



Roma, 05 ottobre 2021

**Alla Segreteria della IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni**  
Camera dei Deputati  
Roma

-----  
[com\\_trasporti@camera.it](mailto:com_trasporti@camera.it)

Ai fini dell'audizione informale presso la IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) circa l'acquisizione di utili elementi di conoscenza e di valutazione sul Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121 recante disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, la presente Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali (ANCIP) vuole rappresentare quanto segue.

Il lavoro portuale rappresenta un punto di incontro tra discipline privatistiche e pubblicistiche, che può essere meglio compreso alla luce degli interessi coinvolti nel funzionamento dei porti stessi.

Il porto, quale bene demaniale attrezzato e funzionale alle operazioni commerciali di trasporto marittimo, ha un proprio mercato regolato dalla Legge speciale 28 gennaio 1994, n. 84, strumentale a soddisfare interessi pubblici, ovvero interessi di una pluralità di soggetti tra cui la Pubblica Amministrazione, declinata in Autorità di Sistema Portuale e in Autorità Marittima, i lavoratori portuali, le imprese portuali autorizzate all'imbarco e sbarco di merci e passeggeri, i vettori marittimi, gli spedizionieri, le imprese industriali, le società di interesse economico generale e, in ogni caso, considerata la rilevanza strategica sia economica che sociale ricoperta dai porti, l'intera collettività nazionale.

La specialità dell'ordinamento del lavoro portuale risiede nella necessità di garantire costantemente una efficiente e qualificata offerta di lavoro a fronte di una domanda non sempre costante e difficile da prevedere.

**Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali**

Via Alessandro De Stefani, 70 – 00137 Roma **Tel.** 06 4450059 – 06 .8270136 **Codice Fiscale** 96250460589  
[segreteria.ancip@gmail.com](mailto:segreteria.ancip@gmail.com) – [amministrazione.ancip@gmail.com](mailto:amministrazione.ancip@gmail.com) – [ancip@legalmail.it](mailto:ancip@legalmail.it)



Il “mercato” regolato del lavoro nei porti viene sostanzialmente attuato attraverso tre componenti, ovvero “sottomercati”: i) la componente degli operatori terminalisti (ex art. 18 l.n.84/94); ii) la componente delle imprese autorizzate ad effettuare operazioni e servizi portuali (ex art. 16 l.n.84/94); iii) la componente dell'avviamento (temporaneo, ovvero attraverso istituti giuridici negoziati), di manodopera portuale (ex art. 17 l. n. 84/94). La combinazione fra i suddetti “sottomercati” ha trovato una diversa declinazione da porto a porto in virtù della storia di ciascuno scalo, ma anche delle convenienze dettate dai diversi rapporti di forza tra i vari soggetti dei cluster portuali locali.

I migliori modelli organizzativi del lavoro portuale si basano essenzialmente, come fotografati e analizzati dai Piani Organico Porti (ai sensi della norma di cui all'art.8, comma 3, lett. s-bis della legge 28 gennaio 1994, n.84), su una gestione efficiente del lavoro da parte delle imprese artt. 16 e 18 e del Pool di manodopera ex art. 17. Un rapporto tra operatori portuali, art 16, 18 e art 17, che nel corso degli anni si è consolidato, andando a creare un modello, ovvero un sistema lavorativo altamente performante ed efficiente, sia in termini di resa che in termini di sicurezza, ma soprattutto flessibile e all'avanguardia nei tempi.

