



SEGRETERIE NAZIONALI

INTERVENTI PER IL RILANCIO DELLA PORTUALITA' le proposte del sindacato

Per rispondere alle esigenze manifestate dal settore portuale, pena la definitiva marginalizzazione nel panorama europeo, occorrono scelte precise di politica infrastrutturale a livello nazionale (inquadrate nel più ampio scenario di sviluppo a livello europeo) a cui corrispondano coerenti strumenti e modelli di gestione dei porti.

La competitività si gioca necessariamente fra “sistemi logistici aperti e articolati” per i quali le risorse da attivare e i soggetti da coinvolgere trascendono i confini locali verso le macro regioni economiche di riferimento. Il “sistema porto” deve poter rappresentare un elemento determinante per poter indirizzare i processi.

La riforma della portualità dovrebbe quindi dare risposte chiare a tre temi importanti:

- a. quali strumenti di regolamentazione del mercato delle imprese che operano all'interno dei porti;
- b. quali strumenti per gestire nel modo più efficace possibile il processo di pianificazione e realizzazione delle infrastrutture portuali;
- c. quali strumenti per organizzare e gestire nel modo più efficiente possibile il sistema nel suo complesso attraverso un ruolo di coordinamento facente capo agli enti di governo dei porti.

A pochi mesi dai confronti e dalla posizione espressa dalle Organizzazioni Sindacali sul d.d.l. di riforma della legge n. 84/94, l'ultima versione della proposta di legge non sembra rappresentare una valida risposta ai temi sopra richiamati e più in generale alla necessità di ripensare la portualità anche alla luce delle trasformazioni che caratterizzano il settore marittimo portuale.

I recentissimi fatti che hanno investito gli scali di transhipment del sud Italia rappresentano senza alcun dubbio un esempio di come le scelte infrastrutturali in materia di trasporti a livello nazionale e l'inadeguatezza degli strumenti (anche normativi) di governo dei porti, si scontrino con un “mercato” in profonda e rapida evoluzione dove la concorrenza sul costo del lavoro e sul sistema delle “regole” spiazza rapidamente interi segmenti della nostra portualità.

Questi fattori “esterni”, destinati a condizionare pesantemente la competitività dei traffici di transhipment, si combinano con le strategie dei grandi operatori internazionali che, se da un lato possono determinare lo sviluppo di un porto, dall'altro ne inducono una immediata “crisi” quando le convenienze produttive si spostano da un'area all'altra. I provvedimenti sino ad ora assunti dal Governo non sono risolutivi del problema, aprono ulteriori contraddizioni in un settore già duramente provato dalla crisi. E' invece evidente la

necessità di introdurre una specifica normativa di carattere fiscale per i traffici di transhipment a fronte di specifiche garanzie, da parte delle imprese, in termini di mantenimento dei volumi e dell'occupazione nei porti italiani.

Parallelamente e lungo un sentiero profondamente diverso, nascono forti alleanze tra soggetti pubblici e mercato finanziario e produttivo che, fuori dal contesto normativo e amministrativo attuale, ripropongono il tema del finanziamento delle infrastrutture (non solo portuali) attraverso schemi gestionali "straordinari" che se da un lato possono rappresentare un approccio innovativo, dall'altro inducono preoccupazioni rispetto al tema del "governo" del sistema e degli investimenti nonché dell'evoluzione del ruolo del soggetto "pubblico".

In entrambi i casi citati, emergono seppure in modo diverso, i principali temi sui quali si erano soffermati i nostri contributi sulla legge di riforma portuale.

Oggi, vista l'evoluzione che ha interessato il testo predisposto dalla Commissione del Senato, e richiamati i recentissimi fatti che hanno interessato la portualità nazionale, è importante sintetizzare alcuni punti che debbono ritenersi indispensabili per avviare un reale confronto e un aperto dibattito sulla riforma del settore.

a. Il primo punto riguarda gli strumenti di regolamentazione del mercato delle imprese che operano all'interno dei porti.

Non si tratta di "riformulare" gli articoli 16, 17 o 18 della legge 84/94, quanto piuttosto ripensare il rapporto pubblico privato in modo tale che da un lato sia garantito, secondo i principi di concorrenza, trasparenza ed imparzialità, il massimo accesso al mercato alle imprese che decidono di investire nei porti, ma dall'altro sia anche possibile, per gli Enti di governo, avere a disposizione degli strumenti "reali" di regolazione del mercato.

La presenza pubblica, in un settore quale quello portuale di importanza strategica per il sistema produttivo e distributivo nazionale, deve potersi qualificare soprattutto per indirizzare ed accompagnare positivamente i cambiamenti che caratterizzano il settore dello shipping e dei trasporti.

La dimensione globale dei mercati e degli operatori rende sempre più complesso per il soggetto pubblico governare le scelte di politica portuale, sia in fase di "selezione" dei futuri concessionari, sia nello sviluppo delle attività di impresa che si estendono in un orizzonte temporale di lungo periodo.

I vigenti meccanismi di revoca o decadenza delle concessioni, infatti, sembrano inadeguati in una situazione in cui il soggetto pubblico non dispone di elementi "oggettivi" per valutare la responsabilità del concessionario (salvo casi estremi) così come di strumenti per interpretare l'agire strategico dell'impresa terminalista, tanto più quando essa si inserisce in un network globale del quale rappresenta soltanto uno dei possibili centri di profitto.

