

Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Sesta sezione) – 11 dicembre 2014, C-576/13, Pres. Borg Barthet – Est. Biltgen – Avv. Gen. Szpunarm – Commissione Europea c. Regno di Spagna

Libertà di stabilimento – Restrizioni – Normativa nazionale che impone alle imprese di movimentazione di merci che operano nei porti d'interesse generale di registrarsi presso una società per azioni che gestisce gli scaricatori portuali, e che stabilisce restrizioni relative all'assunzione del loro personale – Inammissibilità – Giustificazione – Tutela dei lavoratori – Garanzia di sicurezza nelle acque portuali – Insussistenza (Art. 49 TFUE).

Obbligando le imprese di altri Stati membri che intendono esercitare l'attività di movimentazione di merci nei porti spagnoli d'interesse generale, da un lato, a registrarsi presso la società per azioni che gestisce gli scaricatori portuali («Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios») nonché, se del caso, a partecipare al suo capitale e, dall'altro, ad assumere con priorità lavoratori messi a disposizione da tale società, una minima parte dei quali è impiegata in modo permanente, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 49 TFUE.

★ ★ ★

María Isabel Ribes Moreno

La movimentazione delle merci nei porti in Spagna e il diritto dell'Unione Europea*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il regime spagnolo di movimentazione delle merci nei porti. 3. La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dell'11 settembre 2014, causa C-576/13. 4. Il sistema di movimentazione spagnolo è contrario alle norme internazionali ed europee? 5. Una riflessione finale.

1. Introduzione

L'applicazione dei principi di Diritto dell'Unione Europea (di seguito, UE) ai trasporti marittimi, nell'ottica di garantire l'esercizio della libera concorrenza applicata in questo settore in territorio europeo, ha preso piede a seguito della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 4 aprile 1974¹. Per essere più precisi, si affermò che anche l'attività di carico e scarico delle merci dalle navi all'interno dei porti deve essere assoggettata alle norme europee². A tal proposito, anche se in ambito comunitario ci sono stati diversi tentativi di regolamentare quest'attività in modo uniforme mediante una direttiva³, tali azioni non hanno ottenuto un risultato positivo. Attualmente, l'unica norma internazionale di regolamentazione del lavoro degli scaricatori di porto è prevista nella Convezione della Organizzazione Internazionale del Lavoro (di seguito, OIL) C 137 del 1973.

In Spagna la normativa in vigore sull'attività di movimentazione delle merci nei porti è sancita nel Real Decreto Legislativo 5 settembre 2011 n. 2, con il quale si approva il testo consolidato della Legge sui porti nazionali e

* Traduzione a cura di ALESSANDRO DI CASOLA e di ALEJANDRO MIGUEL CEIJAS CABRERA.

Ricerca svolta nell'ambito del progetto di ricerca finanziato dal Ministero dell'Economia spagnolo dal titolo "*Problemas actuales y perspectivas de futuro del desplazamiento de trabajadores transnacional: el caso de los trabajadores del transporte*" (Ref. DER2013-43423-R), in cui il ricercatore principale è la dott.ssa Fotinopoulou Basurko.

¹ In cui si faceva presente che le disposizioni del trattato vengono applicate anche al trasporto marittimo, v. sent. C. Giust. del 4 aprile 1974, causa C-167/73, Commissione *vs.* Francia, punti da 17 a 33.

² Cfr. sent. C. Giust. del 10 dicembre 1991, sull'adeguamento agli standard europei delle operazioni portuali nel porto di Genova.

³ Ci sono già state due proposte, poi naufragate, della Commissione Europea per l'elaborazione di una direttiva europea sui servizi portuali, negli anni 2001 e 2004.

la marina mercantile⁴ (di seguito LPNMM). Ciononostante, la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dell'11 dicembre 2014, nella causa C-576/13 (Commissione Europea vs. Regno di Spagna), ha riportato all'attualità la questione dell'adattamento della legislazione spagnola sulla movimentazione delle merci ai dettami del diritto dell'UE. In questo lavoro si espone sinteticamente il quadro giuridico esistente, al fine individuare le ragioni per cui, secondo la Corte, tali norme violano il diritto dell'UE.

