



Roma, 18 febbraio 2015

IL FUTURO DEI PORTI ITALIANI

lavoro ed impresa al centro della riforma

Relazione introduttiva di Marco Dalli – Presidente Ancip

I PORTI E L'ECONOMIA MARITTIMA AL SERVIZIO DELLO SVILUPPO DEL PAESE

Questo è un momento molto particolare per i Porti Italiani.

Da un lato, sei anni di crisi, la più dura degli ultimi cento anni, che, sia pure con una certa disomogeneità, ha ridotto in modo sensibile i volumi complessivi di traffico nei porti italiani. Dall'altro una riforma attesa da anni, sempre rinviata e forse oggi entrata in una fase decisiva.

Noi, imprese portuali nate dal lavoro, fornitori di lavoro temporaneo oppure imprese di imbarco e sbarco, non abbiamo avuto paura della crisi e non abbiamo paura della riforma.

Le nostre imprese, i nostri lavoratori, non hanno mai rifiutato i cambiamenti.

Il settore portuale è quello che più di altri ha saputo rivoluzionare se stesso ed essere all'altezza delle trasformazioni economiche, tecnologiche e giuridiche che lo hanno percorso, tumultuosamente, negli ultimi trent'anni. Questo è riconosciuto unanimemente dall'onestà intellettuale.

Il settore dei porti è disciplinato da standard internazionali in cui la compatibilità fra norme nazionali e trattati europei è passata al setaccio ed al vaglio di molti giudizi, dopo contenziosi infiniti, ormai da tempo conclusi, specie per il lavoro portuale.

Siamo un settore giovane. I nostri lavoratori hanno un'età media sotto i quaranta anni.

Il nostro è un settore privatizzato e liberalizzato. Abbiamo attraversato la rivoluzione del container, l'avvento del Porto come anello della catena logistica e la globalizzazione dei mercati.

Abbiamo un solo difetto: esistiamo, siamo ancora in piedi e vogliamo restarci.

Siamo gente abituata a fare le cose, ad affrontare problemi con testa e tecnica, con flessibilità mentale e fisica, a lavorare in squadra ed in spazi comuni. Per questo non ci convincono le



soluzioni dove l'emergenza diventa approssimazione e improvvisazione e dove un'anarchia travestita stende il buio della giungla, dove impera la legge ingorda del più forte e non quella della ragione e della qualità.

In altre parole, ci preoccupa l'assenza di una visione centrale strategica sui porti, sulla loro complessità ed economia. I porti non sono una autostrada che va dal punto A a quello B. Essi hanno direzioni ed obiettivi molteplici. Migliorarne il funzionamento si contrappone al farne piazza pulita che spegne fiducia ed impegno, necessari a qualsiasi opera di crescita economica, occupazionale e sociale.

Per quanto ci riguarda, gli obiettivi da perseguire sono piuttosto chiari:

- 1. Sviluppo, innovazione e coesione sociale.** I Porti sono uno dei fattori chiave della competitività del sistema Italia, sia per la funzione logistica del Paese verso più ampi mercati nazionali ed europei, sia per lo sviluppo dei sistemi produttivi locali. Per questo deve essere perseguita una politica infrastrutturale e dei servizi che sappia coniugare la crescita dei traffici, l'innovazione, la coesione sociale e la tutela ambientale.
- 2. Qualità e produttività del lavoro e delle imprese.** I Porti debbono creare ricchezza e lavoro. Le imprese devono essere messe in condizione di generare investimenti, innovazioni di processo e di organizzazione. I lavoratori impiegati nelle imprese debbono essere specializzati, polivalenti, permanentemente formati, produttivi. Debbono poter lavorare in un ambiente sicuro. La competitività è tutt'uno con la ricerca di una maggiore qualità.
- 3. Integrazione fra Porti e territorio.** Lo sviluppo dei traffici portuali ha senso se i suoi effetti sono sempre più integrati con la crescita del tessuto produttivo dei sistemi locali, nei quali i porti sono inseriti. Gli investimenti nei porti sono necessari ed hanno valore quanto più è misurabile la ricchezza prodotta sul territorio. Integrazione produttiva porto-territorio ed integrazione urbana porto-città, devono essere gli obiettivi non solo di chi amministra i porti, ma anche di tutte le categorie produttive.

