore nazionale può prevedere diversificate modalità applicative, ovvero circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali da esso stesso disposti, dettando, inoltre, specifiche modalità attuative al fine di verificarne l'impatto finanziario. La disposizione regionale censurata, derogando ai vincoli così stabiliti dalla norma interposta, configura *ex se* una lesione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

⁵⁴ Si applica la l. 29 maggio 1982, n. 297.

⁵⁵ PASSALACQUA, cit.; art. 59, c. 56, l. n. 449/1997; art. 2, d.p.c.m. 20 dicembre 1999. v. Corte cost. 28 ottobre 2014, n. 244, con nota di BORZAGA, *Corsi e ricorsi sul destino e le modalità di finanziamento del trattamento di fine servizio nell'impiego pubblico, tra spending review e divieti di discriminazione*, in *ADL*, 2014, 910 ss., e con nota di MORMILE, *I controversi rapporti tra TFS e TFR per i dipendenti pubblici*, in *Mass. giur. lav.*, 2014, 308. Sul tema VALLEBONA, *Indennità di fine rapporto (Impiego pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1993; VALLACQUA, *Trattamento di fine servizio (tfs) e contrattazione collettiva: prospettive di modifiche del meccanismo di opzione ex art. 59, c. 56 l. n. 449/97*, in *RDSS*, 2014, 365.

⁵⁶ Gli accantonamenti del tfr non vengono versati ai fondi pensione negoziali, ma contabilizzati presso l'INPS; solo alla fine del rapporto di lavoro l'INPS conferisce al fondo pensione di riferimento il montante maturato, secondo un complesso meccanismo che prevede quote di rendimento pari alla media degli investimenti conseguiti da una serie di fondi pensione. Quindi, per il dipendente pubblico la

previdenza complementare⁵⁷, quanto per il regime speciale del pagamento differito e dell'anticipo delle somme.

Ebbene, ai sensi dell'art. 12, c. 7, d.l. n. 70/2010 e dell'elenco Istat che determina l'ambito di applicazione soggettivo delle norme in materia di contenimento dei costi⁵⁸, il personale delle Adsp mutua (solamente) quanto previsto nell'ambito del pagamento differito e frazionato del tfr⁵⁹, in ragione dell'esigenza di bilancio.

Al di fuori di questa disposizione – e da qui si evince una specificità del rapporto – la disciplina del tfr deroga totalmente alla normativa applicabile ai pubblici dipendenti: sia in relazione alle fonti istitutive, non sussistendo contrattazione di comparto che regola la materia dell'attribuzione di trattamenti economici ed istitui-

posizione previdenziale complementare si compone di una parte effettivamente detenuta dal fondo (contributi del datore e del lavoratore) e di una parte figurativa contabilizzata dall'INPS e conferita al fondo solo all'atto della cessazione del rapporto. Questo assetto peculiare produce effetti anche sugli istituti della anticipazione e i riscatti, non possibili per quanto accreditato in via figurativa. Ancora PASSALACQUA, cit. In ogni caso la peculiare modalità di gestione del tfr pubblico, mediante un accantonamento virtuale in costanza di rapporto di lavoro, non è idonea a differenziare dal punto di vista funzionale la posizione individuale maturata in un fondo pensione da un dipendente pubblico rispetto a quella maturata da un dipendente privato e, di conseguenza, a giustificare un differente regime tributario del riscatto della posizione medesima. Corte cost., 3 ottobre 2019, n. 218.

⁵⁷ Come evidenziato da PASSALACQUA, cit. Per una ricostruzione dettagliata dell'intera disciplina e della sua evoluzione Corte cost. n. 218/2019 già citata.

⁵⁸ L'elenco analitico, previsto ai sensi del c. 3 dell'art. 1 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, è stato pubblicato il 30 settembre 2019 in *G.U.*, e poi rettificato nella GU – Serie generale n. 262 di venerdì 8 novembre 2019.

⁵⁹ V. art. 3, c. 2, d.l. n. 79/1997, secondo cui il pagamento del tfr ai dipendenti pubblici avviene trascorsi 24 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro se la stessa scatta per accedere alla pensione in anticipo rispetto ai requisiti standard, nonché dell'art. 12, c. 7 del d.l. n. 78/2010, che determina per motivi di contenimento della spesa pubblica il pagamento ordinariamente dopo 12 mesi dalla cessazione del servizio per raggiunti limiti di età, ora 67 anni, oppure dopo 24 mesi in caso di pensione anticipata. Il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta *una tantum* comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego è effettuato: a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo. Si consideri che in caso di pensionamento attraverso la c.d. "quota 100" il diritto al tfr matura al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, ai sensi dell'art. 24 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214. V. art. 23, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 conv. in l. 28 marzo 2019, n. 26.

sce forme pensionistiche complementari⁶⁰ di cui siano destinatari i dipendenti della pubblica amministrazione⁶¹; sia, per quanto riguarda la gestione dei fondi, non essendo figurativi gli accantonamenti, stando agli artt. 51 e 20 del Ccnl di riferimento⁶². Per questi aspetti la normativa applicabile è, dunque, quasi integralmente quella privata. Ciò è confermato anche da alcune circolari Inps, una più risalente ed una più recente⁶³, che ricostruiscono proprio l'ambito di estensione dell'obbligo di versamento al Fondo di Tesoreria INPS delle somme di tfr maturate da ciascun lavoratore del settore privato. Le circolari chiariscono che obbligati al versamento del contributo sono i datori di lavoro con almeno 50 dipendenti. Essendo il requisito, prioritariamente, attinente alla natura privatistica del datore di lavoro, vengono esclusi i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e inclusi, però, *apertis verbis*, in ragione della "deroga a quanto disposto dal D.lgs. n.165/2001" i rapporti presso le Autorità portuali (oggi Adsp). La motivazione alla base di tale interpretazione risiede nel sol fatto che la natura pubblica del datore di lavoro non esclude debba accertarsi in concreto la qualificazione di "dipendenti pubblici". "Qualora i rapporti di lavoro siano tutti costituiti e regolamentati (es. Autorità Portuali) secondo la normativa di diritto comune dalla quale, per quanto in trattazione, deriva l'applicazione ai lavoratori della normativa di cui all'articolo 2120 del c.c., i medesimi saranno inclusi nel campo di applicazione della presente disciplina".

Del resto, vi è anche un altro tema a cavallo tra normativa del rapporto di lavoro

⁶⁰ Le vicende nel pubblico impiego inerenti a questo aspetto non possono qui essere ricostruite. Si evidenzia però che esse hanno portato alla non ancora effettiva e piena attuazione dei fondi complementari per tutti i comparti. Sul punto si rinvia al d.p.c.m. 20 dicembre 1999, come modificato dal successivo d.p.c.m. 2 marzo 2001 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi dei pubblici dipendenti), che ha previsto che in fase di prima attuazione i dipendenti esercitanti l'opzione di cui all'art. 59, c. 56, della legge n. 449/1997 possano destinare ai fondi pensione una quota di tfr non superiore al 2 per cento della retribuzione base di riferimento per il calcolo del tfr (art. 2, c. 1). Invece, per il personale assunto successivamente al 31 dicembre 2000, soggetto alle regole concessive e di computo di cui alla l. 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), in caso di iscrizione al fondo pensione è stata prevista "la integrale destinazione al fondo stesso degli accantonamenti al trattamento di fine rapporto" (art. 2, c. 2).