2. *Il regime spagnolo di movimentazione delle merci nei porti*

Per effettuare una valutazione corretta del contenuto della sentenza della CGUE, è necessario esporre, a grandi linee, il regime giuridico carico e scarico della movimentazione delle merci nel diritto spagnolo.

La movimentazione, vale a dire i servizi di carico e scarico delle merci, il trasbordo o il trasferimento tra navi, ovvero tra navi e la terraferma, è un'attività regolata dalla LPNMN ed è parte integrante dei servizi portuali⁵. Quest'attività è svolta da imprese che, per poter operare legalmente nei porti spagnoli d'interesse generale, devono essere opportunamente autorizzate conformemente a quanto previsto nella suddetta LPNMN⁶. Tale legge, in linea con la normativa precedente, definisce le attività che costituiscono il servizio portuale di movimentazione delle merci e quelle che invece non vi rientrano⁷.

⁴ BOE n° 253 del 20 ottobre 2011, che abroga la l. 26 novembre 2003 n. 48 (BOE n° 284 del 27 novembre 2003), relativa al regime economico e di prestazioni dei servizi dei porti d'interesse generale, modificata a sua volta dalla l. 5 agosto 2010 n. 33 (BOE n° 191 del 7 agosto 2010).

⁵ V. art. 108 LPNMN.

⁶ I porti di interesse generale sono contemplati nell'allegato I della LPNMN, in cui la stessa legge stabilisce i motivi specifici che giustificano tale qualificazione, come ad esempio le attività marittime internazionali, il fatto che la relativa area d'influenza commerciale incida su più di una Comunità Autonoma, oppure che l'importanza strategica, il volume e le caratteristiche delle attività, o le condizioni tecniche o geografiche costituiscano elementi essenziali per la sicurezza del traffico marittimo, v. art. 4 LPNMN.

⁷ La specifica delle attività incluse tra le operazioni di movimentazione, di quelle che sono esentate da suddetta qualificazione e le merci che non vengono considerate oggetto di traffico marittimo, è contenuta nell'articolo 130 LPNMN. V. anche BALLESTER PASTOR, *La relación laboral especial de los estibadores portuarios*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 75-82. Per un confronto con la normativa precedente, v. CABEZA PEREIRO, *La relación laboral especial de estiba portuaria tras las*

L'attività di movimentazione è considerata dalla LPNMN come un servizio pubblico⁸, sebbene venga espletato da privati⁹, nel rispetto del principio di libera concorrenza. Tale prestazione di servizi deve avere copertura universale, svolgersi con continuità e regolarità e, nel suo esercizio, le imprese di movimentazione devono cooperare con l'Autorità Portuale e con l'Amministrazione Marittima, collaborare nella formazione del personale e sottostare al potere dell'Autorità Portuale in materia tariffaria¹⁰. Inoltre, per esercitare legalmente tale attività gli operatori devono ottenere dall'Autorità Portuale stessa una licenza¹¹, rilasciata qualora siano soddisfatte le particolari condizioni previste per i servizi portuali. Quindi, la licenza viene concessa ogni qualvolta l'operatore accetti e/o rispetti tali condizioni tra cui, tra le altre regole, figura l'obbligo di assumere una percentuale minima di lavoratori con rapporto di lavoro ordinario, i quali dovranno svolgere almeno il 25% dell'attività dell'impresa, su base annuale, nell'ambito di tali servizi¹².

Inoltre, la legge prevede inoltre l'esistenza della “*Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios*” (di seguito SAGEP)¹³, ovverosia una società costituita in ogni porto d'interesse generale e che si occupa del reclutamento, della formazione e della fornitura alle imprese operanti nel settore degli scaricatori di porto. Il regime giuridico della SAGEP viene anche regolato dalla LPNMN¹⁴, la quale configura tali società come società private,

modificaciones introducidas por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, in Actualidad Laboral, 2004, 20, sección estudios, pp. 2429-2441.