In sintesi, questi tre obiettivi sono a nostro avviso le fondamenta sulle quali edificare, grazie alla Riforma, una nuova politica portuale e della logistica utile al Paese. La crisi ha inciso profondamente sul modello di sviluppo dell'Italia e dell'Europa. Non siamo più all'economia marittima che deve inseguire i soli volumi, ma ad uno sviluppo che deve, invece, percorrere la catena del valore, manipolare le merci più ricche e adottare i sistemi più innovativi.

LA POLITICA INFRASTRUTTURALE

Le scelte di politica infrastrutturale, in particolare quelle che comportano un ampliamento dell'offerta di piazzali e banchine, con rilevanti investimenti pubblici, debbono essere commisurati alla domanda potenziale ed alle caratteristiche strutturali della flotta in esercizio (dimensioni, bacini di evoluzione, pescaggi).



Questi criteri valgono per ogni tipologia di traffico e non sono esclusiva prerogativa delle merci unitizzate perché, anche le rinfuse, hanno uguali comportamenti ed hanno un'esigenza intrinseca di crescita, sempre che le turbolenze geopolitiche e finanziarie in atto ce lo consentano. Questa crescita è dovuta allo sviluppo delle economie di scala e di scopo, che dovrebbero essere al centro della strategia di pianificazione infrastrutturale.

Allo stesso tempo, è vero che anche i porti che movimentano "merci di prossimità" crescono, e crescendo offrono anch'essi opportunità di economia di scala e di scopo.

La crescita comporta necessariamente questo. Il problema centrale, dunque, è l'efficienza e l'adeguamento di un sistema complessivo e non di singoli porti. E' in base agli agglomerati manifatturieri ed ai centri urbani che dovrebbero essere mirate le scelte di pianificazione.

L'idea di pianificazione nazionale alla base dell'art. 29 dello "Sblocca Italia" è un'idea che corrisponde alle esigenze che abbiamo davanti.

In questi anni abbiamo visto emergere una pianificazione disordinata, promossa dalle diverse Autorità Portuali, ma anche, nei casi di porti minori, dai Comuni, che produce rischi di sovraccapacità, di duplicazione e di spreco di risorse. Riteniamo, tuttavia, che l'Italia debba certamente essere sbloccata ma anche rispettata.

Intendiamo dire che la pianificazione nazionale deve svilupparsi armonicamente, evitando di ampliare la forbice sociale ed economica fra nord e sud e fra territori centrali e periferici. Gli squilibri economici e territoriali pesano sulla ricchezza nazionale, distruggendo punti di PIL come fossero dei cataclismi permanenti.

La pianificazione infrastrutturale deve tener conto della conformazione geografica dell'Italia, ivi compresa della sua insularità. Il mercato, in realtà, ha già selezionato una gerarchia di porti e la concentrazione dei traffici è avvenuta spontaneamente. L'errore che si compie solitamente è appunto nel non considerare la portualità nazionale nel suo insieme rispetto ai diversi mercati che essa serve e che deve continuare a servire.

Attenzione. Qui non si tratta di replicare la storia dei cosiddetti "finanziamenti" a pioggia, al contrario, si tratta di costruire nuovi criteri selettivi. Questi dovranno essere intrecciati con una nuova governance amministrativa e di finanziamento dei porti che non trascuri l'indispensabile e non replicabile contributo che i porti forniscono ai vari distretti manifatturieri ed urbani, diffusi al Nord, al Centro e al Sud, su un territorio che si sviluppa in lunghezza Nord-Sud colmo di montagne e colline dalla Sicilia, passando per la Sardegna fino all'arco alpino.

I porti, in sostanza, debbono adeguarsi e dimensionarsi al proprio mercato senza mai perderlo, perché non sarebbe un porto a perdere traffico ma è un territorio a perdere ricchezza.



I porti sono per loro natura polifunzionali e polivalenti, e ciò li ha resi resistenti alla contrazione dei mercati di tanti traffici, permettendo di mantenere alto il livello dei servizi offerti, proprio perché mentre un segmento mostrava forte sofferenza, un altro riusciva a sostenersi.

