



PORT NEWS

Livorno, Scali Rosciano, 6/7



www.porto.livorno.it

Port Authority Livorno

Numero 18

Luglio 2015

Hic sunt leones



**Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica
I territori inesplorati della Riforma**

SOMMARIO



L'introduzione: Hic Sunt Leones
I territori inesplorati e selvaggi della Riforma

a pag. 3



Lo strano caso della legge di riforma della PA
Una delega in bianco sui porti?

a pag. 6

Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica
Una rivoluzione, una necessità

a pag. 7



L'analisi del segretario generale dell'Authority, Massimo Provinciali
Nei sistemi portuali delle AdSp non siano ricompresi i porti irrilevanti

a pag. 9



A tu per tu con il presidente di Confetra
Nereo Marcucci: una regia nazionale per gli investimenti? Era ora

a pag. 13



L'avvocato marittimista, Maurizio Maresca
La politica dei trasporti non può che essere governata dal centro

a pag. 17



Parla il super esperto di porti e logistica, Sergio Bologna
Il 3 luglio abbiamo avuto soltanto un annuncio di riforma

a pag. 19



L'intervista al segretario generale dell'Autorità Portuale di Trieste
Mario Sommariva: «Attenzione a non escludere le categorie sociali»

a pag. 21



Riflessioni a caldo del commissario dell'Authority di Piombino
Livorno e Piombino insieme: uniti si vince

a pag. 24



Dalla legge 84/94 al Piano Strategico Nazionale della Portualità I territori selvaggi e inesplorati della Riforma



Hic sunt leones: nessuno si meraviglierebbe, forse, se oggi l'antica locuzione romana, usata per indicare le zone in gran parte sconosciute dell'Africa, apparisse in calce all'ultima bozza del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica. "Qui ci sono i leoni", o meglio, "da qui in poi troverete i leoni": era questo il monito dei Romani a non proseguire oltre il confine conosciuto, in territori selvaggi e inesplorati, tanto quanto quelli in cui si avventurò il legislatore venti anni fa, quando, armato della legge n. 84/94, spalancò le porte alle logiche di mercato, mandando tra l'altro in pensione l'art. 110 del codice di navigazione e aprendo al principio della libera concorrenza. Oggi quella legge, che pure ha avuto tanti aspetti positivi e meriti storici, non garantisce più al sistema portuale nazionale la competitività necessaria per confrontarsi con gli altri porti internazionali. Occorre fissare quindi nuovi paletti e spingersi oltre le Colonne di Ercole della vecchia riforma. È stato obbedendo a questa necessità che il Governo, il 3 luglio scorso, ha sfornato un Piano Strategico che va a prefigurare una modifica sostanziale dell'impianto normativo così come lo conosce-

vamo, modifica che potrebbe addirittura assumere le dimensioni di uno stravolgimento. Tutto dipenderà da quello che verrà scritto negli atti legislativi che verranno successivamente emanati. Già, perché il Piano non è ancora un corpus organico di articoli ma è comunque un documento di indirizzo politico che imposta un nuovo modello di governance per le autorità portuali, che va a centralizzare, in capo al MIT, i poteri di coordinamento degli investimenti infrastrutturali; che va a promuovere, tra le altre cose, misure per la semplificazione delle manovre ferroviarie nei porti (per un resoconto più esaustivo si rimanda all'articolo più sotto).

I temi affrontati dal Piano sono molti e alcuni di essi, appena toccati, appaiono assai delicati e controversi. Valgano quattro esempi tra tutti: 1) il numero delle Autorità di Sistema Portuale (dovrebbero essere non più di 14, ma al momento non è dato sapere se sia stata raggiunta una quadra): qualcuno si chiede ancora oggi se le AdSP abbiano una qualche ragion d'essere o se non rischino, piuttosto, di diventare un filtro inutile tra le nuove direzioni portuali locali e la direzione generale della portualità e della logistica del Ministero delle In-

frastrutture e dei Trasporti. «Non sempre – dice Nereo Marcucci – più debolezze insieme faranno una forza (accoppiare due porti con fondali insufficienti non ne fanno uno adeguato)», e il super esperto Sergio Bologna, in un saggio pubblicato poche settimane fa, "Trading ships not cargo", mette in guardia contro il mito degli accorpamenti farlocchi: quelli buoni, forse, solo a far risparmiare qualche spicciolo sul personale. Ma neanche su questo vi sono certezze, perché? Semplice, potremmo avere almeno 14 presidenti dell'Autorità di Sistema Portuale e almeno 10 direttori generali (addirittura 24 se fosse previsto che ogni porto, anche quelli sede di Asdp, ne debba avere uno). Questo significa, ma stiamo solo ipotizzando, che la eventuale AdSP di Civitavecchia potrebbe contare un presidente e almeno due direttori generali: uno per il porto di Gaeta e uno per Fiumicino. Le spese sarebbero maggiori. 2) Ma passiamo ad un altro tema: il lavoro portuale, di cui nel Piano si parla appena di sfuggita, forse per non fomentare gli animi ed esacerbare il malcontento: è chiaro che la questione rappresenta, molto più di altri, un terreno minato, un campo di battaglia su cui si confrontano da sempre due opposte fazioni: da una parte coloro che vorrebbero rivedere completamente il port labour italiano, svincolandolo da logiche ritenute ormai obsolete, e dall'altra quelli che, invece, aspirano a conservare il sistema degli articoli 17 e dei picchi di lavoro. 3) L'autonomia finanziaria è un altro argomento scottante: il Piano la riconosce sia pure in modo limitato, attribuendo le risorse direttamente alle Autorità di Sistema Portuale, ma con un vincolo di destinazione al singolo porto compreso nella rispettiva circoscrizione di una quota del 50% delle disponibilità generate da ciascuno di

essi. Su questo passaggio Assoporti avrebbe voluto qualcosa di più concreto, come il riconoscimento di un sistema di autodeterminazione finanziaria che consenta alle AdSP di autodeterminare, per l'appunto, la misura della tassa portuale sulle merci imbarcate e sbarcate nei porti; quella della tassa di ancoraggio sulle navi, dei diritti portuali e dei canoni di concessione demaniale. L'obiettivo dell'Associazione dei Porti Italiani è chiaro: permettere alle AdSP, sia pure in coerenza con un disegno strategico nazionale, di realizzare investimenti nelle infrastrutture portuali senza dover aspettare l'intervento della mano pubblica, concetto che vale ancora di più per tutti quegli investimenti che non abbiano un ritorno economico immediato. 4) Poi c'è la questione degli interporti: è stato – non molto tempo fa – l'attuale presidente della piattaforma logistica intermodale felsinea, Pietro Spirito, a spiegare che il 90% della merce passa da Bologna, Padova e Verona. La domanda, allora, sorge spontanea: che fare degli altri interporti? Non è un caso che sull'argomento il presidente di Confetra, Nereo Marcucci, si sia spinto a dire che solo pochi di essi oggi riescono a svolgere il ruolo pensato nel 1986, cioè di luoghi dove concentrare masse critiche economicamente interessanti. Per l'ex presidente della Port Authority labronica occorrerà presto o tardi pensare ad un loro riutilizzo. Quale? Non è ancora dato saperlo, così come non è dato sapere come si concilia, in concreto, la grande attenzione che il Piano riserva, giustamente, al trasporto ferroviario (L'obiettivo n.3 è completamente dedicato alle misure per la semplificazione delle manovre ferroviarie), con il fatto che ancora oggi il 70% della merce viaggia su gomma. Eppure l'autotrasporto non è affatto preso in considerazione dal PSNPL. C'è da scommetterci: presto o tardi la materia diventerà terreno fertile

per un ampio dibattito.

Così come non mancherà di scatenare una qualche polemica la questione dei Tavoli di Partenariato della Risorsa Mare e la derubricazione de facto dei Comitati Portuali a organi meramente consultivi. I Tavoli – si legge nel Piano – avranno la funzione di avviare e mantenere un canale di collaborazione diretta con gli stakeholder del sistema portuale e logistico, ma alla fine della partita a decidere sarà il comitato di gestione composto dal presidente dell'Autorità di Sistema Portuale e dai membri nominati dalla Regione o dalle Regioni Interessate. «I porti hanno una natura complessa - afferma il neo segretario dell'Autorità Portuale di Trieste, Mario Sommariva -, senza l'articolazione della rappresentanza si rischiano inefficienze e conflitti», e Sergio Bologna solleva qualche dubbio sulla natura dei Comitati di Gestione: «Nel caso in cui Ministero e Regione siano di colore politico differente - dice -, c'è il rischio di andare incontro a un braccio di ferro che non fa che aumentare il pericolo di commissariamenti infiniti».

Ma lasciamo per un momento le grandi savane dei Tavoli di Partenariato e dei Comitati di Gestione per avventurarci nella foresta delle concessioni. Regolamentarle in modo omogeneo è sempre stata una sfida (non vinta) della legge 84/94, le cui disposizioni dell'articolo 18 sono rimaste ancora oggi in gran parte disattese. Il riferimento è al decreto ministeriale che, secondo quell'articolo della legge, avrebbe dovuto regolamentare in modo omogeneo le concessioni demaniali e che invece non è mai stato emanato. Ora il Governo vuole metterci una pezza. Non solo: vuole aggiornare anche il regime concessorio con riferimento alla durata (da rapportarsi all'entità degli investimenti e dei livelli occupazionali), alla disciplina del procedimento di scelta del concessionario e alla tempistica degli investimenti

(con l'introduzione di adeguati meccanismi premiali e sanzionatori). Va detto per inciso, e a sottolinearlo è stato il segretario generale dell'Authority di Livorno, Massimo Provinciali (si legga il suo intervento più sotto), che prima di parlare della riforma bisognerebbe capire quali sono i limiti di un intervento legislativo statale a Costituzione vigente. Infatti, come spiegato dal numero due dello scalo labronico, la mancata emanazione del decreto attuativo non è attribuibile all'inerzia o incapacità del Ministero competente, bensì al fatto che subito dopo la modifica dell'articolo 18 (legge n.186 del 2000) intervenne la riforma del Titolo V della Costituzione, che collocò la materia "porti" tra quelle a legislazione concorrente. Fu poi la Corte Costituzionale a stabilire che in quelle materie lo Stato aveva potere solo legislativo (peraltro di principi) e non regolamentare. Quindi, per venire a capo bisognerà mettere mano al titolo V della Costituzione (come per altro sta facendo l'attuale Governo con la riforma del Senato). Va poi aggiunto, ad onor del vero, che in un passato non troppo remoto ci fu chi provò a dare una concreta applicazione all'articolo 18. Il pensiero corre al primo testo di Riforma unificato dal Senato il 12 settembre del 2012 e trasmesso alla Camera il 17 settembre del 2012, oggi arenatosi nelle pastoie parlamentari e praticamente caduto nell'oblio. In quel testo venivano già introdotti i criteri che sarebbero dovuti confluire nel previsto decreto ministeriale, prevedendo che le Autorità Portuali stabilissero la durata della concessione in relazione al programma di investimenti presentato dal concessionario, definendo i requisiti che dovevano essere in possesso degli aspiranti concessionari e regolando la sostenibilità economica della concessione (importo parametrato in ragione della prevedibile redditività). C'è da chiedersi se non valga la pena di riesumare, sua pure

parzialmente, quel progetto di legge, che qualche misura interessante l'aveva prevista, come quella di affidare al concessionario la possibilità di chiedere, a fronte di investimenti ulteriori rispetto al programma presentato, una proroga della concessione stessa, ove questa fosse risultata in prossimità di scadenza. Perintanto, quel che è certo è che oggi non è facile assimilare la disciplina delle concessioni alle figure previste dalle direttive europee, non essendo possibile inquadrare sul piano giuridico la concessione portuale né quale concessione di lavori pubblici, né quale concessione di servizi; poco male, ma anche su questo il Governo dovrà intervenire. Insomma, hic abundant leones: i terreni inesplorati sono ancora molti e il percorso che il legislatore dovrà intraprendere per tradurre il Piano Strategico Nazionale della Logistica e della Portualità in legge si rivela incerto e accidentato. Le spedizioni all'interno dell'Africa si infransero contro la barriera del Sahara, quelle del Governo potrebbero andare a sbattere contro le mura di piccole e grandi lobbies. Un esempio di come sulla materia si proceda in modo ondivago e con passo malcerto è dato dalla recente approvazione, alla Camera, del disegno di legge delega di riforma della pubblica amministrazione, presentato dal Governo e approvato in prima lettura dal Senato. Il testo contiene prevalentemente deleghe legislative da esercitare in gran parte nei dodici mesi successivi all'approvazione della legge, volte a riorganizzare l'amministrazione statale e la dirigenza pubblica. All'articolo 7, comma 1, lettera E) è prevista la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema nonché alla governance e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti. Delle due una: chi comanda? Il Piano Strategico o il ddl Madia? Vedremo chi la spunterà.

La riforma dei porti? Pronta a settembre Avanti tutta con il decreto sui dragaggi



La riforma dei porti sarà pronta entro due mesi. Si è presentato all'Assemblea annuale di Assoporti con le idee chiare, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Graziano Delrio. A margine della relazione pubblica, il titolare del dicastero di via Nomentana ha infatti annunciato che entro settembre sarà pronto il decreto delegato che il Governo dovrà emanare nei limiti e vincoli previsti dal disegno di legge delega sulla Pubblica Amministrazione, già approvato alla Camera e attualmente all'esame del Senato (in terza lettura).

«La riforma indica con chiarezza gli obiettivi del Sistema Paese - ha detto Delrio -; serve più coordinamento, occorre scegliere gli investimenti giusti, dobbiamo fare dei nostri porti un'occasione di crescita e sviluppo. Lo possiamo fare soltanto lavorando insieme. Un porto ha senso se è collegato al sistema industriale. Le aree logistiche servite dai porti avranno un'autorità portuale».

Sempre a settembre verrà inoltre presentata una proposta di Regolamento nazionale per le concessioni che consenta di valorizzare il bene demaniale senza però sacrificare le logiche commerciali e di mercato. Il Ministro ha infine annunciato che è stato istituito presso il MIT un gruppo di lavoro tecnico per la "Project Review", il cui compito sarà quello di selezionare, tra i 392 progetti infrastrutturali proposti

dalle 24 autorità portuali sulla base dello sblocca Italia", quelli su cui puntare maggiormente.