⁶¹ Art. 3, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

⁶² Ccnl Lavoratori dei Porti 2016-2018, firmato da ASSITERMINAL – ASSOLOGISTICA ASSO-PORTI – FISE/UNIPORT FILT – CGIL – FIT – CISL UIL TRASPORTI. Ai sensi di tale articolo entro il 30 giugno 2005 verrà individuato di comune accordo tra le parti il "fondo di previdenza complementare" cui aderire. Perfezionata l'adesione al fondo, non appena intervenga un quadro legislativo che consenta lo smobilizzo del tfr, l'azienda s'impegnerà a farvi confluire il tfr maturando dei lavoratori che vorranno aderire. Il contributo a carico del datore di lavoro non potrà superare l'1% degli elementi retributivi validi ai fini del calcolo del tfr con decorrenza 1° gennaio 2006.

⁶³ Circolari Inps 3 aprile 2007, n. 70 e 1° marzo 2018, n. 37 che, pur rettificando parzialmente quanto affermato nella prima circolare nulla di nuovo aggiunge sul punto qui riportato.

e previdenza che mette in luce alcune ulteriori specialità. Il riferimento è all'assoggettamento all'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione involontaria del personale dipendente delle Autorità istituite dall'art. 6 della l. n. 84/1994. Come evidenziato in una circolare, non recentissima ma comunque ancora valida quanto al contenuto sostanziale⁶⁴, “dalla predetta assicurazione sono esclusi i dipendenti delle pubbliche amministrazioni – intendendosi per tali, come precisato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, quelle espressamente indicate dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 tra le quali, si rammenta, sono ricompresi gli enti pubblici non economici – a condizione che il rapporto di lavoro degli interessati sia caratterizzato dalla stabilità d'impiego”⁶⁵. Tale stabilità è desumibile dalle “... norme regolanti lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni ...”⁶⁶. Essa, dunque, non esiste per i dipendenti delle Adsp in quanto il relativo rapporto è regolato da apposito Ccnl⁶⁷, il quale, all'art. 35 espressamente indica la possibilità di risolvere i rapporti di lavoro ai sensi dell'art. 2119 c.c. e in attuazione della l. n. 604/1966 ss.mm.ii., anche annoverando poi un'ampia casistica di licenziamenti per motivi disciplinari ai sensi dell'art. 3, l. n. 604/1966. Per quanto innanzi detto, tale circostanza è ostativa al riconoscimento “*ex lege*” della stabilità dell'impiego e quindi in assenza di uno specifico provvedimento ministeriale di esonero *ex art.* 36, d.P.R. n. 818/1957, le predette Autorità sono tenute al versamento della contribuzione contro la disoccupazione involontaria.

È evidente che la qualificazione come ente pubblico non economico “non costituisca un mero (anche se determinante) passaggio definitorio, ma rientri nell'ambito di una più ampia perimetrazione dei compiti, delle funzioni delle Autorità portuali”⁶⁸ e degli effetti sostanziali sul rapporto di lavoro che da essa ne derivano.

⁶⁴ V. Messaggio Inps 19 settembre 2011, n. 17933. Si consideri che la circolare si riferisce alle allora Autorità Portuali. Sulla continuità dei rapporti di lavoro e sulla conservazione delle condizioni essenziali dei rapporti di lavoro nei casi di successioni delle Autorità v. Cass., sez. lav. ordinanza 14 giugno 2019, n. 16043. La circolare citata segue il Messaggio Inps 4 febbraio 2011, n. 2883 che ha chiarito che le Autorità Portuali – enti pubblici non economici istituiti dall'art. 6 della l. n. 84/1994 – non sono tenute al versamento dei contributi di malattia e maternità di cui all'art. 20, c. 2, l. n. 133/2008, facendo allo stesso tempo riserva di successive precisazioni per l'obbligo di versamento del contributo contro la disoccupazione involontaria.

⁶⁵ La Corte costituzionale con sentenza 18 giugno-3 luglio 1975, n. 177 (in *G.U.* 1a s.s. 9 luglio 1975, n. 181) ha dichiarato “l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, lett. b), l. 29 aprile 1994, n. 264, nella parte in cui esclude gli operai delle pubbliche amministrazioni, cui non sia garantita la stabilità d'impiego, dall'assicurazione contro la disoccupazione involontaria”. Sulla forte tutela della stabilità dell'impiego presso le pp.aa. ESPOSITO, *La giusta retribuzione: pluralità delle fonti e sua misurazione in ambiti speciali*, in AA.VV., *La retribuzione. Atti del XIX Congresso Nazionale di Diritto del Lavoro*, AIDLASS, Palermo, 17-19 maggio 2018, Milano, 2019, 55.

⁶⁶ ESPOSITO, cit.

⁶⁷ Si v. *infra*.

⁶⁸ Cass., sez. un., 24 luglio 2013, n. 17930. Sulle funzioni delle Autorità portuali v. anche Cons.

A dire il vero, però, continua a disorientare la mancata adesione *in toto* al regime del pubblico impiego, specialmente considerando che altri istituti ugualmente attuativi dell'art. 97 Cost. non sono (almeno espressamente) applicabili al personale delle Adsp. Ciò, tanto in riferimento alle fonti di regolazione sindacale, quanto nell'ambito del rapporto individuale di lavoro.

6. I profili *tout court* privatistici e le discrepanze con il pubblico impiego

Le conclusioni del precedente paragrafo ci portano adesso a individuare le peculiarità di singoli istituti ed evidenziarne la loro eccentrica attrazione nel campo normativo del lavoro privato *tout court*.

C'è da fare una premessa: una caratteristica che evidenzia lo scostamento delle Adsp dal contesto del lavoro pubblico la si rinviene, significativamente, sul piano delle fonti di regolazione sindacale: in termini soggettivi e oggettivi. Esse, difatti, sono fuori dal campo di rappresentanza dell'Aran e dal sistema di contrattazione definito nel d.lgs. n. 165/2001⁶⁹; in particolare, non rientrano nel comparto ove naturalmente avrebbero dovuto confluire, vale a dire quello degli enti pubblici non economici⁷⁰.

Diversamente, la fonte sindacale del rapporto di lavoro individuale del personale delle Autorità si rinviene nel Ccnl stipulato “dall’associazione rappresentativa delle Adsp per la parte datoriale e dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative del personale per la parte sindacale”⁷¹.

Stato, sez. VI, 9 ottobre 2012, n. 5248; sez. IV, 14 marzo 2014, n. 1014; 20 gennaio 2015 e 21 dicembre 2015, n. 5801.

⁶⁹ La concertazione finalizzata alla stipula del contratto collettivo degli enti pubblici non economici vede protagonisti l'ARAN, soggetto su cui si incentra il sistema delle relazioni sindacali nel sistema delle pubbliche amministrazioni, e le confederazioni rappresentative. Ad essi spetta il compito di definire il trattamento dei lavoratori pubblici nonché l'ambito soggettivo di applicazione.