Bisogna inoltre considerare che la *Port Industry* è da sempre caratterizzata da una continua e rapida evoluzione, collegata al costante progresso tecnologico che coinvolge il settore. A fronte delle nuove soluzioni tecnologiche che hanno sicuramente migliorato la sicurezza dei lavoratori portuali, tuttavia, si registrano ulteriori pericoli precedentemente sconosciuti. Va infatti considerato che il lavoro nel contesto portuale presenta dei rischi altamente specifici che hanno motivato, da parte del Legislatore, l'adozione di una normativa peculiare, cioè il Decreto Legislativo 27 luglio 1999, n. 272, il quale integra norme generali sulla tematica della sicurezza ed igiene del lavoro, prima contenute nel Decreto Legislativo 19 settembre 1994, n. 626, ed ora nel Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Come premesso, la specialità dell'ordinamento del lavoro portuale risiede nella necessità di garantire costantemente una efficiente e qualificata offerta di lavoro a fronte di una domanda non sempre costante e difficilmente prevedibile, il tutto con altissimi standard di sicurezza.

Un'importanza strategica per tutto il “Sistema Paese”, resa ancor più evidente dall'attuale situazione di grave emergenza economica, sociale e sanitaria ingenerata dalla diffusione del virus SARS-COV-2, laddove il Pool riesce a garantire, non senza sopportarne i costi dal punto di vista economico sociale, la tenuta operativa dei porti italiani e, quindi, l'approvvigionamento della nazione intera, evitandone il definitivo tracollo socio-economico.

Inoltre, risulta di vitale importanza, per l'efficienza e l'interesse generale del sistema portuale italiano, addivenire ad un continuo turn-over che sappia coniugare l'esperienza e la tradizionale professionalità degli operatori con le nuove tecniche lavorative disponibili, ivi comprese la capacità e la formazione digitale ed informatica.

**Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali**

Via Alessandro De Stefani, 70 – 00137 Roma Tel. 06 4450059 – 06 .8270136 **Codice Fiscale** 96250460589  
segreteria.ancip@gmail.com – amministrazione.ancip@gmail.com – ancip@legalmail.it



In quest'ottica, le imprese di cui all'art. 17 legge n. 84/94 nei prossimi anni avranno la necessità di: i) accompagnare al pensionamento il personale operativo che per motivi oggettivi non può essere più efficiente, per poter addivenire ad un turn-over e quindi ad un ringiovanimento della componente operativa avviata al lavoro di banchina; ii) formare professionalmente i lavoratori, con particolare attenzione alle capacità tecnico-professionali degli stessi nonché alla conoscenza dei fondamenti dell'inglese tecnico-marittimo e dell'informatica; iii) formare anche accademicamente il proprio management ed i vertici apicali, così da affidare lo svolgimento di compiti ed attività sempre più complessi a personale altamente qualificato, nell'interesse dell'intero sistema portuale; iv) ricollocare, infine, il personale non più idoneo a svolgere il lavoro di banchina.

In tal senso, tutte le Autorità di Sistema Portuale dovrebbero attivare il fondo di cui all'art. 17 comma 15-bis della legge n.84/94. Siffatto intervento viene quindi ad assumere connotati strutturali strettamente legati alle necessità di upgrade del lavoro portuale, al fine di garantire un'operatività sempre più efficiente dell'intero sistema portuale nazionale. Per omogenizzare l'utilizzo del fondo de quo, declinandolo alle peculiarità di tutti gli scali italiani, il Legislatore potrebbe emendare il suddetto articolo di legge, rendendolo obbligatorio, ma soprattutto prevedere che le poste del fondo vengano create non solo sulla base del 15% delle entrate delle Autorità di Sistema Portuale derivanti dalle tasse a carico delle merci sbarcate ed imbarcate, ma anche da quelle derivanti dal transito dei passeggeri.

Esigenze analoghe rispetto a quelle evidenziate in relazione alle imprese operanti ex art. 17, si ravvisano, *mutadis mutandis*, anche per gli altri soggetti economici che operano nei nostri porti.

Per l'effetto, sarebbe altresì opportuno arrivare a definire modelli normativi che consentano anche alle imprese autorizzate ex artt. 16 e 18 l. n. 84/94 di poter accompagnare alla quiescenza anticipata il proprio personale.

