

Paolo Brambilla

# La concessione portuale



**Giappichelli**

## PREFAZIONE

*Dedicare uno studio alla concessione portuale, oggi, significa porre al centro della ricerca alcuni dei nodi più importanti del dibattito attuale del diritto amministrativo italiano.*

*In primo luogo, viene in gioco l'impatto del cosiddetto principio di concorrenza, che ha provocato nel corso degli ultimi trent'anni un enorme aumento del diritto positivo relativo all'affidamento degli appalti e delle concessioni da parte delle amministrazioni ed una vertiginosa espansione degli obblighi di gara pubblica, sia sul piano soggettivo sia sul piano oggettivo. La concessione portuale è sì contratto pubblico, ma è un contratto pubblico molto particolare, che vive intensamente della specialità di quel contesto territoriale, logistico, commerciale e industriale che è il porto.*

*La concessione è il catalizzatore di tensioni e di interessi molto differenti: si tratta di utilizzare un bene pubblico secondo i principi generali dell'azione amministrativa, ma si tratta anche di assicurare la migliore gestione possibile di un porto, per l'appunto, sia dal punto di vista dei traffici e degli interessi industriali e commerciali sia dal punto di vista delle esigenze di trasporto pubblico; si tratta di garantire equanime distribuzione di questa così speciale risorsa pubblica e quindi certamente di proteggere la concorrenza tra gli operatori, ma si tratta anche di far sì che l'interesse del terminalista si congiunga al progetto di sviluppo del porto, il quale, a sua volta, ben può essere il tassello di una più ampia politica industriale maturata, secondo i casi, a livello locale o regionale o anche statale.*

*In secondo luogo, ragionare del regime della concessione portuale implica mettere al centro del discorso la nozione di regolazione neutrale del mercato e verificarne la tenuta con le esigenze del caso, alla luce della modernità. Così ci si interroga inevitabilmente anche sull'attualità di una contrapposizione concettuale tra due nozioni: quella di Ente Regolatore e quella di Ente Programmatore e titolare di progetti di sviluppo pubblico dei beni e delle risorse territoriali, quest'ultimo interessato non solo ad ordinare la competizione, ma soprattutto ad imprimere una netta direzione al corso delle cose, utilizzando i beni pubblici per assecondare un dato disegno di interesse pubblico industriale e logistico.*

*Il porto è un ordinamento di settore a sé, a ben vedere, e ci si interroga se l'Autorità di sistema portuale sia un mero Regolatore dell'altrui concorrenza o se sia, all'opposto, il responsabile dello sviluppo logistico e imprenditoriale del por-*

*to, quasi un'impresa a sé stante, o infine se sia un ente pubblico chiamato a gestire il demanio secondo le logiche che discendono dai principi generali di imparzialità e di buon andamento. Parimenti, è molto dubbio che i destini del regime delle concessioni portuali debbano essere prioritariamente disegnati dalle autorità indipendenti – non a caso protagoniste, anche in questa ricerca – come AGCM, ART e ANAC, piuttosto che gli Enti di governo territoriale o il Governo nazionale quali organi muniti di poteri di indirizzo politico. E in questa contrapposizione diventa vieppiù molto interessante capire dove collocare, e in coordinamento con quali indirizzi, delle une o degli altri, le Autorità di sistema portuale.*

*In terzo luogo, studiare la concessione portuale significa cercare di mettere ordine nel groviglio delle competenze amministrative di enti differenti e, nel nostro caso, distinguere tra il ruolo che spetta agli enti territoriali e al Dicastero ministeriale competente, da una parte, e quello che invece va riservato all'Autorità di sistema portuale, dall'altra parte. In parallelo, la concessione portuale, pur con le sue specificità, si accosta a figure affini, come soprattutto la concessione del demanio marittimo e questi confini vanno pertanto esplorati e definiti.*

*In quarto luogo, questa figura giuridica diventa una palestra particolarmente utile per esercitarsi sull'applicazione di questioni applicative mai tramontate e rispondenti ad altrettanti istituti di carattere generale: dalla questione della subconcessione e dei suoi presupposti e modalità di affidamento a quella della proroga e dei rinnovi della concessione; dal problema del subingresso nella concessione a quello della decadenza e revoca e dei criteri di determinazione del canone.*

*Ebbene, in questo volume troviamo una risposta per ciascuno di questi nodi.*

*Anche grazie ad una corposa analisi comparatistica emerge in modo nitido la specialità del “contratto” – se preferiamo davvero definirlo così – di concessione portuale e la sua estrema complessità: una complessità di oggetto, di contenuto e di fondamento e proiezione teleologica. Proprio per questo tale figura è, tra le varie, quella che forse più di altre mostra una naturale resistenza ad esser declinata secondo l'automatismo degli obblighi di gara e secondo la concezione, intrinseca di politicamente corretto, secondo cui il principio di concorrenza prevale sempre e sempre postula l'apprestamento della gara pubblica e del procedimento più articolato e complesso possibile. Questo mondo esige invece flessibilità, e quindi capacità di ricerca di quel terminalista che assicuri i progetti di investimento che servono allo sviluppo portuale. In altre parole, la scelta del terminalista non equivale all'affidamento di un comune contratto di concessione di costruzione e gestione di opera pubblica e le regole di quest'ultima figura non possono adattarsi automaticamente ad una fattispecie così distante e così intrisa di esigenze e interessi pubblici e industriali differenti ma destinati a convergere in una valutazione amministrativa complessa.*

*Emerge, così, anche un altro aspetto: che la concessione portuale non è solo questione di concorrenza tra terminalisti ma anche di concorrenza tra porti in Europa e nel mondo. Sicché anche da questo punto di vista lo strumento va sop-*

*pesato e utilizzato in funzione delle esigenze competitive che toccano il cuore della politica industriale del nostro Paese e, dove esiste una possibilità di valutazione omogenea a livello europeo, della stessa Unione Europea.*

*I limiti dell'approccio di una mera regolazione neutrale in questo campo, poi, sono anch'essi puntualmente delineati. Vi provvede un'analisi che, tenendo strettamente collegati il polo della concessione dell'area demaniale portuale e il polo dinamico dell'affidamento dell'attività inerente alle operazioni portuali, non manca di analizzare il dettaglio grazie al quadro di una giurisprudenza ben più vivace di quel legislatore secondario che, ancor oggi, è in ritardo sull'emanazione della prevista disciplina regolamentare. Ben venga anch'essa, dunque, a patto però di non introdurre nuove rigidità e di assicurare piuttosto una riduzione di quelle persistenti.*

*Un altro aspetto qualificatorio molto importante, poi, riguarda la natura giuridica della "concessione" sulla base delle indicazioni del diritto dell'Unione europea, che, come sappiamo, tende a spostare l'ottica verso la figura dell'autorizzazione.*

*Infine, il volume dedica una trattazione apposita agli istituti propri del rapporto concessorio e di "questo" rapporto concessorio e con essa chiude la serie dei capitoli, soffermandosi anche su un interessante parallelo riguardante le concessioni degli stabilimenti balneari e le recentissime decisioni prese dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Elementi di comunanza ed elementi di distanza tra le due fattispecie sono infatti qualcosa che aiuta a definire il percorso della ricerca e l'insieme dei suoi confini.*

FABIO CINTIOLI



## PREMESSA

Pur essendo ampiamente diffusa nelle discipline economiche<sup>1</sup>, la nozione di «concessione portuale» è ignota all'ordinamento italiano, che la conosce solo indirettamente ed attraverso differenti qualificazioni terminologiche<sup>2</sup>.

