

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

## **8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni)**

*Audizione del Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto  
Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Giovanni PETTORINO*

*Roma, 25 settembre 2018*

Rivolgo, a nome mio e del personale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia Costiera, un deferente saluto a Lei, Presidente, ed a tutti gli Onorevoli parlamentari componenti la 8ª Commissione del Senato della Repubblica.

Sono grato per l'opportunità che mi viene concessa nel poter offrire alla Commissione un quadro aggiornato della dimensione funzionale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera.

Mi sia permesso, in esordio, offrirvi **alcuni brevi spunti di analisi**, a carattere generale.

Le Capitanerie di porto rappresentano, oggi, un'organizzazione che ha nella gestione dei porti e delle attività marittime in senso lato, il principale scopo delle sue molteplici e variegata attività, tutte accomunate dalla promozione degli usi civili e produttivi del mare.

Nati come “corpo ad ordinamento civile” 153 anni fa, abbiamo acquisito, solo a seguito degli eventi bellici del secolo scorso, lo status di corpo militare della Marina.

Dipendiamo funzionalmente da tre ministeri, principalmente il MIT che è anche il nostro Dicastero in cui trovano capienza gli oneri di bilancio per personale e funzionamento, il MATTM quanto alla tutela ambientale marina e costiera, il MIPAAFT per la tutela delle risorse biologiche marine e della filiera della pesca.

*La dipendenza delle Capitanerie di porto dai citati Dicasteri è stata, peraltro, espressamente sancita con la recente novella all'articolo 3 della legge n.84 del 1994 <sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> *Il d. lgs.vo 4 agosto 2016, n. 169 e ss.mm. ha riformulato l'articolo 3 della legge 28 gennaio 1994, n.84 (Costituzione del comando generale del Corpo delle capitanerie) inserendo l'espressa previsione per la quale :”... **Le capitanerie di porto dipendono funzionalmente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per le materie di rispettiva competenza**”*

Il mare, dunque, non solo nella sua unicità e globalità ma anche nelle sue numerose peculiarità, per un Paese che vanta 8000 chilometri di costa e circa 500 mila km<sup>2</sup> di spazio marittimo su cui si svolgono ogni giorno innumerevoli attività, economiche e non, si attuano prerogative di vigilanza e controllo e, soprattutto, si esercitano responsabilità.

Dal mare dipende l'80 % dell'approvvigionamento del Paese, non solo quello energetico ma anche alimentare e di materie prime, senza le quali l'Italia non avrebbe potuto raggiungere e conservare i risultati conseguiti in termini di posizionamento economico globale.

Ed è per mantenere e consolidare questo risultato economico che la flotta mercantile nazionale ha necessità di mantenere standard di qualità ed efficienza che la rendano competitiva nel mondo. A tal fine il Corpo dispone di un'organizzazione capillare di ispettori che, in tutti i porti, ogni giorno controllano la flotta di bandiera e le consentono di scalare tutti i paesi, anche quelli più all'avanguardia in materia di requisiti di sicurezza e di conformità ambientale, verificando e certificando la qualità costruttiva delle navi e la preparazione degli equipaggi, e controllando reciprocamente che le navi straniere che arrivano nei nostri porti siano in regola con le normative in vigore.

Il soccorso in mare che, oggi, occupa gran parte delle nostre rassegne stampa, rappresenta invero solo una parte - nemmeno la più rilevante in condizioni ordinarie -, delle numerose attività che il Corpo espleta sul mare e per il mare, tutte rivolte a rafforzare il peso ed il prestigio marittimo nazionale, nel quadro delle attività rivolte agli usi civili e produttivi del mare, per favorire e promuovere le quali occorre garantire, ovunque nel mondo, il più alto grado di sicurezza possibile.

I porti rappresentano i principali ed indispensabili gate nazionali per l'import e l'export, il cui funzionamento è regolato da norme e principi di settore del tutto peculiari e stringenti dai quali dipende il buon funzionamento, non tanto di un singolo settore dell'economia, quanto, in via indiretta e mediata, dell'economia del Paese nel suo complesso.

Dell'intensità di tali correlazioni ci stiamo accorgendo, proprio in questi giorni, confrontandoci quotidianamente con il dramma del crollo del ponte Morandi di Genova.

Le ferite inferte da tale evento travalicano la dimensione cittadina costituendo un *vulnus* economico e sociale enorme anche per buona parte dell'economia del Paese che ruota intorno allo scalo portuale genovese.

