

**IL RIZZAGGIO INTESO COME “OPERAZIONE NAUTICA”**

*Francesco Cardullo\**

Con il termine rizzaggio, nel linguaggio marinaresco, si vuol fare riferimento a quell'insieme di operazioni finalizzate a legare solidalmente con rizzate (ed in modo adeguato)<sup>1</sup> un oggetto allo scafo di una unità navale in modo che resti ben fisso durante i movimenti della nave ovvero quell'attività di fissaggio del carico a bordo di navi, di carri e vagoni ferroviari mediante rizzate, tornichetti, spessori, tacchi, blocchi, ecc..

Esempio emblematico ma senz'altro non esaustivo è quello rappresentato da tutte le procedure seguite a bordo di navi che trasportano mezzi quali autovetture, camion, ecc., per far sì che i predetti veicoli rimangano fermi e non subiscano danni a causa dei movimenti della unità di trasporto nel corso della navigazione<sup>2</sup>.

La problematiche che ci occupano riguardano l'inquadramento teorico-giuridico delle operazioni di rizzaggio e derizzaggio, a fronte della normativa vigente in materia di operazioni portuali, servizi portuali e servizi tecnico-nautici nonché l'ipotetica configurabilità di uno svolgimento in autoproduzione di tali operazioni.

In linea generale, autorevole dottrina definisce “servizi portuali” le attività, individuate dal Legislatore, che hanno lo scopo di consentire l'uso comune del porto, da parte dei privati, come ad esempio, l'accesso nel porto e

\* Sottotenente di Vascello (CP), Capo Sezione Tecnica, Sicurezza e Difesa Portuale della Capitaneria di Porto di Pozzallo (RG).

<sup>1</sup> Affinché il vettore possa esonerarsi da responsabilità per l'asporto di contenitori dalla coperta della nave verificatosi durante una burrasca occorre la prova della derivazione causale dell'evento dannoso da fortuna di mare, e quindi della esclusione di altra concausa di pari efficacia, a tal fine dovendo il vettore dimostrare l'adeguato rizzaggio dei contenitori. Cass. Civ. sez. un., 18 maggio 1995, n. 5475, in *Dir. mar.*, 1997, 967, con nota di Terrile.

<sup>2</sup> Anche se, sull'argomento, si consideri che “Le modalità di una corretta assicurazione del carico vanno rapportate ai rischi che si possono presentare in presenza di una diligente esecuzione del trasporto, ma non anche ad una qualsiasi manovra, avventata od eseguita con scarsa diligenza o perizia, tale da sottoporre il carico, per quanto ben stivato, a sollecitazioni capaci di determinare lo spostamento, la rottura del rizzaggio e la caduta dal veicolo”. Cass. Civ. sez. III, 7 agosto 2000, n. 10360, in *Dir. mar.*, 2002, 920, con nota di Fadda.

l'accosto della nave, i rifornimenti, il carico e lo scarico delle merci e dei passeggeri: esigenze, queste, che sono soddisfatte rispettivamente dal pilotaggio, rimorchio, bunkeraggio, rifornimento idrico delle navi, raccolta di rifiuti di bordo, prestazioni di palombari, ormeggiatori e battellieri, lavoro portuale<sup>3</sup>.

È stato, altresì, osservato che vi sono servizi di maggiore importanza, per i quali è dettata dal codice e relativo regolamento una disciplina ampia e dettagliata, quali il pilotaggio, il rimorchio, le operazioni portuali, il lavoro portuale: altri sono disciplinati in modo del tutto embrionale e per riferimento, mediante formule di rinvio alla regolazione amministrativa dell'Autorità marittima locale: si tratta dei cosiddetti "servizi innominati"<sup>4</sup>.

Tali servizi sarebbero genericamente individuabili dalla dizione degli artt. 66 e 68 cod. nav. e 61 reg. nav. mar. Per questi ultimi è possibile l'integrazione di disciplina attraverso l'interpretazione analogica di norme dettate per altri tipi di servizio più compiutamente disciplinati oppure ricorrendo alla più generale regolamentazione prevista per le concessioni.