La suddetta espressione è inoltre declinata negli ordinamenti di altri Paesi con accezioni che possono essere, in parte, diverse<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Tra i più recenti lavori nei quali è utilizzato il termine si può far riferimento, tra gli altri, a F. CINTIOLI, *Concorrenza, Istituzioni e Servizio pubblico*, Milano, 2010, 334 ss.; in questo senso altresì A. TEI, *Le concessioni portuali in Italia – Valutazione dello strumento in una prospettiva europea*, in <http://www.sietitalia.org> e F. PAROLA-A. TEI-C. FERRARI, *Managing port concessions: evidence from Italy*, in *Maritime Policy & Management*, 2011, vol. 39, 1, 45-61. L'espressione "port concession" è inoltre generalmente utilizzata dalla dottrina economica e giuridica internazionale; in via del tutto indicativa, si veda: T.E. NOTTEBOOM, *Concession agreements as port governance tools*, in *Transportation Economics*, 2007, 17, 437-455; nonché S. FARRELL, *The ownership and management structure of container terminal concessions*, in *Maritime Policy Management: The flagship journal of international shipping and port research*, 2012, 39:1, 7 e OGHOFOR B.E.A.-KUYE O.L.-ALANEME G., *Concession as a Strategic Tool for Ports Efficiency: An Assessment of the Nigerian Ports*, in *American Journal of Business and Management*, 2012, 1, 214-222

<sup>2</sup> Come si vedrà, infatti, la disciplina di riferimento, prevista dall'art. 18 l. n. 84/1994, attribuisce all'istituto della concessione portuale la denominazione di "concessione di aree demaniali e banchine". Inoltre, la giurisprudenza amministrativa che negli ultimi anni è stata investita del compito di decidere in relazione alla legittimità delle concessioni rilasciate nell'ambito portuale ai sensi dell'art. 18 l. n. 84/1994 (cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. II, 409/2002) si è sempre riferita a tali tipologie di concessioni servendosi di espressioni alternative, quali, ad esempio, "concessioni di aree portuali", "concessioni demaniali marittime di cui agli art. 16-18 della l. 28 gennaio 1994 n. 84", o "concessioni di banchine portuali" (cfr. Tar Liguria, Sez. I, 28 dicembre 2017, n. 998), senza far espresso riferimento alla espressione qui in considerazione. Il termine «concessioni portuali» è stato utilizzato dalla giurisprudenza amministrativa in modo alternativo, oltre che per le concessioni di banchine nell'ambito portuale, di cui all'art. 18 l. n. 84/1994 (v. anche Cons. St. n. 1414/2014) anche in relazione alla concessione di aree demaniali al fine della realizzazione di un porto turistico (v. Tar Molise, Campobasso, 27 febbraio 2018, n. 382 e n. 383; 21 marzo 2018, n. 297), nonché con riferimento alle concessioni «per l'esercizio dell'attività di manutenzione, rimessaggio e ormeggio di imbarcazioni, comprendente un'area scoperta operativa, relativo specchio acqueo ed una banchina» rilasciate dall'Autorità portuale di Genova (così Cons. St., Sez. V, n. 688/2017 e Tar Liguria, Genova, n. 906/2017).

<sup>3</sup> Si veda al riguardo J. GROSIDIER DE MATONS, *Le concessions portuaires*, Cormelles-le-Roya, 2012, che analizza in modo sistematico le diverse tipologie di concessioni portuali previste nei singoli Paesi.

È pertanto necessario chiarire sin d'ora che con tale espressione si intende qui far riferimento allo strumento giuridico attraverso il quale un'autorità preposta alla gestione di un porto marittimo nazionale concede ad un determinato operatore un'area ricadente nell'ambito portuale, affinché su di essa egli svolga una o più operazioni o servizi portuali, concordate con la stessa concedente<sup>4</sup>.

Questa, pur sommaria, definizione consente di rilevare come mediante il rilascio di una concessione portuale l'ente competente persegue una duplice finalità, la quale consiste, per un verso, nella regolazione di parte consistente delle attività svolte all'interno del porto, conseguita attraverso la ripartizione fisica degli spazi portuali; per altro verso, nell'attribuzione di specifici diritti e facoltà in favore di taluni operatori che, proprio attraverso l'acquisizione delle aree concesse, sono posti in condizione di svolgere determinate attività nel porto.

Sul piano del diritto positivo interno, l'istituto che l'espressione in esame sottende è riconducibile a quel complesso di figure che l'art. 18 della l. 28 gennaio 1994, n. 84 (*"Legge di riordino del sistema portuale"*) ricomprende nella rubrica *"concessione di aree demaniali e banchine"*<sup>5</sup>. La norma, pur introducendo nell'ordinamento una fattispecie originale, rappresenta tuttavia l'esito di una lunga e articolata evoluzione che ha contraddistinto la normativa portuale e più in generale la disciplina dei beni del demanio marittimo.

Come si vedrà, la disciplina delle concessioni portuali, peraltro, è ancor oggi in evoluzione, sia perché non è stato ancora effettivamente completato il rispettivo regime normativo di riferimento, non essendo ancora stato introdotto il decreto ministeriale che dovrebbe dare attuazione alla disciplina del sopra richiamato art. 18 l. n. 84/1994, sia perché tuttora non è chiara la qualificazione giuridica di tali concessioni, ove si consideri che esse derivano da un contesto normativo ormai difficilmente rinvenibile nella situazione di fatto e di diritto attuale.

Il mutato contesto normativo degli ultimi anni (si pensi solo alla riforma della l. n. 84/1994, attuata attraverso il d.lgs. n. 169/2016 ed al successivo d.lgs. n. 232/2017, nonché alle ulteriori modifiche introdotte, da ultimo, con l. n. 156/2021), le più recenti pronunce giurisprudenziali, tanto delle corti nazionali, quanto della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, e le decisioni della Commissione Europea hanno, se possibile, reso ancora più complesse le problematiche emerse in passato.

Infine, l'adozione da parte dello Stato Italiano del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che è avvenuta in conseguenza delle misure previste dall'U-

---

<sup>4</sup> La stessa espressione è utilizzata anche nel *Port Reform Tool Kit* (mod 3) adottato dalla Banca Mondiale.