Anche in questo il Corpo, tramite la Capitaneria di Genova, sta fornendo il suo contributo nel garantire il funzionamento dello scalo e nel ridurre i rilevanti disagi che il disastro ha prodotto nella città

A conferma dell'importante ruolo affidato alle Capitanerie di porto dalla legislazione portuale, a seguito del recente intervento di riforma, rileva come sia rimasta significativamente salda la stretta collaborazione tra l'A.M. e l'AdSP. Una *governance* condivisa del **ciclo produttivo portuale**, nel quale l'AdSP è chiamata ad un ruolo marcatamente orientato alla promozione commerciale dello scalo ed alla gestione degli spazi asserviti, affidando al Comandante del porto quel ruolo di fulcro di tutti gli aspetti che afferiscono alla sicurezza complessiva del porto e della nave che vi fa scalo. Un ruolo di garanzia, quello dell'Autorità marittima, costantemente orientato a coniugare sicurezza e crescita, in un'efficace sintesi che definiamo con la locuzione di **"sicurezza produttiva"**.

La sicurezza delle attività marittime, declinata nelle sue numerose accezioni, rappresenta, dunque, il cuore della strategia marittima integrata nazionale, del quale il Corpo costituisce un punto di riferimento indispensabile, e per la quale opera in stretto coordinamento, sia con gli altri attori istituzionali che con *stakeholder* privati, ciascuno nei settori di specifico interesse e responsabilità.

Alle Capitanerie di porto è, inoltre, affidato il monitoraggio del traffico navale, di tutte le navi italiane nel mondo e di tutte quelle, di qualunque bandiera, che solcano il Mediterraneo.

Attraverso i sistemi di monitoraggio si garantisce non solo la sicurezza nautica delle navi italiane, ma anche la loro sicurezza passiva rispetto a potenziali minacce terroristiche e di pirateria, con la predisposizione di sistemi di segnalazione ed allarme, si individuano e puniscono i responsabili di atti di inquinamento da nave, atti che, proprio grazie all'uso ed alla deterrenza legata alla diffusione di tali sistemi, sono ormai sporadici, laddove l'inquinamento marino assume, per la sua maggiore parte, origine terrestre e antropica.

Sicurezza delle navi in mare e in porto, sicurezza delle infrastrutture portuali, sicurezza del lavoro marittimo sulle navi, sicurezza dei bagnanti e del diporto nella stagione estiva appena trascorsa.

Gli obiettivi raggiunti sono stati evidenziati nel corso del Salone Nautico che si conclude, proprio oggi, a Genova, con dati in forte crescita, a salvaguardia delle persone che solcano i nostri mari, della sicurezza ambientale delle aree marine protette e della filiera ittica.

L'attuazione, a livello di "sistema Paese" di una strategia marittima nazionale integrata presuppone anche coltivare, sviluppare e promuovere le relazioni con le omologhe organizzazioni di livello europeo ed internazionale. Una forte identità e credibilità internazionale è indispensabile se si tiene conto che, in ambito marittimo, tutte le norme derivano da principi e regole di carattere transnazionale.

La guardia costiera italiana, è da dieci giorni titolare del segretariato del forum delle guardie costiere europee. Un ruolo che condividiamo con la Guardia di Finanza e che ci vede operare in seno al principale consesso europeo di confronto, interazione e coordinamento di iniziative comuni tra le guardie costiere europee, tra le quali quella italiana gode di oggettivo prestigio, rappresentando un modello di efficienza apprezzato e riconosciuto.

Desidero cogliere questa importante e prestigiosa opportunità che mi viene fornita, per descrivere, dunque, e illustrare le nostre numerose competenze e responsabilità, lasciando i numeri ad altri documenti ed occasioni.

I nostri numeri, quelli che costituiscono gli indicatori di risultato delle nostre numerose attività, che ogni anno riferiamo alle competenti autorità di controllo, nazionali ed europee, restituiscono l'immagine di un'organizzazione snella ed efficiente, al passo con l'evoluzione dei tempi e coesa al proprio interno.

I risultati e le attività poste in essere dal Corpo, vanno ben al di là della contenuta consistenza del suo personale, poco più di 10.500 donne e uomini che coprono circa 300 uffici, dai laghi maggiori del nord Italia, fino alle propaggini meridionali di Lampedusa e Pantelleria.

<b>1.</b>	<b><i>Mission principali - rassegna delle attribuzioni</i></b>
-----------	--

<b>Lastrina 1</b>
-------------------

Una **rapida analisi dei molti compiti** che la legge affida al Corpo delle Capitanerie, confido possa restituirvi la percezione dei tratti salienti di un'organizzazione che opera, in prevalenza, quale articolazione centrale e periferica del Dicastero delle infrastrutture e dei trasporti e, parimenti, dei Dicasteri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle politiche, agricole, alimentari, forestali e del turismo

Le **principali mission** del Corpo possono, dunque, così sintetizzarsi:

1. ricerca e salvataggio della vita umana in mare;
2. sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e portuale;
3. amministrazione e disciplina degli usi civili del mare e dei porti;
4. tutela dell'ambiente marino, costiero ed atmosferico;

## 5. tutela delle risorse ittiche

<b>2.</b>	<b>Organizzazione territoriale – capillarità degli uffici marittimi</b>
-----------	---

Un tratto caratteristico dell'attività del Corpo attiene alla capillare distribuzione degli uffici lungo gli 8.000 km di costa.

310 uffici marittimi assicurano i compiti operativi e le funzioni di amministrazione attiva periferica riconducibili, a livello centrale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma anche compiti che rientrano, come accennato, nell'esercizio delle responsabilità proprie dei Ministeri dell'ambiente e delle politiche agricole, alimentari e forestali, dei quali gli uffici del Corpo costituiscono articolazione periferica.

Per questo aspetto, i Comandi periferici del Corpo operano quali **interlocutori privilegiati degli enti locali e delle comunità territoriali** per i temi legati agli usi civili e produttivi delle coste e del mare.

<b>3.</b>	<b>Dipendenze</b>
-----------	-------------------

Sul piano ordinativo, il Corpo è legato al **Ministero difesa/Marina Militare** per i profili attinenti a disciplina, stato giuridico ed avanzamento del proprio personale nonché per le funzioni contemplate dal Codice dell'ordinamento militare ed in particolare dall'art. 132 dello stesso in materia, tra le altre, di concorso alla difesa marittima e costiera, supporto logistico alle unità navali della Forza armata, concorso nelle operazioni internazionali che comportino limitazioni ed interdizioni al traffico mercantile.

Sul piano sostanziale, occorre evidenziare, tuttavia, come le attribuzioni strettamente collegate al legame tra il Corpo delle capitanerie ed il Ministero della difesa, sulla base del citato art.132, assumono oggi natura residuale.

L'elemento che qualifica il Corpo e ne caratterizza la peculiarità del ruolo è dunque la dipendenza funzionale e la diretta piena riconducibilità degli oneri per funzionamento ed investimenti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

A tal proposito, infatti, il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto opera quale centro di responsabilità del MIT , amministrando, complessivamente, risorse annue pari a circa **730 MIL€**. (dato 2018). Al netto degli oneri incompressibili legati al personale, ammonta a poco meno di **200 MIL€** l'onere annuo impiegato per spese di funzionamento (carburanti, utenze, manutenzioni), appena sufficiente, nel complesso, per assicurare lo svolgimento dei molteplici compiti affidati al Corpo.

*Tutto è relativo, ma credo sia possibile affermare che costiamo davvero poco.*

Compiti concorsuali vengono altresì assicurati dal Corpo a supporto dell'azione di altri Dicasteri e, in particolare, tra essi:

- ✓ del Ministero dello sviluppo economico , quanto alla sicurezza anche ambientale delle piattaforme *off shore*;
- ✓ del Ministero del lavoro, quanto al collocamento del personale marittimo;
- ✓ del Dipartimento della protezione civile, in relazione al concorso alle attività di soccorso pubblico per emergenze in ambiente marittimo/costiero ;
- ✓ del Ministero per i beni culturali, per il concorso nella valorizzazione e della vigilanza a protezione dei beni archeologici sommersi

Lastrina 2

*Rispetto alle attribuzioni che discendono dalle descritte dipendenze, assumono valore trasversale i compiti che derivano dall'articolo 1235 del Codice della navigazione che attribuisce al personale del Corpo la qualifica di ufficiali ed agenti di Polizia Giudiziaria, a competenza specialistica, sottoponendone l'azione, per quest'aspetto, all'attività di indirizzo e coordinamento dell'Autorità Giudiziaria.*

4.

L'attività SAR

**La ricerca e salvataggio della vita umana in mare** è una linea di attività che fa parte della storia del Corpo , e che ne connota l'azione nell'arco dei suoi 153 anni di storia.

Lastrina 3

Il nucleo originario del **servizio universale di ricerca e soccorso** offerto a tutti i naviganti nell'area di responsabilità nazionale , rinvia già negli articoli 69 e 70 del Cod. Nav.

Tali norme attribuiscono all'Autorità marittima, anche la potestà di disporre l'impiego di ogni altra unità privata che possa utilmente concorrere alle operazioni di ricerca e salvataggio.

L'adesione dell'Italia alla **Convenzione di Amburgo del 1979** e del discendente regolamento di attuazione della legge 3 aprile 1989, n. 147 di ratifica della convenzione, (d.P.R. 28 settembre 1994, n. 662), ha dato origine ad un'organizzazione nella quale:

- il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è Autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della Convenzione;
- il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, cura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo, ovvero la

direzione tecnica del dispositivo SAR nazionale, quale attività delegata dal Sig. Ministro delle infrastrutture e dei trasporti

- **l'organizzazione territoriale del Corpo delle capitanerie di porto**, con la dotazione di mezzi aereonaviganti dedicati, assicura la copertura dello spazio marittimo che rientra nell'**area di responsabilità** estesa, intorno alla penisola, per circa 500.000 km<sup>2</sup>.

Sulla base della Convenzione internazionale di Amburgo che regola i rapporti tra gli Stati sull'argomento, il concetto di "*area di responsabilità*" prescinde dal criterio della giurisdizione legato al tradizionale regime giuridico degli spazi marittimi.

Esso è infatti correlato alla necessità di individuare, ovunque ci si trovi, in ogni parte del mondo, un'autorità preposta a prestare soccorso a chi è in procinto di perdersi, così che ciascuna area SAR assegnata alla responsabilità di un Paese confini, senza soluzione di continuità, con l'area SAR del paese limitrofo.

Corre l'obbligo di un riferimento all'attività SAR svolta nel quadro dell'emergenza determinata dai **flussi migratori** via mare, nel Mediterraneo centrale, che negli ultimi anni ha posto in luce, in maniera ricorrente, l'inadeguatezza di un quadro normativo internazionale non sorto per far fronte ad eventi paragonabili a quelli cui siamo chiamati oggi a rispondere nel contesto dei flussi migratori dal nord Africa.

Ev.le  
lastrina aree  
SAR

Nel gestire gli eventi SAR connessi alla migrazione via mare, l'indirizzo operativo che le nostre unità adottano, in ossequio al parametro di diligenza imposto dal nostro Ordinamento, è legato anche alla **funzione di garanzia** che l'Ordinamento assegna al Corpo per la tutela della **sicurezza della navigazione**.

Chiamati ad adempiere ad un obbligo di soccorso anche ogniqualvolta le Autorità SAR dei Paesi limitrofi non si attivino, la nostra organizzazione opera secondo un criterio di massima garanzia nell'individuare una situazione di "*distress*" (pericolo "grave ed immediato" per la vita umana), centrato su un "**principio di precauzione**", rispondente alle linee guida ed alle regole tecniche raccomandate dall'IMO (manuale IAMSAR).

Dinanzi ad un evento SAR legato ai flussi migratori, la prassi e le serie storiche di fattispecie analoghe, pongono in evidenza come le imbarcazioni utilizzate, sovraccariche fino a comprometterne i requisiti di stabilità (rischio di rovesciamento), prive o con insufficienti mezzi di salvataggio, prive di mezzi di comunicazione e di un equipaggio, siano in una condizione di imminente e concreto rischio di affondare, anche repentinamente.

Per l'attività di regolazione degli usi civili e delle attività commerciali legate al mare ed ai porti, oltre che, più in generale, per l'esercizio di tutte le principali linee di attività del Corpo, assume valore strumentale la capacità di **monitoraggio del traffico marittimo e delle attività marittime** e portuali espletata attraverso le piattaforme tecnologiche del Dicastero delle infrastrutture e dei trasporti, denominate *vessel traffic monitoring and information services (VTMIS)* e *Port management and information system, (PMIS)*.

Tali piattaforme permettono di monitorare il traffico commerciale in transito nelle aree di interesse nazionale anche per finalità di tutela ambientale del mare e delle coste.

Specularmente, i dispositivi di monitoraggio e tracciamento remoto, obbligatori in base alla normativa UE, a bordo delle unità da pesca, che conferiscono i dati afferenti alla propria attività al **sistema VMS (vessels monitoring sistem)**, gestito dalle Capitanerie di porto per conto del MIPAAFT, permettono di conoscere e controllare l'attività della flotta da pesca nazionale, esercitando pienamente i compiti di vigilanza e repressione delle condotte non conformi.

I dati acquisiti, di proprietà del MIT, al pari dei sistemi tecnologici di acquisizione, alimentano un *data base* costantemente aggiornato e sono quindi offerti agli utenti ed alle altre Amministrazioni dello Stato, che operano nel settore del trasporto, dei traffici marittimi e portuali e della catena della logistica integrata.