La specializzazione esiste solo nei porti di transhipment, come Gioia Tauro che, non avendo nei fatti un retroterra, rappresenta un'eccezione e non la regola.

La politica infrastrutturale dovrebbe, pertanto, essere mirata su alcune linee di intervento "orizzontali" fra loro, come parte di un'unica politica di potenziamento e miglior utilizzo delle infrastrutture, sulle quali collocare priorità e finanziamenti.

Ci pare importante sottolineare questa indispensabile visione complessiva. Spesso, purtroppo, sono considerati degni di attenzione interventi faraonici con l'idea, del tutto discutibile, che essi siano volano di sviluppo in base a valutazioni di PIL prodotto dai lavori di realizzazione.

A nostro avviso, in base all'esperienza di imprese che usano e vivono quotidianamente le infrastrutture portuali, le linee di intervento potrebbero, invece, essere le seguenti:

- * **LINEA DI ESPANSIONE INFRASTRUTTURALE.** Dovrebbero essere nuove infrastrutture che ampliano l'offerta nei principali porti italiani già selezionati dal mercato.
Potrebbero essere anche nuovi progetti, ma, in questo caso, dovrebbero essere prevalentemente ed effettivamente finanziati da privati sulla base di specifiche previsioni di traffico. Per i porti che ne hanno le effettive potenzialità, l'espansione deve essere finalizzata ad impedire la marginalizzazione dell'Italia dalle rotte delle navi a pieno carico di portata superiore alle 60.000 tonnellate, ovvero delle navi portacontainer da 8.000/10.000 teu. Tali interventi ampliano il mercato dei porti che li attuano.
- * **LINEA DI ADEGUAMENTO INFRASTRUTTURALE.** Interventi, generalmente all'interno dei piani regolatori vigenti o da considerarsi come adeguamenti tecnico-funzionali, finalizzati al mantenimento del mercato dei porti interessati (dragaggi, prolungamenti, ampliamenti).
- * **LINEA DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA.** Interventi, in taluni casi anche rilevanti e complessi, ivi compresi i dragaggi, finalizzati a mantenere la funzionalità dei porti.
- * **LINEA DI RECUPERO DELLE AREE SOTTOUTILIZZATE.** Interventi al momento del tutto trascurati. Recuperare aree demaniali o di servitù militari abbandonate, per il loro riuso a fini commerciali, turistici o di interesse pubblico, grazie ad un opportuno ampliamento dei poteri delle Autorità Portuali.

Ma qualora fosse emanata una normativa a favore del riuso - come in parte già fatto nello "Sblocca Italia" per le finalità dedicate alla nautica - si dovrebbero stabilire anche norme penalizzanti per le amministrazioni che non adottassero, entro termini certi, tali misure.



In tale linea di intervento debbono essere considerate anche misure di riorganizzazione delle aree commerciali sottoutilizzate dai Concessionari, facilitando, in tal caso, la procedura di revoca delle Concessioni.

- * **LINEA DI POTENZIAMENTO DEI COLLEGAMENTI DI ULTIMO MIGLIO.** Interventi, prioritariamente ferroviari ma anche stradali, volti a fluidificare i collegamenti con le reti e le destinazioni finali.

Lo sviluppo di tale linea di intervento infrastrutturale comporta e necessita l'ampliamento delle competenze territoriali delle Autorità Portuali su aree e vie di collegamento finalizzate alle attività retroportuali.

- * **LINEA DI SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE IMMATERIALI.** Fluidificazione e digitalizzazione dei dati riferiti alle navi, merci, mezzi e persone che transitano, circolano e sostano nei nostri porti. Parliamo quindi di sportelli unici, cablaggio, port community system e di quanto altro sia necessario all'innovazione di processo dei nostri porti.

Dovrebbe essere prevista una sorta di premialità agli investimenti che aumentano efficienza a basso impatto ambientale, leva centrale di sviluppo.

LA GOVERNANCE DEI PORTI

Per potere essere attuate, le politiche di sviluppo infrastrutturale e dei traffici debbono essere accompagnate da una riforma della governance portuale.

Suo obiettivo deve essere l'autonomia amministrativa e finanziaria di innovate Autorità Portuali, alle quali deve essere restituita dignità, autorevolezza e capacità di agire.