Pertanto come ANCIPI, a seguito di nostre valutazioni circa la prossima Legge di conversione del Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121, segnaliamo alcuni punti per noi di interesse strategico.

In primo luogo, risulta indispensabile **prorogare il contributo previsto dalle disposizioni normative di cui all'articolo 199, comma 1, lett.b) del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, almeno fino al 30 giugno 2022**, auspicando che nel frattempo la crisi economico-finanziaria ingenerata dalla pandemia COVID-19 vada affievolendosi. La crisi di cui sopra, infatti, avrà riflessi negativi ed esiziali anche per il 1° semestre del 2022. E' indubbio, e purtroppo logico nella sua semplicità, che finché non sarà debellata la diffusione del virus, le imprese ex art. 17 ed art.16 titolari di contratti d'appalto di attività comprese nel ciclo operativo ai sensi dell'articolo 18, comma 7, ultimo periodo della l.n.84/94 continueranno a subire perdite e contrazioni di fatturato

#### **Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali**

Via Alessandro De Stefani, 70 – 00137 Roma Tel. 06 4450059 – 06 .8270136 **Codice Fiscale** 96250460589  
segreteria.ancip@gmail.com – amministrazione.ancip@gmail.com – ancip@legalmail.it



talmente notevoli che le stesse potranno essere calmierate solo da un intervento dello Stato

In secondo luogo, per l'efficienza e l'interesse generale del sistema portuale e logistico italiano, **prevedere delle disposizioni normative che consentano un'anticipata quiescenza dei lavoratori dei porti italiani.**

In questa sede, come ANCIP, vorremmo inoltre condividere con la S.V. alcune considerazioni circa la segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) in merito alle proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021 ed adottate nel PNRR approvato in Parlamento ed inviato in Commissione UE. Per la Scrivente, le segnalazioni di cui sopra presentano dei profili non condivisibili ovvero contraddittori e in netto contrasto con il dichiarato intento di voler contrastare posizioni dominanti e monopolistiche che, all'evidenza, verrebbero invece introdotte dall'attuazione delle segnalazioni *de quibus*. Le stesse risultano completamente avulse dalla realtà portuale nazionale e dalla *ratio legis* che ha spinto il Legislatore ad emanare, ed aggiornare nel corso degli anni, la Legge speciale 28 gennaio 1994, n.84.

Nel dettaglio dei concetti espressi nella sezione "infrastrutture e attività portuale", si evincerebbe la volontà da parte del Garante per la Concorrenza di voler minare la Legge de qua dalle sue fondamenta e di deregolamentare e liberalizzare pericolosamente il mercato portuale che, come premesso, contiene in sé e garantisce anche importanti elementi di carattere pubblicistico.

Il rizzaggio ed il derizzaggio sono considerati, dal Regolamento UE n. 352 del 2017, dalla giurisprudenza prevalente e dai regolamenti delle Autorità di Sistema Portuale, operazioni portuali di cui all'art. 16 legge 28 gennaio 1994, n.84, il cui svolgimento è subordinato al rilascio preventivo dell'atto autorizzativo da parte dell'Autorità di Sistema Portuale.

La norma di cui all'articolo 199 bis del Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77. segnalata dall'AGCM, non vieta l'autoproduzione delle operazioni portuali da svolgere sulle navi con personale proprio e marittimo, ma ribadisce la necessità di regole e criteri chiari per far cessare il sovraccarico lavorativo dei marittimi chiamati a operare, oltre che nella fase di navigazione, anche in quella di carico e scarico delle merci.

Inoltre, a seguito di ripetute violazioni attuate da alcune società armatoriali, per giunta extracomunitari e battenti bandiere di comodo come evidenziato da numerose segnalazioni e interrogazioni parlamentari, lo stesso Parlamento si è visto costretto ad intervenire più volte per garantire la tutela ed applicabilità delle regole vigenti.