Analoghe considerazioni valgono per la regolamentazione del mercato del lavoro, inteso come operazioni e servizi portuali, che non può essere lasciato a superficiali rivisitazioni del dettato normativo che abbiano come obiettivo la parcellizzazione delle imprese e una frammentazione del ciclo produttivo. Chi amministra le aree del demanio portuale dovrebbe avere tutti gli strumenti necessari per garantire, sotto il profilo della qualità del servizio, della sicurezza e della professionalità, le condizioni per la fornitura di un servizio

in linea con le richieste del mercato senza che questo si traduca in una deregolamentazione dei processi.

La complessità che caratterizza i porti, infatti, non può essere gestita con soluzioni "occasionalisti" o contingenti basate esclusivamente su logiche di profitto, ma deve essere governata attraverso un sistema di regole ben codificate nel quale collocare l'agire dei molteplici soggetti che a vario titolo intervengono nel ciclo del trasporto.

b. il secondo tema importante è quello degli strumenti per gestire nel modo più efficace possibile il processo di pianificazione e realizzazione delle infrastrutture portuali.

Il ruolo di coordinamento di Autorità Portuale va infatti anche apprezzato rispetto alla capacità di rappresentare un elemento di velocizzazione degli interventi infrastrutturali. Un cambiamento del contesto normativo che favorisca l'attuazione delle opere, pubbliche e private, da realizzare in ambito portuale va accompagnata con un'effettiva possibilità, per le Autorità Portuali, di rappresentare un elemento di impulso e stimolo per gli strumenti di concertazione tra i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi previsti dai Piani Regolatori Portuali, per i quali servono tempi certi di approvazione.

Non basta infatti prevedere forme di finanziamento Pubblico-Privato, ovvero ricondurre tali schemi a quanto già previsto dalle norme vigenti, ma si tratta di ragionare su nuove forme di interazione tra la componente pubblica e quella privata che, nel rispetto della libertà di concorrenza e dei principi di trasparenza, rendano più rapido il processo di realizzazione delle opere.

A questo proposito, il tema è quello del "governo" del rapporto pubblico-privato che diventa particolarmente delicato quando si tratta di investimenti di ampio respiro e di rilevante valenza strategica come quelli in nuove infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali o logistiche.

Se è vero che la competitività di un porto si estende sempre più oltre i suoi confini e che le scelte di investimento, così come i relativi finanziamenti, fanno capo a soggetti diversi a partire dai porti (Stato), per passare all'ambito urbano (Comune), fino ad arrivare alle reti autostradali (Anas) e ferroviarie (RFI) nonché alle basi logistiche, la suggestione di un'unica regia adeguatamente strumentata con i capitali dei grandi gruppi del credito è forte, ma induce preoccupazioni.

Meglio sarebbe una "Authority di Sistema", partecipata da più soggetti istituzionali che sia in grado da un lato di attivare le risorse finanziarie necessarie per lo sviluppo e, non meno importante, aumentare il peso delle scelte di politica infrastrutturale in modo tale da trascendere le dimensioni locali. Una sorta di semi-federalismo con centralizzazione delle decisioni e delle scelte a livello di macro regioni economiche.

Forse questo modello potrebbe in parte risolvere il problema della frammentazione delle decisioni e favorire le necessarie concentrazioni su progetti di rilevanza internazionale. In questo modello i soggetti finanziatori e le imprese interessate potrebbero sicuramente entrare ma in una logica di "concertazione".

In sintesi occorre ripensare nuovi strumenti per pianificare e realizzare le infrastrutture portuali e il relativo sistema logistico e del trasporto, senza il quale un porto non può più considerarsi competitivo.

In tema di autonomia finanziaria vi è la necessità di acquisire, all'interno della legislazione portuale, un quadro di riferimento certo circa tempi e modalità di completamento del processo di autonomia finanziaria delle autorità portuali.

L'attribuzione di una quota dei diritti diversi dalle tasse, ovvero dell'IVA sulle importazioni, potrebbe rappresentare una scelta atta a favorire il processo di infrastrutturazione dei porti, trasformando le A.P. da soggetto passivo di una politica trasportistica centralizzata e apparentemente povera di obiettivi strategici, a soggetto attivo ed interlocutore forte anche rispetto agli investimenti da attivare fuori dai propri confini

c. Un ulteriore argomento da affrontare è senz'altro quello relativo alla qualificazione della presenza pubblica in ambito portuale; non solo sotto il profilo della Governance dell'Autorità Portuale ma anche con riguardo alla Governance dell'intero "sistema porto". Le riflessioni che sino ad oggi si sono sviluppate non hanno infatti dedicato la dovuta attenzione al contesto "pubblico dei porti" nel quale l'Autorità Portuale opera.

In altri termini, non è proponibile un riassetto del sistema che non guardi anche al ruolo svolto dalla Autorità Marittima, dalla stessa Agenzia delle Dogane e dai diversi Istituti che, a diverso titolo, concorrono a definire il complessivo assetto del processo produttivo portuale. Da questo punto di vista un efficace coordinamento delle diverse amministrazioni pubbliche presenti in ambito portuale può assicurare una maggiore capacità del sistema di rispondere alle esigenze di efficientamento ed organizzazione e sicurezza del ciclo del trasporto.

Roma 10 Marzo 2010