⁸ In tal senso la LPNMN stabilisce che i servizi portuali costituiscono servizio pubblico e, quindi, anche la prestazione di movimentazione.

⁹ L'affidamento a operatori privati è stato introdotto dalla l. 5 agosto 2010 n. 33, che ha modificato la previgente *Ley de Puertos*, con il duplice effetto di incrementare la liberalizzazione raccomandata dalla Commissione Nazionale della Concorrenza e correggere eventuali posizioni dominanti. Inoltre, veniva conservata la competenza delle Autorità portuali relativamente alla vigilanza sull'effettivo rispetto della libera concorrenza.

¹⁰ V. art. 110 LPNMN.

¹¹ Viene concessa per un periodo di validità definito dalla legge, art. 114 LPNMN. Nel caso in cui non fosse possibile prestare i servizi in parola, a causa della mancanza di imprese private che concorrano a tal fine, eccezionalmente la stessa Autorità Portuale assume direttamente o indirettamente il servizio. In tal caso il servizio dovrà rispettare i requisiti previsti da l'art. 109 LPNMN.

¹² V. artt. 117 e 150 LPNMN.

¹³ Società per Azioni di Gestione di Lavoratori Portuali.

¹⁴ Articoli 142 e ss. In precedenza alla SAGEP, diversi enti, sebbene a partecipazione pubblica, avevano la responsabilità di queste funzioni: in primo luogo le cosiddette SSCS, società statali di carico e scarico; in secondo luogo, le APIE o Associazioni Portuali d'Interesse Econo-

il cui oggetto sociale è costituito dal mettere a disposizione degli azionisti i lavoratori (assunti da tale società) che gli stessi azionisti richiedano per lo svolgimento delle attività tipiche del servizio di movimentazione di merci: attività che “non possono essere realizzate utilizzando il personale in organico al porto”, in quanto necessitanti di una manodopera speciale¹⁵. Inoltre, a queste società devono occuparsi della formazione continua dei lavoratori allo scopo di assicurare una professionalità adeguata nella prestazione dei servizi di movimentazione di merci.

La norma stabilisce che tutte le imprese di movimentazione autorizzate ad operare in un porto d'interesse generale – ad eccezione di quelle titolari di licenza di “auto-prestazione” o di quelle che forniscono servizi commerciali¹⁶ – devono fare parte dell'azionariato della SAGEP, imponendo una quota di partecipazione per ogni operatore in funzione dei criteri fissati dalla stessa LPNMN¹⁷. Ciò significa che le imprese che intendano prestare il servizio di movimentazione di merci, e che ottengano la relativa licenza, dovranno far parte del capitale della SAGEP per l'intero periodo di validità della stessa. Le SAGEP potranno attuare unicamente l'oggetto sociale legalmente stabilito, e non potranno partecipare ad altre società, dal momento che sia la struttura interna, sia le regole di conclusione dei relativi accordi sono disciplinati dalla legge. La società si autofinanzia con i pagamenti dei servizi da parte degli azionisti e con i proventi che possono venire da altri

mico; in pratica tutte realizzavano la stessa attività oggi affidata alla SAGEP, seppure con un regime giuridico diverso. Sull'evoluzione storica, le attività e la configurazione delle SSCS, v. RODRÍGUEZ RAMOS, *La relación laboral especial de los estibadores portuarios*, Trotta, 1997, sulle APIE v. CABEZA PEREIRO, *op. cit.*, pp. 2430-2440.

¹⁵ Cfr. art. 142.1 LPNMN. Inoltre prevede che la SAGEP “potrà mettere a disposizione degli azionisti lavoratori per lo sviluppo d'attività commerciali soggette ad autorizzazione nella zona di servizio dei porti, a condizione che tali partner siano specificamente autorizzati a realizzarle”, senza che le attività commerciali vengano considerate un servizio portuale di movimentazione.