Una pratica che si è anche resa responsabile di molti infortuni, alcuni mortali, poiché non viene realmente approntata una formazione specifica ed altamente professionale oltreché il rispetto di standard di sicurezza minimi.

#### **Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali**

Via Alessandro De Stefani, 70 – 00137 Roma Tel. 06 4450059 – 06 .8270136 **Codice Fiscale** 96250460589  
segreteria.ancip@gmail.com – amministrazione.ancip@gmail.com – ancip@legalmail.it



Queste regole sono necessarie anche per far cessare i problemi di regolazione del mercato, insorti per interpretazioni e applicazioni diverse della norma da parte delle Autorità di sistema portuale, generando significative differenze tra un porto e un altro.

Una norma, quella che regolamenta l'autoproduzione, dunque, che tutela i lavoratori, sia marittimi che portuali, e l'intero sistema portuale nazionale, evitando che si diffondano forme di concorrenza sleale nei confronti delle imprese autorizzate artt. 16, 17 e 18 l. n. 84/1994, ovvero pratiche di dumping sociale e salariale, circostanze che potrebbero determinare il fallimento del mercato portuale regolato dalla più volte citata Legge speciale 28 gennaio 1994, n.84.

In altri termini, la possibilità per il vettore marittimo, prevista e non vietata dalla vigente legge, di operare in regime di autoproduzione non può, e non deve, rappresentare una forma di detrimento della qualità delle operazioni e dei servizi portuali. Un diverso approccio determinerebbe non soltanto pericolose disfunzioni sotto il profilo operativo, ma anche una ingiusta ed inammissibile violazione dei principi in materia di concorrenza, in danno delle imprese locali, compresa quella abilitata alla fornitura di lavoro portuale temporaneo. Disfunzioni che genererebbero, inter alia, la possibilità a società armatoriali, non solo domestiche ovvero unionali ma anche e soprattutto extra europee (es. cinesi), di cagionare gravissime ed intollerabili degenerazioni al lavoro e ai lavoratori portuali locali e nazionali, con conseguente deperimento delle entrate fiscali e tributarie per lo Stato e, non da ultimo, creerebbero una pericolosa breccia nell'interesse strategico nazionale.

Facendo una breve disamina delle norme unionali, l'articolo 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dispone il divieto circa le restrizioni alla libera prestazione dei servizi che non siano giustificate da esigenze imperative di carattere generale e quindi anche dell'autoproduzione delle operazioni portuali da parte del personale di bordo delle navi. Di contro, però, lo stesso dovrebbe essere declinato integralmente nella tutela del principio di concorrenza e segnatamente anche attraverso le norme che vietano gli Aiuti di Stato di cui all'art. 107 TFUE.

In questa sede infatti risulta utile analizzare anche un altro aspetto ad oggi ancora inspiegabilmente non segnalato dalle Autorità preposte. Sulla base dell'articolo de quo sono vietati gli aiuti economici alle imprese salvo autorizzazione specifica della Commissione europea. Anche quando gli aiuti sono autorizzati dalla Commissione europea, in virtù della regola della condizionalità, gli aiuti erogati devono necessariamente andare a beneficio esclusivamente dell'attività svolta e non certo di attività collaterali o integrate, come invece, all'evidenza, risulta essere l'autoproduzione delle operazioni portuali, altrimenti si incorrerebbe nella fattispecie del divieto di sussidi. A tal fine, si segnala che le shipping lines, ovvero le società armatoriali sono state autorizzate a ricevere incentivi ed esenzioni fiscali e previdenziali in ragione dell'iscrizione al registro internazionale navale, ma gli stessi non possono quindi essere estesi alle operazioni

#### **Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali**

Via Alessandro De Stefani, 70 – 00137 Roma **Tel.** 06 4450059 – 06 .8270136 **Codice Fiscale** 96250460589  
segreteria.ancip@gmail.com – amministrazione.ancip@gmail.com – ancip@legalmail.it



portuali in regime di autoproduzione poiché si configurerebbe una palese violazione del principio della concorrenza cagionata da altrettanto palesi sussidi incrociati.