La questione della programmazione e selezione degli interventi infrastrutturali del sistema portuale italiano non è irrilevante. Il governo ha difatti a disposizione 200 milioni di euro pronti per i progetti che verranno avviati entro l'anno, altri 700 arriveranno dal Programma Operativo Nazionale Reti e Infrastrutture che sarà approvato a Bruxelles entro la fine di luglio e che porterà in dote allo Stato 1,8 mld di euro. C'è solo un "ma": Il PON è per definizione un contributo all'efficientamento del sistema infrastrutturale delle regioni meno sviluppate, quindi i fondi verranno prioritariamente destinati ai porti meridionali, cosa questa che, nell'assemblea, ha fatto storcere il naso a diversi presidenti delle Autorità Portuali settentrionali.

Altro tema ineludibile affrontato da Delrio è quello dei dragaggi: assieme al Ministero dell'Ambiente, il MIT sta lavorando alla stesura di un decreto che possa semplificare le procedure di approvazione e di esecuzione degli interventi, in modo da fornire la certezza dei parametri da rispettare, sia dal punto di vista ambientale, sia da quello della tutela della salute pubblica.

«L'immersione in mare dei sedimenti - ha detto il commissario dell'Authority di Piombino, Luciano Guerrieri - è una ipotesi di gestione finora esclusa di fatto dalle possibilità dei porti per l'assenza del regolamento attuativo ma anche per una certa ostilità del Ministero dell'Ambiente. Mi pare che per fortuna l'indirizzo sia cambiato».

La legge di riforma della PA e lo strano caso dell'articolo 7 Sui porti il Governo vuole una delega in bianco?

Con riferimento a enti pubblici non economici nazionali e soggetti privati che svolgono attività omogenee è prevista la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema nonché alla governance e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti. È quanto recita la lettera e, comma 1, dell'articolo 7 del disegno di legge delega di riforma della pubblica amministrazione, presentato dal Governo e appena approvato alla Camera. Che cosa significa in concreto? Prima di rispondere, ripassiamoci prima un po' di diritto costituzionale. La legge delega rientra nell'attività legislativa eccezionale del governo prevista dagli articoli 76 e 77 della Costituzione. È un provvedimento con cui il governo si sostituisce al Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa. Ci sono però dei limiti. Quali? La legge delega deve contenere nel suo testo: l'indicazione dell'oggetto definito dell'intervento normativo; la quantificazione del tempo massimo, dall'entrata in vigore della legge delega, entro il quale il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi; i principi e i criteri direttivi, nel rispetto dei quali sono adottati i necessari decreti legislativi. Successivamente, sulla base di queste linee l'Esecutivo potrà emanare i suoi decreti, per i quali non ci sarà bisogno di conversione da parte dell'assemblea legislativa. Ora, rileggetevi il comma 1, lettera e, dell'articolo 7: avete notato qualcosa di strano? Non ci sono né i principi, né i criteri direttivi. Non è un caso che, in sede di esame del provvedimento Madia, qualche deputato abbia parlato di una delega in bianco al Governo sul tema dei porti. Che fine ha fatto il Piano Strategico Nazionale della Logistica

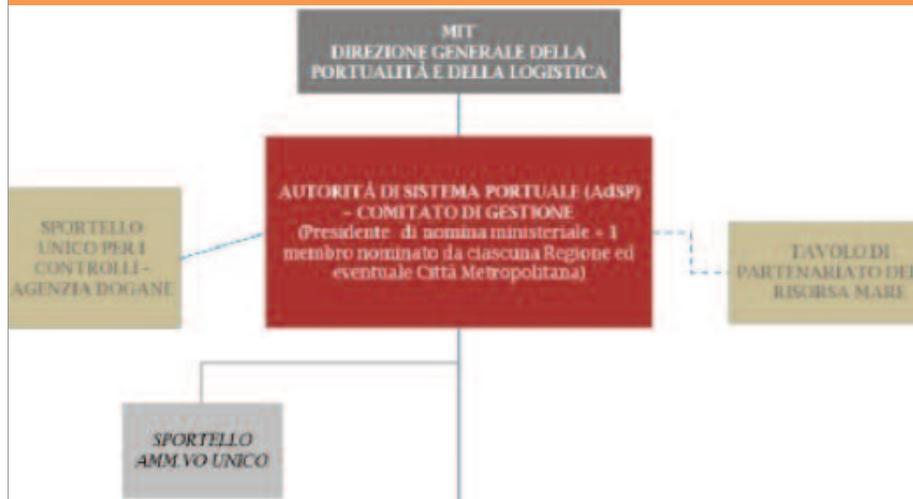
e della Portualità presentato dal Consiglio dei Ministri il 3 luglio scorso? Per il Ministero della Pubblica Amministrazione, Marianna Madia, le due cose stanno insieme: rispondendo alle critiche di alcuni deputati, il Ministro ha detto: «Quello che però vorrei sottolineare è che il Governo si è espresso in modo dettagliato, molto più dettagliato di quello che si potrebbe fare anche in dei criteri di delega, discutendo e approvando un Piano sul riordino delle autorità portuali in Consiglio dei Ministri, un atto amministrativo che arriverà in Parlamento per una discussione sul quale il Parlamento e le Commissioni competenti potranno pronunciarsi e attraverso cui il Governo potrà esercitare questa delega. Quindi, come dire, non ritenendo che il criterio di delega che stiamo discutendo e che voteremo sia poco dettagliato, voglio però anche precisare che sia il Governo sia il Parlamento avranno modo di discutere del merito in modo molto più dettagliato di quello che si può fare comunque con dei criteri di delega e che di quella discussione di quell'atto amministrativo, anche come discusso dal Parlamento, il Governo terrà conto per esercitare questo criterio di delega». Abbiamo riproposto integralmente le osservazioni dell'Onorevole Madia per sollevare alcuni dubbi: 1) Chi lo dice che il disegno di legge delega e, nella fattispecie, l'articolo 7, debba essere legato al Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica e che di questo il Governo debba tenere conto per esercitare la delega? Nell'articolo in questione non si parla minimamente del Piano.

2) I decreti delegati non vengono presentati in Parlamento, e non hanno bisogno della conversione da parte dell'assemblea legislativa, è per questo motivo che nel disegno di legge delega devono essere inseriti i principi e dei criteri a cui il Governo si deve attenere. Ma di questi principi non c'è traccia alcuna.

Le domanda di fondo rimane: ci sono

gli estremi per un eccesso di delega? Le considerazioni che possono compiersi oggi circa i "principi e i criteri direttivi", "gli oggetti definiti" ed il "tempo limitato", sono molte. L'analisi della prassi restituisce un panorama punteggiato di monumenti all'indeterminatezza, in cui spiccano criteri e principi del tutto vaghi ed idonei a coprire qualunque opzione governativa. Quindi, è difficile pronunciarsi, ma la questione principale che potrebbe essere posta all'attenzione del Governo attiene più alla sfera della logica che a quella del diritto: ne valeva la pena? Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica ha sicuramente avuto il merito di aver proposto una riforma organica e omogenea della legge 84/94. Il trattare, in un testo normativo dedicato per altro alla pubblica amministrazione, il tema della governance e del numero delle Autorità Portuali, fa sicuramente venire meno questa organicità, e in più solleva grossi interrogativi: il titolo V della Costituzione assegna infatti alla Regione una potestà legislativa concorrente sul tema dei porti: l'emendamento 7.209 a firma dell'onorevole Pagano, approvato dall'assemblea legislativa, obbliga il Governo a tenere conto del ruolo delle Regioni e degli enti locali quando si tratterà di dover mettere mano alla governance delle Port Authorities, ma non salva lo Stato dal rischio di un eventuale conflitto di attribuzione dei poteri davanti alla Corte Costituzionale. Non dimentichiamoci poi della Riforma del Senato (il ddl che modifica la Costituzione dovrebbe approdare in aula a settembre), che sopprime totalmente la legislazione concorrente tra Stato e Regione, lasciando al primo la competenza esclusiva sulle grandi infrastrutture strategiche, sulle grandi reti di trasporto e navigazione d'interesse nazionale, sui porti e aeroporti di interesse nazionale e internazionale. Nella tradurre in legge il Piano sui porti il legislatore dovrà tenere conto anche di questo aspetto.

Ecco il Piano Nazionale della Logistica Così parte la riforma dei porti



L'Autorità di Sistema Portuale: è il perno attorno a cui ruota tutto

Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della logistica è stato presentato nel Consiglio dei Ministri il 3 luglio scorso. L'adozione del Piano, prevista dall'art. 29 del decreto legge n.133 dell'11 settembre 2014 (lo sblocca Italia), dovrebbe consentire di mettere a punto una strategia marittima integrata. Dieci sono gli obiettivi prioritari individuati, che si riassumono per sommi capi in Semplificazione e snellimento (esempi: sportello unico dei controlli; procedure di dragaggio per i fondali); concorrenza e trasparenza (nuova regolamentazione delle concessioni; potenziamento controlli fitosanitari; gestione dei carichi contingenti di manodopera in capo alle AdSP); Miglioramento dell'accessibilità e dei collegamenti marittimi e terrestri (introduzione dei fast corridor; semplificazione delle manovre ferroviarie ed estensione dei corridoi ferroviari merci europei); Integrazione del Sistema Logistico (Aree Logistiche Integrate; accordi di Partenariato di filiera); Miglioramento delle prestazioni infrastrutturali (definizione dei criteri di selezione e priorità delle proposte di finanziamento pubblico per gli

investimenti; costituzione di un osservatorio per l'analisi dei tempi di realizzazione degli investimenti); Innovazione (digitalizzazione della catena logistica con l'integrazione, interazione e interoperabilità tra i molteplici sistemi informatici già operanti); Sostenibilità (obbligo di redazione piani energetici e ambientali da parte delle AdSP con indicazione delle azioni per il contenimento delle emissioni, istituzione di un fondo nazionale Green Ports di cofinanziamento di iniziative coerenti con i Piani Energetici); Certezza e programmabilità delle risorse finanziarie (assegnazione di una quota delle entrate pubbliche derivanti da canonici, diritti, tasse e Iva all'ambito portuale da cui sono state generate); Coordinamento Nazionale (poteri di monitoraggio e approvazione alla Direzione generale della portualità del MIT); Attualizzazione della Governace del Sistema Mare.

Il piano prende le mosse dalla progressiva perdita di centralità dell'Italia nel Mediterraneo, con il Paese che è scivolato al 55° posto per qualità delle infrastrutture portuali e i porti che hanno perso il 6%

del traffico merci dal 2005 al 2014. Per invertire la rotta, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Graziano Delrio, intende rivoluzionare l'intero sistema portuale. Come? Ecco di seguito i punti principali della Riforma.

Nuovi poteri al Ministero delle Infrastrutture, attraverso la Direzione Generale Porti

Uno degli obiettivi cardine del Piano è quello di riorganizzare la Direzione Generale della Portualità e della Logistica del Ministero delle Infrastrutture conferendole diverse importanti funzioni, come il monitoraggio dei traffici marittimi e degli stati di approvazione e realizzazione dei progetti infrastrutturali di pianificazione; l'approvazione dei Piani Regolatori di Sistema, di approvazione anche dei provvedimenti relativi ad investimenti infrastrutturali che comportano finanziamenti statali, comunitari o di istituzioni internazionali. La direzione del Mit avrà inoltre compiti di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attività delle Autorità di Sistema Portuale.

Il rafforzamento dei poteri di controllo e monitoraggio del MIT con riferimento ai progetti infrastrutturali è l'asse portante su cui si regge tutto il Piano. Nel testo si legge infatti che attualmente sono 33 i grandi progetti avviati, e in parte già cantierati, dalle Autorità portuali italiane. Solo nei piani operativi 2015-2017 l'ipotesi di spesa complessiva ammonta a 6 miliardi e 300 milioni; i quattro maggiori porti per quantità di investimenti previsti per il triennio sono Civitavecchia (1,5 miliardi), Napoli (636 milioni), Augusta (348 milioni) e La Spezia (346 milioni). Per Del-

rio è indispensabile una regia forte a livello centrale per valutare la redditività e la compatibilità di decine e decine di progetti con cui tutti i porti italiani aspirano a diventare hub o quasi.

L'introduzione dei sistemi portuali multi-scalo

Come noto, il piano prevede la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità Portuali esistenti in non più di 14 Autorità di Sistemi Portuali (AdSP). In tali soggetti saranno concentrate tutte le principali funzioni di pianificazione, promozione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità Portuali. Il presidente dell'AdSP sarà nominato dal Ministero, sentito o sentiti i presidenti delle Regioni interessate e dovrà essere selezionato secondo criteri di competenza, eccellenza e professionalità.

Sul numero delle Autorità di Sistema Portuale permangono ancora molti dubbi. Dal testo approvato dal Consiglio dei ministri è "sparita" la pagina con l'elenco dei nuovi distretti, frutto degli accorpamenti fra Authority. Ma nel piano si legge che potranno essere istituite in numero non superiore a quello dei 14 porti core.

Il Comitato di Gestione

Sostituirà il Comitato Portuale e avrà poteri decisionali. Il Comitato di Gestione sarà snello e sarà composto dal Presidente dell'AdSp e da ulteriori membri nominati ciascuno dalle Regioni interessate e, dove presenti, dalle città Metropolitane.

Che fine fanno i Comitati Portuali?

Si trasformano in comitati consultivi. I rapporti degli organi delle AdSP con gli stakeholder del sistema portuale logistico (associazioni di categoria, sindacati, etc)

saranno infatti gestiti dal Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare, che avrà funzioni consultive. In essa saranno presenti i rappresentanti delle categorie di settore interessate e delle associazioni datoriali.

Le direzioni portuali

In ogni singolo porto attualmente sede di Autorità Portuale si prevede l'esistenza di un ufficio territoriale di AdSP, con compiti istruttori ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'AdSP, di proposta con riferimento a materie di rilievo locale, e compiti amministrativi. Questi soggetti prenderanno il nome di "Direzioni Portuali" (DP).

I direttori delle direzioni portuali saranno nominati dal Presidente, sentito il Comitato di Gestione dell'AdSP, per una durata pari a quella del presidente stesso. I direttori parteciperanno al Comitato di gestione ma senza diritto di voto.

In ciascuna direzione portuale verrà istituito il Comitato di Cluster Marittimo, con funzioni consultive di partenariato economico-sociale.

L'Autorità Portuale di Sistema diventa un Centro Amministrativo Unico

Avvalendosi delle Direzioni Portuali e dipendendo dall'Organo Centrale del Mit, l'AdSP avrà poteri di direzione e di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenze su attività da realizzarsi nell'ambito portuale.

L'Autonomia finanziaria

È previsto un sistema di autonomia finanziaria delle AdSP, che veda le risorse attribuite direttamente all'Autorità di Sistema Portuale, ma con un vincolo di destinazione al singolo porto di una quota del 50% delle disponibilità generate da ciascuno dei porti ricadenti nella circoscrizione dell'AdSP.

Il Piano Regolatore di Sistema Portuale

Quello che è oggi il Piano Regolatore Portuale, verrà adottato dall'AdSp, previa acquisizione del parere della Regione e del Comune e verrà approvato dall'Organo Centrale del Mit.

Semplificazione e snellimento: nasce una super Agenzia delle Dogane

Per ridurre i tempi e i costi di transito delle merci, è prevista la realizzazione di uno Sportello Unico per i Controlli in capo all'Agenzia delle Dogane, che agirà in coordinamento con l'Autorità di Sistema Portuale e che avrà competenze su tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci nel/dal territorio nazionale. Anche l'Agenzia delle Dogane sarà assoggettata al coordinamento da parte dell'AdSP.

Aree logistiche Integrate

Nelle Regioni in ritardo di sviluppo verranno istituite le Aree logistiche integrate e avranno un duplice ruolo di interlocutore in qualità del sistema e del soggetto.

Le concessioni

Il Piano prevede l'emanazione di un decreto ministeriale (già previsto dall'art. 18 della Legge 84/94) che renda omogenee e conformi ai principi dell'ordinamento comunitario le procedure per il rilascio delle concessioni alle imprese terminalistiche. Al fine di aumentare la trasparenza e favorire gli investimenti privati, viene prospettata l'esigenza di un aggiornamento del regime delle concessioni quanto a durata (da rapportarsi all'entità degli investimenti da effettuarsi, a partire dalla valutazione periodica dei Piani di Impresa e dei livelli occupazionali che il concessionario si impegna a raggiungere).

Le AdSP governino sulle altre amministrazioni pubbliche Livorno con Civitavecchia? Meglio un'alleanza con Trieste



quando esisteva ancora il dicastero della Marina Mercantile), Provinciali ha le idee chiare su che cosa debba puntare oggi il sistema portuale italiano per vincere le sfide della global competition. Di seguito riportiamo integralmente la sua attenta e analitica riflessione.

Quando ho cominciato ad analizzare il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, da cui deriveranno interventi di riforma della attuale legislazione portuale, mi sono sentito un privilegiato, avendo avuto nella mia carriera la possibilità di sedere sia sulla poltrona romana di Direttore generale dei porti del MIT che su quella di Segretario generale di un porto importante come quello di Livorno.

Ho potuto quindi esaminare il testo sia alla luce dell'esperienza maturata in sede centrale che di quella in corso in sede locale, il che credo mi abbia consentito un approccio completo ed obiettivo.

Cosa apprezzo del Piano e (in sintesi) della riforma? Proverò a concentrarmi su alcuni capisaldi di cui vorrei sottolineare la portata positiva e costruttiva, e contemporaneamente sottolinearne, a mio modesto e personalissimo avviso, qualche elemento di debolezza.

Cosa apprezzo del Piano e (in sintesi) della riforma?

Proverò a concentrarmi su alcuni capisaldi di cui vorrei sottolineare la portata positiva e costruttiva, e contemporaneamente sottolinearne, a mio modesto e personalissimo avviso, qualche elemento di debolezza.

Il Piano ha una dignità scientifica

Intanto va sicuramente applaudito il fatto che il Piano si fondi finalmente su analisi e studi di settore, che magari potranno anche non essere pienamente condivisibili, ma che hanno sicuramente una rilevante dignità scientifica.



Il ruolo dell'Amministrazione centrale

In secondo luogo, condivido in pieno il recupero di una forte funzione dell'Amministrazione centrale nelle materie che più le competono: la pianificazione strategica e (in funzione di questa), la programmazione degli interventi e la destinazione delle (sempre più scarse) risorse statali. Sia da Direttore generale del Ministero che da Segretario generale, ho più volte lamentato l'assenza di questa funzione, spesso all'origine di interventi disarticolati dove a fare da discriminare è stato l'appel più o meno forte di alcuni porti nei corridoi della politica o, peggio ancora, di interventi a pioggia in una logica da "manuale Cencelli". In numerose occasioni pubbliche ho sottolineato come fosse incompleto un procedimento in cui il Piano regolatore portuale veniva approvato dallo Stato sotto il profilo tecnico (con il vaglio da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici), ma non sotto quello strategico/trasportistico, e come fosse paradossale che il Piano operativo triennale venisse comunicato al Ministero solo dopo la sua adozione. Mi permetto di ricordare che in una bozza di riforma della legge n.84 del 1994 approntata nel 2004 dalla mia (allora) Direzione generale, un elemento qualificante era proprio questa approvazione statale dei

Condivide in pieno il recupero di una forte funzione dell'Amministrazione centrale, guarda con favore al superamento del concetto di "Comitato Portuale" e all'attribuzione all'AdSP dei poteri di direzione e raccordo nei confronti delle altre amministrazioni pubbliche, non lo convincono, invece, le modalità di composizione dei comitati di gestione, su cui vorrebbe maggior chiarezza, e gli "accenni", nel Piano, all'Autonomia Finanziaria, su cui vorrebbe, da parte del Governo, maggiore coraggio. E gli accorpamenti tra le Authorities? Ben vengano ma siano fatti sulla base di una "meticola analisi trasportistica e non solo geografica". Sono questi i punti salienti dell'analisi a 360° sul PSNPL fatta dal segretario generale dell'Autorità Portuale di Livorno, Massimo Provinciali. Romano, una lunga esperienza professionale presso quello che oggi è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ha iniziato la sua attività nel 1988



Piani regolatori portuali e dei POT



Cercansi autonomia finanziaria e operativa

Tale ruolo dell'Amministrazione centrale dovrebbe però avere due ricadute in termini operativi che non rinvengo nel Piano:

- Autonomia finanziaria: vi è senz'altro un accenno, ma mi pare ancora un po' timido. I meccanismi di vigilanza e controllo (a maggior ragione incrementati dal potenziamento della competente Direzione generale del Ministero), dovrebbero tranquillizzare sul fatto che alle AdSP possa essere riconosciuta la destinazione delle risorse prodotte dal porto. Del resto, il sistema spagnolo spesso richiamato come modello, poggia proprio su un equilibrio tra l'approvazione dei documenti strategici dei singoli porti sda parte di Puertos de l'Estado e la forte autonomia finanziaria delle singole autorità portuali.

- Autonomia operativa per la realizzazione delle opere: il Piano prevede invece che quelle cofinanziate da Stato, soggetti pubblici nazionali o UE siano specificatamente soggette all'approvazione del MIT. Se tali opere sono conformi al PRP (e non potrebbe essere altrimenti...) già approvato dal MIT stesso, questo ulteriore passaggio mi pare ultronico.



La logica di sistema

Altro elemento che apprezzo molto è il superamento della logica della concorrenza spietata tra porti per passare ad una logica di sistema. La prima, concretizzatasi nella costruzione di autorità portuali puntuali, ha spesso comportato la cannibalizzazione di traffici

da un porto ad un altro, senza significativi miglioramenti per il "sistema Paese" (né dal punto di vista trasportistico né da quello di produzione e consumi), producendo anzi dispersione di risorse pubbliche e private. Apprezzo ancora di più il fatto che la logica di sistema superi i confini delle banche e delle cinte doganali portuali per estendersi alla relazione porti/interporti: forse si affaccia finalmente all'orizzonte una visione proiettata all'implementazione dell'intermodalità e dell'integrazione della catena logistica, una visione che, a mio parere, potrà produrre risultati molto di più importanti, in termini di competitività, della riforma della governance o della disciplina delle concessioni, già sufficientemente regolata nel nostro Paese.



Gli accorpamenti: luci e ombre

Come punto debole di questo cambio di visione vedo il fatto che il condivisibile intento di razionalizzazione ed ottimizzazione non si è spinto fino ad escludere dai sistemi portuali porti che ad oggi non hanno la fisionomia di centri nevralgici (core o comprensive), della rete portuale nazionale ed internazionale. Il Piano infatti prevede l'esistenza di un ufficio territoriale dell'AdSP "...in tutti i porti attualmente sedi di Autorità portuali...", il che sembrerebbe comprendere anche quei porti attualmente inseriti in circoscrizioni di autorità portuali, ma dall'indubbia rilevanza regionale o, al massimo, interregionale. Inoltre, è auspicabile che i criteri in base ai quali saranno individuati i sistemi (e, quindi, le AdSP), siano fondati su analisi trasportistiche e non meramente geografiche o geopolitiche. Tanto per fare un esempio (e sempre a mio personale parere),

il ventilato accorpamento di Livorno e Piombino con Civitavecchia (e con Fiumicino? e con Gaeta?), di cui per la verità si è parlato solo sulla stampa, non porterebbe frutti, in quanto le due aree non condividono né mercati né (quindi) strategie. Se penso al sistema Livorno/Piombino come proiettato verso le aree (di produzione e di consumo) del nord-est italiano e dell'Europa middle-orientale, penso più ad una collaborazione strategica con Trieste (senza necessariamente dover confluire in una medesima AdSP).



Il superamento dei Comitati Portuali

Per rimanere sui grandi temi, mi pare indispensabile superare, come fa il Piano, il concetto di Comitato portuale per come lo abbiamo conosciuto in questi venti anni. Non c'è dubbio che nei primi anni ha avuto una funzione fondamentale per la prima fase di applicazione della riforma: si passava da una visione statalista con un forte intervento pubblico nell'economia ad una privatizzazione delle operazioni portuali che ha comportato uno stravolgimento nell'organizzazione del lavoro in porto; era quindi necessaria una "camera di compensazione" in cui enti locali, parti datoriali e organizzazioni sindacali potessero apportare il rispettivo contributo per disinnescare possibili frizioni o situazioni di crisi. Venti anni di sostanziale pace sociale nei porti sono la prova che, da questo punto di vista, quel sistema ha funzionato. Così come pure è stato e rimane necessario che tutta la comunità portuale partecipi alla definizione degli strumenti strategici del porto, in primis Piano regolatore portuale e Piano operativo triennale. Ma se pensiamo alle funzioni amministra-

tive del Comitato portuale (unico caso nel panorama istituzionale nazionale in cui i livelli politici degli enti locali – salvo delega - e i privati concorrono all'adozione di provvedimenti amministrativi), non c'è dubbio che si sia affacciato il concreto rischio di conflitti di interesse o di appesantimenti procedurali (il Comitato dà pareri anche su concessioni di piccola entità e perfino non legate alle operazioni portuali). Mi pare quindi positivo rilevare che a livello di AdSP si prevedano un Comitato di gestione snello ed un Tavolo di partenariato con rilevanti funzioni consultive (cui non disdegnerei, d'accordo col Presidente Marcucci, di riconoscere, almeno in alcuni casi, valenza obbligatoria e vincolante), e che a livello di singolo porto si preveda una struttura operativa con funzioni non solo istruttorie, ma anche decisionali per materie di rilievo locale, supportata dal Comitato di cluster marittimo.



I comitati di gestione: serve un chiarimento

Quello che non comprendo bene è la composizione del Comitato di gestione delle AdSP, posto che risulta formato dal Presidente e "... da ulteriori membri nominati uno ciascuno dalle Regioni interessate e, ove presenti, dalle città metropolitane...". Avremo quindi Comitati "a geometria variabile" che (nei Sistemi aventi porti di una sola regione e senza città metropolitane), potrebbero essere composti anche solo da due persone?



Le AdSP e i poteri di raccordo

Una previsione del Piano che, se concretamente portata a compimento, potrà davvero avere un'influenza positiva sulla competitività dei nostri porti, è

l'attribuzione all'AdSP dei poteri di direzione e raccordo nei confronti delle altre amministrazioni pubbliche aventi competenze in ambito portuale. A mio parere non bisogna avere falsi pudori e qualificare tali poteri come vera e propria "dipendenza funzionale" di tali Uffici dall'AdSP, ferma restando la loro dipendenza gerarchica e organica dalle rispettive amministrazioni centrali o locali, cui spettano le funzioni normative. Tale "dipendenza funzionale" verrebbe correttamente corredata dall'assunzione da parte dell'AdSP dei costi e degli interventi necessari sul piano organizzativo.



Semplificazioni e snellimento delle procedure

Infine, mi pare che vadano apprezzate incondizionatamente le azioni miranti a semplificare le esigenze infrastrutturali, snellendo le procedure per la realizzazione delle opere e per i dragaggi: da sempre tutti condividono questi temi, speriamo si giunga finalmente ad un risultato concreto. Pur se apparentemente sembrano riguardare interventi minori, sarebbe a mio avviso importante stabilire che gli interventi edilizi conformi al Piano regolatore portuale (demolizioni, costruzioni, ecc.) non abbisognano di provvedimenti da parte dell'Amministrazione comunale, così come la demolizione di un manufatto incamerato allo Stato non debba attendere la procedura di sdemanializzazione, essendo sufficiente la valutazione costi/benefici operata dall'AdSP.



Le concessioni: un chiarimento sul decreto ministeriale mai emanato

Pure auspicabile è l'intenzione di standardizzare alcuni procedi-

menti, a difesa dell'omogeneizzazione delle condizioni di mercato. Su questo punto, però, mi sia consentita una precisazione (e mi scuso del riferimento personale). Viene data una forte sottolineatura negativa al fatto che non sia stato mai adottato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto prevedere regole generali e comuni per il rilascio delle concessioni demaniali ai terminalisti. Essendo stato, come detto, Direttore generale dei porti dal 2000 al 2004, mi sento almeno in parte chiamato in causa. Vorrei quindi ricordare che la versione originale dell'articolo 18 della legge n.84 del 1994, risultava praticamente inapplicabile, tanto è vero che si rese necessaria una modifica del medesimo avvenuta con l'articolo 19 della legge 7 dicembre 1999, n.472.

Il Ministero riprese quindi a lavorare sul decreto, elaborando anche una bozza che fu inviata per il parere al Consiglio di Stato, mentre contemporaneamente, a seguito della modifica dell'articolo 16 della legge n.84 del 1994 apportata dall'articolo 2 della legge 30 giugno 2000, n.186, si procedeva ad emanare il D.M. 6 febbraio 2001, n.132 sui servizi portuali. Nelle more della gestazione del Regolamento sulle concessioni ai terminalisti, la riforma del Titolo V della Costituzione inserì la materia "porti" tra quelle a legislazione concorrente e subito dopo la Corte Costituzionale affermò che in dette materie lo Stato conservava solo la funzione legislativa (peraltro limitata ai principi fondamentali), perdendo quella regolamentare.

Il decreto ministeriale non fu quindi adottato non per inerzia, ma per sopravvenuta modifica del riparto di competenze in materia tra Stato e regioni.



Il Piano e la riforma della Costituzione

Peraltro, il tema dell'inquadramento della riforma portuale all'interno della cornice istituzionale ha tenuto banco anche in questi ultimi dieci anni di discussione e sicuramente il Governo ne terrà conto prima di formalizzare la versione definitiva della riforma. Tanto per fare un esempio, con riferimento alla previsione del Piano per cui la nomina del Presidente del-

l'AdSP sarà competenza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, "sentiti" i Presidenti di Regione interessati, i Servizi studi della Camera e del Senato hanno già evidenziato che "... il Piano sembra presupporre l'approvazione definitiva del disegno di legge di riforma costituzionale S. 1429-B di riforma della parte II della Costituzione, che, tra le altre cose, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia "porti e aeroporti civili di interesse nazionale ed in-

ternazionale... la [attuale] configurazione della materia come di competenza concorrente rende infatti necessaria la previsione dell'intesa con la regione, e non del semplice parere...". Per concludere, mi sia consentito leggere l'esperienza livornese alla luce di alcune delle dieci azioni ipotizzate dal Piano per il perseguimento dei relativi obiettivi strategici (con esclusione di quelle che prevedono azioni di competenza nazionale):

Le 10 azioni del Piano e l'esperienza Livorno

OBIETTIVO 1 SEMPLIFICAZIONE E SNELLIMENTO

In questo campo le azioni devono necessariamente avere portata nazionale, ma Livorno ha già avviato con successo procedure come il pre-clearing (sia per i contenitori che per i ro-ro) o come, per quanto attualmente consentito, semplificazioni in materia di dragaggi conseguenti alla ripermimetrazione del SIN.

OBIETTIVO 3 MIGLIORAMENTO DELL'ACCESSIBILITA' E DEI COLLEGAMENTI TERRE- STRI

E' in fase di ultimazione la realizzazione del collegamento ferroviario diretto della rete ferroviaria portuale (in particolare l'attuale terminal contenitori) alla rete nazionale, evitando la rottura di carico nella stazione di scambio.

Il PRP prevede ulteriori connessioni ferroviarie con l'Interporto Vespucci e la rete nazionale.

OBIETTIVO 4 INTEGRAZIONE DEL SISTEMA LOGISTICO

Porto di Livorno ed Interporto Amerigo Vespucci costituiscono ormai un unicum ed hanno da tempo avviato azioni comuni sia sul piano dei servizi (doganali, amministrativi, ecc.) che operativi.

OBIETTIVO 6 INNOVAZIONE

Tuscan Port Community System (TPCS) è una piattaforma telematica di condivisione di informazioni commerciali ed amministrative ormai irrinunciabile per i traffici del porto di Livorno.

L'azione comune con l'Agenzia delle Dogane e con la Capitaneria di porto sta garantendo la massima integrazione gestionale delle informazioni.

OBIETTIVO 7 SOSTENIBILITA'

Livorno dispone già di una banchina elettrificata e si è proposta al MISE (all'interno del Piano nazionale per lo sviluppo dell'LNG), come hub per la fornitura di LNG a mezzi navali, terrestri e a macchine di lavoro da piazzale, presentandosi come un partenariato pubblico (Autorità portuale) e privato (Rigassificatore OLT, Costiero Gas, Gas & Heat, ecc.), sostenuto dal MIT.

Una regia nazionale per gli investimenti? Era ora I tavoli di partenariato: i pareri siano obbligatori



La regia nazionale del MIT? Indispensabile per superare l'anarchia nell'assunzione delle decisioni, i sistemi multi-porto? Funzionano solo nella misura in cui consentano una offerta integrata dei servizi, ma attenzione: "non sempre più debolezze insieme fanno una forza". Ex presidente dell'Autorità Portuale di Livorno per otto anni, poi nel team di vertice di un big come Contship, Nereo Marcucci è attualmente il numero uno di Confetra ed è forse uno dei pochi a poter parlare a ragione veduta dei passi che il Governo sta compiendo in direzione di un nuovo modello di riforma della legge 84/94.

Presidente Nereo Marcucci, in poche parole: qual è il suo giudizio sul Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica?

Il PSNPL è finalizzato a sostenere i soggetti dell'economia reale, quindi le aziende manifatturiere esportatrici ed i consumatori intermedi e finali attraverso il contenimento dell'incidenza dei costi logistici. Soprattutto ha una visione olistica delle soluzioni.

Uno degli obiettivi del PSNPL, il numero 9, è quello della riorganizzazione della Direzione Generale della Portualità e della Logistica del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Quali benefici potrà portare al sistema portuale italiano la centralizzazione dei poteri di monitoraggio e pianificazione in capo all'organo ministeriale?

Perché l'economia nazionale cresca è indispensabile superare l'anarchia nell'assunzione degli obiettivi e delle decisioni ridefinendo i soggetti e le modalità della programmazione della regolazione e della gestione per tutti i segmenti dell'attività logistica. Il MIT tornerà a svolgere il proprio ruolo di regista della realizzazione degli obiettivi assegnatigli dal Governo e dal Parlamento sperando che venga dotato di competenze idonee al compito, di una grande capacità di ascolto verso le Autorità di Sistema e verso le associazioni degli operatori.

Altro asse portante della riforma è l'introduzione dei sistemi portuali multi-scalo. Che opinione si è fatta a tal riguardo?

Dal 2005 al 2014 i porti italiani hanno movimentato gli stessi volumi di merci mentre il 10% di quelle destinate al nostro Paese ha continuato ad utilizzare porti comunitari. Contro i 180 milioni di bollette doganali tedesche e le 120 olandesi noi siamo a poco meno di 20. Senza una regia lo Stato continuerebbe a finanziare la cannibalizzazione reciproca senza crescita. I sistemi multi-porto attenueranno il rischio e (forse) consentiranno una offerta integrata di servizi, anche se non sempre, e non dovunque, più debolezze insieme faranno una

forza (accorpare due porti con fondali insufficienti non ne fanno uno adeguato!!). La regia del MIT sugli investimenti prioritari, se forte e competente, aiuterà il processo che Lei ha descritto.

Il legame porti-interporti diventa uno dei capisaldi del progetto di riforma che individua nella ferrovia l'elemento su cui scommettere maggiormente. Per ora però è pacifico che il 90% della merce della merce movimentata dagli interporti italiani passa da Verona, Padova e Bologna.

In tutti i casi nei quali ha senso economico gli Operatori hanno già sviluppato relazioni tra porti ed interporti (e con il traffico extra portuale), credo si debba prendere atto che solo alcuni sono in grado di svolgere il ruolo pensato nel 1986, cioè di luoghi dove concentrare masse critiche economicamente interessanti sia per lo scambio modale che per altre operazioni logistiche. Rilevo che il PSNPL considera il tema del re-shoring. Mi permetto di ritenere che intenda dare una indicazione tutta da approfondire per il "riutilizzo" di alcuni interporti con determinate caratteristiche localizzative ed a determinate condizioni.

L'ultima soluzione proposta, quella di non più di 14 autorità portuali di sistema, sembra essere ancorata al disegno della rete transeropea, core e comprehensive. Condivide questa impostazione?

Sono stato uno dei (pochi) sostenitori degli accorpamenti a livello regionale nei quali il porto "core" fosse capofila e sede dell'Autorità. È un modo per uniformarci a deci-

sioni già assunte a livello europeo che avranno un peso decisivo per i finanziamenti comunitari, ed è una impostazione più soft rispetto a quella degli accorpamenti per distretti o sistemi. Constato che perfino un Governo decisionista come l'attuale ha "sospeso" nel PSNPL la parte relativa all'argomento.

Se potesse intervenire direttamente sulla legge, quali porti accorperebbe e perché? L'idea di organizzare il sistema portuale italiano per distretti è vincente?

Condivido la riduzione a 13 AdS prevista dal PNPL nella parte "sospesa". Spero non prevalgano logiche diverse. Un sistema pubblico efficiente è gerarchico ed i suoi pilastri portanti debbono essere sovraordinati rispetto agli altri soggetti coinvolti. Le Autorità di sistema, l'agenzia delle Dogane ed il MIT dovranno raggiungere le finalità che sono state loro assegnate con il PSNPL. Capisco le contrarietà, ma in tutto il mondo gli harbourmasters rispondono alle Autorità portuali e la sanità marittima è in molte parti del mondo una funzione interna, insieme ad altre, compresa la security, delle Customs and Border protection Agencies. Modelli che mi risulta funzionino.

Nel Piano Nazionale c'è anche la previsione di un sistema di autonomia finanziaria delle AdSP.

La piena autonomia finanziaria senza una regia nazionale continuerebbe a contribuire alla anarchia progettuale. Rilevo che alle AdS saranno garantite le risorse indispensabili al loro funzionamento con una visione garantista anche per i porti "accorpati". Spero che gli accorpamenti producano risparmi di gestione. Per gli investimenti è stato più volte affermato che la stella polare sarà il ritorno economico a livello di porto, la im-

mediata cantierabilità, il coinvolgimento di risorse private.

I presidenti dei distretti verranno nominati dal Ministro, "sentito" il presidente di Regione. L'eliminazione della terna e la compressione dei poteri oggi in capo agli enti locali va nella giusta direzione?

I porti ed in generale le attività logistiche impegnano territori e condizioni di vita delle popolazioni. E' indiscutibile quindi che del loro impatto fisico si debba discutere con le Istituzioni locali elettive sperando che non siano iscritte al partito dei NIMBY. Ritengo però che non abbiano titolo ad essere coinvolte nella indicazione dei Presidenti visto che questi debbono rispondere della loro gestione al Paese e non al Comune o alla CCIAA. Il loro coinvolgimento poteva avere senso, considerati i punti di partenza, nella fase sperimentale iniziale che si è conclusa nel 2005. Il richiamo ai porti Nord Europei, al ruolo delle municipalità o dei lander, è del tutto inappropriato.

Parliamo dei Comitati Portuali. Per alcuni (vedi i sindacati) qualsiasi riconfigurazione della governance portuale non può prescindere dal ruolo attualmente affidato ai parlamentini delle port authorities, per altri va

invece superato l'attuale assetto. Lei per quale ipotesi propende?

Gli associati a Confetra hanno convenuto che vi potessero essere modalità diverse per la partecipazione degli Imprenditori al processo di rilancio dei porti. Mi sento personalmente di condividere la scelta di utilizzare a livello nazionale il Codice di condotta europeo sul partenariato ed a livello locale il Tavolo di partenariato, distinguendo il ruolo e le responsabilità pubbliche e private e superando un assetto che negli anni si era deformato. Chiederò che nel processo che porterà alla approvazione del DPCM si preveda che il parere del Tavolo di partenariato sia obbligatorio e vincolante per le decisioni suscettibili di generare costi per gli utenti.

Secondo lei, quale dovrebbe essere la natura giuridica ideale delle Autorità Portuali?

Quella indicata dal Presidente di Assoporti Pasqualino Monti che mi pare di difficile attuazione ma l'unica in grado di superare una discussione ventennale.

Cosa ne pensa dell'idea di identificare nella AdSP un centro unico amministrativo con poteri di direzione e raccordo nei confronti delle amministrazioni pubbliche aventi competenza sull'attività da realizzarsi in ambito portuale?



Da Sx: Enzo Raugeri (Cpl), Marcucci e Luigi Robba (Assiterminal)

Ne penso tutto il bene possibile. E' coerente con le conclusioni della commissione Tabacci per la semplificazione amministrativa. Sarebbe ideale avere al più presto da una parte la generalizzazione degli "one stop shop" per tutte le operazioni di imp/exp e dall'altra uno "sportello unico" delle amministrazioni coinvolte in altri processi, contando ovviamente sul fatto che non facciano la fine degli sportelli unici per le Imprese. Anche in questo caso tenderemo però di integrare il PSNPL con alcuni suggerimenti puntuali che riguardano specifici colli di bottiglia che abbiamo indicato con il "crash program".

La qualità e la tempestività delle operazioni doganali nei punti di interscambio strategici per il commercio internazionale costituisce un altro elemento determinante per incidere sull'efficienza delle prestazioni logistiche. Che opinione si è fatta dello sportello unico dei controlli, competente per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci dal territorio nazionale, da identificarsi nell'agenzia delle dogane?

L'Agenzia delle Dogane con AIDA e lo sdoganamento a mare ha percorso le indicazioni comunitarie ma non riesce a superare le resistenze delle altre numerose amministrazioni coinvolte. La possibile coraggiosa soluzione è l'accorpamento soft delle funzioni e del personale come prevede il PSNPL.

L'effettuazione dei dragaggi è una delle attività tipiche che consentono di innalzare la capacità ricettiva di un porto. Il Decreto in corso di approvazione da parte del MATTM per la semplificazione delle attività di immersione in mare dei materiali di escavo risolve ogni problema?

Lo spero soprattutto se, come previsto dal PSNPL, si faranno "salire" su "vettori normativi già incardinati" (espressione utilizzata dai Competenti del MIT) e quindi senza ulteriori perdite di tempo i provvedimenti allo studio. Continuo a ritenere che si debba intervenire drasticamente consentendo a certe condizioni gli sversamenti a mare e la rottura delle assurde impermeabilizzazioni delle vasche di colmata.

La necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresenta una tra le maggiori difficoltà sul fronte competitivo dell'Italia, quali soluzioni, secondo lei, potrebbero consentire alle realtà portuali di integrarsi con una rete logistica adeguata?

Le operazioni di imp/exp sono condizionate solo relativamente dall'Agenzia delle Dogane. Lo splitting dei tempi pubblicato da World Bank li addebita soprattutto ad adempimenti prodromici e contestuali in capo ad altre amministrazioni. Si torna quindi al tema, centrale, della qualità e tempestività delle operazioni doganali. Gli EU Pilots promossi da Confetra verso la TAXUD (Taxation and Customs Union Directorate-General) su comportamenti controversi dell'Agenzia delle Dogane riguardano aspetti relativi alle sanzioni per errori (eccessive), la pretesa di riscuotere l'IVA alla frontiera (in Francia ad esempio dal 1° gennaio è esattamente l'inverso) e la normativa per la quale le Dogane fino al terzo grado di giudizio hanno i diritti dei vincitori anche in caso di soccombenza in primo e secondo grado.

Uno dei seri problemi che interessano la portualità sono i canoni di concessione. Nel PSNPL si specifica che uno degli obiettivi principali è quello di attuare un

decreto ministeriale (già previsto dall'art.18) che renda omogenei e conformi ai principi dell'ordinamento comunitario le procedure per il rilascio delle concessioni.

Mi sembra opportuno che dopo venti anni si regoli l'Art. 18. Apprezzo che finalmente si sia previsto di normare il "fine concessione" con l'incameramento dei beni realizzati a spese del concessionario. Significa che c'è consapevolezza che questi sono due macigni sulla strada degli investimenti infrastrutturali nei porti da parte dei privati.

Oggi le Autorità Portuali affidano le banchine ai terminalisti in cambio di un corrispettivo economico fissato mediante il valore di affitto dell'area a metro quadrato. Il gestore costruisce il proprio conto economico considerando il canone di concessione un costo fisso e lavorando per massimizzare gli introiti, che in larga parte derivano dai tempi di stazionamento delle merci e dei contenitori in banchina. Non è un paradosso?

La politica dei terminalisti in tutti i settori si adegua alle condizioni di mercato. Per esempio, nelle peak seasons se possibile si incentiva il deflusso delle merci e dei ctrs con tariffe di sosta più alte. Dall'inizio della crisi i ricavi per storage sono calati significativamente e comunque nessun terminalista che si rispetti si comporta da "rentier". Se Lei vuol dire che dovrebbe esserci anche un rapporto tra la dinamica dei ricavi del terminalista ed il canone concessorio, premettendo che la Legge 84/94 non lo vieta, aggiungo due osservazioni. La prima: il rapporto dovrebbe essere tra canone e utile netto visto che non è sempre vero che fatturare molto significa guadagnare molto. La seconda: si dovrebbe abrogare

l'attuale norma che prevede solo e soltanto l'aumento dei canoni concessori. Ricorderà che anche nel 2007-2008 i canoni demaniali furono incrementati dall'aggiornamento ISTAT, mentre in tutti i paesi competitori venivano diminuiti.

Nella versione di aprile del PSNLP erano previsti incentivi per operatori privati che presentino progetti in cui si impegnino ad incrementare i traffici di container e/oa promuovere investimenti infrastrutturali. In molti chiedono l'introduzione di canoni "variabili" che siano premianti di fattori di efficienze ed al contrario disincentivino le inefficienze. Lei che idea si è fatta a riguardo?

Tema delicatissimo perché suscettibile di distorcere la concorrenza o essere in odore di aiuto di stato. Confetra ha suggerito di importare comportamenti europei già rodati: Minori canoni per i concessionari che consuntivano un più di ferrovia, minori tasse di ancoraggio per le navi che utilizzano carburanti o comportamenti meno inquinanti ecc.

Parliamo di Megaship: uno studio dell'Ocse bocchia la corsa degli armatori alle mega-portacontainer. L'Ocse sottolinea che le economie di scala prodotte dalle mega-portacontainer si stanno esaurendo.

Sergio Bologna ha scritto recentemente cose interessanti sull'argomento concludendo ragionevolmente che non sia economicamente sensato inseguire il gigantismo navale ma che ogni Paese si debba dotare di un sistema portuale/logistico adatto ad accogliere quel tipo di nave. La questione mi pare risolta con la regia nazionale della quale abbiamo parlato. La molteplicità di relazioni

punto punto che utilizzeranno medium size vessels evita di dover pensare a 24 porti con 19/20 metri di draft.

In riferimento ai servizi tecnico-nautici, sarebbe opportuno, secondo lei, chiedere che l'Autorità Portuale di Sistema abbia una potestà tariffaria sui servizi stessi?

La discussione in punta di diritto spero lasci il passo ad una più pertinente visione economica e funzionale. La mia opinione è che le dimensioni dei porti italiani ed il traffico che ognuno di loro movimentava non alimenterebbero adeguatamente i ricavi di più operatori di servizi tecnico nautici. Le tariffe si impennerebbero. Confetra sostiene da anni che si debba introdurre quella "tariffa di prontezza operativa" che spalma su tutti gli utilizzatori potenziali della "safety" portuale una parte dei costi generati dalle prescrizioni delle Capitanerie di Porto- Guardia Costiera. I Piloti da un anno propongono strumenti di riduzione del loro costo che spero abbiano tutta l'attenzione che meritano.

Nei mesi scorsi si è molto discusso del tema del lavoro portuale. La forma tipica nell'ordinamento italiano è quella dell'articolo 17 della legge 84/94. Nelle more di un aggiornamento della legge 84/94, c'è chi chiede, come ha fatto l'avvocato marittimista Davide Maresca, che l'Authority riconosca il ruolo di servizio di interesse pubblico dei fornitori di manodopera portuale (oggi negato ex lege) e, su questa base, crei un ufficio di coordinamento del lavoro portuale, che, composto dalla stessa Autorità Portuale, dall'art.17 e dai terminalisti, riordini la fornitura della manodopera temporanea in banchina ispirandosi ai modelli

nordeuropei dei pool e dei rispettivi sovraorganismi di governance. Che cosa ne pensa?

Penso che l'art. 17 debba essere mantenuto. In tutti i porti del mondo civilizzato esistono pool di manodopera resi necessari dal fatto banale che i traffici marittimi hanno picchi e flessi. Credo che non si debba correre il rischio di avviare al lavoro personale raccogliaccio e non professionale. Ciò potrebbe accadere se consentissimo di integrare la forza lavoro dipendente dai terminalisti attraverso le comuni agenzie interinali. Anche in casa Confetra vi sono Colleghi che sostengono il definitivo superamento dell'Art. 17. Conoscendo la loro onestà intellettuale, ritengo che si tratti di un "fallo di reazione" ad alcuni eccessi di alcuni artt. 17 troppo numerosi, troppo costosi, troppo assenteisti, poco professionalizzati. Ho sostenuto e sostengo che non si debba creare il caos in tutti i porti a causa di problemi puntuali che non sarebbero risolti con colpi di mano.

Per incrementare la competitività del lavoro portuale e e ridurre l'organico in eccedenza degli articoli 17 e degli articoli 16 che subappaltano segmenti del ciclo, si sta oggi facendo ampio ricorso al comma 15 bis dell'articolo 17. Ridurre la forza lavoro eccedente in cambio di incentivi. È questa l'unica via praticabile per ridare slancio al lavoro in porto?

Non credo si possa pensare a prepreparazioni per una molteplicità di ragioni politiche, economiche e anagrafiche (queste ultime riguardano il personale degli artt. 17 e 16 ex 21 bis). Le AdSP dovrebbero poter pianificare il riequilibrio degli organici di quelle entità utilizzando le risorse nella loro disponibilità con l'unico vincolo del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato.

Sì a una governace centrale dei porti I presidenti delle AdSP? Rischiano di essere inutili



Fosse per lui i porti rilevanti per le reti europee dovrebbero essere gestiti da una sola Agenzia o Direzione (la quale avrebbe ovviamente una presenza sul territorio per assicurare il funzionamento del porto); i presidenti dell'Autorità di Sistema Portuale non dovrebbero esistere (che senso ha un presidente non manager se le scelte strategiche sugli investimenti e l'applicazione delle regole devono essere riservate al centro?), mentre al posto dei comitati portuali sarebbe opportuno istituire gli advisory committees, che seguono e accompagnano le scelte del manager locale. Ad ascoltarlo si ha come l'impressione che abbia sospeso il suo giudizio sul Piano Strategico Nazionale della Logistica e della Portualità approvato in CDM, in attesa di vedere come verranno tradotte sul piano della praxis alcune scelte che in teoria appaiono condivisibili, come quella della governance centralizzata dei porti, che vorrebbe fosse ancora più radicale, senza (forse) l'inutile filtro delle Autorità di Sistema Portuale e con i soli uffici locali a fare da raccordo con la struttura centrale. L'avvocato Maurizio Maresca, consigliere economico e giuridico del presidente del Consiglio, Matteo Renzi, mostra, insomma, di avere le idee chiare su

quale direzione debba prendere la nave Italia: «se vogliamo giocare un ruolo nello scenario dei corridoi, occorrono misure molto forti per recuperare i traffici».

Avvocato, se dovesse sintetizzare al massimo, quali sono secondo lei gli aspetti positivi dell'ultima versione del PSNLP?

Sicuramente, è apprezzabile il tentativo di mettere in rete porti, retro porti e infrastrutture di connessione. Non c'è alcun dubbio: questa logica è centrale.

E quali sono gli aspetti negativi?

Non vedo una linea netta e prioritaria di rilancio dei traffici di corridoio (essenzialmente contenitori e autostrade del mare). Ritengo che, se si vuole come Paese giocare un ruolo nello scenario dei corridoi (che fino oggi non si è giocato), occorrono misure molto forti per recuperare traffici collocati nei mercati rilevanti nazionali (Baviera, Baden Wurttemberg, Svizzera e Centro Europea).

L'ipotesi di un nuovo modello di Governance presentata nel Piano passa dalla necessità di porre le scelte di pianificazione e di gestione del sistema portuale italiano nella mani di un unico soggetto pubblico, ovvero la Direzione Generale della Portualità e della Logistica del MIT. Condividi?

Credo che la politica nazionale dei trasporti non possa che essere governata dal centro particolarmente sotto due diversi profili.

Quali sono?

Il primo è quello della scelta di dove si investe in infrastrutture: oggi proliferano infrastrutture che hanno la stessa funzione senza alcuna logica di coordinamento; il che, oltretutto, scoraggia gli investimenti privati ed

incentiva l'uso di risorse pubbliche per progetti che non sono coerenti con il mercato.

Il secondo?

Quello della garanzia della uniforme applicazione delle regole: oggi, come è noto, lette in modo diverso da porto a porto con conseguenze in termini di distorsione dei traffici.

Se potesse intervenire direttamente sulla legge, quali porti accorperebbe e perché? L'idea di organizzare il sistema portuale italiano per distretti è vincente?

Credo che i porti rilevanti per le reti europee debbano essere gestiti da una sola Agenzia o Direzione, la quale abbia ovviamente una presenza sul territorio per assicurare il funzionamento del porto. Presumibilmente nei porti grandi la struttura deve essere più articolata ed in quelli piccoli deve essere minima: in ogni caso, secondo me, per i porti di cui all'art.170 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), qualunque sia la loro struttura, essa deve riportare al centro. Se questa fosse la logica sarebbe davvero indifferente il numero.

Nel Piano viene istituita la figura del presidente delle Autorità di Sistema Portuale. Secondo lei, è veramente necessaria?

Francamente non riesco a capire bene che ruolo abbia un Presidente non manager quando le scelte strategiche sugli investimenti e quelle sulla applicazione delle regole fossero – come credo debba essere – riservate al centro. Se così non fosse, non cambierebbe molto: ma non saremmo neppure in presenza di una riforma.

Parliamo dei Comitati Portuali. È giusto, secondo lei, propugnare la

loro abolizione de facto?

Ritengo che il comitato debba essere superato e sostituito in ogni porto con un advisory committee che assiste il manager locale (quale esso sia). Il diritto dell'Unione europea vieta che soggetti investiti di funzioni pubblicistiche possano contemporaneamente operare sul mercato. E fino ad oggi gli abusi sono stati molti.

Secondo lei, quale dovrebbe essere la natura giuridica ideale delle Autorità Portuali?

Io vedo, come già detto, una governance centrale con uffici locali. Ritengo, invece, sarebbe molto utile che, nei grandi porti, e dove vi sia l'interesse locale, si creino organizzazioni di gestione delle infrastrutture portuali e magari retroportuali partecipate da enti pubblici, banche, traffico ecc. In sostanza società per azioni che investono sul territorio, ed anche all'estero se del caso, e che si avvalgono di operatori locali per gestire servizi e infrastrutture. Queste società potrebbero anche fare da integratori della rete.

Lo sportello unico dei controlli riuscirà veramente a migliorare la tempestività e la qualità delle operazioni doganali nei punti di interscambio?

In presenza di questa quantità di traffico non credo sia quello il vero problema. Il punto vero è se il sistema italiano intenda restare così, o simile, oppure se intenda cambiare sotto il profilo dei numeri. In questo secondo caso occorre intervenire anche sulla dogana.

Uno dei seri problemi che interessano la portualità sono i canoni di concessione. È d'accordo con chi dice che l'adozione del Regolamento applicativo dell'art.18 della legge 84/94 da solo rappresenterebbe mezza riforma?

No, Una vera riforma dovrebbe contenere: misure di incentivo per i traffici; una revisione della legislazione

sull'accesso al mercato delle imprese e del lavoro; una disciplina dei Servizi di interesse economico generale; una regolazione dei rapporti fra la Direzione Generale della Portualità e della Logistica e l'Autorità dei Trasporti; una soluzione al problema della ferrovia.

Nella versione di aprile del PSNLP erano previsti incentivi per operatori privati che presentino progetti in cui si impegnino ad incrementare i traffici di container e/oa promuovere investimenti infrastrutturali. Era una scelta giusta?

Sì. Sono convinto occorranza sempre di più misure di defiscalizzazione, tariffe ridotte per l'accesso alle infrastrutture e per i servizi e canoni ridotti ancorati ai volumi di traffico raggiunti.

Il Gigantismo Navale continua ad essere un problema per i porti italiani?

Quello di criticare il gigantismo mi pare un atteggiamento provinciale tipico di un Paese che non può cambiare niente e che però prova a conservare mondi che non esistono più. È a forza di questo atteggiamento conservatore (funzionale a interessi economici) che sono esplosi i porti del Nord Europa.

L'Ue ha razionalizzato i porti con l'istituzione degli scali "core" sulle maggiori reti infrastrutturali del Continente (Ten-T), ma tra una spintarella e l'altra questi porti "core" sono diventati 104 in luogo di 83. Non le pare controproducente?

Molto. In Italia avrebbero dovuto essere due o tre.

In riferimento ai servizi tecnico-nautici, sarebbe opportuno, secondo lei, chiedere che l'Autorità Portuale di Sistema abbia una potestà tariffaria sui servizi stessi?

L'autorità competente, quale essa sia, deve scegliere il prestatore in

base ad una procedura ex art.106, Tfu e ed eventualmente fissare le tariffe ove necessario. L'autorità marittima è chiamata a stabilire le regole tecniche in funzione della sicurezza.

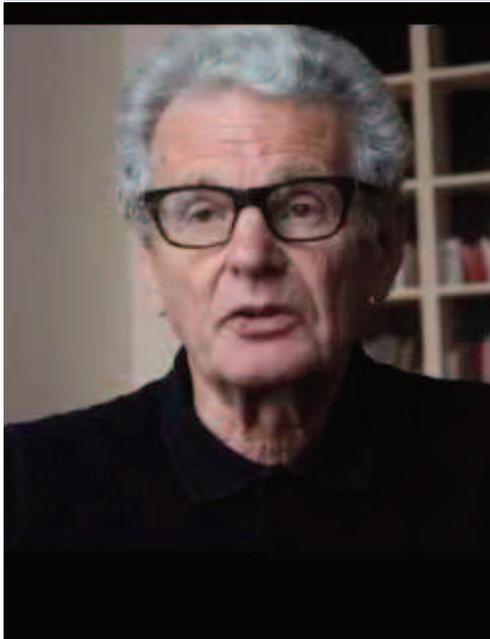
Per incrementare la competitività del lavoro portuale e e ridurre l'organico in eccedenza degli articoli 17 e degli articoli 16 che subappaltano segmenti del ciclo, si sta oggi facendo ampio ricorso al comma 15 bis dell'articolo 17. Ridurre la forza lavoro eccedente in cambio di incentivi. È questa l'unica via praticabile per ridare slancio al lavoro in porto? E che cosa risponde a chi chiede, più drasticamente, di eliminare del tutto gli articoli 17?

No. Credo si debbano trovare soluzioni organiche e a regime anche attraverso intese con i traffici o la finanza. Penso a tutti quei progetti economicamente sostenibili che consentano di fare efficienza e cioè di fare scendere la quota del lavoro nel fatturato per unità di carico.

Chi è Maresca

Classe 1954, genovese, Maurizio Maresca è una delle figure più apprezzate in ambito marittimo portuale. Iscritto all'albo degli avvocati di Genova dal 1980, Maresca ha maturato una esperienza ultradecennale in diritto comunitario della concorrenza e dell'economia, ha seguito varie problematiche e controversie nel campo della privatizzazione di imprese pubbliche, della liberalizzazione del mercato e della gestione e realizzazione di infrastrutture pubbliche. È professore ordinario di diritto internazionale ed europeo nell'Università di Udine e dal 1999 al 2003 è stato presidente dell'Autorità Portuale di Trieste. Attualmente è vicepresidente di Unicredit Logistics S.p.a. ed è un apprezzato consigliere del presidente del Consiglio, Matteo Renzi, nel settore delle infrastrutture e della portualità.

Il 3 luglio abbiamo avuto soltanto un annuncio di riforma Ottima l'idea di ricostruire una direzione porti



Sergio Bologna

Professor Bologna, che cosa ne pensa? Abbiamo finalmente un Piano Strategico che delinea le prospettive future di crescita del sistema Italia?

Più che di una riforma il 3 luglio abbiamo avuto l'ennesimo annuncio di una riforma.

Perché?

Finché non esiste un testo, approvato dal Parlamento, nel quale vengono specificate le competenze delle nuove Autorità di Sistema e quelle che rimangono in capo alle vecchie Autorità portuali, è difficile avere degli elementi di giudizio.

Ma un'idea se la sarà pur fatta, no?

L'unica cosa che posso dire è che condivido appieno l'intenzione del Governo di creare le condizioni per un rilancio degli investimenti privati – ripeto, privati – nei porti e di realizzare un drastico snellimento delle procedure burocratiche. Ma ha mai visto Lei un governo con delle cattive intenzioni?

Altre considerazioni?

Un altro aspetto decisivo riguarda gli investimenti pubblici. Ottima cosa ricostituire a livello di Ministero una Direzione Porti. Averla dissolta ed aver messo fuori gioco funzionari con grande esperienza e competenza è una delle tante scelleratezze commesse dagli ultimi governi. Anche qui aspettiamo di sapere però quali funzioni esattamente eserciterà questa Direzione, dal momento che cambia nome e sembra si debba chiamare Porti e Logistica. Cosa vuol dire Logistica? Può voler dire tutto o niente. Vuol dire Porti e Inter-

porti? Vuol dire che sarà questa Direzione a decidere in quali aree concentrare i parchi logistici in modo da evitare la dispersione sul territorio delle piattaforme di distribuzione? Ci sta già pensando il mercato. Ecco, per dare un giudizio, si vorrebbe poterne sapere un po' di più, anzi molto di più.

Parliamo di un tema a lei molto caro, quello del lavoro portuale

Quando si parla di lavoro si parla d'impresa. Se vogliamo parlare di prospettive d'investimenti privati – perché questo è il nodo fondamentale per lo sviluppo dell'economia marittimo-portuale – la prima domanda da farsi è: chi sono le imprese che godono di concessioni ad operare su aree portuali, chi sono quelle che godono di autorizzazioni? Quanti dipendenti diretti hanno (se vogliamo parlare di lavoro), quanti indiretti? Queste imprese che fatturato hanno, che costo del lavoro, che redditività? E' un settore sano, quello della terminalistica portuale, con imprese

sane, capaci di investire o è un lazaretto come il settore dell'armamento italiano, dove la maggioranza dei soci di Confitarma sta a galla perché le banche continuano a dare loro ossigeno a piccole dosi? Gli unici di cui abbiamo un quadro abbastanza chiaro sono i grandi gruppi, PSA, Eurogate, APMT. Del mercato marittimo-portuale noi continuiamo ad avere troppi dati fisici, ma scarsi dati economici. Però, sulla base dei pochi dati che abbiamo a disposizione, possiamo affermare che chi investe in Italia guadagna, malgrado le calamità burocratiche. Non è affatto vero che l'Italia è un paese dove non conviene investire

L'Italia riesce ad essere competitiva malgrado tutto..

Quello che ha fatto Marchionne con la Fiat lo dimostra, ha tirato fuori 800 milioni ed ha fatto una fabbrica modello al Sud ed oggi solo grazie alla Fiat Chrysler possiamo dire che c'è la ripresina. Ma se un imprenditore pretende di guadagnare anche senza tirar fuori un euro per investimenti, che cambi mestiere. Quanti di questi ci sono nei porti italiani? Mi piacerebbe poterlo sapere ed allora sì, una volta sistemate alcune questioni di governance, si potrà parlare di un Piano di politica industriale per i porti e si smetterà di parlare di dragaggi. Allora potremo parlare anche di lavoro a ragion veduta.

Che cosa intende dire?

Quello che voglio dire è che non dobbiamo perdere ancora una volta l'occasione di affrontare le problematiche del settore marittimo-portuale nella loro compless-

sità. Non è possibile affrontare le questioni solo dal lato del pubblico. Con la 84/94 abbiamo sì o no privatizzato le operazioni economicamente rilevanti? E allora perché il discorso del privato non viene mai fuori se non in forma d'interminabili lamentele? E' un percorso, per certi versi, dove forse c'è ancora molto da scoprire, se si pensa al ruolo che vi potrebbe svolgere la finanza specializzata e con essa tutta una serie di nuovi soggetti che potrebbero investire nei porti. Non sono il primo a dirlo. Osservo però che oggi, grazie alle follie commesse dal settore dello shipping, le banche stanno voltando le spalle al mare. Mi viene in mente il cartello del salumiere: "per colpa di qualcuno non si fa credito a nessuno".

Quando parla di follie pensa al gigantismo navale, vero? Lo ha scritto nel suo saggio appena pubblicato: trading ships, not cargo, citando una frase di Martin Stopford.

No, sto parlando soprattutto dell'eccesso di offerta di stiva. Si ordinano navi a più non posso, senza tener conto della domanda di mercato come se il problema non fosse quello di trasportare merce ma di fare compravendita di navi. L'eccesso di offerta ha fatto crollare i noli, il crollo dei noli ha fatto crollare la redditività delle compagnie, malgrado la diminuzione del costo del bunker. La caduta di redditività delle compagnie si è ripercossa sul ripagamento dei crediti avuti dalle banche o dai fondi d'investimento ed il tutto ha portato a una situazione che ha messo in crisi anche istituti bancari di grande tradizione.

Però Stopford non ha risparmiato critiche al gigantismo navale o mi sbaglio?

Esatto, lo ha fatto nel corso di una grande assise a Long Beach, dove'erano riuniti soprattutto dei caricatori. Per esempio era presente uno dei massimi dirigenti di Kühne&Nagel. Le navi giganti rovesciano su pochissimi porti di destinazione una quantità spropositata di merce, coinvolgendo migliaia di ricevitori e creando problemi agli operatori logistici, agli spedizionieri, alle medie imprese che gestiscono in proprio la loro filiera di approvvigionamenti. Solo i grandi gruppi, che controllano centinaia di migliaia di Teu e che hanno una copertura della rete capillare, come Kühne&Nagel, DB Schenker, DHL, DSV, Panalpina, non ne hanno risentito. La filiera logistica door-to-door, con la concentrazione estrema perde efficienza. La vicenda del gigantismo è anche una questione di concorrenza mortale: quante compagnie, oggi, possono sopportare noli Asia-Europa da 300 dollari a Teu? Maersk e poche altre. Stracciare i prezzi può essere un modo per costringere qualcuno ad uscire dal gioco.

Lo studio presentato dall'ITF a Lipsia, The Impact of Mega Ships, ha lanciato un vero e proprio segnale d'allarme sui rischi del gigantismo navale per i porti

Certo, soprattutto per i porti del Nordeuropa che, trovandosi alla foce o in prossimità della foce di grandi fiumi, hanno problemi di accesso e rabbriviscono all'idea di una nave gigante che rimane incagliata e blocca l'intera circolazione. Direi che questo problema non esiste nel Mediterraneo, ma qualche interrogativo dobbiamo porcelo pure noi.

Come è stato affrontato in Italia il fenomeno del gigantismo navale?

Come ho scritto, i porti italiani

non solo hanno accettato acriticamente l'entrata in servizio delle mega navi, ma si sono lanciati in una corsa scriteriata per costruire mega porti. Nonostante il mercato sia fermo da almeno quindici anni ai soli cinque milioni di Teu, numerosi presidenti di Authority hanno pensato che l'esistenza stessa di mega navi in circolazione fosse sufficiente a garantire traffico. Invece accade l'opposto: più aumentano le dimensioni delle navi, più diminuisce il traffico, in particolare per i servizi diretti. Non c'è ombra di logistica dietro ai progetti che hanno monopolizzato la discussione sulla portualità.

Nel saggio "Trading ships, not cargo" lei scrive che l'unica soluzione all'inarrestabile aumento delle dimensioni di una nave sta nella decisione unilaterale di uno Stato Sovrano di regolamentare l'accesso ai propri porti delle navi che superano una certa dimensione. Conferma?

Sì. È una strada obbligata. Come ho già detto, solo così possiamo evitare che i paesi dissanguino i propri bilanci nella continua rincorsa all'adeguamento delle infrastrutture portuali e retroportuali.

Chi è Sergio Bologna

Classe 1937, per vent'anni ha insegnato in varie università (Trento, Padova, Milano Politecnico). È stato il coordinatore del settore merci del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (1998-2000), e membro del comitato scientifico del Piano nazionale della Logistica (2010-2012). Ha ricoperto la carica di vicepresidente dell'Associazione Italiana di Logistica (AILOG) e per circa dieci anni è stato l'esperto del CNEL sui problemi marittimo-portuali. È socio onorario dell'associazione di logistica tedesca (BVL). È autore di diversi saggi e libri, il più noto: le multinazionali del mare.

Attenzione a non tagliare fuori le categorie economiche e sociali Senza l'articolazione della rappresentanza si rischiano conflitti



Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica? Ottima la cornice analitica, che finalmente è realistica, positive le misure che prevedono la semplificazione amministrativa e i dragaggi, poco ragionevole la previsione di una "governance ristrettissima che tende a tagliare fuori le categorie economiche e sociali". Se si potesse sintetizzare in poche parole quel che pensa della riforma portuale annunciata dal ministro Delrio, sarebbe questo quel che direbbe il neo segretario dell'Autorità Portuale di Trieste, Mario Sommariva. Classe 1957, una vita dedicata al mare e allo shipping, Sommariva è considerato uno dei massimi esperti in tema di portualità.

Segretario, le piace il nuovo Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica?

Vi sono alcune cose molto positive: la cornice analitica, che finalmente è realistica e fa i conti con la crisi e con i fenomeni che hanno scosso negli ultimi anni l'economia mondiale ed il settore armatoriale. Positive sono le misure che si prevedono per la semplifica-

zione amministrativa ed i dragaggi e molto altro ancora. Mi lascia dubbi la governance "ristrettissima" che tende a tagliare fuori le categorie economiche e sociali...

Continui

Io sono per un'amministrazione partecipata. Non penso che i limiti delle Autorità Portuali risiedano nell'eccesso di partecipazione o di rappresentanza delle categorie. I porti hanno una natura complessa. Senza l'articolazione della rappresentanza si rischiano inefficienze e conflitti. Ho visto che il tema potrebbe essere recuperato dai comitati di partenariato che sono previsti. Vedremo i testi normativi per capire meglio.

Nelle bozze circolate in questi mesi un dato appare incontrovertibile: viene avvertita come necessaria una regia nazionale, possibilmente in capo al Ministero, per coordinare le scelte di investimento del pubblico in materia di porti. È la scelta giusta?

Va benissimo, ma la questione è politica e non dipende dalle strutture tecniche del Ministero. Vi sono sempre stati gli strumenti per adottare scelte coerenti ed efficaci di politica infrastrutturale. In questi anni è mancata la politica dei trasporti. La vera assente dallo scenario nazionale.

Parliamo delle Autorità di Sistema Portuale, l'idea è quella di ragionare in termini di sistema e aggregare porti che servano uno stesso mercato. L'idea di organizzare il sistema portuale italiano per distretti è vincente?

Io ho sempre visto l'aggregazione in funzione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa. L'aggregazione serve per creare soggetti forti capaci di investire e di creare servizi innovativi (telematici in primo luogo). In secondo luogo debbono essere soggetti dinamici e parimenti trasparenti. Debbono potere pianificare sui retroporti e sulle vie di collegamento funzionali al porto, ferroviarie e stradali. Il giudizio dovrà essere dato sul contenuto e non sul contenitore.

L'ultima soluzione proposta, quella delle 14 autorità portuali di sistema, sembra essere ancorata al disegno della rete transeuropea, core e comprehensive. Quali poteri dovrebbe avere, secondo lei, un'Autorità Portuale Strategica di Sistema per essere veramente efficiente?

Riduco all'osso le considerazioni: a) dovrebbe poter pianificare su circoscrizioni territoriali ampie che comprendano anche aree retroportuali e vie di collegamento ferroviarie e stradali b) dovrebbe essere sovraordinata rispetto alle altre amministrazioni statali presenti in porto o quantomeno avere potere di surroga nei confronti di queste. Ad esempio pagare straordinari a finanziari, polizia o addetti delle dogane, costruire infrastrutture e acquistare macchinari a beneficio di queste ed altro ancora 3) amministrare il demanio in via esclusiva fornendo pareri non impugnabili all'agenzia del Demanio in materia di incameramento o demolizione di beni funzionali al miglior utilizzo di aree portuali sottoutilizzate.

L'AdSP dovrebbe avere una piena autonomia finanziaria? L'ultima versione del Piano Strategico Nazionale approvata in Consiglio dei Ministri non sembra andare al di là di un semplice riconoscimento di autonomia finanziaria limitata.

Se si costituiscono Autorità di Sistema non ci possono essere né assi pigliatutto né "colonie". La misura mi pare ragionevole. Se ho ben capito tutto resterebbe alle AdSP che con il 50 % rimanente dovrebbero attivare spese a beneficio del "sistema".

I presidenti dei distretti verrebbero nominati dal Ministro, "sentito" il presidente di Regione. I governatori non avrebbero potere di veto, ma disporrebbero comunque di un peso politico. L'eliminazione della terna e la compressione dei poteri oggi in capo agli enti locali va nella giusta direzione?

Siamo di fronte ad un cambio di natura delle Autorità Portuali. L'ampliamento delle circoscrizioni territoriali non può che portare, logicamente, a limitare la procedura ad un'intesa fra Stato e Regione. Con l'attuale art. 117 della Costituzione, dubito che si possa trattare di un'intesa "debole". Al momento, in ossequio alla Costituzione serve una vera e propria co-decisione. C'è molta giurisprudenza in proposito.

Quale dovrebbe essere, secondo lei, la natura giuridica ideale delle Autorità Portuali?

Enti pubblici non economici a ordinamento speciale ai quali siano riconosciuti i giusti livelli di autonomia amministrativa. Trasparenti come il pubblico e dinamici come il privato.

Le piace l'idea di creare uno

sportello unico dei controlli, competente per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci dal territorio nazionale, da identificarsi nell'agenzia delle dogane?

E' una soluzione logica e corretta. Ciò che si deve fare è, tuttavia, migliorare l'integrazione e la collaborazione fra i vari soggetti istituzionali. Il porto è la casa di tutti. Non ci può essere nessuno che può pensare di essere il padrone di casa e gli altri essere una serie di ospiti più o meno indesiderati. Serve un salto culturale.

La necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresenta una tra le maggiori difficoltà sul fronte competitivo dell'Italia, quali soluzioni, secondo lei, potrebbero consentire alle realtà portuali di integrarsi con una rete logistica adeguata?

Molti progressi sono in corso. Il pre-clearing è una realtà e dovrebbe realizzarsi anche su tratte navali brevi. La tecnologia e l'integrazione fra i sistemi informativi dei vari soggetti è la chiave del successo.

Uno dei seri problemi che interessano la portualità sono i canoni di concessione. Nel Piano si specifica che uno degli obiettivi principali è quello di attuare un decreto ministeriale (già previsto dall'art.18) che renda omogenei e conformi ai principi dell'ordinamento comunitario le procedure per il rilascio delle concessioni.

Lo dico da quando avevo ancora barba e capelli neri.....

Parliamo di Megaship: uno studio dell'Ocse bocchia la corsa degli armatori alle mega-portacontainer. L'Ocse sottolinea che le economie di scala prodotte

dalle mega-portacontainer si stanno esaurendo. Lei che ne pensa? La bolla del gigantismo navale è destinata a sgonfiarsi?

Nessuno può avere delle risposte. È positivo che il tema delle mega ships sia comunque diventato un tema di dibattito e di valutazioni anche critiche. Per il futuro c'è da preoccuparsi.

In riferimento ai servizi tecnico-nautici, sarebbe opportuno, secondo lei, chiedere che l'Autorità Portuale di Sistema abbia una potestà tariffaria sui servizi stessi?

Sui servizi tecnico nautici c'è molto polverone. L'Autorità portuale dovrebbe poter intervenire e colpire gli abusi, laddove ci sono. Le tariffe in se non sono un problema. I guai iniziano quando qualcuno approfitta dei meccanismi tariffari per cui magari si rallenta la manovra per rosicchiare un "notturno" o altre amenità. Il sistema funziona, basta poter colpire i furbi che, ovviamente, non fanno né gli interessi del porto né quelli della loro categoria.

Nei mesi scorsi si è molto discusso del tema del lavoro portuale. C'è chi, nell'ambito della riforma, vorrebbe riordinare la fornitura della manodopera in banchina ispirandosi ai modelli nordeuropei dei pool, lei che ne pensa?

Come si sa è un tema che mi appassiona molto. Partecipai al convegno di Genova che lanciò l'idea. Penso che se ne possa e debba parlare. Al fondo ci deve essere una moderna visione della flessibilità e della produttività che si debbono sempre coniugare con qualità e sicurezza. Come si sa, proprio il gigantismo ripropone fortemente il tema della variabilità dell'organizzazione del lavoro. La chiave di

volta è la formazione professionale. L'articolo 17 deve fornire professionalità elevate ed essere il fulcro delle attività formative in porto. Le AP devono potere governare, con strumenti nuovi il mercato del lavoro portuale, Questo per me è il futuro.



Chi è Mario Sommariva



Ragioniere, 58enne, Mario Sommariva nasce professionalmente come sindacalista. Dopo una significa-

tiva esperienza nell'ITF (International Transport Federation), nel 1986 assume il coordinamento regionale del settore marittimo della FILT CGIL Liguria. Dal 1989 al 1994 opera a livello nazionale con lo stesso incarico. Dall'ottobre 1996 al maggio 2003 assume l'incarico di segretario nazionale della Filt Cgil per il dipartimento Mare Porti e Logistica. Nel 2005 abbandona gli incarichi sindacali e diventa direttore di ANCIP (Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali) fino alla nomina, nel 2006, a segretario generale dell'Autorità Portuale del Levante (Bari, Barletta, Monopoli), incarico scaduto nel dicembre scorso. Oggi è il numero due della Port Authority giuliana.

Port News

Bimestrale on line.

Sede: Scali Rosciano 6/7

Direttore editoriale: Giuliano Gallanti

Direttore responsabile: Marco Casale

Registrazione del tribunale di Livorno

n°1/2012 del 14/3/2012

Gli articoli 17 e il comma 15 bis Le riflessioni di Sommariva (e Mariani)



Il Comma 15 bis dell'articolo 17 della legge 84/94? Irragionevole prevedere che la Port Authority possa intervenire con erogazioni dirette, nel limite del 15% delle proprie entrate, non solo in favore delle imprese art.17, ma anche delle imprese art.16 che "prevalentemente forniscono manodopera". È quel che pensa Sommariva della cosiddetta legge "Salva Compagnie". Il suo pensiero, esplicitato tempo fa in uno studio scritto a due mani con il presidente dell'Autorità Portuale del Levante, Francesco Mariani, è chiaro. Il Comma 15 bis ammette ciò che la legge 84/94 vieta: accettare la possibilità che gli articoli 16 prestino manodopera. In realtà la norma fa una fotografia della situazione presente: "la norma - scrive Sommariva - evidenzia di fatto che esistono nel segmento dei "servizi" e degli appalti, imprese " di confine" che, in un regime di totale subordinazione rispetto al committente, forniscono prevalentemente manodopera, creando, in un mercato già povero, un'ulteriore restrizione dei margini".

Come venirne fuori? Per l'ex sindacalista occorrerebbe mettere mano alla materia in modo organico. Mariani e Sommariva propongono infatti tre cose:

1) attribuire maggiori competenze alle Autorità Portuali in materia di politiche attive del lavoro e di " governo" degli organici complessivi del porto, nonché nel campo della formazione professionale;

2) modificare l'art. 16 nel senso della soppressione delle autorizzazioni ex. art. 16 per servizi " complementari ed accessori" mantenendo in essere soltanto quelle per servizi " specialistici";

3) Nei casi di appalto di segmenti di ciclo, assicurare che l'attività ceduta in appalto abbia caratteristiche di effettiva autonomia organizzativa, tali da garantire la piena indipendenza organizzativa dell'impresa subfornitrice. Tale autonomia può essere desunta anche dalla durata del contratto di appalto e dal fatto che i lavoratori impiegati non possano essere retribuiti " a giornata". L'azienda appaltatrice dovrà essere autorizzata ai sensi dell'art. 16.

Va detto per inciso che nel Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica il tema del lavoro portuale non viene trattato. C'è un unico riferimento a pagina 178, dove, nell'ambito dell'obiettivo n.2 (Concorrenza, trasparenza e upgrading dei servizi), si legge della necessità di incrementare la competitività del lavoro portuale in un'ottica di un efficientamento della gestione, con attribuzione di sufficienti poteri alle costituenti Autorità di Sistema Portuale per la gestione dei carichi contingenti di manodopera. Che cosa questo significhi in concreto lo scopriremo prossimamente, se e quando verrà dedicato al tema una maggiore attenzione.

Livorno e Piombino insieme: uniti si vince Diventino una realtà logistica integrata



Prima come presidente poi come commissario (è giunto alla terza conferma) dell'Autorità Portuale di Piombino, Luciano Guerrieri è considerato un po' l'uomo della provvidenza, colui che, assieme al presidente della Regione Toscana, Enrico Rossi, ha saputo ridare una nuova vita al porto piombinese, dondandogli nuove prospettive di sviluppo nel campo della demolizione, del refitting, della logistica e dell'agroalimentare. Come vice-presidente di Assoport, Guerrieri, ha avuto modo di farsi un'idea molto chiara del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica.

Commissario, mettiamo sulla bilancia i pro e i contra del Piano: qual è il quadro di insieme che ne emerge?

Il primo aspetto positivo è che finalmente si profila una strategia portuale (e logistica) di livello nazionale che deriva da una analisi del contesto che ritengo valida. C'è una precisa visione in cui il "sistema mare" si riorganizza per recuperare competitività e dialoga con il "sistema di terra" al fine di raggiungere una effettiva integrazione e un'efficienza infrastrutturale. L'obiettivo è tendere ad una catena del valore che si ma-

nifesta – come si propone il piano – nel porto fino alle relazioni planetarie. Oltre all'analisi il PSNPL contiene una forte aspettativa di operatività con la

proposizione di "Obiettivi Strategici" ed altrettante "Azioni", sulle quali si misurerà la capacità di governo. Mi piace molto poi il fatto che per la prima volta si cerca di mettere insieme le scelte di politica portuale e logistica con quelle di politica industriale. E tuttavia il quadro delle proposte non sembra includere alcuni aspetti dibattuti nel contesto della riforma, ad es. il lavoro portuale, rispetto al quale non si offre ancora un orientamento, una linea guida per eventuali interventi in materia, ma solo alcune generiche affermazioni peraltro contraddittorie. Il quadro complessivo che emerge dal Piano è comunque, a mio giudizio, positivo.

Il Piano si ripropone di centralizzare i poteri di coordinamento delle AdSp nelle mani di un organismo ministeriale. Condividi l'impostazione?

Assegnare compiti precisi di programmazione infrastrutturale ed organizzare conseguentemente ed adeguatamente la esistente struttura valorizzandola nella Direzione Generale della Portualità e della Logistica è la scelta giusta per realizzare un effettivo coordinamento. Non avrei condiviso invece la scelta di creare una "Agenzia" ad hoc che

avrebbe rappresentato una duplicazione, una sovrapposizione rispetto al Ministero, contraddicendo lo spirito della nuova visione che si propone il coordinamento e la semplificazione, non certo la geminazione burocratica.

Il nuovo modello di Governance del Sistema Mare delineato nell'obiettivo 10 del PSNPL supera la dimensione mono-scalo degli organi di governo dei porti e punta sui sistemi multi-scalo o distretti. Cosa ne pensa?

La logica dei distretti è una logica sistemica che si propone di far cooperare realtà portuali "territorialmente contigue" con l'obiettivo di realizzare quel "coordinamento forte" affidato al lavoro appropriato dell'Autorità di Sistema Portuale (AdSP) e della nuova D.G. Porti del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti. Le AdSP così concepite hanno significato se dotate di un effettivo potere di elaborare e realizzare Piani integrati di Intervento relativi ai porti e all'hinterland inteso nel senso più ampio del termine. Questo ruolo va riservato a tutte le AdSP (non solo a quelle delle Regioni meno sviluppate come sembra affermare il Piano) che devono individuare i soggetti economici ed istituzionali con cui sottoscrivere intese di programmazione finalizzate all'efficienza del sistema logistico delle merci ed alla mobilità delle persone. Il focus sui collegamenti ferroviari è strategico, senza trascurare i collegamenti stradali, quest'ultimi in particolare relativi "all'ultimo miglio". Sarà il lavoro di relazione tra i vari attori, di approfondimento e di condivisione a delineare le progettualità, in funzione delle esigenze della merce e della sostenibilità eco-



Un'immagine del Porto di Piombino

nomica ed ambientale.

L'ipotesi di 14 super Authority la convince?

L'obiettivo è affermare un sistema portuale nazionale composto da una rete territoriale di distretti, in ognuno dei quali i porti condividono la programmazione, la progettualità e, sostanzialmente, anche la gestione, secondo una logica cooperativa e di complementarietà. Mi pare che con 13-14 AdSP si sia raggiunto un giusto equilibrio. Si prospetta un assetto concreto che può essere funzionante. Dipenderà molto dall'impostazione e dal ruolo che sapranno interpretare i nuovi organi di governo delle future Autorità Portuali. Nello specifico della Toscana, Livorno e Piombino hanno tutte le carte in regola per diventare una realtà portuale e logistica integrata (per certi aspetti lo sono già), con un'offerta notevole in grado di competere e vincere con i concorrenti del Mediterraneo ed in parte del Nord Europa. Quindi allo stato attuale non cambierei niente, con qualche rammarico per l'inclusione di Carrara nell'orbita di La Spezia. Però il tempo è il nostro nemico. Per questo dobbiamo agire subito nell'ottica delineata dal Piano anche prima che sia approvato secondo una logica di autoriforma.

Il sistema delle 14 AdSP si richiama a quello dei porti italiani inseriti nel core-network europeo...

Condivido il criterio di riferimento europeo. L'AdSP, se è una Authority, deve avere un effettivo potere di coordinamento nel porto ed un ruolo

analogo, fortemente positivo su vasta scala da interpretare secondo una logica di rispetto e di leale cooperazione verso le istituzioni, in particolare la Regione, che rimane titolare insieme ai Comuni delle competenze urbanistiche e soprattutto di rappresentanza complessiva dei territori amministrati. Ancora una volta sarà la qualità delle relazioni e la capacità di elaborazione progettuale che farà la differenza tra chi progredisce e si sviluppa e chi sta fermo e arretra. L'AdSP nel porto deve potersi sostituire nella progettualità delle Amministrazioni che a fronte di problemi rimangono inerti.

Parliamo della tanto agognata autonomia finanziaria. Nell'assemblea annuale di Assoport, il sistema portuale italiano è stato messo a confronto con quello spagnolo, francese e olandese, e non sembra che ne sia uscito vincente...

In fatto di autonomia finanziaria delle Autorità Portuali l'Italia è rimasta in una posizione di conservazione mentre tutti i Paesi europei più importanti e meglio posizionati nel contesto portuale e logistico hanno risolto da tempo questo problema. Se i porti Nord Europei sono un riferimento positivo sopra richiamato in ogni relazione e/o studio governativo perché tale aspetto non viene considerato? Il documento di PNSPL apre timidamente alla fattispecie parlando di una "quota minima" delle risorse generate dal porto che potrebbe rimanere al porto stesso. Mi auguro che il Piano definitivo ed i provvedimenti attuativi scioglano senza dubbi o esitazioni questo problema e che il Ministero dell'Economia e Finanze apra la sua visione a favore di una

strategia di competitività e di crescita.

I presidenti delle AdSP verranno nominati dal Ministro, sentito il presidente della Regione interessata. Condivide?

Questa modalità di nomina passando dal singolo porto all'AdSP mi sembra logico ed inevitabile. E' evidente che si accentua il carattere "nazionale" dell'Autorità Portuale ed è forse anche la diretta conseguenza di tante esperienze problematiche che specie negli ultimi anni si sono verificate. Il "peso" del Presidente della Regione, anche con il "sentito", rimane rilevante e lui (o lei) potrà considerare e valutare anche le opinioni delle istituzioni locali.

Il Piano affida il timone della gestione delle AdSP al presidente e al comitato di gestione, trasformando i comitati portuali in organi con poteri meramente consultivi. I sindacati sono fortemente critici e ritengono che in questo modo viene meno il principio della rappresentanza locale. Lei che opinione ha?

Nella mia esperienza, la contemporanea presenza di decisori pubblici, privati e dei lavoratori nel Comitato Portuale non ha mai costituito un problema come invece il PSNPL segnala. Se passerà questa nuova impostazione la responsabilità ed il ruolo di riferimento del Presidente in rapporto alla necessità di informare, coinvolgere, recepire eventuali suggerimenti ed osservazioni, dovrà essere all'altezza dei "bisogni" che certe categorie legittimamente esprimono e continueranno a farlo. L'esperienza ci dice infatti che nel tempo gli organi meramente consultivi tendono a perdere efficacia ed in assenza di confronto possono scaturire i conflitti. Quanto al Comitato di Gestione la proposta non mi sembra chiara. Prevedere la rappresentanza della Regione e della Città Metropolitana (ove esiste) ed escludere i Comuni non mi sembra adeguato alla

complessità gestionale di un Distretto. Almeno i decisori pubblici nel Comitato di Gestione li metterei e questo deve essere il luogo istituzionale del confronto e delle decisioni e delle proposte più importanti.

Che funzioni dovranno avere, secondo lei, le AdSP?

L'Autorità deve essere soprattutto un "regolatore". Il PSNPL affida all'Autorità Portuale in scala più ampia gli attuali compiti delle autorità portuali e quelli dell'ente di gestione del porto di cui alla proposta di Reg. UE in materia di servizi portuali. Mi pare che l'ente pubblico non economico vada benissimo.

E quale dovrebbe essere, secondo lei, l'assetto amministrativo di queste AdSP?

Un assetto amministrativo valido allo scopo e che risponde al concetto di coordinamento forte ed effettivo che si vuole realizzare. La semplificazione però è un problema anche "esterno", che riguarda il complesso degli enti e delle competenze che le Autorità Portuali incrociano nell'esercizio della loro attività. Ad esempio se una A.P. vuole comprare un'area strategica per i propri obiettivi, anche dentro l'ambito portuale, deve compiere una lunga procedura amministrativa autorizzativa che culmina con le verifiche del MEF circa il rispetto dei saldi di finanza pubblica. Passano anni, incompatibili con i progetti ed problemi sul territorio. In altri Paesi europei le A.P. hanno addirittura un diritto di prelazione per l'acquisto di aree nelle vicinanze del porto.

Lo sportello unico dei controlli risolverà i problemi di cui soffrono i nostri scali portuali?

Lo sportello unico dei controlli è una innovazione importante e dovrà essere attuato con decisione. Il compito è affidato all'Agenzia delle Dogane comunque soggetta, per queste

attività, al coordinamento della AdSP. L'unificazione deve essere anche un modo per recuperare produttività ed efficienza nella gestione del personale delle varie amministrazioni, ma ci possono essere dei casi di effettiva carenza di persone che non dovrebbero gravare sulle AdSP.

Un tema che Le sta molto a cuore è quello dei dragaggi. Ad Assoporti il Ministero Delrio ha annunciato che sta lavorando col Ministero dell'Ambiente su una normativa per la semplificazione dei dragaggi nei SIN (Siti di Interesse Nazionale) e SIR (Siti di Interesse Regionale).

Il Sottosegretario Silvia Velo ha preso a cuore questo annoso problema e mi pare stia facendo un ottimo lavoro. L'immersione in mare dei sedimenti è una ipotesi di gestione finora esclusa di fatto dalle possibilità dei porti per l'assenza del regolamento attuativo ma anche per una certa ostilità del Ministero dell'Ambiente. Mi pare che per fortuna l'indirizzo sia cambiato. Il Ministero, a mio giudizio, dovrà farsi carico di coinvolgere le Associazioni Ambientaliste e dei pescatori per illustrare e spiegare i meccanismi di tutela e di salvaguardia entro i quali le attività di immersione a mare dei sedimenti possono essere svolte chiarendo a monte il quadro complessivo per evitare che localmente scoppino problemi e contestazioni.

La necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresenta una tra le maggiori difficoltà sul fronte competitivo dell'Italia, quali soluzioni, secondo lei, potrebbero consentire alle realtà portuali di integrarsi con una rete logistica adeguata?

Secondo me si tratta di insistere ed accelerare sul versante dell'innovazione coordinata", unificando i controlli di competenza delle varie

Amministrazioni ed identificare un modello interamente digitalizzato di catena logistica. Solo attraverso una vera estesa infrastruttura immateriale che integra e sviluppa quelle esistenti si può davvero contribuire a rimuovere le inefficienze e far recuperare competitività al sistema logistico nazionale.

Uno dei seri problemi che interessano la portualità sono i canoni di concessione. L'adozione del Regolamento applicativo dell'art.18 della legge 84/94 da solo rappresenterebbe mezza riforma, è d'accordo?

Se l'attuale Governo adotterà il Regolamento applicativo dell'art.18 sarà un risultato di grande importanza perché sarà colmata una lacuna che ha causato il verificarsi nel tempo di tante e talvolta illogiche differenze applicative. Un obiettivo davvero ambizioso e non facile. Il Regolamento dovrà dettare indicazioni precise almeno sulle procedure di rilascio delle concessioni, le verifiche da fare in seguito, la determinazione del canone e la durata. Gli obiettivi dell'incremento della produttività e dei traffici andranno visti insieme al rispetto degli obblighi di trasparenza, parità di trattamento e di condizioni e non discriminazione.

Cosa ne pensa di chi propone l'introduzione di canoni "variabili" che siano premianti di fattori di efficienza ed al contrario disincentivino le inefficienze?

I canoni incentivanti sono –a mio giudizio – di difficile applicazione anche se su questo punto il nuovo Regolamento potrà individuare dei criteri di riferimento, facendo attenzione alla problematica degli Aiuti di Stato.

Uno studio dell'Ocse bocchia la corsa degli armatori alle megaportacontainer. L'Ocse sottolinea che le economie di scala prodotte

dalle mega-portacontainer si stanno esaurendo.. Lei che ne pensa? La bolla del gigantismo navale è destinata a sgonfiarsi?

Lo studio citato sostiene che l'equilibrio di potere tra i porti e le linee di navigazione si è spostato verso quest'ultime. Queste sono "corteggiate" dai porti ma hanno ampie possibilità di scelta. Secondo alcuni commentatori la soluzione all'inarrestabile aumento delle dimensioni delle navi starebbe "in una decisione unilaterale di uno stato sovrano di regolamentare l'accesso ai propri porti delle navi che superano una certa dimensione". Una decisione che secondo me più che a livello di stato andrebbe presa a livello europeo. Tuttavia anche in questi giorni è arrivata la notizia che una grande compagnia ha ordinato ulteriori 11 navi Triple E da oltre 18000 TEU, per cui considero inevitabile scegliere di attrezzare un numero limitatissimo di porti capace di accogliere le mega-ship. E credo che questo sia l'obiettivo che il PSNPL si propone evitando di generare oversupply di capacità portuale con fondi pubblici.

L'Ue ha razionalizzato i porti con l'istituzione degli scali "core" sulle maggiori reti infrastrutturali del Continente (Ten-T), ma tra una spintarella e l'altra questi porti "core" sono diventati 104 in luogo di 83. Non le pare controproducente?

Sì, mi pare controproducente. Tuttavia, non condivido chi esclusivamente privilegia gli scali "core" che indubbiamente hanno una priorità di destinazione delle risorse. E' verso la rete TEN-T globale che alla fine bisogna tendere e la logica del sistema che si intende applicare deve valorizzare tutte le entità che lo stesso ricomprende, core e comprehensive, distinguendo eventualmente solo in termini di priorità. Da considerare anche gli impegni presi dal Governo e dalle istituzioni con

eventuali Accordi di programma.

L'8 aprile scorso Il TAR di Catania ha bocciato un ricorso di Antitrust e Caronte sulla possibilità di svolgere in autoproduzione i servizi di pilotaggio e ormeggio. Si tratta di una sentenza storica che pone fine al mito del self-handling?

Il Tar di Catania non poteva che esprimersi in tal senso. Mi sarei meravigliato del contrario. L'autoproduzione non può essere applicata ai servizi di pilotaggio ed ormeggio. In altri ambiti invece sì, anche se, personalmente, non mi entusiasma. A mio giudizio deve rimanere una facoltà residuale da attuarsi in casi limitati e giustificati soprattutto a fronte di imprese portuali che hanno maturato una efficienza ed una efficacia operativa e praticano costi contenuti e comunque di mercato.

In riferimento ai servizi tecnico-nautici, sarebbe opportuno, secondo lei, chiedere che l'Autorità Portuale di Sistema abbia una potestà tariffaria sui servizi stessi?

Assoporti ha elaborato una proposta per cui a ciascuna AdSP dovrebbe essere attribuita la potestà tariffaria su questi servizi attraverso un procedimento che assegna ad AdSP ed Autorità Marittima una razionale ed equilibrata suddivisione e condivisione di competenze, posto che i criteri ed i meccanismi per individuare le tariffe devono essere nazionali ed uniformi. In alternativa la potestà tariffaria potrebbe restare al Ministero sempre con criteri nazionali uniformi predefiniti ed una partecipazione concertativa di AdSP ed Autorità Marittima. Preme invece assicurare l'attuale sistema di affidamento del servizio date le preminenti esigenze di sicurezza che devono essere garantite.

Nel Piano se ne parla appena, ma il tema del lavoro portuale dovrà prima o poi essere seriamente affrontato. Quali sono, secondo lei,

i punti da cui bisogna partire per avviare una riforma della 84/94? C'è chi chiede, come ha fatto l'avvocato marittimista Davide Maresca, che l'Authority riconosca il ruolo di servizio di interesse pubblico dei fornitori di manodopera portuale (oggi negato ex lege) e, su questa base, crei un ufficio di coordinamento del lavoro portuale, che, composto dalla stessa Autorità Portuale, dall'art.17 e dai terminalisti, riordini la fornitura della manodopera temporanea in banchina ispirandosi ai modelli nordeuropei dei pool e dei rispettivi sovraorganismi di governance. Che cosa ne pensa?

Quello del lavoro portuale è un tema molto delicato che si presenta in forma variegata nelle diverse realtà portuali. Ricordo che qualche mese fa in piena discussione sul Piano e sulla riforma il Ministero dello Sviluppo Economico è uscito con una proposta nell'ambito del Ddl Concorrenza che abrogava proprio l'art.17, si trattava di una vera e propria intrusione e di un modo sbagliato di intervenire attraverso la mera abrogazione di norme senza legiferare in positivo e riformare. Né d'altra parte le azioni di cui al comma 15 bis possono andare oltre la contingenza ed un tempo medio se l'Autorità Portuale impiega proprie risorse per ridurre la forza lavoro eccedente, senza avere altri poteri di intervento a più ampio raggio. In questo senso la proposta di Davide Maresca non mi dispiace ma occorre qualcosa di più di un coordinamento. Occorre una piena possibilità di assumere un ruolo sovraordinato nell'affrontare il tema dell'"organico porto" visto nel complesso delle situazioni di crisi e delle iniziative di sviluppo, affrontando con continuità insieme alle imprese portuali anche il tema della formazione e della qualificazione delle risorse umane che lavorano in porto per poter attuare una pronta mobilità in caso di necessità.



Autorità Portuale di Livorno



PNCOMUNICAZIONE

www.porto.livorno.it

info@porto.livorno.it