Senza alcuna pretesa di completezza, ma al solo scopo di rappresentare una visione d'insieme delle fonti normative sull'argomento, le attività portuali in genere trovano una loro puntuale definizione all'interno del comma 1 dell'art. 16 della Legge 28 gennaio 1994, n. 84<sup>5</sup> dal cui dettato si evince il carattere di *numerus clausus* delle c.d. operazioni portuali a fronte di una generica definizione di "servizi portuali", intesi questi ultimi come attività di carattere prettamente ancillare alle principali operazioni portuali.

Pertanto, il Legislatore ha provveduto ad identificare e ad isolare, al fine di sottoporlo ad un regime autorizzativo, il nucleo fondamentale delle attività portuali in genere, quello delle operazioni portuali in senso proprio: ha inteso, cioè mettere a fuoco un gruppo particolare, tipicamente caratterizzato da un'intima aderenza alla principale funzione storica dell'entità porto effettuando una distinzione dalle altre, diverse attività commerciali o industriali svolte nel porto medesimo, ed altresì dai servizi d'interesse generale, indivi-

<sup>3</sup> G. Sirianni, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981, 77.

<sup>4</sup> A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, 168 ss.

<sup>5</sup> Sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale. Sono servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali. I servizi ammessi sono individuati dalle Autorità portuali, o, laddove non istituite, dalle Autorità marittime, attraverso una specifica regolamentazione da emanare in conformità dei criteri vincolanti fissati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione.

duati con il d.m. 14 novembre 1994 che sono quelli non coincidenti né strettamente connessi con le operazioni portuali (art. 6, lett. *c*, della l. n. 84/1994): mentre, l'art. 16, c. 2, della l. n. 84/1994, come modificato dall'art. 2 della l. 30 giugno 2000 n. 186, definisce come “servizi portuali complementari e/o strettamente connessi con le operazioni portuali” (*transport related services*) “i servizi portuali riferiti a prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali”<sup>6</sup>.

Ulteriore riferimento normativo di un certo rilievo è rappresentato dall'art. 2, c. 5, del d.m. 132/2001<sup>7</sup>, il quale attribuisce alla discrezionalità dell'autorità competente il compito di individuare, in considerazione della contingente situazione del porto, tutte quelle attività riconducibili ai c.d. servizi portuali.

Ne consegue che è l'Autorità marittima o, laddove istituita, l'Autorità portuale, con ordinanza, a determinare con elenco tassativo, quali siano quelle attività, nel porto di propria giurisdizione, da individuare come “servizi portuali”.

Pertanto, mentre le operazioni portuali in senso stretto sono esclusivamente quelle di cui al citato art. 16, i servizi portuali possono mutare di porto in porto, in ragione delle valutazioni dell'autorità competente.

La differenziazione tra il concetto di operazione e servizio portuale è in *re ipsa*. Tutte le attività di servizio portuale sono complementari alle operazioni portuali e finalizzate ad agevolare, a “rifinire” e completare le principali attività commerciali del porto.

Il dettato dell'art. 2, c. 4, del d.m. 132/2001 conferma quanto suesposto, asserendo che “il carattere complementare ed accessorio delle prestazioni da ammettere come servizi portuali è costituito dalla circostanza che, pur trattandosi di attività distinte da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali, siano funzionali al proficuo svolgimento del medesimo, contribuiscano a migliorare la qualità di quest'ultimo in termini di produttività, celerità e snellezza, risultino necessarie per eliminare i residui o le conseguenze indesiderate delle attività del ciclo”.

<sup>6</sup> E. Santoro, *I servizi e le operazioni portuali*, in *Trattato Breve di Diritto Marittimo*, coordinato da A. Antonini, vol. I, Milano, 2007, 250 ss.

<sup>7</sup> L'individuazione dei servizi ammessi deve essere compiuta da parte dell'autorità competente, sulla base delle esigenze operative del porto, delle imprese autorizzate e operanti, e delle specifiche necessità risultanti dall'organizzazione locale del lavoro portuale.

Per quanto sopra, alle operazioni con finalità strettamente economiche, quali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale svolti nell'ambito portuale, si accostano e fanno loro da corollario i predetti servizi portuali, per il cui svolgimento, al pari delle operazioni, è necessario ottenere adeguata autorizzazione dell'autorità competente.

A titolo esemplificativo, tra i servizi portuali possono essere citati il conteggio merceologico delle merci, quindi la spuntatura, i servizi di pulizia del porto a conclusione delle operazioni portuali, le attività di sorveglianza durante le operazioni, la pesatura, ecc.