Grazie al monitoraggio del traffico ed alla gestione informatizzata delle pratiche di arrivo e partenza delle navi, sono stati ottenuti - ad invarianza di norme e senza costi aggiuntivi per l'utenza- importanti risultati caratterizzati da evidenti positivi riflessi di carattere economico, sul piano della speditezza delle operazioni e della competitività dei nostri porti. Ne è esempio tangibile la procedura di **sdoganamento in mare delle merci (c.d. pre clearing)** che è ormai una realtà in **15 porti nazionali** presso i quali sono stati sdoganati, da quando la procedura ha avuto inizio (fine 2014), i carichi di **7.174 navi** per un totale di **173.425 ore** di monitoraggio.

Tali procedure di sdoganamento in mare hanno portato a significativi risultati in ordine alla riduzione dei tempi di sosta delle navi – e quindi dei costi per l'utente – assicurando la possibilità di conseguire un aumento della ricettività dei piazzali portuali – pur ad infrastrutture invariate -.

Rilanciando la competitività del sistema portuale nazionale nel suo complesso, la piattaforma informativa racchiusa nell'acronimo VTMISS (*vessels traffic monitoring and information services*) si accredita quale fattore vitale per la crescita e lo sviluppo dell'economia dei porti.

<b>6.</b>	<b>La sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e portuale</b>
-----------	--

<b>Lastrina 4</b>
-------------------

Personale specialista del Corpo, a valle di un mirato iter formativo, esercita

- attività ispettiva e di certificazione delle navi italiane (c.d. *flag state control*), che sfocia nel rilascio di una *certificazione di qualità* del naviglio nazionale;
- attività ispettiva nei confronti del naviglio di bandiera estera che scala i porti nazionali (c.d. *PSC, port state control*).

Quanto al PSC, rileva come tale funzione, svolta in adesione a convenzioni e ad accordi internazionali su base regionale (Memorandum d'intesa di Parigi, c.d. Paris MOU), ha l'importante effetto di "sanzionare", con **provvedimenti amministrativi di fermo o di bando**, unità estere in condizioni di non conformità alle regole tecniche internazionali (le c.d. "*carrette del mare*", unità non "virtuose", in *black list*), con ciò disincentivandone l'impiego contrattuale da parte degli operatori del trasporto via mare, premiando, specularmente, gli operatori che, invece, investano in sicurezza.

Incentivando l'uso di navi sicure, si protegge il mercato da condotte improntate a concorrenza sleale da parte di operatori in grado di offrire costi più bassi, grazie ai "risparmi" discendenti dalla mancata osservanza delle regole tecniche.

<b>7.</b>	<b>La prevenzione dei rischi da minacce intenzionali alle navi ed ai porti (security)</b>
-----------	---

In ottemperanza a fonti normative europee ed internazionali, Il Corpo è autorità competente per l'applicazione ed il controllo sull'esatto adempimento delle misure di prevenzione di minacce terroristiche in danno di navi o infrastrutture portuali.

Di tali procedure la comunità internazionale, ha prescritto l'obbligatorietà, attraverso l'integrazione della normativa internazionale posta dalla

Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare<sup>2</sup>, consentendo il regolare svolgimento degli scambi commerciali pur in presenza di rischi potenziali.

8.

**Conclusioni**

In sintesi, il Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera, attraverso l'esercizio della propria competenza specialistica, nei molteplici settori d'intervento, ha confermato di costituire un valido strumento a tutela e sostegno di rilevanti interessi pubblici, legati alle attività marittimo-portuali del nostro Paese, attività che, nel complesso, assicurano un apporto, in termini di ricchezza, pari al 3% del PIL.

Emerge, infine, tra le priorità, la necessità di conformarsi ad un **generale criterio di sostenibilità** dei servizi che il Corpo è chiamato, complessivamente, a rendere alla collettività sulla base delle risorse umane e strumentali assegnate.

I numerosi provvedimenti normativi, emessi ad invarianza di oneri finanziari, che, negli ultimi anni, hanno affidato ulteriori competenze al Corpo, rischiano infatti di abbassare il livello di qualità dei servizi offerti.

*Per questa ragione, confido che, nel corso della sessione di bilancio, possano trovare seguito iniziative volte a conseguire un **incremento dell'organico del Corpo**, misura sulla quale si è già registrata una significativa "comunanza d'intenti" tra i Sigg. Ministri di riferimento funzionale del Corpo.*

\*\*\*\*\*

---

<sup>2</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974