¹⁶ Questi due tipi di imprese, sebbene non debbano formare parte del capitale sociale della SAGEP, devono contribuire economicamente al sostegno dello stesso operatore e ricorrere necessariamente a personale della SAGEP, art. 143 LPNMN.

¹⁷ Il capitale sociale e la relativa distribuzione si calcola in base all'articolo 143 LPNMN. A tal fine, il 50 per cento del capitale viene distribuito proporzionalmente tra i titolari di licenze di prestazione del servizio di movimentazione di merci e il rimanente 50 per cento, sempre tra gli stessi titolari di licenza, ma in funzione del livello di utilizzo nel tempo dell'organico, calcolato in termini di fatturazione. Tale distribuzione viene periodicamente adeguata. V. BALLESTER PASTOR, *op. cit.*, pp. 100-103.

operatori, non titolari di azioni, ma che chiedono alla SAGEP la fornitura di scaricatori di porto.

Di conseguenza, la SAGEP è controllata, proporzionalmente e senza limitazione di accesso al suo azionariato, dalle imprese operanti in ciascun porto, ad eccezione di quelle imprese che hanno licenza commerciale. Anche se, come abbiamo visto, le SAGEP sono totalmente private, l'Autorità Portuale conserva un certo "controllo" su di esse. Ed infatti, l'Autorità del porto in cui si forniscono i servizi dovrà ricevere dalla SAGEP le informazioni che ritenga necessarie e che richieda, così come siederà all'organo di governo della società, attraverso un rappresentante designato nella qualità di consigliere indipendente¹⁸.

Questo regime giuridico particolare è caratterizzato dall'obbligo di ogni operatore portuale di far parte dell'azionariato della SAGEP e di ricorrere necessariamente per qualsiasi fornitura di personale a lavoratori formati dalla SAGEP e da essa dipendenti¹⁹. La società di gestione, quindi, forma e cede questi lavoratori agli operatori portuali o a coloro che hanno bisogno di questo servizio, mediante un sistema simile a quello delle società di somministrazione, configurandosi una relazione triangolare legalmente autorizzata.

Il diritto spagnolo considera il rapporto di lavoro degli scaricatori di porto, cioè il personale specializzato che presta i servizi di carico e scarico delle merci, come uno dei rapporti di lavoro speciale, in base all'art. 2.1, lett. h) della l. 10 marzo 1980 n. 8, Statuto dei Lavoratori (di seguito, SL). Questa particolare qualificazione implica che l'attività in esame necessita di norme *ad hoc*²⁰, e quindi viene regolata da una legislazione diversa da quella generale prevista dal richiamato SL. Tale normativa è stata modificata in diverse oc-

¹⁸ Art. 144 e 148 LPNMN.

¹⁹ La legge dispone all'articolo 149 che "il rapporto di lavoro dei lavoratori che operano nel servizio portuale di movimentazione di merci può esse costituito sia con le società per azioni di gestione degli scaricatori di porto (SAGEP), mediante rapporto di lavoro speciale ex art. 2.1h) del Real Decreto Legislativo 1/1995, del 24 marzo, che approva il testo unico della Legge sullo Statuto dei Lavoratori, sia direttamente con le imprese titolari di licenze del servizio portuale di movimentazione di merci, mediante rapporto di lavoro ordinario". Il regime giuridico dei rapporti di lavoro, sia ordinario sia speciale, viene descritto rispettivamente negli artt. 150 e 151 della stessa norma.

²⁰ Si tratta di una situazione comune a diversi Stati dell'UE, sebbene ciascuno con proprie peculiarità, v. RODRÍGUEZ RAMOS, *op. cit.*, p. 44-50; per la situazione attuale nell'UE vedasi VAN HOOYDONK, *Port Labour in the UE*, disponibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/transport/modes-maritime/studies/doc/2013-01-08-ec-port-labour-study-vol1.pdf>, pp. 140-148.

casioni, al fine di adeguarsi al diritto dell'UE. I motivi che giustificano la qualificazione di tale rapporto di lavoro come speciale sono, da un lato, la specificità di tali servizi, che devono adeguarsi all'orario d'arrivo delle navi in un porto, circostanza che in linea generale richiede un regime di lavoro con periodi caratterizzati da una particolare intensità – con necessità di ore di lavoro straordinario e di turni intensivi – ed altri periodi in cui, viceversa, l'attività è praticamente inesistente. Allo stesso tempo, come si è già detto, il funzionamento dei porti costituisce un servizio pubblico che, in quanto tale, esige continuità e assenza di conflittualità sociale, e gli scaricatori di porto svolgono un ruolo importante su tali questioni²¹. Inoltre, per garantire la sicurezza dei servizi, si richiede che questi lavoratori abbiano una qualificazione adeguata.

Attualmente, il rapporto di lavoro degli scaricatori di porto è disciplinato anche dalla sezione II del capitolo VI, titolo VI, della LPNMN, che regola la qualificazione professionale dei lavoratori.

Pertanto, in base al sistema triangolare descritto, la SAGEP è il datore di lavoro degli scaricatori portuali ed intrattiene con gli stessi un rapporto di lavoro speciale per cui, quando è necessario, fornisce agli operatori portuali i lavoratori necessari. Inoltre, si può configurare un altro tipo di rapporto di lavoro, giacché gli operatori di movimentazione autorizzati devono assumere direttamente, come previsto nella licenza, un certo numero di lavoratori provenienti dalla SAGEP²². In tali casi, l'addetto portuale sospende – ma non estingue – il suo rapporto di lavoro speciale con la SAGEP, per entrare a far parte della pianta organica dell'operatore portuale in base ad un contratto di lavoro standard²³. Di conseguenza, il personale che presta i suoi servizi in

²¹ Questo problema ha comportato che venisse adottata la prima regolazione specifica sul punto con il Regolamento di Carico e di Scarico nei Porti, Ordinanza del Ministero del Lavoro del 6 settembre 1939, BOE n° 271 del 28 settembre 1939. Per un'analisi dell'evoluzione normativa in Spagna, v. RODRÍGUEZ RAMOS, *op. cit.*, pp.29-44. In Spagna, sebbene la sindacalizzazione del settore sia arrivata in epoca risalente, non era lo stesso nei paesi vicini. La prima organizzazione statale spagnola di lavoratori portuali fu creata ufficialmente nel 1929, con il nome *Federación Nacional de Entidades Obreras de los Puertos de España*; su questo tema e su altre questioni riguardanti l'evoluzione storica del sindacalismo settoriale in Spagna, v. IBARZ GELABERT, *Historia general de La Coordinadora (1978-1998): la construcción de un espacio sindical portuario*, Edición Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, 1998, p. 21 ss.

²² Nelle questioni che devono regolarsi nelle licenze del servizio portuale di movimentazione vi è la percentuale minima di lavoratori che gli operatori devono assumere con rapporto di lavoro ordinario.

²³ Si stabiliscono deroghe a questo regime, dato che le imprese in regime di auto-presta-

quest'ambito sarà contrattualmente legato con la SAGEP (con un rapporto di lavoro speciale) o potrà essere assunto dalla società di movimentazione in regime ordinario, in base a quanto previsto della licenza, senza però estinguere il precedente rapporto con la SAGEP, che rimane sospeso.

3. *La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dell'11 settembre 2014, causa C-576/13*

Com'è noto, la Commissione Europea, dopo un'istruttoria amministrativa, ha aperto un procedimento contro il Regno di Spagna²⁴, ritenendo che il suddetto sistema di movimentazione merci violasse la libertà di stabilimento, prevista dall'art. 49 TFUE, per due motivi. Da un lato, a causa l'obbligo generalizzato per gli operatori della movimentazione di far parte della SAGEP costituita nel porto spagnolo d'interesse generale in cui opera, e/o partecipare finanziariamente al suo capitale sociale. Dall'altro, perché le imprese devono utilizzare in primo luogo i lavoratori forniti dalla SAGEP, in base condizioni che sfuggono al loro diretto controllo. Ciò, secondo la Commissione, rendeva necessario che gli operatori di movimentazione – nazionali o stranieri – modificassero il loro organico e la loro strumentazione contrattuale²⁵.

Il Regno di Spagna nelle sue difese considerava adeguato il regime previsto dalla legge sulla base dell'obiettivo di garantire il buon funzionamento del servizio. A tal fine, in primo luogo, per giustificare che qualsiasi impresa che intendesse svolgere attività di movimentazione nei porti spagnoli di interesse generale doveva far parte dell'azionariato della SAGEP, e quindi contribuire finanziariamente alla stessa, sosteneva la necessità di assicurare l'espletamento e la continuità del servizio. In secondo luogo, sebbene avesse ammesso l'esistenza della suddetta restrizione alla libertà di stabilimento, ha sostenuto che l'obbligo di utilizzare personale della SAGEP aveva come

zione e quelle che esercitano all'interno dei porti altre attività a carattere commerciale, anche se hanno bisogno di avere una autorizzazione per operare, non sono obbligate a far parte dell'azionariato della SAGEP, ma devono rivolgersi ad essa quando devono assumere personale.

²⁴ Inviando lettera di diffida il 25 novembre 2011, in base all'art. 258 TFUE.

²⁵ Per un breve commento della sentenza v. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *El trabajo en la estiba portuaria: la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 11 de diciembre de 2014, asunto C-574/13*, in *Trabajo y Derecho*, 2015, 4, pp. 91-93.

obiettivo la tutela dei lavoratori assicurandone la formazione, il che costituisce una ragione imperativa di interesse generale²⁶.

Di contro, la CGUE nella Sentenza dell'11 dicembre 2014, C-576/13, ha stabilito che questi obiettivi, sebbene siano legittimi, non sono sufficienti sul piano della proporzionalità a giustificare la limitazione alla libertà di stabilimento. Così, la Corte suggerisce alla Spagna altre misure che, a suo giudizio²⁷, consentirebbero di garantire gli obiettivi esposti nel ricorso. A tal fine, propone che gli stessi operatori portuali, potendo assumere liberamente lavoratori a tempo indeterminato o determinato, si rivolgano agli uffici di collocamento per la fornitura della manodopera e per l'organizzazione della formazione di tali lavoratori, o, ancora, che si costituisca una riserva di lavoratori gestita da imprese private, che operino come agenzie di lavoro temporaneo e che mettano i lavoratori a disposizione degli operatori portuali.

Per quanto riguarda le allegazioni del ricorso, vale la pena evidenziare diverse questioni che, a parere di chi scrive, giustificano il regime giuridico in vigore²⁸. Da un lato, la stessa LPNMN prevede che le Autorità Portuali garantiscono la libera concorrenza, dato che ogni impresa – nazionale o straniera – può accedere liberamente all'offerta di attività di movimentazione, quantunque nel rispetto dei requisiti posti dalla normativa. A tal fine, occorre disporre della relativa licenza, sempre che siano soddisfatte le condizioni previste per il rilascio, tra cui la disponibilità di un minimo di mezzi materiali e di risorse umane in possesso della qualifica professionale necessaria a svolgere il servizio. Tali requisiti sono comuni a qualsiasi impresa che intenda stabilirsi in un porto d'interesse generale, senza distinzioni di sorta in base alla nazionalità. Ancora, dall'altro lato, sebbene sia vero che le imprese di movimentazione portuale possono ricorrere solo alla SAGEP per la fornitura di manodopera, potendo rivolgersi altrove esclusivamente in caso di indisponibilità di personale qualificato reclutato tramite quest'ultima, tali modalità creano un sistema rigido in grado di tutelare lavoratori tradizionalmente esposti alle fisiologiche instabilità dell'attività attraverso contratti a tempo indeterminato, stabilendo meccanismi di rotazione. Pertanto, l'ope-

²⁶ Sentenza C. Giust. *Internazionale Transport Workers' Federation c. Finnish Seamen's Union*, C-438/05, n. 77.

²⁷ Confermando nel paragrafo n. 55 della suddetta sentenza i punti evidenziati dalla Commissione.

²⁸ Manifestando un'opinione favorevole al vigente regime della LPNMN, opinione che si condivide, v. BALLESTER PASTOR, *op. cit.*, pp. 27-30.

ratore portuale assumerà una percentuale di personale stabile in ragione delle operazioni e delle giornate lavorate nel corso dell'ultimo anno, con una stima approssimativa delle movimentazioni annuali di ciascuno. Di conseguenza, si ritiene che questa non sia una decisione arbitraria, ma che si giustifichi nell'ottica di garantire il servizio. Un'altra questione messa in discussione dalla sentenza è la necessità che il lavoratore disponga di una qualificazione adeguata, assicurata tramite il sistema già descritto, nel quale le imprese di movimentazione forniscono – agli scaricatori portuali e mediante la SAGEP – la formazione necessaria alle loro esigenze operative. Tale qualificazione professionale viene descritta nella stessa LPNMN e deve essere fornita, come si è già spiegato, dalla SAGEP, per cui una parte dei suoi compensi dovrà essere riservata a questo scopo. In conclusione, la formazione si configura come una questione indispensabile per la professionalità dei lavoratori interessati e per l'effettuazione del servizio ad un livello adeguato di sicurezza.

4. *Il sistema di movimentazione spagnolo è contrario alle norme internazionali ed europee?*

Tenendo in considerazione quanto detto prima sembra ragionevole domandarsi se la LPNMN è contraria alle norme internazionali ed europee riguardanti il lavoro degli scaricatori portuali. La risposta a questa domanda richiede diversi chiarimenti.

In primo luogo, va considerato che la regolamentazione vigente in materia di movimentazione è conforme al contenuto della Convenzione 137 OIL, unica e specifica norma in materia²⁹. Ed infatti, da un lato, promuove l'impiego a tempo indeterminato dei lavoratori da parte della SAGEP; dall'altro lato, perché i lavoratori sono registrati presso la SAGEP e sono impiegati prioritariamente per il lavoro portuale, seguendo le disposizioni della Convenzione³⁰. Infine, perché il numero dei lavoratori è collegato alla domanda di lavoro del porto e ne è garantita, mediante disposizioni adeguate, l'igiene e sicurezza, il benessere e la formazione professionale.

²⁹ V. RODRÍGUEZ-PIÑERO, BRAVO-FERRER, *Trabajo portuario y libertad de contratación de trabajadores*, in *RL*, 2002, 1, pp. 3-18, in cui è analizzata la compatibilità tra le proposte di direttiva poi non adottate e gli strumenti normativi dell'OIL, nonché l'adeguatezza della normativa spagnola vigente in quel momento rispetto alla suddetta Convenzione 137 OIL.

³⁰ Cfr. gli artt. 2-6 della Convenzione 137 OIL.

In secondo luogo, per quanto riguarda le disposizioni dell'UE, le restrizioni previste dalla legislazione spagnola non si basano sulle differenze di nazionalità dei lavoratori, né delle imprese di movimentazione. Gli operatori portuali autorizzati sono gli unici che possono svolgere nei porti d'interesse strategico le attività di movimentazione, ma è vero altresì che tutti gli operatori possono accedere al servizio, a condizione che rispettino le disposizioni legali. A tal fine, costoro dovranno avere una partecipazione azionaria della SAGEP ed assumere lavoratori portuali forniti dalla stessa sulla base del fabbisogno, mediante un rapporto di lavoro ordinario, o mediante un rapporto di lavoro speciale. Tali requisiti sono adeguati e non arbitrari, ed inoltre sono identici per tutti gli operatori. A parere di chi scrive, si tratta di limiti ragionevoli che consentono di favorire la stabilità del lavoro, con lavoratori assunti a tempo indeterminato, in un sistema di organizzazione in linea con l'attività, in un'ottica garantista dei diritti dei lavoratori. Queste limitazioni si giustificano altresì per l'intento di assicurare la sicurezza dei porti e la continuità del servizio: motivi, entrambi compatibili con i principi della libera concorrenza³¹.