Ne deriva anche che, a fronte di una imprescindibilità delle operazioni portuali nell'ambito delle attività commerciali del porto, si contrappone una eventualità dei servizi connessi al ciclo delle operazioni portuali, in funzione della tipologia di operazione.

Il riferimento all'economicità delle operazioni portuali è ovvio ma al tempo stesso mirato.

Si vuol porre, infatti, l'attenzione, sull'aspetto che accomuna operazioni e servizi portuali. Tutte le attività di cui al citato art. 16 perseguono principalmente finalità di natura economica.

Non v'è dubbio alcuno che il fine ultimo delle operazioni portuali sia economico e che queste vengano individuate alla luce delle loro rilevanti ripercussioni commerciali in ambito portuale, al punto da limitarne lo svolgimento ad un numero ristretto di imprese in possesso di determinati requisiti in termini di uomini e mezzi.

Lo stesso Legislatore, individuando le predette operazioni in una norma quale la l. 84/1994, di riordino della normativa in materia di lavoro portuale, non fa altro che porre l'attenzione sull'aspetto squisitamente economico di tali operazioni.

Ma non diverso inquadramento hanno i servizi portuali, con analoghe accentuate finalità economiche, anch'essi subordinati al potere autorizzativo dell'Autorità marittima o, laddove istituita, l'Autorità portuale.

Diversi nelle loro attribuzioni, si introducono i c.d. servizi tecnico-nautici come il pilotaggio, l'ormeggio, il rimorchio, il battellaggio i quali, perseguendo finalità anche di natura pubblicistica rispetto alle attività meramente commerciali di cui sopra, giocano un ruolo fondamentale all'interno del micro-

cosmo porto per ciò che attiene agli irrinunciabili ed imprescindibili aspetti di sicurezza della navigazione, fino ad orientare il Legislatore italiano a farli oggetto di disciplina speciale rispetto al contesto normativo-economico italiano tale da costituire un *case study* in relazione ai principi cardini della Comunità Europea.

Nel suesposto sintetico contesto di attività svolte all'interno del porto, si pone il problema dell'inquadramento delle operazioni di rizzaggio.

Il rizzaggio non sembra essere del tutto riconducibile ai c.d. servizi portuali. La *ratio* esclusivamente "economica" sottesa a tutti i c.d. servizi portuali non può essere accostata alle finalità di tutela della sicurezza della navigazione che stanno alla base delle operazioni di rizzaggio.

Ulteriore conforto in tal senso è dato dalla previsione a bordo delle navi di uno specifico documento di sicurezza (il *Cargo Securing Manual*) all'interno del quale sono descritte tutte le procedure per il rizzaggio e stivaggio delle merci in sicurezza (MSC/Circ. 385).

Ciò posto, si deve porre l'attenzione su un aspetto senz'altro non secondario, ovvero la complementarità dei servizi portuali nel ciclo delle operazioni portuali.

Appare improbabile affermare che un'operazione, ad esempio, di carico di veicoli, possa concludersi senza un adeguato rizzaggio dei mezzi da trasportare.

Per cui la complementarità del tipico servizio portuale di cui alla legge n. 84/94 non rientra tra i caratteri tipici del rizzaggio, il quale, se previsto nel ciclo delle operazioni portuali, è attività dalla quale non si può prescindere.

Quanto affermato, si pone tuttavia in contrasto con la oramai diffusa tendenza ad un inquadramento del rizzaggio tra i c.d. servizi portuali.

Il rizzaggio non appare nemmeno riconducibile alle c.d. operazioni portuali. Le operazioni portuali di cui all'art. 1<sup>8</sup> del d.m. 585/95 non possono ricomprendere un'attività quale il rizzaggio, nei confronti delle quali si pone come attività di supporto necessario a carattere eventuale. Difatti, operazioni portuali quali il carico di merce alla rinfusa non richiedono alcuna attività di rizzaggio.

---

<sup>8</sup> Le operazioni portuali indicate nel comma 1 dell'art. 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, non possono essere espletate se non a seguito di autorizzazione rilasciata dall'Autorità portuale, o laddove non istituita, ovvero prima del suo insediamento, dall'organizzazione portuale. Nei restanti porti l'autorizzazione viene rilasciata dal capo del circondario.

Ne discende che la necessaria attività di rizzaggio non può prescindere, a monte, dall'operazione portuale mentre, viceversa, è configurabile lo svolgimento di una operazione portuale senza attività di rizzaggio.

Semmai potrebbe essere inquadrato come una fase necessaria di talune operazioni portuali, ma in tal caso, il rizzaggio non godrebbe di alcuna autonomia regolamentare, a dispetto di una fondamentale esigenza normativa sulla scorta delle esigenze di sicurezza della navigazione da tutelare.

Risulta, pertanto, evidente come nell'attività di rizzaggio, l'aspetto privatistico "economico" non sia l'unico da tenere in considerazione, a differenza di quanto avviene nelle principali operazioni di carico, scarico e movimentazione in genere di merci.

L'impossibilità di un inquadramento del rizzaggio nell'ambito delle operazioni portuali trova, infine, adeguato sostegno giurisprudenziale<sup>9</sup>.

Per quanto sopra esposto, il rizzaggio potrebbe essere inquadrato tra le c.d. operazioni nautiche, figura intermedia di genesi giurisprudenziale comprendente attività nella quali interessi pubblici e commerciali vanno ad intrecciarsi tra loro.

La sentenza della Corte d'Appello di Genova del 5 aprile 1995 ed un'interessante sentenza del Consiglio di Stato del 1996<sup>10</sup> introducono il suddetto *tertium genus*, all'apparenza privo di un chiaro ed esaustivo disposto normativo teso a disciplinarlo.

Pertanto, in attesa che il legislatore colmi il *vacuum* legislativo di cui sopra, tali argomentazioni rendono necessaria la ricerca dell'istituto che, per identità di *ratio*, meglio si addica alla figura in argomento.

Difficile appare avvicinarlo alle operazioni portuali, di cui potrebbe rappresentare solo una fase eventuale ma necessaria, con la conseguenza di far perdere autonomia giuridica alla figura trattata.

<sup>9</sup> Il rizzaggio e derizzaggio dei veicoli sulle navi costituiscono - sia in base all'abrogato art. 108 c. nav. che in base all'art. 16 l. 28 gennaio 1994 n. 84 che ha riordinato la legislazione in materia portuale - operazioni di carattere nautico e non operazioni portuali. App. Genova, 5 aprile 1995, in *Foro it.*, 1997, I, 3276.

<sup>10</sup> "Ai sensi dell'art. 16 l. 28 gennaio 1994 n. 84, la disciplina delle operazioni portuali (quali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento, in genere delle merci e di ogni altro materiale svolti in ambito portuale) non è estensibile - in caso di autoproduzione o "*self-handling*" - anche alle operazioni c.d. nautiche, quali quelle di rizzaggio, derizzaggio, taccheggio delle merci, delle auto e di ogni altro mezzo al seguito dei passeggeri". Cons. St., sez. II, 3 luglio 1996, n. 1177, in *Dir. trasp.*, 1998, 537.

Più probabile, ma sempre difficile, l'accostamento ai servizi portuali, posta la loro natura strettamente complementare e squisitamente economica.

Considerato che il permesso allo svolgimento delle manovre di rizzaggio dovrebbe essere legato a valutazioni connesse a prioritarie problematiche di sicurezza della navigazione, la figura a cui tale attività risulterebbe meglio per analogia accostabile è quella dei servizi tecnico-nautici, di cui ne dovrebbe seguire gli orientamenti interpretativi.

L'art. 14, c. 1-*bis*, della l. 186/2000 recita testualmente che "i servizi tecnico nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo". Tali finalità sono concretamente presenti anche nell'attività di rizzaggio.

Del resto, e con i dovuti distinguo, anche la manovra di ormeggio costituisce in un certo qual modo, una sorta di operazione di rizzaggio di un bene (la nave) che, muovendosi, potrebbe mettere a repentaglio la sicurezza portuale e della navigazione.

La qual cosa comporta che il richiedente non goda a priori di un diritto all'esercizio del rizzaggio, "limitato" al momento del deposito dell'istanza nelle more del rilascio di un provvedimento autorizzativo (intesa come attività vincolata della P.A. a seguito dell'accertamento di una serie di requisiti), ma soltanto di un interesse a che la suddetta istanza venga valutata anche sulla scorta della discrezionalità dell'autorità competente che dovrà stabilire se concedere l'effettuazione di tale attività tenendo prima di tutto in considerazione gli interessi pubblici coinvolti <sup>11</sup>.

Ciò detto, si consideri che l'adeguamento più incisivo della normativa ita-

---

<sup>11</sup> In analogia a quanto riferito alle operazioni di ormeggio, "La liberalizzazione che la l. 28 gennaio 1994 n. 84 in materia portuale ha attuato per le operazioni terrestri non si è estesa ai servizi nautici (tra cui è compreso l'ormeggio), in ordine ai quali il legislatore ha confermato il potere di regolamentazione attribuito all'autorità amministrativa, includendovi espressamente quello di organizzazione del servizio. Ciò non comporta che una liberalizzazione (analogica o meno a quella realizzata per le operazioni portuali) debba escludersi per i servizi nautici, bensì che essa rientra nei poteri conferiti dalla legge all'amministrazione, onde l'utente non può vantare un diritto soggettivo allo svolgimento dell'attività di ormeggio in autoproduzione, ma è titolare soltanto di un interesse legittimo in ordine all'esercizio corretto dei detti poteri amministrativi di regolamentazione, nel cui ambito rientra l'ammissione di una (più o meno ampia) liberalizzazione del servizio di ormeggi.". Cass. Civ., sez. un., 7 maggio -2002, n. 6488, in *Dir. trasp.*, 2002, 927 con nota di Gennari, *Giust. civ.*, 2003, I, 1618, in *Dir. mar.*, 2003, 813 con nota di Montebello.

liana a quella comunitaria in materia di concorrenza nel lavoro portuale è stata la previsione del diritto di autoproduzione delle operazioni portuali (art. 16, c. 4, lett. *d*, l. 84/1994)<sup>12</sup> tra cui, però, non rientrano i servizi tecnico-nautici.

Invero, essendo i servizi tecnico-nautici disposti anche in funzione di primarie esigenze di sicurezza del porto e della navigazione ed essendo pure servizi di interesse generale con specifici obblighi di servizio pubblico la cui effettiva erogazione va a vantaggio di tutte le navi che operazione in uno specifico ambito portuale, l'autoproduzione di tali servizi non può prescindere dalla specifica autorizzazione e dal controllo dell'Autorità marittima (che è la pubblica amministrazione competente ai sensi dell'art. 14 l. 84/1994) in funzione della tutela delle imprescindibili esigenze di sicurezza del porto e della navigazione, sicuramente prevalenti rispetto a quella della libera iniziativa economica privata, previa dimostrazione da parte del richiedente di essere in grado di produrre i servizi stessi con modalità rispondenti a tali esigenze pubbliche<sup>13</sup>.

*De iure condendo*, una siffatta interpretazione, nelle sue estreme conseguenze, potrebbe portare anche ad escludere l'ipotesi della configurabilità di un diritto soggettivo all'esercizio di un'autoproduzione<sup>14</sup> delle operazioni di rizzaggio *ex* art. 9, c. 2, della l. 287/1990<sup>15</sup>, tesi corroborata dall'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che include le esigenze di sicurezza della navigazione in quelle di sicurezza pubblica<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> A. Lefevre, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, XI ed. 2008, 147.

<sup>13</sup> S.M. Carbone e F. Munari, *La legge italiana di riforma dei porti ed il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, n. 9, 367.

<sup>14</sup> Si consideri che orientamenti giurisprudenziali anteriori all'entrata in vigore della legge 84/94 escludevano l'ipotesi dell'autoproduzione delle attività di rizzaggio. V. Trib. Genova, 23 luglio 1993, Soc. navigazione flotta sarda c. Compagnia unica lavoratori portuali Marina di Carrara, in *Foro it.*, 1993, I, c. 2942 secondo cui le operazioni di rizzaggio e derizzaggio, non rientrando tra le operazioni portuali, oggetto di riserva esclusiva, non determinano l'applicabilità della disciplina sull'autoproduzione.

<sup>15</sup> L'autoproduzione non è consentita nei casi in cui in base alle disposizioni che prevedono la riserva risulti che la stessa è stabilita per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e difesa nazionale, nonché, salvo concessione, per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni.

<sup>16</sup> Non sussiste, in base all'art. 9, c. 2, l. 10 ottobre 1990 n. 287, il diritto di autoproduzione del servizio di ormeggio in quanto trattasi di servizio rilevante per la sicurezza della navigazione. Cass. Civ., sez. un., 7 maggio 2002, n. 6488, cit.