Ai fini della presente dissertazione, inoltre, risulta utile analizzare un ulteriore aspetto che, altrettanto inspiegabilmente, non è stato minimamente analizzato dal Garante. Lo stesso, ovvero il Governo e più in generale lo Stato italiano avrebbero dovuto valutare e soprattutto conformarsi pienamente riguardo la cosiddetta “Dockers’ clause” inerente l’Accordo del 22 febbraio 2018 tra ITF e JNG, rispettivamente Federazione Internazionale dei Lavoratori dei Trasporti e la Joint Negotiating Group che rappresenta gli armatori internazionali.

Tale accordo internazionale rappresenta certamente una svolta storica nel modo portuale e segnatamente per le operazioni ad esso riferite. Infatti al punto 4 dell’accordo de quo viene espressamente ribadito che le operazioni portuali devono essere espletate dai lavoratori portuali e non dai marittimi, sia per questioni di efficienza che soprattutto di sicurezza.

Da tale breve disamina, risulta pertanto chiaro come la norma di cui all’articolo 199 bis del Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77 non si configurerebbe, come invece segnalato dall’AGCM, divieto dell’istituto dell’Autoproduzione ma, di contro, come una necessaria regolamentazione della stessa per non addivenire a fallimenti di mercato ovvero incidenti sul lavoro cagionati da una minore attività e predisposizione alla sicurezza.

Per quanto l’altra segnalazione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato circa la proposta di modifica, ovvero abrogazione del comma 7 all’articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n.84, la stessa potrebbe configurarsi come prodromo di monopolio, cartelli ovvero di abusi di posizione dominante tra imprese attraverso il controllo di fatto dello stesso soggetto giuridico all’interno del porto e quindi del mercato rilevante. Per la Scrivente, la norma *de qua* non risulta pericolosamente desueta, come invece si asserisce nelle segnalazioni, ma creata già dal 1994, su indirizzo europeo e mantenuta integra nonostante l’intervento di aggiornamento di cui al Decreto Legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (c.d. Riforma della Governance portuale), proprio per vietare la cumulabilità delle concessioni in capo ad un medesimo soggetto, preservando quindi il principio della concorrenza.

Una concorrenza che non deve essere travisata e contestualizzata nella dominanza geografica, ma preservata, come stabilito nella norma in esame, evitando pratiche restrittive della stessa attraverso concentrazioni di imprese terminalistiche a discapito della competitività e dell’attrattività del porto stesso e quindi ad ulteriore beneficio degli utenti finali. Risulta utile considerare il fatto che abrogando la norma *de qua* potrebbe verificarsi la fattispecie in cui il soggetto giuridico, ovvero terminalista con cumulo di più concessioni demaniali portuali possa attuare, con frequenza, la traslazione della forza lavoro da un terminal all’altro, anche attraverso l’istituto giuridico del distacco

**Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali**



temporaneo, a tutto deperimento del mercato regolato portuale e a nocumento delle imprese di cui agli artt. 16 e 17 l.n. 84/94 e dei propri lavoratori che verranno stravolte da un incontrollato *dumping* tariffario e sociale.

Pertanto, nella prospettiva di addivenire al superamento del vincolo di cui all'art.18 comma 7, si dovrà necessariamente contemperare, attraverso dei parametri oggettivi, l'assoluta esigenza di impedire che un unico soggetto giuridico ottenga un numero di concessioni, anche attraverso operazioni *merger and acquisition*, tale da creare un abuso di posizione dominante, ovvero di monopolio. Inoltre, si dovranno produrre appositi dispositivi normativi per impedire la traslazione della forza lavoro da una concessione (o terminal) all'altra, anche attraverso l'istituto giuridico del distacco temporaneo.