Pertanto, le limitazioni introdotte dalla LPNMN sono adeguate, proporzionate e non discriminatorie. Si ritiene quindi che le stesse siano finalizzate a raggiungere l'obiettivo proposto di mantenimento del sistema di movimentazione in condizioni ottimali per il servizio e volte, inoltre, a proteggere la condizione dei lavoratori interessati.

5. *Una riflessione finale*

Tenuto conto di quanto precede si deve concludere che, nonostante l'adeguatezza della normativa in vigore alle norme sia internazionali sia europee, la sentenza della Corte di Giustizia relativa al sistema spagnolo di movimentazione comporterà, necessariamente, una revisione dell'attuale regolamentazione. Ciò si preannuncia come un'impresa ardua a causa della forte opposizione dei lavoratori interessati. Pertanto, la riforma del sistema

³¹ Si tratta infatti di una politica di occupazione compatibile con la libera concorrenza; sull'adeguatezza della norma precedente sia al Diritto dell'UE sia alle norme dell'OIL, v. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *La regulación española del trabajo en la estiba portuaria y los Tratados de la Unión Europea*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1999, 24, pp. 304-317. Tale riflessione suscita nuovo interesse alla luce della situazione attuale, nonostante avesse come riferimento la precedente natura pubblica delle imprese di movimentazione merci nei porti.

spagnolo di movimentazione, previsto dalla Legge sui porti nazionali e sulla marina mercantile sulla base di quanto disposto nella sentenza della Corte di Giustizia è considerato, come già detto, una sfida difficile.

La Corte di Giustizia, nella sentenza dell'11 dicembre 2014, ha “suggerito” al Regno di Spagna di mettere in pratica altri meccanismi, diversi da quelli previsti dalla normativa vigente, ritenuti più adeguati a garantire tanto il funzionamento dei porti, quanto la salvaguardia dei diritti dei lavoratori. Sarebbe quindi opportuno che l'UE elaborasse una direttiva sui servizi portuali, in cui si includessero anche disposizioni comuni sull'attività di movimentazione. Una direttiva sui servizi portuali impedirebbe potenziali conflitti tra le norme nazionali e il diritto dell'UE e uniformerebbe la normativa nei paesi UE, benché al momento non sembra ragionevole aspettarsi che ciò avvenga.

Anche se il presente commento è esclusivamente una breve analisi, occorre ricordare che in Spagna la normativa di regolazione del sistema di movimentazione portuale è stato il risultato di un consenso senza precedenti tra le forze politiche e le parti sociali, fatto che difficilmente potrà verificarsi nuovamente. Ci si augura che la riforma della legislazione risulti utile ai fini della sentenza e che, seppure agli operatori portuali dovrà essere garantito un accesso più facile a tale settore di attività, tale operazione non comporti una compromissione dei diritti sociali. È infatti rischioso liberalizzare completamente il settore e consentire che gli operatori organizzino le proprie attività nel modo in cui preferiscono, in quanto, prevedibilmente, si verificheranno punti di frizione tra le libertà economiche e il diritto del lavoro. Di conseguenza, si auspica che tali cambiamenti non abbiano effetti negativi sull'obiettivo di tutela dei diritti dei lavoratori ad esclusivo beneficio della crescita economica. Pertanto, non rimane altro da fare che aspettare la riforma per valutarne gli effetti reali sia sulle imprese di movimentazione portuale, sia sui diritti dei lavoratori del settore.

Key words

Libertà di stabilimento, scaricatori di porto, porti di interesse generale, assunzione di personale.

Freedom of establishment, longshoremen, ports of general interest, staffing.