⁷⁰ Il riferimento è al Ccnl Enti pubblici non economici sottoscritto il 12 febbraio 2018. Si confronti l'art. 1, rubricato “Campo di applicazione” del Ccnl con l'art. 3 del Ccnq sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva nazionale del 12 luglio 2016, rinvenibile all'indirizzo: <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/7647/CCNQ%20comparti%20e%20aree%2013%20luglio%202016.pdf>.

⁷¹ Nel regolamento per il reclutamento del personale dell'Autorità portuale del Mar Tirreno centrale, delibera 7 marzo 2017, n. 88, si legge all'art. 1: “L'Autorità di Sistema Portuale è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria [...] Il suddetto rapporto è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che dovranno tener conto anche della compatibilità con le risorse economiche, finanziarie e di bilancio; detti contratti sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Adsp per la parte datoriale e dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative del personale delle Adsp per la parte sindacale”.

La categoria di riferimento è ampia; tale contrattazione risulta la medesima sia per le imprese terminaliste e concessionarie sia per i lavoratori facenti parte dell'organico delle Adsp. A questo proposito, il Ccnl dei lavoratori dei porti⁷², all'art. 1, precisa: "tale contratto regola i rapporti di lavoro tra le imprese di cui agli artt. 16 e 18 della legge n. 84/1994 e successive modificazioni, le Autorità Portuali di cui all'art. 6, i soggetti di cui all'art. 17, comma 2 della predetta legge ed il personale da esse dipendente (*ossia le imprese la cui attività consiste nella fornitura di lavoro temporaneo per l'esecuzione delle operazioni e dei servizi portuali*), comma 5 (*ossia le agenzie, promosse qualora non si realizzi quanto previsto dai commi 2 e 3, al fine di erogare le prestazioni di cui al comma 1*), ivi compresi i lavoratori e i soci lavoratori delle imprese di cui all'art. 21 della richiamata legge"⁷³.

Alla diversità delle fonti contrattuali corrisponde, in questo caso, una disuguaglianza dei contenuti, la quale conduce i singoli istituti ivi disciplinati a seguire il quadro normativo privato *tout court*.

Si pensi alla disciplina in materia di *jus variandi* contenuta nel Ccnl di riferimento, ove, all'art. 4, si legge che "valgono le norme di cui all'art. 2103 c.c." e, dunque, non sembrerebbe trovare alcun spazio l'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001⁷⁴.

Il già citato art. 4, inoltre, prevede che per la "copertura dei posti disponibili, o resisi vacanti o determinati da particolari esigenze organizzative, l'azienda/ente, prima di procedere a nuove assunzioni, valuterà se all'interno dell'organico esistano esperienze professionali coerenti con la posizione da ricoprire, con particolare riguardo a quelle maturate dal lavoratore nel settore specifico, riservandosi la possibilità di scelta tra i suddetti lavoratori, oppure, in alternativa, farà ricorso a risorse esterne".

Ciò nonostante, tale lettura sembrerebbe confliggere con quanto osservato nei precedenti paragrafi. D'altronde, anche la giurisprudenza, in più occasioni, ha sottolineato la necessità di predisporre sempre una procedura comparativa che rispetti i

⁷² Si intende il Ccnl Lavoratori dei Porti 2016-2018, firmato da ASSITERMINAL – ASSOLOGISTICA ASSOPORTI – FISE/UNIPORT FILT – CGIL – FIT – CISL UIL TRASPORTI. Al momento in cui si scrive è in corso la trattativa per il rinnovo contrattuale, pertanto i richiami qui operati potrebbero non corrispondere al nuovo assetto negoziale.

⁷³ Mio il corsivo.

⁷⁴ L'art. 52, d.lgs. n. 165/2001 prevede, in relazione al lavoro pubblico, il potere del datore di lavoro di adibire temporaneamente il lavoratore all'esercizio delle mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore, per obiettive esigenze di servizio. Tuttavia, tale generica previsione esaurisce i tratti di eguaglianza tra le due normative. La disciplina speciale delle pubbliche amministrazioni, infatti, continua a prevedere il diritto del lavoratore ad essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto, o a mansioni "equivalenti", a garanzia delle esigenze di buon andamento proprie della pubblica amministrazione.

principi generali di: adeguata pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione⁷⁵.

Quest'ultimo aspetto s'intreccia anche con la disciplina del contratto a termine, in riferimento alla quale il Ccnl, all'art. 61, recita: "Le assunzioni con apposizione di un termine di durata sono consentite ai sensi delle disposizioni contenute agli artt. da 19 a 29 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, nei limiti del 20% dei lavoratori assunti a tempo indeterminato nell'impresa e del 30% delle dotazioni previste dalla pianta organica dell'Autorità portuale [...] Nel procedere ad assunzioni a tempo indeterminato il datore di lavoro terrà conto dei lavoratori con contratto a termine in essere ai fini della loro eventuale trasformazione in rapporto a tempo indeterminato per mansioni identiche, riservandosi la scelta definitiva tra i suddetti lavoratori ovvero il ricorso a risorse esterne". L'espressione "trasformazione" lascerebbe pensare che non vi siano le rigide preclusioni derivanti dal principio concorsuale e, nella specifica materia, dal divieto di conversione del contratto a termine⁷⁶.

Tuttavia, ancora una volta pare esserci disaccordo tra le fonti sindacali di riferimento e le pronunce giurisprudenziali. Tant'è vero che, alla luce di una recente sentenza della Corte di Cassazione – la n. 12627 del 25 giugno 2020 – una lettura come quella appena esposta rischierebbe di ledere il principio di uguaglianza e generare elementi di sperequazione rispetto ai dipendenti delle altre pubbliche amministrazioni. Secondo la Corte, infatti, anche per i rapporti di lavoro alle dipendenze delle Adsp varrebbero le medesime ragioni che nell'ambito del pubblico impiego privatizzato – in forza dell'art. 36, d.lgs. n. 165/2001 – impediscono il determinarsi di

⁷⁵ A tal proposito si rimanda al paragrafo 4.

⁷⁶ È noto che nel pubblico impiego è precluso al giudice disporre la conversione del rapporto a tempo determinato. Il divieto legislativo costituisce applicazione del vincolo costituzionale ex art. 97 Cost. Sulle peculiarità dell'istituto del contratto a termine nel pubblico impiego si rinvia a: ESPOSITO-D'AVINO, *Il contratto a termine nella sanità pubblica*, in SARACINI-ZOPPOLI L. (a cura di), *Riforme del lavoro e contratto a termine*, Napoli, 2017, 257-280; ALES, *Contratto a termine e pubbliche amministrazioni: quousque tandem*, in RIDL, 2014, 1, 86-95; CORDELLA, *Introduzione allo studio sistematico del contratto a termine*, 2012; FONTANA, *La strana storia delle stabilizzazioni dei lavoratori precari nel settore pubblico*, in questa Rivista, 2018, 2; FRANZA, *Anzianità di servizio e lavoro pubblico a termine: la scure del divieto di discriminazione sulla stabilizzazione del rapporto (nota a Corte di cassazione, sez. lav., ordinanza 23 novembre 2017, n. 27950)*, in questa Rivista, 2018, 3, 194-202; MENGHINI, *L'apposizione del termine*, in Martone (a cura di), *Contratto di lavoro ed organizzazione*, Padova, 2018; AIMO, *Il lavoro a termine tra modello europeo e regole nazionali*, Torino, 2017; ALESSI, *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, Torino, 2012; ZOPPOLI L.-SARACINI, *Riforme del lavoro e contratti a termine*, Napoli, 2017. Inoltre, si segnala la sentenza della Cass. 2 aprile 2019, n. 9114: "in materia di pubblico impiego privatizzato, il danno risarcibile di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, art. 36, comma 5, non deriva dalla mancata conversione del rapporto, legittimamente esclusa sia secondo i parametri costituzionali che per quelli Europei, bensì dalla prestazione in violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte della P.A., ed è configurabile come perdita di chance di un'occupazione alternativa migliore, con onere della prova a carico del lavoratore, ai sensi dell'articolo 1223 c.c."

conseguenze sanzionatorie quali la stabilizzazione dei rapporti di lavoro. Secondo tale orientamento giurisprudenziale, i criteri da rispettare ai fini dell'istaurazione di un rapporto di lavoro stabile sono: a) l'effettivo fabbisogno di personale, b) le esigenze finanziarie dell'ente pubblico non economico, c) la necessaria pubblicità delle forme di reclutamento. In altre parole, sembrerebbe necessario, anche in questo caso, tener conto degli interessi pubblici e dei principi consacrati dall'art. 97 Cost. che arginano la conversione del rapporto a termine, affetto da nullità, in contratto a tempo indeterminato.

La Cassazione, con sentenza 25 giugno 2020, n. 12627, ha infatti espressamente chiarito che l'applicabilità dei principi stabiliti nell'art. 97 Cost. – pena l'elusione della norma della Costituzione – dipende dalla natura pubblica del soggetto e, dunque, ogni valutazione deve essere ancorata al principio di legalità. Qualsiasi deroga al quadro del pubblico impiego, qualsiasi “diversa interpretazione della normativa speciale dettata in tema di rapporto di impiego dalla legge n. 84/1994, nelle diverse versioni succedutesi nel tempo, esporrebbe la stessa alla censura di incostituzionalità, non solo per contrasto con il più volte richiamato art. 97 Cost., ma anche perché del tutto ingiustificata risulterebbe la diversità di trattamento rispetto ai dipendenti delle altre Pubbliche Amministrazioni”.

Detto ciò, bisognerebbe riflettere sulla compatibilità delle disposizioni attualmente contenute nel Ccnl di riferimento alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale, la quale sembra aver superato la vecchia ambiguità e non lascia ormai dubbi sull'inquadramento giuridico delle Autorità.

Al di là delle recenti novità normative e giurisprudenziali, in materia di fonti sindacali vale la pena ricordare che il quadro sin qui sinteticamente delineato è integrato dalla contrattazione decentrata, nonché dagli specifici regolamenti adottati da ciascuna Adsp.

Precisamente, ai sensi dell'art. 41 del Ccnl di riferimento, le relazioni sindacali delle Adsp avvengono sia a livello nazionale che a livello aziendale per mezzo di un sistema di informazione, di consultazione, di contrattazione e di verifica⁷⁷. Questo aspetto, d'altronde, è stato ancor più rafforzato in ragione delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 169/2016 che hanno condotto, lo scorso anno, alla stipula di un protocollo d'intesa, tramite il quale sono state definite alcune linee guida ai fini della contrattazione decentrata, “anche in vista del rinnovo contrattuale”⁷⁸; unificandosi in tal modo alcuni criteri di natura qualitativa e ribadendosi gli istituti specificamente oggetto di contrattazione di secondo livello⁷⁹.

⁷⁷ Per quanto riguarda l'informazione e la consultazione v. art. 39 del Ccnl di riferimento.

⁷⁸ Ci si riferisce al Protocollo d'intesa per la definizione delle linee guida per la contrattazione decentrata per il personale dipendente delle Adsp, del 12 febbraio 2018.

⁷⁹ Nello specifico, la contrattazione si uniforma, tra gli altri, ai seguenti criteri qualitativi: verifica del raggiungimento di specifici e puntuali obiettivi assegnati; verifica dell'incremento della produttività lavorativa.

Quanto ai regolamenti, invece, merita di essere sottolineato che essi rappresentano un'ulteriore fonte che insiste sulla non agevole disciplina del personale portuale con il preciso scopo di: a) arricchire le previsioni normative; b) assicurare la parità di trattamento nei confronti delle imprese esterne⁸⁰; c) predisporre procedure di verifica ai fini della salvaguardia della sicurezza sul lavoro.

7. Le competenze delle Adsp a proposito di sicurezza sul lavoro

La l. n. 84/1994, così come modificata nel 2016, scandisce alcune prescrizioni anche in tema di previdenza, salute e sicurezza. Pur non discostandosi troppo dalla disciplina generale è opportuno evidenziare che il lavoro portuale mantiene proprie peculiarità anche in tale ambito (sebbene di genere diverso da quelle fin ora esaminate).

L'estrema varietà delle professionalità impiegate, dei servizi prodotti e delle stesse attività svolte, nonché la presenza di macchinari e attrezzature complesse, rendono l'ambito portuale soggetto a specifici rischi⁸¹. Altresì, la normativa risulta ulteriormente complicata in virtù dell'elevato rischio di interferenza dovuto all'intenso ricorso a contratti di appalto e d'opera (ex artt. 16 e 17, l. n. 84/1994⁸²).

⁸⁰ Tali attività attengono ai soggetti di cui ai c. 2 e 5, art. 17, l. n. 84/1994. Nell'ambito della speciale disciplina del lavoro portuale la mobilità temporanea dei lavoratori occupa un ruolo centrale, a tal proposito si rimanda a ESPOSITO, *La mobilità del lavoratore a favore del terzo*, Napoli, 2002, 92.

⁸¹ "Gli ambiti portuali ospitano spesso attività che nulla hanno a che vedere con il porto (ad esempio le centrali termiche delle città di mare) e sono realmente dei "porti di mare" in cui quotidianamente entrano da mare o da terra lavoratori di innumerevoli afferenze, autotrasportatori, marittimi, spedizionieri, passeggeri, personale degli enti portuali, dei servizi tecnico-nautici, degli enti pubblici con ruolo di controllo, dei servizi vari (uno degli ultimi morti sul lavoro in un porto italiano è stato un garzone di pizza express in consegna di pizze presso un terminal)", così CARCASSI, *Estratto Rivista Informatore AIAS – La sicurezza nei Porti Organo Ufficiale dell'AIAS – Associazione professionale Italiana Ambiente e Sicurezza*, 2011. Inoltre, per una recente analisi dei casi di infortunio avvenuti in ambito portuale si veda la Scheda INAIL 2019, rinvenibile all'indirizzo: <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-informo-problematiche-sicurezza-dinamiche-infort.PDF>. Si segnala anche un recente strumento, adottato dall'Adsp del Mar Tirreno Settentrionale, contenuto nel Piano Mirato di Prevenzione (PMP), per supportare le aziende nei sistemi di gestione di salute e sicurezza sul lavoro. È stata infatti messa a punto una piattaforma digitale finalizzata al monitoraggio ed al controllo in tempo reale delle aree portuali, periportuali e retroportuali tramite l'integrazione, la visualizzazione e l'elaborazione dei dati rilevati da una serie di sensori. Notizia rinvenibile all'indirizzo <https://www.portialtotirreno.it/la-lotta-per-la-sicurezza-diventa-digitale/>.

⁸² Gli operatori che svolgono le attività lavorative concernenti le operazioni e i servizi portuali possono essere suddivisi in tre gruppi: in primo luogo, gli operatori terminalisti ovvero i soggetti che svolgono le operazioni portuali avvalendosi di attrezzature, sovrastrutture fisse, oltreché, salvo casi eccezionali, di una banchina dedicata, di cui hanno generalmente il diritto di utilizzo in virtù di uno specifici

Rispetto allo scenario appena descritto, l'analisi si concentrerà sulla disciplina del personale delle Autorità di sistema portuale, alla cui regolazione concorrono molteplici fonti, non solo nazionali; sebbene vada subito evidenziato che siamo ancora lontani dalla definizione di un *corpus* normativo lineare e coordinato.

Tra le principali fonti normative internazionali si annoverano la Convenzione OIL n. 152, sulla sicurezza e l'igiene nelle operazioni portuali, nonché il Codice delle buone pratiche OIL, del 2003, sulla salute e la sicurezza nei porti. Di recente, sono state emanate quattro nuove direttive europee attinenti alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; tra queste, la 2019/1832⁸³ contiene adeguamenti di carattere strettamente tecnico e prescrizioni minime per l'utilizzo, da parte dei lavoratori, di attrezzature di protezione individuale durante lo svolgimento delle loro mansioni⁸⁴. In particolare, all'allegato III, nell'elenco indicativo e non esaustivo delle attività e dei settori per i quali può rendersi necessario mettere a disposizione attrezzature di protezione individuale, vi rientrano "Porti, trasporti e logistica". Conformemente alle disposizioni della suddetta direttiva, sulla base della valutazione dei rischi sarà appurata la necessità delle attrezzature di protezione individuale e delle loro caratteristiche.

Passando ad un esame della legislazione nazionale, meritano di essere evidenziate le norme speciali in questo ambito. Anzitutto va rilevato che, ferma l'applicabilità delle disposizioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro di cui al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e della l. 23 dicembre 1978, n. 833, l'Adsp riveste delle peculiari funzioni di vigilanza e controllo, nei confronti tanto del personale interno quanto di quello esterno coinvolto nelle operazioni portuali.

Più specificamente, secondo quanto previsto dall'art. 24, l. n. 84/1994, i lavoratori delle imprese operanti in porto (ed i dipendenti delle associazioni *ex art.* 17) sono iscritti in appositi registri tenuti dall'Autorità di sistema portuale.

Ferme restando le attribuzioni delle unità sanitarie locali competenti per territorio, spettano alle Adsp i poteri di vigilanza e di controllo in ordine all'osservanza delle disposizioni in materia, così come previsto dall'art. 13, d.lgs. n. 81/2008, c. 3. A tal proposito, viene in evidenza la l. delega n. 485/1998, convertita con il d.lgs. 27 luglio 1999, n. 272⁸⁵, la quale, pur avendo come campo di applicazione le ope-

co atto di concessione che ne prevede la disponibilità. In secondo luogo, gli operatori dei servizi portuali, resi, da parte di specifiche imprese portuali a tale attività autorizzate, in favore del terminalista o dell'utente portuale. Infine, come già osservato, i lavoratori temporanei portuali, utilizzati per far fronte agli incrementi temporanei della richiesta di manodopera. ALES, PASSALACQUA, *op. cit.*

⁸³ Direttiva della Commissione, del 24 ottobre 2019, recante modifica degli allegati I, II e III della direttiva 89/656/CEE del Consiglio.

⁸⁴ Si segnala che, coeva a quella sui porti, la direttiva 2019/1834 del 24 ottobre 2019 dispone prescrizioni minime di sicurezza e di salute per promuovere una migliore assistenza medica a bordo delle navi.

⁸⁵ Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, di riparazione e di trasformazione delle

razioni ed ai servizi portuali e le operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, risulta essere un'ulteriore fonte di obblighi e competenze, in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in capo all'Adsp.

Invero, a norma dell'art. 4, d.lgs. n. 272/1999, il datore di lavoro è tenuto ad inviare una copia del documento di sicurezza all'Adsp ed ha l'onere, al verificarsi di eventi che possano essere fonte di pericolo, di sospendere le operazioni ed i servizi portuali e comunicarlo all'Autorità⁸⁶.

Ulteriori disposizioni attinenti al potere di vigilanza sono, ad esempio, quella che sancisce l'obbligo in capo al datore di redigere un registro informativo che l'Adsp potrà consultare in qualsiasi momento, in caso di utilizzo di strumenti *ex art.* 14 o, ancora, quella che prevede che l'Autorità dovrà essere edotta delle misure di sicurezza adottate dal datore di lavoro in caso di operazioni *ex art.* 25⁸⁷.

Nel d.lgs. n. 272/1999, emergono, poi, compiti delle Adsp non direttamente riconducibili ad esse ma desumibili dalle disposizioni attinenti all'obbligo di vigilanza e di controllo. Tale obbligo interessa sia il personale alle dipendenze dell'Autorità sia i lavoratori delle aziende terminaliste e concessionarie. Si pensi ai casi di sosta di merci pericolose nelle aree portuali (art. 22, d.lgs. n. 272/1999) ed alle fattispecie di movimentazione e manipolazione di sostanze radioattive (art. 23 del d.lgs. n. 272/1999); in entrambe le ipotesi è compito dell'Autorità, sentita l'ASL locale competente, stabilire i tempi, i limiti e le modalità sia di sosta delle merci pericolose nelle aree portuali sia di utilizzo delle sostanze radioattive⁸⁸.

navi in ambito portuale, a norma della l. 31 dicembre 1998, n. 485. Contiene la normativa in materia di salute e sicurezza dei lavoratori portuali e rinvia, per quanto non diversamente previsto, alla normativa generale contenuta nel d.lgs. n. 81/2008. Il testo unico, infatti, trova applicazione residuale per i casi non esplicitamente disciplinati dal d.lgs. n. 272/1999. La normativa speciale è volta ad assicurare una maggiore precisione sia nella determinazione degli obblighi e delle responsabilità specifiche dei datori di lavoro, sia nella valutazione dei rischi specifici. Inoltre, la presenza di un *corpus* di regole dal taglio prevalentemente tecnico, definisce con diligenza i criteri relativi all'organizzazione del sistema di prevenzione e protezione nonché le specifiche misure di sicurezza.

⁸⁶ Il riferimento è, rispettivamente, all'art. 4, c. 2, secondo il quale "Il documento di sicurezza deve essere custodito presso la sede dell'impresa portuale e copia dello stesso deve essere trasmessa all'Autorità e all'Azienda unità sanitaria locale competente" e all'art. 4, c. 4, secondo cui "Il datore di lavoro comunica all'Autorità gli eventi di cui al comma 3".

⁸⁷ Art. 14, c. 2, d.lgs. n. 272/1999. Il registro, comprensivo di certificati ovvero verbali rilasciati ai sensi della vigente normativa in occasione di verifiche degli apparecchi di sollevamento e degli accessori da parte dei competenti organi, deve essere tenuto a disposizione dell'Autorità, che può richiederne l'esibizione. V. anche art. 25, c. 1, d.lgs. n. 272/1999: Il datore di lavoro deve: a) qualora il carico alla rinfusa sia suscettibile di emettere gas tossico o infiammabile o di causare impoverimento del contenuto di ossigeno nell'ambiente provvedere, tramite un consulente chimico di porto, alla misurazione della concentrazione di gas ed ossigeno nell'aria e all'adozione, sulla base dei risultati delle analisi, delle opportune misure di sicurezza; comunicandole all'Autorità, che può disporre controlli.

⁸⁸ Come evidenziato in GIURINI-LA TEGOLA-MIRANDA, *La sicurezza sul lavoro nei porti*, in *WP-Olympus*, 2012, 9.

La materia della salute e della sicurezza è ovviamente trattata anche nel Ccnl dei lavoratori dei porti. Secondo quanto previsto dall'art. 58, i soggetti di cui al campo di applicazione dovranno assumere le iniziative necessarie al fine di garantire il rispetto delle normative vigenti in materia di salute e di sicurezza sul lavoro. Lo stesso articolo riconosce la rilevanza del ruolo del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, precisando le modalità di svolgimento delle funzioni ad esso attribuite e garantendogli una formazione mirata ed un aggiornamento continuo.

L'art. 12 del Ccnl riconosce, a tal fine, l'importanza della formazione, il cui contenuto deve risultare chiaro e comprensibile per i lavoratori e deve consentir loro di acquisire le conoscenze e competenze in materia necessarie all'espletamento delle mansioni loro assegnate. In questa stessa prospettiva, anche i preposti ricevono un'adeguata formazione ed un aggiornamento periodico, in materia di salute e sicurezza del lavoro, in relazione ai propri compiti.

Infine, si segnala che all'art. 52, tra le materie demandate alla contrattazione aziendale, ritroviamo “Le condizioni ambientali, la prevenzione delle malattie e degli infortuni in attuazione delle norme di legge esistenti” (lett. e) nonché “L'eventuale fornitura aggiuntiva di indumenti di lavoro” (lett. f); concedendo in questo modo, alla contrattazione di secondo livello, la possibilità di interventi mirati e puntuali.

Anche questa disciplina è integrata dai regolamenti delle Adsp, mediante i quali si predispongono procedure di verifica ai fini della salvaguardia della sicurezza sul lavoro e di piani e programmi di formazione professionale, sia ai fini dell'accesso alle attività portuali, sia ai fini dell'aggiornamento e della riqualificazione dei lavoratori.

Prima di concludere, si ripropone – inevitabilmente (e doverosamente) anche in questa sede⁸⁹ – la questione delle problematiche connesse all'emergenza pandemica da Covid-19. Dopotutto, la massa di provvedimenti adottati negli ultimi mesi ha scosso – come ben sappiamo – il mondo del lavoro (e non solo), compromettendo fortemente anche le attività portuali e limitando gli scali⁹⁰.

⁸⁹ Numerosi sono stati i contributi in tema di diritto del lavoro ed emergenza pandemica; tra i tanti si v. CARINCI, *Back to work al tempo del Coronavirus e obbligo di sicurezza del datore di lavoro*, in *WP Adapt*, 2020; PILEGGI, *Il diritto del lavoro nell'emergenza epidemiologica*, in *LPO*, 2020; BONARDI-CARABELLI-D'ONGHIA-ZOPPOLI, *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, in *Istant book Consulta giuridica CGIL*, 2020; LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, in *DSL*, 2020, 1; PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in *DSL*, 2019, 2; SANDULLI-PANDOLFO-FAIOLI, *Coronavirus, regresso e danno differenziale. Contributo al dibattito*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT*, 2020, 420; NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT*, 413/2020.

⁹⁰ Ricordiamo che all'art. 199, c. 10-bis, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77), è stato istituito – nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture

Nella prospettiva in esame contiamo numerose fonti governative ma anche numerose integrazioni apportate dalle parti sociali mediante la sottoscrizione di protocolli specifici⁹¹.

Tra i provvedimenti approvati dal Governo, in seguito all'emergenza sanitaria internazionale, meritano certamente un cenno i numerosi d.p.c.m.⁹². In particolare, il d.p.c.m. 17 maggio 2020, al suo Allegato 15 "Settore marittimo e portuale", contiene linee guida che stabiliscono le modalità di informazione agli utenti nonché le misure organizzative da attuare nelle stazioni, negli aeroporti e nei porti. In riferimento al settore del trasporto marittimo, vengono dettate specifiche previsioni in materia di prevenzione dei contatti tra passeggeri e personale di bordo, di mantenimento di un adeguato distanziamento sociale e di sanificazione degli ambienti della nave (che peraltro sono già sostanzialmente previste nel protocollo condiviso del 20 marzo 2020).

Nello specifico, si prevede la predisposizione del Piano di Prevenzione e Protezione (PPP) contenente l'analisi dei rischi e le misure necessarie finalizzate al contenimento della diffusione del Covid-19 all'interno delle aree pubbliche portuali, delle stazioni marittime e delle aree pubbliche destinate alla sosta dei passeggeri. Si raccomandano, inoltre, misure organizzative e di prevenzione, da attuarsi sia a cura dei terminalisti, nelle aree in concessione, sia a cura dei vari enti di gestione delle aree portuali in relazione al regime giuridico delle aree stesse.

Nella cornice dei provvedimenti di matrice emergenziale si inseriscono anche gli incentivi per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa. Si tratta di misure promosse e adottate nel prisma di recenti circolari ad opera del Ministro della pubblica amministrazione⁹³, al fine di evidenziare l'importanza del ricorso, in via prioritaria, al lavoro agile come forma più evoluta di svolgimento della prestazione lavorativa, in un'ottica di progressivo superamento del telelavoro. L'intento perseguito è "fornire orientamenti applicativi alle amministrazioni pubbliche" per organizzare il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro. In tal senso, anche le Autorità di sistema portuale, nell'accogliere tali indicazioni destinate alle pubbliche amministrazioni,

re e dei trasporti – un fondo con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2020. Le disponibilità del fondo, nel limite di 5 milioni di euro, sono destinate a compensare, anche parzialmente, le Adsp dei mancati introiti, in particolare derivanti dai diritti di porto, dovuti al calo del traffico dei passeggeri e dei crocieristi per effetto dei provvedimenti legislativi assunti a tutela della salute pubblica.

⁹¹ Il 14 marzo 2020 è stato adottato il Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro relativo a tutti i settori produttivi e successivamente, in data 20 marzo 2020, il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro nel settore dei trasporti e della logistica.

⁹² Nel momento in cui si scrive il più recente è del 14 luglio 2020 che proroga al 31 luglio 2020 le misure del d.p.c.m. 11 giugno 2020.

⁹³ Il riferimento è alle circolari nn. 1, 2, 3/2020.

hanno rivisto l'articolazione giornaliera e settimanale, adottando la modalità di lavoro agile, con le misure semplificate di cui al c. 1, lett. b), dell'art. 87 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (cosiddetto "Cura Italia")⁹⁴.

In tema di modalità flessibili di adempimento della prestazione lavorativa, appare opportuno evidenziare che il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, contenente misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, apporta modifiche al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, il cd. Codice dell'amministrazione digitale (CAD), nel cui campo di applicazione ricade, *expressis verbis*, anche l'Autorità di sistema portuale.

Il recente decreto modifica quanto disposto dall'art. 12 CAD, aggiungendo il c. 3-bis. La nuova disposizione incentiva la diffusione del lavoro agile per le imprese di cui all'art. 2, c. 2, lett. a)⁹⁵, disponendo che esse: "acquistano beni e progettano e sviluppano i sistemi informativi e i servizi informatici con modalità idonee a consentire ai lavoratori di accedere da remoto ad applicativi, dati e informazioni necessari allo svolgimento della prestazione lavorativa, nel rispetto della l. 20 maggio 1970, n. 300, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e della l. 22 maggio 2017, n. 81, assicurando un adeguato livello di sicurezza informatica, in linea con le migliori pratiche e gli standard nazionali ed internazionali per la protezione delle proprie reti, nonché promuovendo la consapevolezza dei lavoratori sull'uso sicuro degli strumenti impiegati, con particolare riguardo a quelli erogati tramite fornitori di servizi in *cloud*, anche attraverso la diffusione di apposite linee guida, e disciplinando anche la tipologia di attività che possono essere svolte".

8. Il lavoro somministrato alle dipendenze delle Autorità portuali

Gli interventi correttivi degli ultimi anni – come in buona parte abbiamo già visto – sono frutto della riconosciuta esigenza di dotare le Adsp di strumenti flessibili a sostegno del mercato del lavoro portuale e (ri)definire i compiti e le funzioni delle stesse all'interno della nuova cornice normativa.

A tal proposito, la fornitura di lavoro risulta essere un ulteriore campo d'intere-

⁹⁴ Tanti sono i dipendenti dell'Autorità di Sistema Portuale che negli ultimi mesi, a seguito dell'emergenza pandemica in Italia, hanno deciso di lavorare rimanendo a casa. Si riporta l'esempio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale, che ha adottato una circolare per far fronte all'emergenza e ben 93 dipendenti su un totale di 134 è stato adibito in *smart work*. Fonte: <https://www.portaltotirreno.it/adsp-93-dipendenti-in-smart-working/>.

⁹⁵ Il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, all'art. 2, c. 2, lett. a), sancisce quanto segue: "Le disposizioni del presente Codice si applicano: a) alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione".

resse all'interno del variegato mondo portuale. Si rende, però, necessaria una premessa: il *focus* della presente analisi resta la disciplina del personale delle Adsp e, pertanto, la trattazione del presente paragrafo indagherà tale aspetto – seppur relazionata alla fornitura di manodopera – limitandosi a mettere in luce le principali novità introdotte dalle ultime riforme⁹⁶.

Nell'ambito della disciplina speciale⁹⁷ della fornitura di lavoro portuale rientrano una varietà di operatori: a) le imprese concessionarie (anche dette “terminaliste”) che espletano le *operazioni di imbarco e sbarco* – più in generale, di movimentazione delle merci – *rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo*, a mezzo di infrastrutture e sovrastrutture fisse (ci riferiamo alle imprese *ex art. 18 della l. n. 84/1994*); b) gli operatori che offrono all'utente, al vettore marittimo e/o al terminalista i propri servizi, per il cui svolgimento non è necessario disporre di strutture fisse in esclusiva (il riferimento è alle imprese portuali autorizzate ai sensi dell'art. 16 della l. n. 84/1994); c) le imprese fornitrici di manodopera temporanea (disciplinate dall'art. 17 della l. n. 84/1994)⁹⁸.

Gli interventi normativi più recenti⁹⁹, ai quali si accennava poc'anzi, non introducono radicali trasformazioni alla disciplina della fornitura di lavoro portuale, tuttavia intervengono sull'adeguamento delle funzioni del Presidente dell'Adsp in materia di *governance*; difatti, le funzioni che prima erano svolte dall'ente gestore sono state trasferite prevalentemente ad egli.

Il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232 (c.d. “Correttivo porti”), integrando l'art. 8, c. 3 della l. 28 gennaio 1994, n. 84, ha aggiunto, con la lett. *s-bis*, ai compiti del Presidente dell'Autorità di sistema portuale, l'adozione del Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese di cui agli artt. 16, 17 e 18 della stessa legge (di seguito, POP). Il POP, previa delibera del Comitato di gestione e sentita la Commissione consultiva, viene predisposto sulla base dei piani di impresa, ha durata triennale e identifica i fabbisogni lavorativi delle imprese operanti in porto. Dunque, il provvedimento legislativo, mediante la misura ivi contenuta, non ricade “direttamente” nel campo d'azione degli artt. 16, 17 e 18, bensì in quello dei poteri del Presidente dell'Autorità di sistema portuale, immettendo – in aggiunta alle funzioni già previste dalla stessa legge – l'azione di iniziativa programmatica sopra esposta.

Il POP, pur avendo validità triennale, è soggetto a revisione annuale ed ha valore

⁹⁶ Diversamente, per un'esauritiva trattazione sulla disciplina della fornitura di lavoro portuale si rimanda a ALES-PASSALACQUA, *op. cit.*

⁹⁷ Art. 17, c. 1 della l. n. 84/1994.

⁹⁸ La classificazione è ripresa da GIAMPIERI, Presidente Adsp MAC, rinvenibile al link https://www.assoporti.it/media/1948/11_lavoro-portuale_final.pdf.

⁹⁹ Il riferimento è al d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 ed al d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232 il quale ha disposto (con l'art. 15, c. 11) la modifica dell'art. 16, c. 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 7-ter; ed ulteriori modificazioni sono intervenute mediante il decreto legislativo.

di documento strategico di individuazione ed analisi dei fabbisogni lavorativi dell'organico.

Inoltre, sulla base del POP, il Presidente adotta “piani operativi di intervento” per il lavoro portuale finalizzati alla formazione professionale per la riqualificazione o la riconversione e la ricollocazione del personale interessato in altre mansioni o attività sempre in ambito portuale¹⁰⁰.

Sembra, pertanto, che la novella sopra riportata intenda includere ulteriori forme di tutela al fine di far fronte ad una realtà disomogenea – quale il lavoro portuale somministrato – agendo sulla pressione delle tariffe e sulle esigenze di un mercato del lavoro sempre più flessibile.

Si tratta, ad avviso di chi scrive, di una novità non trascurabile. Tale ruolo consente un diretto controllo dell'organico al fine di gestire le problematiche connesse alle attività di movimentazione della merce, dell'utilizzo dei macchinari complessi e più in generale degli arredi portuali. Come possiamo leggere nella Relazione illustrativa predisposta dal Governo ai fini del perfezionamento del decreto legislativo c.d. “Correttivo”: “Ciò rileva in particolare nelle dinamiche e nelle caratteristiche dei nuovi trasporti marittimi, legati al gigantismo navale, alla celerità del ciclo logistico, alle variazioni di investimenti e di sedi dei grandi terminalisti, forse legati alla scelta di nuove rotte e di nuovi mercati. Poter contare e approntare un sistema che faccia leva su una manodopera adeguata numericamente e qualitativamente, infatti, deve essere una responsabilità di chi assume la gestione del porto e delle sue complesse attività. Così come allo stesso deve essere riconosciuta la possibilità, attraverso i piani operativi, di individuare dei meccanismi di riqualificazione e di riconversione”¹⁰¹.

Difatti, il “Piano operativo di intervento per il lavoro portuale”¹⁰² è predisposto

¹⁰⁰ L'assetto introdotto dal richiamato c. 3, lett. s-bis) si completa con l'inserimento dei c. 3-bis e 3-ter: «3-bis. Il Piano di cui al comma 3, lettera s-bis), soggetto a revisione annuale, ha validità triennale e ha valore di documento strategico di ricognizione e analisi dei fabbisogni lavorativi in porto e non produce vincoli per i soggetti titolari di autorizzazioni e concessioni di cui agli articoli 16 e 18, fatti salvi i relativi piani di impresa e di traffico. Sulla base del Piano, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, il Presidente dell'Autorità di sistema portuale adotta piani operativi di intervento per il lavoro portuale finalizzati alla formazione professionale per la riqualificazione o la riconversione e la ricollocazione del personale interessato in altre mansioni o attività sempre in ambito portuale. 3-ter. Per il finanziamento dei piani operativi di intervento per il lavoro portuale di cui al comma 3-bis, l'Autorità di sistema portuale può destinare una quota delle risorse di cui all'articolo 17, comma 15-bis, senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato».

¹⁰¹ È quanto riportato nella “Relazione illustrativa” predisposta dal Governo ai fini del perfezionamento del decreto legislativo c.d. “Correttivo”, rinvenibile all'indirizzo: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/relazione_porti.pdf.

¹⁰² Art. 8, c. 3-bis della l. n. 84/1994: Sulla base del Piano, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro il Presidente dell'Autorità di sistema portuale adotta piani operativi di intervento per il lavoro portuale.

dall’Autorità di Sistema Portuale in ottemperanza all’art. 8, c. 3-*bis*, della l. n. 84/1994 che ne dispone l’adozione sulla base di quanto definito dal POP.

Il piano operativo di intervento, in aderenza agli esiti dell’analisi dei fabbisogni di personale ed alle risultanze del Piano dell’organico del porto, identifica gli interventi formativi finalizzati alla formazione professionale per la riqualificazione o la riconversione e la ricollocazione dei lavoratori portuali.

Le novità appena descritte si presentano come strumenti preziosi nelle mani delle Adsp per una futura (ma non troppo lontana) progettualità su temi quali la sicurezza nei luoghi di lavoro, la formazione e l’aggiornamento professionale, la ricollocazione e riqualificazione dei lavoratori a rischio di marginalizzazioni professionali.

Anche in materia di fornitura di lavoro portuale meritano un cenno le misure introdotte dagli ultimi interventi normativi di matrice emergenziale, in particolare il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77).

Le nuove disposizioni abbracciano la duplice finalità di mitigare le ripercussioni economiche derivanti dall’emergenza Covid-19 e, al contempo, assicurare la continuità dei servizi e dei flussi portuali.

Secondo quanto disposto dall’art. 199, rubricato “disposizioni in materia di lavoro portuale e trasporti marittimi”, le Autorità – compatibilmente con le proprie disponibilità di bilancio – possono disporre, la riduzione dell’importo dei canoni concessori di cui all’articolo 36 del codice della navigazione, agli artt. 16, 17 e 18 della l. 28 gennaio 1994, n. 84 e di quelli relativi alle concessioni per la gestione di stazioni marittime e servizi di supporto a passeggeri. Tale riduzione può essere riconosciuta in favore dei concessionari che dimostrino di aver subito una diminuzione del fatturato rispetto a quanto registrato l’anno precedente nel medesimo periodo¹⁰³.

Per quanto concerne le autorizzazioni *ex art.* 17 attualmente in corso, si dispone che – “in relazione al rilievo esclusivamente locale della fornitura del lavoro portuale temporaneo e al fine di salvaguardare la continuità delle operazioni portuali presso gli scali del sistema portuale italiano, compromessa dall’emergenza COVID-19” – esse vengano prorogate di due anni. Vengono altresì prorogate di dodici mesi le autorizzazioni rilasciate ai sensi dell’art. 16 (attualmente in corso o scadute tra la data del 31 gennaio 2020 e la data di entrata in vigore della norma) e la durata delle concessioni rilasciate nei porti ai sensi dell’art. 36 del codice della navigazione e dell’art. 18.

Un’ulteriore misura, adottata al fine di fronteggiare le emergenze derivanti

¹⁰³ Nello specifico, l’agevolazione è destinata ai concessionari che dimostrino di aver subito nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2020 e il 30 giugno 2020, una diminuzione del fatturato pari o superiore al 20 per cento del fatturato registrato nel medesimo periodo dell’anno 2019 e, per i canoni dovuti dal 1° agosto 2020 al 31 dicembre 2020, in favore dei concessionari che dimostrino di aver subito, nel periodo compreso tra il 1° luglio 2020 e il 30 novembre 2020, una diminuzione del fatturato pari o superiore al 20 per cento del fatturato registrato nel medesimo periodo dell’anno 2019.

dall'epidemia da Covid-19 e di favorire la ripresa delle attività portuali, la si rinviene all'art. 199-*bis* "disposizioni in materia di operazioni portuali". Tale novella modifica finanche l'art. 16 della l. n. 84/1994 prevedendo che qualora "non sia possibile soddisfare la domanda di svolgimento di operazioni portuali né mediante le imprese autorizzate [...] né tramite il ricorso all'impresa o all'agenzia per la fornitura di lavoro portuale temporaneo di cui, rispettivamente, ai commi 2 e 5 dell'articolo 17, la nave è autorizzata a svolgere le operazioni in regime di autoproduzione". La nave – al fine di svolgere le operazioni in regime di autoproduzione – deve essere dotata di mezzi meccanici adeguati, di personale idoneo aggiuntivo rispetto all'organico della tabella di sicurezza e di esercizio della nave e dedicato esclusivamente allo svolgimento di tali operazioni.

In aggiunta, al fine di tutelare i lavoratori, le Adsp hanno la facoltà di erogare un contributo al soggetto fornitore di lavoro portuale *ex art. 17* – nel limite massimo di 4 milioni di euro per l'anno 2020 – "per ogni lavoratore in relazione a ciascuna giornata di lavoro prestata in meno rispetto al corrispondente mese dell'anno precedente", proprio in relazione alle mutate condizioni economiche degli scali del sistema portuale italiano conseguenti all'emergenza Covid-19.