Temi questi che, se non debitamente attenzionati, potrebbero creare i prodromi per uno smantellamento fattivo del mercato regolato del lavoro portuale a causa di una deregolamentazione selvaggia. A tutto nocumento delle imprese di cui agli artt. 16, 17 e 18 l.n.84/94 e, soprattutto, dei lavoratori dei porti italiani.

Il Presidente ANCIP  
Luca Grilli

**Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali**

Via Alessandro De Stefani, 70 – 00137 Roma **Tel.** 06 4450059 – 06 .8270136 **Codice Fiscale** 96250460589  
segreteria.ancip@gmail.com – amministrazione.ancip@gmail.com – ancip@legalmail.it

All'art. 4 dopo il comma 6. Aggiungere i seguenti:

“7. All'articolo 199, comma 1 lettera b), del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al primo periodo le parole “*e di 4 milioni di euro per l'anno 2021*” sono sostituite dalle seguenti “*, di 4 milioni di euro per l'anno 2021 e di 2 milioni per il periodo dal 1 gennaio 2022 al 30 giugno 2022,*”;

b) al secondo periodo le parole “*Fino a concorrenza del limite di spesa di 4 milioni di euro previsto*” sono sostituite dalle seguenti “*Fino a concorrenza dei limiti di spesa previsti*”.

On.....

Firmato

**Testo dell'articolo 199, comma 1, lett. b) del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, risultante con le modifiche proposte:**

sono autorizzate a corrispondere, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto degli equilibri di bilancio, al soggetto fornitore di lavoro portuale di cui all'articolo 17 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, un contributo, nel limite massimo di 4 milioni di euro per l'anno 2020, di 4 milioni di euro per l'anno 2021 e di 2 milioni per il periodo temporale che va dal 1 gennaio al 30 giugno 2022, pari ad euro 90 per ogni lavoratore in relazione a ciascuna giornata di lavoro prestata in meno rispetto al corrispondente mese dell'anno 2019, riconducibile alle mutate condizioni economiche degli scali del sistema portuale italiano conseguenti all'emergenza COVID - 19. Tale contributo e' erogato dalla stessa Autorita' di sistema portuale o dall'Autorita' portuale. Fino a concorrenza dei limiti di spesa previsti ed a valere sulle risorse di cui al medesimo periodo, l'Autorita' di sistema portuale o l'Autorita' portuale puo' altresì riconoscere in favore di imprese autorizzate ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, titolari di contratti d'appalto di attività comprese nel ciclo operativo ai sensi dell'articolo 18, comma 7, ultimo periodo, della medesima legge n. 84 del 1994, un contributo, pari a euro 90 per ogni turno lavorativo prestato in meno rispetto al corrispondente mese dell'anno 2019, riconducibile alle mutate condizioni economiche degli scali del sistema portuale italiano conseguenti all'emergenza da COVID-19.

**Relazione illustrativa:**

La crisi economico finanziaria generata dalla pandemia COVID-19, avrà riflessi negativi ed esiziali anche per il 1° semestre del 2022. E' indubbio, e purtroppo logico nella sua semplicità, che finché non sarà debellata la diffusione del virus, le imprese ex art. 17 ed art.16 titolari di contratti d'appalto di attività comprese nel ciclo operativo ai sensi dell'articolo 18, comma 7, ultimo periodo della l.n.84/94 continueranno a subire perdite e contrazioni di fatturato talmente notevoli che le stesse potranno essere calmierate solo da un intervento dello Stato, così come stabilito nell'emanazione della norma di cui all'art. 199 comma 1, lett.b del Decreto Legge 19 maggio 2020, n.34 convertito con modificazioni dalla Legge

Per questo motivo è quanto mai indispensabile che il Legislatore proroghi il contributo de quo almeno fino al 30 giugno 2022, auspicando che nel frattempo la crisi economico-finanziaria ingenerata dalla pandemia COVID-19 vada affievolendosi.

Tale proposta normativa non comporta è senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato.