

**IX Commissione (Trasporti, Poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati. Audizione informale del Presidente ANGOPI, Paolo Potestà, al fine di acquisire utili elementi di conoscenza e di valutazione nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00138 Frijia, 7-00144 Ghio e 7-00149 Traversi, recanti misure per la valorizzazione del sistema portuale nazionale. Roma, 17 ottobre 2023.**

Ringrazio il Presidente e i componenti di questa Commissione per lo spazio che hanno voluto riservare all'ANGOPI nell'ambito dell'avviato confronto sulle Risoluzioni recentemente presentate in materia portuale.

In particolare, giudico positivamente il metodo di lavoro che si sta utilizzando e che vede il diretto coinvolgimento di chi in porto vive e lavora e può, quindi, sulla base dell'esperienza quotidianamente maturata sul campo, offrire il proprio contributo per individuare i possibili ambiti di intervento dell'attesa legge di riforma portuale.

Ricordo rapidamente che l'ANGOPI è l'Associazione nazionale che, in modo unitario, rappresenta le Società cooperative che prestano i servizi di ormeggio e battellaggio nei porti italiani.

Si tratta di 61 Società che operano in 92 porti, impiegando quasi 900 persone, fra ormeggiatori e barcaiooli, e 50 amministrativi, utilizzando circa 280 mezzi nautici e svolgendo ogni anno oltre un milione di prestazioni riconducibili ai servizi istituzionali oltre a quelli derivanti dallo svolgimento di oneri di servizio pubblico, che gravano sulle Società di ormeggio e battellaggio.

Nel merito delle Risoluzioni oggetto della presente audizione, osservo che in tutti e tre i documenti emerge un condivisibile orientamento dei firmatari a non stravolgere l'attuale assetto dei porti, che, ricordo, si fonda sulla separazione tra regolazione e attività di impresa.

Tale separazione discenda dalla scelta compiuta nel passato dal legislatore di intendere il porto come infrastruttura pubblica, sulla quale il controllo pubblico deve garantire il massimo accesso possibile agli utenti.

La rilevanza pubblica dei porti, peraltro, non appare neppure essere messa in discussione dalla evoluzione conosciuta dai porti nel corso degli anni, da semplice luogo di rifugio a snodo logistico della catena dei trasporti, passando per luogo di deposito delle merci e di trasformazione di materie prime.

Anzi, proprio le caratteristiche di snodo logistico impongono un controllo pubblico per vigilare sul fatto che le peculiarità del porto siano adeguatamente tenute in considerazione.

Si tratta, come dicevo, di una questione perfettamente colta nella Risoluzione a firma, fra gli altri, dell'on.le Frijia, nell'ambito della quale è stata anche sottolineata l'esigenza di chiarire il ruolo delle Autorità di sistema portuale, ponendole come veri e propri gestori di beni pubblici finalizzati alla massimizzazione della resa economica e, di conseguenza, alla massimizzazione dei posti di lavoro, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi.

Pure nella Risoluzione a firma, fra gli altri, dell'on.le Ghio, c'è una condivisibile esortazione ad evitare la trasformazione dei soggetti gestori dei porti da pubblici a privati, nel presupposto che la definizione compiuta di una politica portuale nel Paese

da parte delle istituzioni preposte sia funzionale ad evitare parcellizzazioni, frammentazione o nuovi processi di precarizzazione del lavoro.

Come pure la Risoluzione a firma, tra gli altri, dell'on.le Traversi, ammonisce sul rischio di ridurre il controllo pubblico sulle attività portuali, con possibili conseguenze negative sulla sicurezza, sul rispetto delle norme ambientali e sulle condizioni di lavoro dei dipendenti.

Proprio con riferimento al lavoro, la specifica disciplina di quello portuale nasce dalla riconosciuta esigenza di impiegare in tale ambito personale debitamente formato e in possesso delle competenze necessarie per operare in un ambiente che non a caso, anche sotto il profilo della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro, ha richiesto una disciplina ad hoc.

Occorre andare molto cauti ad immaginare uno scenario in cui le regole previste per la generalità dei lavoratori possano essere estese all'ambito portuale, tema questo di particolare attualità, anche per effetto dell'ormai avviato fenomeno dell'integrazione verticale.

Tale integrazione, infatti, sta progressivamente concretizzandosi - al riguardo il recente studio della SRM ne conferma l'evoluzione in tal senso -, secondo modalità e criteri che non garantiscono alcun controllo e ruolo di governo da parte della AdSP.

Si tratta di un controllo assolutamente necessario a evitare forme di dumping sociale, con riduzione delle tutele economiche e sociali che caratterizzano la specificità del lavoro in ambito portuale, specificità che, qualora non salvaguardata con un'apposita norma di legge, rischia di essere disconosciuta per effetto del richiamato processo di integrazione verticale e del progressivo svuotamento e/o riduzione delle attività eseguite in ambito portuale.

Non si può allora che condividere l'esortazione al Governo contenuta in una delle Risoluzioni ad assumere ogni iniziativa per migliorare le condizioni di lavoro in ambito portuale attraverso processi di aggiornamento formativo dei lavoratori e di armonizzazione della disciplina sulla sicurezza portuale ai principi che innervano il nostro ordinamento.

In termini generali, ritengo che occorra assicurare un controllo pubblico sulla possibile integrazione verticale fra le attività economiche svolte in ambito portuale e quelle relative al sistema logistico con il quale l'AdSP tende ad integrarsi.

Sotto questo profilo, spazi di intervento sono presenti all'art. 6, comma 4, lettera f), della legge 84/94, che, come noto, attribuisce alle Autorità di Sistema Portuale compiti di promozione e coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici portuali e interportuali.

Quei compiti potrebbero essere integrati, attribuendo anche alle medesime Autorità un ruolo di garante dell'omogeneità della disciplina del lavoro fra l'ambito portuale e i richiamati sistemi logistici.

Il tutto deve naturalmente avvenire nel presupposto che sia confermata la natura di Ente pubblico delle Autorità di Sistema Portuale, natura che consente anche, così come opportunamente sostenuto da diverse Associazioni del cluster marittimo, di rendere

giuridicamente insostenibile la richiesta proveniente da Bruxelles e riguardante l'imposizione fiscale dei canoni di concessione.

Non mi sembra superfluo evidenziare che l'auspicato ampliamento dell'ambito di intervento delle AdSP può essere anche funzionale a conciliare l'avvertita esigenza della continuità della filiera con lo spezzettamento dei servizi che si svolgono all'interno dei porti.

L'Ente pubblico sarebbe chiamato a garantire la richiesta continuità anche in presenza di erogatori di servizi differenziati, ma coordinati e rispettosi delle esigenze di tutte le componenti presenti nell'ambito portuale.

Ritengo significativo che pure nel Piano del Mare questa esigenza è avvertita, a testimonianza del fatto che tutti gli operatori del settore marittimo portuale percepiscono la necessità di uniformare le regole che disciplinano l'attività nel settore stesso.

Circa il numero delle Autorità di Sistema Portuale, non è difficile immaginare che lo stesso rappresenterà oggetto di confronto nell'ambito della discussione che accompagnerà la riforma.

Sono dell'avviso che, al di là della consistenza numerica di tali Enti, ciò che conta è il controllo che su queste il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sarà in grado di esercitare e, da questo punto di vista, ritengo del tutto condivisibile quanto sostenuto in tutte le Risoluzioni circa il rafforzamento della governance a livello centrale, anche in un'ottica di semplificazione di ruoli tra le funzioni pubbliche.

Noto che, con particolare riferimento ai servizi tecnico nautici, tema sul quale tornerò nel prosieguo del mio intervento, il principio di centralità ha consentito di uniformare la disciplina dell'obbligatorietà dei medesimi servizi, evitando che la sicurezza potesse essere utilizzata come leva per la promozione commerciale dei porti.

Naturalmente, la legge di riforma dei porti non potrà non considerare gli effetti che sui nostri porti hanno i significativi cambiamenti climatici e il processo di progressiva crescita delle stazze delle navi.

C'è una generalizzata consapevolezza che tutti i principali porti italiani saranno gradualmente interessati dal sollevamento del mare e, circa le azioni del vento, queste diventano sempre più importanti e difficilmente quantificabili, condizionando le manovre della nave in porto o la gestione dei sistemi di ormeggio in banchine, nella maggioranza dei casi non progettate per ospitare unità di dimensioni quali quelle attuali.

Per tutte queste navi è altresì importante valutare il loro stazionamento in banchina, compresa la possibilità di usare specifiche apparecchiature, già operative come ausilio al sistema di ormeggio, ma che non sempre, proprio a causa della tenuta delle bitte, è possibile utilizzare.

È innegabile che la rapida evoluzione della tecnica e della tecnologia si è riflessa nei porti, sollevando questioni pratiche e operative, che stanno imponendo una sostanziale modifica alla generale organizzazione del lavoro e alla qualificazione dei profili professionali di chi nel porto lavora.

In tale contesto, diventano stringenti le esigenze di elaborazione di proposte e risposte ad una serie di questioni pratiche come, ad esempio, la valorizzazione e l'importanza delle banchine, i loro criteri costruttivi, compresa la difesa e loro manutenzione, anche al fine di favorire una fluida transitabilità nautica e un sicuro stato dell'ormeggio alle unità presenti in porto.

Sono queste le ragioni che, sotto il profilo infrastrutturale, suggeriscono di intervenire sullo stato delle banchine, interventi che si rendono necessari per restare al passo coi tempi, o addirittura interventi obbligati se si considerano i mutamenti in atto, per adeguare in misura sempre maggiore lo sviluppo di un processo portuale che avanzi parallelamente alle esigenze di chi ci lavora, e quindi, per un progresso che risponda al meglio alle esigenze che l'"impresa porto" quotidianamente chiede.

Si tratta di un tema evidentemente avvertito come critico, dal momento che, con diverse sfumature, è presente in tutte e tre le Risoluzioni. Mi permetto solo di osservare che, ai sensi della Comunicazione della Commissione Europea sulla nozione di aiuti di Stato del luglio del 2016, gli interventi infrastrutturali di cui ci stiamo occupando sono necessari per lo svolgimento di attività che rientrano nei compiti svolti dallo Stato nell'esercizio dei suoi pubblici poteri e non sono, quindi, soggetti al controllo in materia di aiuti di Stato.

Stiamo del resto parlando di infrastrutture realizzate per il perseguimento di un generale interesse dell'intera comunità portuale, messe a disposizione dallo Stato a favore degli enti che specificamente le impiegano, per lo svolgimento di attività che rientrano nell'ambito delle funzioni e delle attribuzioni riconducibili allo Stato stesso nell'esercizio dei suoi poteri sovrani o comunque dei suoi poteri pubblici.

Da solide infrastrutture in grado di gestire le sfide delle moderne esigenze di sicurezza e commerciali dipendono la crescita e la sostenibilità dei porti.

Man mano che la tecnologia si evolve, le navi diventano più grandi e i volumi commerciali globali aumentano; i porti sono chiamati a rispondere alle nuove esigenze, adattando ed espandendo la loro infrastruttura per soddisfare le crescenti richieste che vengono loro poste.

Tale risposta impone che la sicurezza delle attività in ambito portuale e la prevenzione di incidenti o disastri ambientali devono essere di primaria importanza. Investire in moderni ausili alla navigazione, garantire una corretta costruzione e manutenzione delle infrastrutture, implementare rigorose norme di sicurezza sono tutti passaggi cruciali per mitigare i rischi e preservare l'integrità dei nostri porti.

Il cammino dello sviluppo e del potenziamento delle infrastrutture portuali non deve essere intrapreso trascurando gli aspetti cruciali della sicurezza e della protezione.

Investendo in misure di sicurezza complete, garantendo la resilienza delle nostre infrastrutture, rafforzando i nostri porti contro le minacce emergenti e garantendo un'elevata capacità professionale di chi in porto lavora possiamo creare un ambiente sicuro e protetto che favorisca la crescita sociale ed economica del nostro Paese.

Con specifico riferimento ai servizi tecnico nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, per i quali la Risoluzione che vede come prima firmataria l'on.le Ghio richiede meritoriamente un rafforzamento della disciplina, questi sono codificati nel

nostro ordinamento come servizi di interesse in generale atti a garantire la sicurezza nella navigazione in ambito portuale e dell'approdo.

La loro disciplina nazionale aveva per molti versi anticipato quella unionale contenuta nel Regolamento 2017/352, e, a seguito dell'entrata in vigore di tale Regolamento, sono state introdotte ulteriori disposizioni che hanno definitivamente uniformato i due livelli normativi.

Per quanto riguarda specificamente il servizio di ormeggio, l'ultimo tassello per concludere tale processo di convergenza fra le normative è l'adeguamento delle disposizioni di interesse della nostra categoria, contenute nel Regolamento per l'esecuzione al codice della navigazione.

Il testo del provvedimento, elaborato dalla competente Direzione Generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il fattivo contributo del Comando Generale e di tutte le Associazioni del settore, è stato da tempo definito e devo manifestare il mio apprezzamento e quello di tutta la categoria per la norma inserita nel d.l.104/2023, tesa a superare i rilievi che dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono stati sollevati sul provvedimento predisposto.

Confido che tale disposizione possa contribuire a chiudere un percorso avviato da oltre 5 anni e auspico che l'iniziativa con la quale intendiamo celebrare nel prossimo mese di dicembre i 40 anni della nostra Associazione e alla quale speriamo di potere contare su un'ampia partecipazione dei componenti di questa Commissione, possano essere un'occasione utile per potere anche festeggiare l'entrata in vigore del provvedimento da lungo tempo atteso dalla categoria.

### **Approfondimento su modifica Regolamento per l'Esecuzione del Codice della Navigazione**

L'Osservatorio permanente sulla sicurezza ed efficienza dei servizi tecnico nautici, un Organismo istituito in data 25 gennaio 2017 con decreto interdirigenziale, ha, fra l'altro, provveduto ad elaborare la proposta riportata in oggetto.

Si sottolinea che ai lavori dell'Osservatorio hanno attivamente partecipato la competente Direzione Generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto e tutte le Associazioni nazionali rappresentative dell'utenza e dei prestatori del servizio di ormeggio e battellaggio.

La modifica persegue essenzialmente due finalità:

- la prima è quella di completare il processo di adeguamento del quadro normativo nazionale a quello unionale, quest'ultimo contenuto nel Regolamento UE 2017/352. In effetti, le disposizioni previste nello schema tengono conto delle novità introdotte dal comma uno quinquies dell'articolo 14 della legge 28 gennaio 1994, n 84, rendendo coerenti le novellate disposizioni del DPR all'intervenuto quadro normativo nazionale, con cui è stata data attuazione al citato Regolamento UE. In questo senso sono da intendersi i

riferimenti al concorso pubblico, come strumento per l'accesso alla professione, e alle società cooperative, forma societaria esplicitamente prevista dal richiamato comma uno quinquies per le Società di ormeggio;

- la seconda è quella di migliorare l'efficienza del servizio e a tale obiettivo sono finalizzate le norme in materia di beni destinati allo svolgimento dei servizi (articolo 210), alla cui conduzione gli ormeggiatori sarebbero abilitati a prescindere dalla stazza e dalla potenza dei mezzi; di mobilità (articolo 211 bis), peraltro già prevista da disposizioni amministrative e funzionale a gestire eventuali esuberi di personale; di accertamento dell'idoneità fisica (articolo 211 ter), risolvendo definitivamente le competenze in materia di vigilanza sanitaria degli ormeggiatori e di certificazione delle competenze professionali (articolo 213 bis). Con tale ultima disposizione, peraltro, si dà pratica applicazione all'articolo 14 del richiamato Regolamento 2017/352, che, come noto, prevede l'obbligo di formazione continua per il personale adibito ai servizi portuali.

Le altre disposizioni, segnatamente quelle contenute all'art. 213 e all'art 214, mirano sostanzialmente a adeguare le norme risalenti al 1952 ad alcune novità che hanno interessato il servizio di ormeggio nel corso degli ultimi 70 anni.

Complessivamente, il provvedimento contiene principi formulati sulla base di quanto risulta in virtù della pratica amministrativa e giurisprudenziale relativa agli atti adottati con riguardo al servizio di ormeggio nei porti operanti per fini commerciali.

Lo schema del provvedimento, che tiene conto delle osservazioni formulate dagli Uffici legislativi dei Ministeri coinvolti e la cui stesura finale risale agli ultimi mesi del 2019, è ora alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in attesa di essere inviato al Consiglio di Stato per il previsto parere.

In quella sede, però, il DAGL avrebbe eccepito l'esigenza di ricorrere ad una legge delega, ai sensi dell'art.30, comma 2, lettera e) della legge 234/2012, dal momento che il provvedimento troverebbe applicazione per tutti i porti commerciali, ampliando, quindi, il campo di applicazione del Regolamento 2017/352, limitato ai porti ricompresi nella rete TEN-T.

Tale rilievo è stato superato attraverso l'art. 15 del d.l.104/2023, convertito con modificazioni con la legge 136/2023.