<sup>5</sup> Nel testo si fa riferimento ai porti marittimi nazionali, pur rimanendo naturalmente ferma la possibilità per le Regioni di integrare la suddetta disciplina, con riferimento ai porti di rilevanza regionale, nei limiti di cui all'art. 117 Cost., trattandosi di materia sottoposta alla potestà concorrente Stato-Regioni.

nione Europea a seguito della deflagrazione della situazione pandemica da Covid-19, tuttora perdurante, ha rimarcato la necessità di effettuare una revisione della normativa in materia di concessioni portuali, che è stata prevista nell'ambito della Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile – M3C2: Intermodabilità e logistica integrata, evidenziano così l'assoluta rilevanza ed attualità della disciplina di cui trattasi<sup>6</sup>.

Il presente contributo cerca di sviluppare le principali suggestioni che provengono dall'esame di tale disciplina, esaminando i più rilevanti arresti giurisprudenziali nonché le riflessioni svolte dalla dottrina nazionale ed internazionale.

Nel licenziare il lavoro non posso esimermi dal rivolgere un particolare ringraziamento a coloro i quali mi hanno aiutato a portarlo a compimento e, soprattutto, al prof. Giorgio Orsoni, al prof. Luigi Benvenuti ed al prof. Marco Olivi per i loro preziosi e continui suggerimenti, nonché, da ultimo – ma certamente non per importanza – al prof. Fabio Cintioli, anche per aver impreziosito il testo con la sua prefazione.

---

<sup>6</sup> Per un primo inquadramento giuridico relativo al PNRR si rimanda, in particolare, a M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021, 8-9, 1025 ss., nonché a F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021; per le prospettive di analisi sul piano del diritto costituzionale, si rinvia invece a N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *www.federalismi.it*.





## CAPITOLO I

# L'INTRODUZIONE DELLA CONCESSIONE PORTUALE NELL'ORDINAMENTO INTERNO

SOMMARIO: 1. La disciplina delle concessioni di beni demaniali nel codice della marina mercantile. – 2. La regolazione delle concessioni di costruzione e gestione di opere marittime nel testo unico del 1885. – 3. L'istituzione del Consorzio del Porto di Genova nel 1903 e la sentenza Bodoano e altri c. Consorzio autonomo del Porto di Genova, della IV Sezione del Consiglio di Stato del 31 dicembre 1906. – 4. La disciplina istitutiva degli enti di gestione portuale e l'ingerenza dell'amministrazione nello svolgimento delle operazioni portuali. – 5. Il regime delle concessioni demaniali marittime nel codice della navigazione del 1942 e nel regolamento per la navigazione marittima. – 6. La regolazione delle operazioni portuali nel cod. nav.: la consacrazione del modello pubblicistico ed il declino del ruolo delle concessioni di beni portuali. – 7. La crisi del sistema portuale e l'introduzione dei primi accorgimenti. – 8. La sentenza *Siderurgica Gabrielli* e le conseguenze sull'ordinamento portuale nazionale. – 9. La l. n. 84/1994: l'introduzione dell'istituto della concessione di aree e banchine ed il ruolo dell'impresa terminalista.

### 1. *La disciplina delle concessioni di beni demaniali nel codice della marina mercantile*

La storia dell'istituto della concessione portuale coincide in buona parte con la storia della disciplina delle concessioni di beni appartenenti al demanio marittimo<sup>1</sup>, delle c.d. “concessioni di costruzione e gestione di opere marittime”<sup>2</sup> e con quella delle c.d. “operazioni portuali”<sup>3</sup>: ossia, con la storia di istituti giuridici che,

---

<sup>1</sup> In tal senso, diffusamente, G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000 e ID., *L'assentimento dei terminal portuali: riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni; procedure e criteri di aggiudicazione*, in *Quad. reg.*, 2009, V, 28, III, 953 ss.; in questi termini, v. anche G. ACQUARONE, *Il Piano Regolatore delle Autorità Portuali*, Milano, 2009, 129.

<sup>2</sup> Quest'ultima risalente al r.d. 2 aprile 1885, n. 3095, testo unico della l. 16 luglio 1884, n. 2518, con le disposizioni del titolo IV, porti, spiagge e fari della preesistente l. 20 marzo 1865, sui lavori pubblici, cfr. nt. 4. Con riferimento all'origine e all'evoluzione della figura della concessione di costruzione e gestione, da cui discende la concessione di costruzione di opere marittime, si rinvia ad A. CARULLO, *La concessione di costruzione e gestione*, in *Riv. trim. app.*, 1993, 335 ss.

<sup>3</sup> Come noto per «operazioni portuali» si intende, attualmente, a mente dell'art. 16 della l. n.

quantunque previsti per regolare fattispecie tra loro sostanzialmente autonome, trovano nella realtà del porto un loro ordito comune.

Per comprendere l'istituto, appare allora necessario soffermarsi brevemente nell'esame dell'evoluzione giuridica di tali figure e ciò a partire dallo studio dalla concessione di beni demaniali marittimi, in considerazione delle affinità che hanno indotto ad avvicinare la dottrina, secondo la tradizionale prospettiva adottata al riguardo<sup>4</sup>, quest'ultima figura alla concessione portuale.

Orbene, è noto che di una prima regolazione della concessione di beni demaniali marittimi si trova traccia già nelle prime codificazioni unitarie ed in particolare nel codice della Marina mercantile (approvato con il r.d. 25 giugno 1865, n. 2360) che disciplinava gli usi dei beni del demanio marittimo<sup>5</sup>.

Gli artt. 157 e 158 del codice della marina mercantile prevedevano in particolare che «*le concessioni ed occupazioni permanenti del lido del mare, de' porti, de' seni, delle spiagge, al pari di ogni altra pertinenza del pubblico demanio devono essere autorizzate per legge*», mentre «*le occupazioni temporanee, che non portino opere permanenti nei luoghi indicati nel precedente articolo, potranno essere permesse all'amministrazione di marina per opere essenzialmente utili alla navigazione, alle industrie ed al commercio marittimo*»<sup>6</sup>. Il codice però non

84/1994, «*il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale*»: la definizione ricalca sostanzialmente quella in precedenza contenuta nell'art. 108 cod. nav., le differenze rispetto alla definizione precedente sono però evidenziate da M. CAMPAILLA, *Le operazioni portuali*, Bologna, 2004, 31 ss., che rileva come i termini "imbarco e sbarco", contenuti nella previgente disciplina dell'art. 108 cod. nav. siano stati sostituiti con i termini "carico e scarico" di portata più ampia: secondo l'Autore, tale circostanza risponderebbe ad un più generale ampliamento dell'ambito di applicazione della normativa di carattere pubblicistico in materia di operazioni portuali.

Con riguardo alla natura delle operazioni portuali ed all'esame della precedente normativa, si veda, in particolare, L. PARINI, *Legislazione e Regolamenti portuali (Il diritto Portuale Corporativo) – Lo stivaggio del carico*, Milano, 1940, 51 ss., nonché F.A. QUERCI, *Lavoro portuale*, in *Enc. del diritto*, Milano, 1973, 472 ss. e ID., *Il lavoro portuale*, Milano, 1972; M.L. CORBINO, *Le operazioni portuali*, Padova, 1979, 71 ss. Sullo sviluppo della nozione di operazioni portuali, si veda, anche, G. LOMBARDI, *La disciplina giuridica del lavoro portuale*, Genova, 1977, in partic. 12 ss. e 87 ss.

<sup>4</sup> Per tutti, si veda G. ACQUARONE, *Il Piano Regolatore*, cit., 129, che ha evidenziato come le concessioni demaniali e quelle portuali siano tra loro legate da un rapporto giuridico "di *genus a species*".

<sup>5</sup> G. PIOLA, *Porti, fari, lidi e spiagge*, in *Dig. it.*, XVIII, Torino, 1906-1912, 1238 ss.

La legge sui lavori pubblici del 1865 che, pur dedicando un titolo ai porti, si occupava essenzialmente della classificazione delle opere ai fini del riparto delle relative spese: nel titolo IV della legge era, infatti, presente un *corpus* normativo dedicato ai porti ed alle opere marittime; a seguito di successive modificazioni, in specie, con la legge 16 luglio 1884, la disciplina ivi presente veniva trasfusa nel testo Unico del 1885 (anch'esso, parimenti intitolato «dei porti, spiagge e fari») che riguardava la costruzione e manutenzione, essenzialmente, dei porti, posta sotto l'alta direzione del ministero dei lavori pubblici. Si tale disciplina ci si soffermerà brevemente nel seguito.

<sup>6</sup> B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008, 13, il quale rileva che «*a differenza di quanto previsto nella legge sui lavori pubblici per le strade e le acque pubbliche, per i beni del*

giungeva a regolare le modalità esecutive di tali concessioni, limitandosi a chiarire che «*tali permissioni potranno in ogni tempo essere revocate per mezzo di decreto reale*» (art. 158, comma 2).

Per quanto concerne invece le operazioni di carico e scarico delle merci da svolgersi all'interno dei porti, il codice attribuiva inoltre alla amministrazione portuale funzioni esclusivamente di polizia, finalizzate cioè a garantire l'ordine, la sicurezza e la conservazione dei porti, lasciando gli operatori svincolati da regole particolari in relazione alla prestazione di tali servizi, ferma comunque restando la revisione del pagamento dei diritti per l'uso delle infrastrutture del porto<sup>7</sup>.

Il successivo codice della marina mercantile del 24 ottobre 1877 (che in parte modificava quello del 1865) introduceva due variazioni all'art. 158: da un lato, prevedeva la possibilità che anche le concessioni temporanee di competenza dell'amministrazione marittima (e non solo più le "concessioni perpetue") comportassero la realizzazione di opere di "natura stabile" anche "di singolare importanza", dall'altro lato elideva qualsiasi restrizione all'oggetto delle concessioni.

Sotto il profilo sistematico, le maggiori novità derivavano però dal relativo regolamento del 20 novembre 1879, n. 5166, il cui titolo III delineava un «*complesso ed organico gruppo di norme sulle concessioni di beni del demanio marittimo*»<sup>8</sup>: i primi quattro capi di tale titolo, infatti, riguardavano: a) le concessioni di aree per usi di industrie marittime; b) le concessioni di aree per usi estranei alle

---

*demanio marittimo il codice della marina mercantile attribuiva agli usi particolari un rilievo di interesse pubblico specifico e differenziato rispetto all'uso pubblico generale della navigazione».*

<sup>7</sup>Significative si dimostravano, inoltre, anche altre disposizioni del codice: in particolare, l'art. 163, secondo cui «*i capitani ed ufficiali di porto provvedono nei luoghi di loro giurisdizione al servizio marittimo, ed invigilano alla polizia e sicurezza dei luoghi stessi, e delle navi che vi sono ancorate. L'ingerenza delle stesse autorità nei bacini commerciali {docks} sarà regolata dalle particolari convenzioni*» e l'art. 165, per il quale «*nei porti in cui dal Municipio, dalle camere di commercio o da altri fossero collocate sugli scali, sulle calate o sui moli manchine, grue od altri meccanismi per l'imbarco o lo sbarco delle merci, l'esercizio dei medesimi dovrà essere regolato d'accordo con l'ufficio di porto, ed a questo rimarrà ogni sorveglianza di polizia tanto sulle macchine quanto sulle persone addetta al loro maneggio*». La prima norma dava, infatti, atto della presenza di *docks* gestiti da privati, la seconda, invece, disciplinava l'ipotesi di installazione dei mezzi sulle aree portuali per eseguire lo svolgimento delle operazioni portuali: l'uso di tali strutture rientrava inoltre nell'ambito di applicazione delle generali previsioni degli artt. 157 e 158 ed era, dunque, devoluto mediante concessione.

Rilevante era anche l'art. 178, il quale stabiliva che «*non si potranno lasciare depositate merci od altri oggetti sui moli, sulle calate, e sugli scali, ed altri luoghi nei porti e nelle darsene senza il permesso dell'autorità marittima ed il pagamento dei relativi diritti. Non ostante tale licenza ed il pagamento dei diritti anzidetti, l'ufficio di porto, scorso il tempo della licenza, ed anche prima ove il bisogno lo richieda, potrà ordinare la rimozione o la traslocazione degli oggetti come sopra depositati, ed in caso d'inesecuzione vi procederà d'ufficio a spese de' proprietari*».

<sup>8</sup>G. SANTANIELLO, *Evoluzione della legislazione sui beni e sulle opere del demanio marittimo*, in A.M. SANDULLI, *I lavori pubblici*, Vicenza, 1967, 267.

industrie marittime; c) le condizioni generali delle concessioni e d) l'esecuzione dei contratti.

Nella sistemazione organica del regolamento, risultava centrale la distinzione tra concessioni di aree ad uso delle industrie marittime e concessioni per usi estranei alle industrie marittime, le prime preferite alle seconde. In tal senso, tra le disposizioni più rilevanti del regolamento, era da annoverarsi l'art. 751, il quale stabiliva che *«in massima, salvo sempre il diritto di disporre per opere di maggiore interesse pubblico, devono essere riservate ad uso di cantiere e di altre industrie navali quelle spiagge, che per la naturale loro condizione si prestano all'esercizio delle industrie medesime»*, apponendo una riserva permanente per *«le spiagge naturalmente usabili per le costruzioni navali, di modo che le concessioni d'aree, ivi fatte per altre industrie si intendano revocabili ogni qualvolta sia domandato di stabilirvi invece un cantiere»*. Nello stesso senso era da intendersi l'art. 760, secondo cui *«per la concessione d'aree sui moli e sulle calate saranno sempre preferite le industrie marittime»*.

Al di là dalla preferenza attribuita dal regolamento alle concessioni di aree demaniali destinate all'uso delle industrie marittime, occorre rilevare che l'art. 757 recava comunque una previsione di ordine residuale, consentendo, indistintamente, il rilascio di concessioni di tutti i beni del demanio marittimo *«per qualsiasi uso»*.

Gli artt. 761, 762 e 770 concernevano, infine, gli usi assentibili con le licenze brevi (di durata fino ad uno anno, benché rinnovabili), regolando l'ipotesi in cui vi fosse concorrenza tra più domande, mentre l'art. 772 disciplinava il caso della presentazione di concessioni *«di particolare importanza e di lunga durata»*, prescrivendo la pubblicazione della domanda, fatta salvo la possibilità di rinnovo.

La concezione di base che ispirava la descritta disciplina s'identificava con l'esigenza che la materia delle concessioni si rivelasse *«ispirata alla propulsione e allo stimolo delle attività produttive e, comunque, di interesse generale»*<sup>9</sup>.

Se la materia degli usi dei beni demaniali marittimi, tra cui quelli portuali, era nel codice oggetto di un'articolata e complessa regolazione, la disciplina delle operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo e di movimentazione delle merci era, invece, lasciata interamente all'iniziativa privata. Sicché, la regolamentazione di tali operazioni veniva, in un certo qual senso, "assorbita" dalla disciplina degli usi cui venivano soggette le aree, su cui tali operazioni dovevano essere eseguite. La spiegazione di ciò veniva fatta risalire alla prassi con la quale si svolgevano que-

---

<sup>9</sup> ID., 269. Proprio tale presupposto giustificava, per quanto concerne le concessioni di aree per usi estranei alle industrie marittime, la sussistenza di una speciale procedura e di una limitazione della loro durata, al fine di evitare che con esse si potessero limitare o impedire gli *«usi del demanio marittimo ed in generale pregiudicare i diritti a questo inerenti (art. 757)»*.

Occorre, del resto, rilevare che, essendo previsioni che riguardavano indistintamente i beni demaniali marittimi, esse trovavano, ovviamente, applicazione anche con riguardo alle concessioni di aree nell'ambito dei porti.

ste operazioni all'epoca della navigazione a vela, nonché alle corrispondenti modalità prospettate nel primo codice del commercio dell'unificazione italiana: era, infatti, in quei tempi abitudine che il capitano della nave giunta in porto ricevesse e consegnasse la merce appesa al paranco, in base alla clausola per cui la merce doveva essere consegnata e riconsegnata dove il paranco poteva accoglierla o depositarla, mentre il consegnatario o il ricevitore erano tenuti a presentarsi sottobordo, senza ritardo, con tutti i mezzi necessari per portare la merce fino al paranco o per riceverla da esso direttamente<sup>10</sup>.

Alla fine del XIXesimo secolo, l'incremento dei traffici marittimi e la diversa natura dei bastimenti a vapore avevano portato all'affermazione della consuetudine di scaricare la merce alla rinfusa sulla calata, sulle chiatte o sui pontoni, affidando ad un raccomandatario (o agente) l'incarico di effettuare le operazioni di consegna che si sarebbero dovute svolgere sulla coperta o lungo il bordo della nave (sotto paranco)<sup>11</sup>. In particolare, questa attività di intermediazione, al principio, «venne assunta da imprese stabili specializzate nella presa in consegna e riconsegna della merce, in base alla clausola per la quale il capitano che all'arrivo in porto dimostrava di aver consegnato il carico a un'impresa era esonerato dal rispondere dei danni derivanti alla merce successivamente allo scarico della nave»<sup>12</sup>, successivamente, fece sì che allo sbarco sotto paranco si affiancasse il c.d. «sbarco d'amministrazione»<sup>13</sup>.

Da ciò si giunse progressivamente ad introdurre una apposita disciplina normativa delle operazioni portuali.

---

<sup>10</sup> In questi termini, L. PARINI, *op. cit.*, 51.

<sup>11</sup> Così B. TONOLETTI, *op. cit.*, 39. Dell'affermazione della prassi di scaricare alla rinfusa le merci (e dunque dell'origine della regolamentazione delle operazioni portuali, soprattutto, di sbarco) dà, invece, una diversa interpretazione L. PARINI, *op. cit.*, 52. Secondo l'Autore, infatti, a ciò si sarebbe giunti per il fatto che «il capitano per assicurare la stabilità della nave e aumentarne l'efficienza della portata, per garantire la conservazione della merce e facilitarne la distribuzione nei vari porti di accosto, non può immettere la merce nelle stive e tenerla suddivisa, ricevitore per ricevitore o catalogarla polizza per polizza; al suo arrivo nei vari porti, il capitano sarà materialmente impossibilitato a consegnare il carico seguendo il criterio dell'avvicinarsi dei vari ricevitori alla banda della nave».

<sup>12</sup> B. TONOLETTI, *op. cit.*, 39. Cfr., sul punto, anche G. LOMBARDI, *La disciplina giuridica delle operazioni di imbarco e sbarco*, Genova, 1972, 17, il quale descrive lo stato cui, ad un certo stadio, era giunta la disorganizzazione nello svolgimento delle operazioni portuali, riferendo che «l'organizzazione tecnica delle operazioni portuali e la disciplina del lavoro lasciavano molto a desiderare, le maestranze del porto non unite, ma in libera concorrenza tra loro nella corsa per accaparrarsi il lavoro, davano luogo il più delle volte a disordini, spinti fino all'arrembaggio delle navi, a manomissione e furti di merci, a larvati acceleramenti delle operazioni con pregiudizio della qualità della prestazione e con aggravamento dei danni alle merci, alle navi e alle persone, a sordide speculazioni».

<sup>13</sup> Così L. PARINI, *op. cit.*, 53. Sullo sbarco d'amministrazione, si veda A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2011, 491 ss. e l'ampia bibliografia ivi richiamata.

Se il codice della marina mercantile si limitava a sottoporre alla vigilanza degli Uffici del Porto «*l'imbarco e lo sbarco e il deposito delle merci e delle zavorre*», circoscrivendo in tali attività il concetto di operazioni portuali, il r.d.l. 24 gennaio 1929, n. 166 aggiunse anche le operazioni di trasbordo e di movimento in genere delle merci nei porti; nozione che trovò la propria collocazione normativa nella sopravvenuta regolamentazione del codice della navigazione del 1942 e del regolamento per la navigazione marittima del 1952<sup>14</sup>.

## 2. *La regolazione delle concessioni di costruzione e gestione di opere marittime nel testo unico del 1885*

Nel frattempo il legislatore aveva altresì introdotto una specifica disciplina volta a regolare la materia delle concessioni di costruzione e gestione di opere marittime con l'approvazione del t.u. 2 aprile 1885 (nonché del relativo regolamento di attuazione, approvato con r.d. 29 settembre 1904, n. 713) che, fino a qualche decennio fa, rappresentava la normativa di riferimento in materia di manutenzione e costruzione delle opere marittime all'interno dei porti<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Come evidenziato da R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Torino, 1997, 323, «*il primo provvedimento, in ordine di tempo, emanato con il r.d.l. 15 ottobre 1923, n. 2476, sia pure riferendosi ai "servizi" e non alle "operazioni", oltre ad indicare, fra le operazioni quelle dell'imbarco e dello sbarco, incluse quelle del ... "trasporto delle merci nei porti ed ai luoghi destinati a deposito compresi nell'ambito del demanio pubblico marittimo", ponendo così, una precisazione utile (...) ai fini di una corretta interpretazione delle operazioni portuali*», poi confluite nell'art. 16 l. n. 84/1994.

<sup>15</sup> L. ACQUARONE, *La concessione di porti e impianti portuali per il naviglio da diporto*, Scritti in onore di M. Casanova, Milano, 1971, 46 ss.; si veda anche M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo, Nuovi profili sostanziali*, Milano, 1990, 137. In particolare, l'art. 5 del r.d. del 1885 definiva in questo modo le «*opere marittime*»: «*sono opere che riguardano i porti, i fari e le spiagge: a) I moli di ridosso ed i frangi-onde che proteggono gli ancoraggi; b) I moli e le dighe, le gettate o scogliere che regolano la foce e proteggono le sponde dei porti-canali; c) Le ripe artificiali, banchine, scali, darsene mercantili, macchine fisse da alberare o scaricare navi; d) Gli argini e moli di circondario per difendere i porti dalle alluvioni e dagli interrimenti; e) I bacini di deposito d'acque, atte a produrre correnti artificiali per tener sgombre le foci dei porti-canali; f) I canali di derivazione e gli smaltitoi per liberare i porti dai depositi e dalle infezioni; g) Gli scali e bacini da costruzione o riparazione di navi; h) Le escavazioni della bocca, del bacino e dei canali dei porti; i) I fari, le torri a segnali ed altri fabbricati ad uso del servizio tecnico, amministrativo e di polizia dei porti; k) I gavitelli ed altri segnali fissi e mobili destinati a guida o ad ormeggio dei bastimenti; l) Ogni altra opera il cui scopo sia di mantenere profondo e spurgato un porto, facilitarne l'accesso e l'uscita ed aumentarne la sicurezza*».

L'art. 18 del t.u. 1985, poi, stabiliva che «*il governo del Re è autorizzato a fare concessioni, con decreto reale, per costruzioni di opere marittime, alle provincie, ai comuni, alle camere di commercio ed anche ai privati, previo parere del consiglio superiore dei lavori pubblici, del consiglio del commercio e del Consiglio di Stato, e potranno accordarsi ai concessionari le tasse supplementari (...) purché i municipi, d'accordo con le camere di commercio, ne facciano a tal fine la richiesta*».

Rispetto all'articolato sistema previsto in tema di concessioni dal codice della marina mercantile, le finalità della disposizione da ultimo richiamata erano, tuttavia, profondamente differenti. Mentre, infatti, la normativa del codice della marina era dedicata a regolare lo strumento concesso al privato per l'occupazione dei suoli demaniali, privilegiando l'uso industriale dello stesso (in quanto ritenuto il più idoneo a salvaguardare le finalità pubbliche che si ritenevano connaturate con la natura demaniale delle aree interessate), la disciplina del t.u. del 1885 era volta tanto a disciplinare, quanto a sollecitare, la realizzazione degli investimenti per la costruzione e sviluppo delle infrastrutture portuali, mediante la concessione di costruzione, benché senza la possibilità di una remunerazione tramite affidamento in gestione esclusiva<sup>16</sup>.

L'elemento della gestione delle opere marittime affidate in costruzione, tramite concessione, venne introdotto successivamente con l'entrata in vigore del regolamento attuativo del medesimo t.u., approvato con r.d. 26 settembre 1904, n. 713, consentendo pertanto ai concessionari di recuperare gli importi impiegati per la realizzazione delle opere marittime, mediante l'uso delle opere stesse.

Quest'ultimo, infatti, conteneva una specifica regolamentazione dell'esercizio delle opere affidate in costruzione a *«province, i comuni, le camere di commercio e i privati»*, stabilendo che *«la concessione dell'esercizio di opere marittime non potrà mai eccedere i novant'anni ed al termine della concessione le opere stesse passeranno al demanio pubblico»* (v. art. 39)<sup>17</sup>.

Il procedimento di concessione in parola risultava di particolare complessità<sup>18</sup>, poiché ad esso partecipavano sia il soggetto che aveva la potestà di concedere l'opera pubblica, sia l'amministrazione proprietaria del bene. In particolare si pre-

---

Nel secondo comma dell'articolo, inoltre, si tentava, proprio mediante lo strumento della concessione, di stimolare l'iniziativa degli enti locali alla realizzazione delle opere marittime: la norma precisava, infatti, che *«per lo spazio di 500 metri a partire dal lido del mare e per un tratto non maggiore di 5 chilometri, a destra o a sinistra del porto o dell'abitato, i terreni arenili, che non siano necessari pei bisogni dello Stato o che non siano già concessi per uso industriale, saranno dati in concessione gratuita per un tempo non maggiore di 90 anni, previ accordi del ministero dei lavori pubblici con quelli della mariniera e del tesoro, ai comuni che ne facciano richiesta ed i quali si obblighino ad erogare i proventi, che si possono dall'uso di essi ricavare, in opere marittime di utilità riconosciuta dal ministero dei lavori pubblici»*.

<sup>16</sup> B. TONOLETTI, *op. cit.*, 40.

<sup>17</sup> A ciò si aggiungeva, poi, che tra le opere in parola erano ricomprese, oltre a quelle indicate nell'art. 5 del t.u., anche *«tutte le altre che hanno per iscopo di facilitare il carico, scarico, deposito e trasporto delle merci. Le altre opere d'interesse della navigazione e del commercio marittimo da costruirsi nell'ambito dei porti o nelle aree demaniali marittime, sono per la loro esecuzione subordinate a preventivi concerti che gli interessati debbono prendere col Ministero dei lavori pubblici, il quale provvede all'approvazione dei relativi progetti. Le concessioni relative a tali opere, siano esse fatte ad enti morali od a privati, sono soggette alle disposizioni del codice per la marina mercantile ed al relativo regolamento, osservate, ove del caso, le disposizioni dell'art. 5 della legge 20-3-1865, allegato F»* (v. art. 13).

<sup>18</sup> G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981, 73.



vedeva che: a) all'amministrazione preposta ai lavori pubblici spettasse la valutazione del progetto e del piano finanziario, formulati dall'aspirante concessionario «sia per quanto riguarda la natura e la struttura delle opere progettate, la loro pubblica utilità ed il costo previsto di esse, sia per quanto concerne le condizioni e modalità da osservarsi per la loro costruzione, manutenzione ed esercizio, e sui mezzi finanziari per far fronte alle necessarie spese» (art. 35 t.u.); b) all'amministrazione marittima veniva invece attribuito il compito di concedere nelle forme usuali le zone acquee o aree di pertinenza del demanio marittimo (artt. 36 e 48); c) l'atto di concessione veniva emesso, infine, con decreto del Presidente della Repubblica.

A fianco della concessione di beni demaniali, si collocava dunque una figura, quale la concessione di costruzione e gestione delle opere marittime, diversa dalla prima per natura e denominazione, ma all'atto pratico ad essa, perlomeno in parte, assimilabile<sup>19</sup>. Cosicché, le due discipline relative al regime di concessione potevano andare a sovrapporsi, benché rimanessero differenze di fondo non certamente irrilevanti: si pensi, ad esempio, che la proprietà delle opere gestite ai sensi del r.d. 26 settembre 1904, n. 713 rimaneva in capo al concessionario per tutta la durata della concessione, acquisendo al termine la natura di bene del demanio, mentre oggetto della concessione di aree demaniali marittime erano, per l'appunto, aree già di proprietà del demanio.

Cionondimeno, la sovrapposizione tra le due figure di concessione, specie con riferimento alle aree portuali, era tutt'altro che improbabile: non solo, come detto, sotto un profilo meramente operativo, ma anche perché esse erano accomunate dalla medesima esigenza, sottesa ad entrambe le normative di riferimento, di incentivare l'utilizzo del «bene pubblico» o del bene per finalità pubbliche al fine di agevolare lo sviluppo dell'economia del Paese<sup>20</sup>. Nel quadro normativo delineato, le caratteristiche che contraddistinguevano la materia delle concessioni di beni pubblici nei porti erano, dunque, le seguenti: a) la regolazione capillare delle diverse *species* di concessioni di beni demaniali marittimi; b) la marcata preferenza del legislatore affinché tali beni venissero destinati agli usi industriali; c) l'assenza di una disciplina che regolasse lo svolgimento delle operazioni portuali, le

---

<sup>19</sup> Tanto che nella vigenza del Codice della Navigazione del 1942, come si vedrà in seguito, la dottrina configurava tale forma di concessione quale *species* del *genus* concessione di beni demaniali marittimi.

<sup>20</sup> Infatti, ad avviso di L. ACQUARONE, *La concessione di porti*, cit., 232 ss., laddove si provvede a rilasciare atti di concessione ai sensi dall'art. 36 cod. nav., a beneficio di imprenditori privati che avevano presentato domanda per la costruzione e gestione di approdi turistici, tale strumento fu utilizzato in modo improprio, essendo questo diretto a consentire essenzialmente l'occupazione di aree demaniali marittime e di mare territoriale. In tal caso, ad avviso dell'Autore, si sarebbe cioè dovuto applicare, per l'appunto, la normativa per la costruzione e gestione su concessione delle opere marittime contenuta nel t.u. del 1885 e nel relativo regolamento del 1904. In senso critico v., sul punto, anche M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986, 133 ss.

quali si svolgevano, dunque, senza alcune restrizioni ed a seconda della volontà dei privati; d) l'esistenza di una disciplina che, nell'indicare il riparto di spese tra Stato e gli enti locali interessati per la realizzazione di opere marittime, contemplava la possibilità di dare in concessione la costruzione di opere marittime (originariamente, senza, prevederne in cambio la gestione; in seguito, come detto, attribuendo la possibilità di gestione delle opere realizzate fino ad un periodo massimo di novant'anni).

Il contesto di riferimento, tuttavia, ben presto mutò.

### 3. *L'istituzione del Consorzio del Porto di Genova nel 1903 e la sentenza Bodoano e altri c. Consorzio autonomo del Porto di Genova, della IV Sezione del Consiglio di Stato del 31 dicembre 1906*

La principale critica cui si esponeva il complesso normativo sin qui delineato consisteva nell'assenza di una stabile programmazione delle opere portuali, che era affidata, sulla base della normativa del 1885, più che altro alla casualità; a ciò si aggiungeva l'incapacità di risolvere le carenze strutturali cui soffrivano i porti italiani e che erano state accentuate dall'aumento dei traffici marittimi<sup>21</sup>.

A tali problemi si tentò di dare risposta, inizialmente, intervenendo sul maggiore scalo del Paese, con l'istituzione del Consorzio autonomo per il porto di Genova, ad opera della l. 12 febbraio 1903, n. 50<sup>22</sup>.

Il clima nel quale si consolidarono le problematiche in tema di gestione dei porti risenti, tuttavia, dell'abbandono della visione liberale classica in materia di politica economica, sotteso al progressivo affermarsi dell'avanzante indirizzo protezionistico e corporativistico, così come delle prime rivendicazioni di stampo socialista<sup>23</sup>.

L'art. 1 della legge sul Consorzio del Porto di Genova, infatti, stabiliva che «è costituito un Consorzio obbligatorio avente mandato di provvedere, con gli speciali fondi attribuitigli, alla esecuzione delle opere, alla gestione ed al coor-

<sup>21</sup> F. D'ANIELLO, voce *Porti*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, Torino, 1966, 296.

<sup>22</sup> G. PIOLA, *op. cit.*, 1245 ss., secondo cui la finalità di tale legge poteva essere così chiarita: «la varietà di quanto deve esser compiuto acciò un grande porto renda il massimo di utilità possibile, la diversità degli organi chiamati a provvedere ai servizi, mal comportano, se si vuole che la maggior possibile utilità sia ottenuta, un'azione a uno stato discreto di ciascuna delle Amministrazioni interessate ad agire, esigono organi i quali, coordinando i vari servizi, diano unità alle svariate azioni».

<sup>23</sup> V. CASTRONOVO, *Storia Economica d'Italia*, Torino, 2006, 125 ss. e con riferimento alle vicende legate alla nascita e alla affermazione del partito socialista italiano ed alla politica economica perseguita nell'epoca giolittiana D. MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*, Bari, 1998, 290. Con riguardo ai riflessi dell'epoca sulla origine e sviluppo della teoria dei servizi pubblici, cfr. L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2001, 400 ss.

*dinamento dei servizi nel porto di Genova. Il Consorzio (...) provvede direttamente; 1° – all’amministrazione dei fondi e dei proventi assegnatigli; 2° – all’esecuzione delle opere portuali ordinarie e straordinarie, nonché alla manutenzione ordinaria e straordinaria ed alla riparazione delle opere stesse e di quelle già esistenti nel porto di Genova; ai servizi marittimi portuali e a promuovere (...) il coordinamento ed il miglioramento egli altri servizi svolgentesi nel porto, nonché di regolare e disciplinare in simile maniera ogni genere di prestazione dell’opera personale fatta dagli individui addetti ai lavori ed ai servizi portuali».*

La legge era ispirata, dunque da una logica opposta rispetto alla situazione preesistente: invero, pur non attribuendo al Consorzio la gestione diretta delle attività portuali, attraverso l’esplicito affidamento dei relativi compiti di coordinamento e miglioramento, essa apriva alla possibilità che il Consorzio se ne ingerisse<sup>24</sup>.

E proprio la riferita disciplina aprì alla prima affermazione delle operazioni portuali quali attività da ricondurre alle logiche pubblicistiche: circostanza che si verificò con il celebre arresto della IV Sezione del Consiglio di Stato del 31 dicembre 1906, che vide coinvolto lo stesso neocostituito Consorzio<sup>25</sup>.

Il giudizio traeva origine dalla pubblicazione del decreto del Presidente del Consorzio del 15 giugno 1904, recante il regolamento per l’imbarco, lo sbarco e il facchinaggio delle merci all’interno del Porto di Genova (in particolare, di carboni minerali). Con questo regolamento si stabiliva che il numero dei lavoratori del porto sarebbe stato limitato dal Consorzio, in ragione di non meglio precisate «*circostanze e necessità*», attraverso la previsione dell’iscrizione obbligatoria degli stessi in un apposito ruolo ai fini della loro ammissione ai lavori nel porto. Ed, inoltre, nel regolamento si introduceva l’obbligo: per gli operai addetti ai carboni minerali, di riunirsi in compagnie costituite *ad hoc*, mentre per i commercianti e i loro mandatari operanti nel porto, di servirsi di tali compagnie per l’espletamento delle operazioni di carico, scarico e movimentazioni dei carboni.

Contro il regolamento del Consorzio insorsero però alcuni commercianti e l’associazione generale del commercio dei carboni fossili, che ne contestavano la legittimità sotto il profilo della violazione della libertà di lavoro e della concorrenza nella scelta dell’operaio e di pagamento diretto dei compensi. Dal canto

---

<sup>24</sup> Cfr. B. TONOLETTI, *op. cit.*, 41 secondo cui la situazione fu tale che, ben presto, «*il nuovo ente non si limitò a rendere obbligatori i servizi di pilotaggio e di rimorchio, ma estese lo schema del servizio obbligatorio in esclusiva sia all’uso delle maestranze portuali, sia allo sbarco e l’imbarco delle merci tramite impresa intermediaria, rispettivamente nel 1904 e nel 1907*».

<sup>25</sup> La sentenza “*Bodoano Piccaluga e altri c. Consorzio autonomo del Porto di Genova*”, in *Foro it.*, 1907, III, 17, venne annotata da L. RAGGI (*ivi*, 116), da E. REDENTI, *Sull’uso generale dei beni demaniali*, in *Riv. dir. comm.*, 1908 (a cui lo stesso Raggi rispose con il saggio dal titolo *Servizio pubblico e demanialità*, in *Filangieri*, 1909, 81 ss.) e da F. CAMMEO, in *Giur. it.*, 1907, III, 173 con conclusioni diametralmente divergenti. Il contrastante punto di vista degli Autori è ben argomentato da B. TONOLETTI, *op. cit.*, soprattutto 166 ss.

suo, il Consorzio si difese appellandosi, invece, al sopra richiamato disposto dell'art. 1 della propria legge istitutiva, ove gli consentiva la possibilità di disciplinare le prestazioni d'opera degli addetti ai lavori ed ai servizi portuali.

Il Consiglio di Stato respinse il ricorso, non sulla base delle motivazioni addotte dal Consorzio, bensì in forza di altre argomentazioni, che si rileveranno ben più significative ai fini della qualificazione giuridica delle operazioni portuali<sup>26</sup>.

Scartata la possibilità che il potere del Consorzio trovasse una ragione nella propria legge costitutiva, il Consiglio di Stato ne giustificò la sussistenza sulla base del concorso tra il carattere demaniale del porto e lo scopo dell'ente stesso. Rilevò, infatti, il Supremo Consesso amministrativo che se nel regime di amministrazione ordinaria «*manca un'amministrazione la quale del porto nel suo complesso come strumento di commercio abbia la gestione e l'esercizio*», scopo della legge del 1903 era proprio di «*concentrare sotto una sola direzione tutti i servizi d'interesse commerciale del porto, di fare del porto un organismo unico, che organicamente provveda a tutti i bisogni d'indole generale*»: sotto tale profilo, «*la gestione del porto affidata al Consorzio assume carattere sostanzialmente identico all'esercizio di una pubblica ferrovia*». In particolare, considerato che lo scopo del porto commerciale coincideva con il carico e lo scarico delle merci, «*se nella generalità dei casi esso è abbandonato all'iniziativa privata, limitandosi l'amministrazione a provvedere ai soli impianti stabili, calate, gru, macine, certo è che al suo ordinato e rapido svolgimento si collegano gravissimi interessi del commercio, e ben può quindi in speciali condizioni di fatto e in un porto di non comune importanza come quello di Genova venir considerato come un pubblico servizio*».

Come è stato recentemente evidenziato dalla dottrina, con la pronuncia in questione, si compiva improvvisamente un "salto concettuale" rispetto al sistema allora vigente, dando «*per scontato un modello pubblicistico di regolazione dei beni demaniali che non era in precedenza mai comparso in alcuna pronuncia giurisprudenziale*»<sup>27</sup>. Nello stesso tempo, si può inoltre aggiungere che questa decisione apriva ad un diverso ordine sistematico di indagine che vedeva scavalcare, sul piano della rilevanza, l'attività svolta sulle aree portuali, rispetto alla regolazione della destinazione delle aree stesse. Lo stravolgimento che interessava la materia dei porti e che avrebbe comportato un mutamento sostanziale nella loro organizzazione era in realtà il riflesso di una teorica più ampia che si andava affermando in dottrina, volta a superare le precedenti riflessioni, secondo cui l'uso

---

<sup>26</sup> Con riferimento alla tesi difensiva formulata dal Consorzio, il Consiglio di Stato osservò che «*è audace affermare esservi contraddizione tra la facoltà di regolare e disciplinare ogni genere di prestazione dell'opera personale fatta dagli individui addetti ai lavori ed ai servizi del porto, ed il principio di libera concorrenza, altro essendo disciplinare l'esercizio di una qualsiasi libertà, altro sopprimerla: se ciò non fosse, ogni forma di libertà, ogni specie di diritto dovrebbe ritenersi negata, sol perché non ve ne è forse alcuno che non soggiaccia nel suo svolgimento a norme e restrizioni*».

<sup>27</sup> B. TONOLETTI, *op. cit.*, 331.