Gli accorpamenti intesi come ampliamento delle circoscrizioni, debbono servire per fornire alle innovative Autorità Portuali la massa critica sufficiente a mobilitare risorse da **investire** nel complesso delle diverse azioni necessarie allo sviluppo infrastrutturale, a **ridurre e razionalizzare i costi** di gestione, a **pianificare in modo armonico su aree più vaste**, riducendo i doppioni ma assicurando, nel contempo, il continuo sviluppo dei sistemi locali.

Gli innovati Enti, ad ampia competenza territoriale su più porti e su aree retroportuali, dovrebbero poter avere, quindi, maggiori capacità di mobilitare risorse proprie, Comunitarie, Nazionali, Regionali e di contrarre mutui secondo un principio che coniuga **autonomia con responsabilità**.

Il principio del mantenimento del pareggio di bilancio dovrebbe essere la garanzia dell'autonomia amministrativa e dell'efficacia di quel "ordinamento speciale" del quale si è parlato.



LE IMPRESE CHIEDONO CHE I PORTI FUNZIONINO IN MODO ADEGUATO ALLE ESIGENZE DEL TRAFFICO.

Le innovative Autorità dovrebbero avere un effettivo potere di coordinamento, anche sovraordinato, dei diversi Enti e servizi in ambito portuale, con eventuale potere di surroga. Riprendendo lo spirito originario della Legge 84, questo dovrebbe sostanziarsi nella specialità di questi Enti, come Enti pianificatori, regolatori, coordinatori e promotori dello sviluppo.

In base al principio che **prima di tutto deve venire il buon funzionamento del Porto**, quanto sopra potrebbe comportare - su limitate materie esclusivamente di coordinamento organizzativo e di gestione di aree e locali di servizio - un potere di intervento e surroga anche su Amministrazioni che hanno natura statale o regionale (Ministero Sanità, Agenzia delle Dogane, Agenzie Regionali per l'ambiente e perfino Polizia di Frontiera). L'esercizio di tali poteri deve comportare anche la possibilità di spesa.

A questo proposito, tutte le misure di semplificazione e velocizzazione dei flussi delle merci che si intravedono nei verbali del Comitato Ministeriale incaricato di redigere il Piano Nazionale dei porti e della logistica, appaiono particolarmente efficaci e condivisibili.

Con rincrescimento, vorremmo tuttavia dire una parola chiara sulla grande confusione che si vede in questi giorni, alimentata dalle troppe voci contrastanti fuoriuscite dagli ambienti governativi.

Diciamo seccamente, senza equivoci, che le ipotizzate SpA non servono e sono inattuabili.

Esse non sarebbero compatibili con le funzioni di regolazione, pianificazione, regolazione e coordinamento, specie se partecipate dai privati, e non si capisce chi sarebbero gli azionisti pubblici.

Meglio sarebbe chiudere con questi diversivi ed andare avanti, seriamente, sulla linea degli enti pubblici non economici a ordinamento speciale.

Sui meccanismi di nomina dei Presidenti non ci interessa entrare. Ci limitiamo a dire che nell'attuale quadro costituzionale le Regioni debbono avere voci in capitolo così come non debbono essere mortificati i sistemi locali. In particolare bisogna tenere bene in conto delle istanze rappresentate dai Comuni.

Nei Porti gli interessi sono articolati e complessi ed è fondamentale l'assenza di conflitti. Ne sanno qualcosa in questi giorni i porti della costa occidentale degli Stati Uniti. Per questo i rappresentanti dei lavoratori e le categorie economiche debbono avere voce nei processi decisionali che riguardano i porti. Si potrebbero caso mai selezionare meglio gli atti che necessitano di passaggi obbligati in Comitato Portuale e prevedere procedure semplificate, ad esempio per le concessioni di minore entità.



Qui, come riprenderemo in seguito, non si tratta di stigmatizzare il futuro dei porti come contrapposizione fra innovatori decisionisti e demolitori del presente, e conservatori aggrappati alla specificità per mantenere rendite di posizione, corporativismi e monopoli. Questa visuale dualistica mistifica e manipola la realtà. Noi siamo innovatori e convinti sostenitori di un processo di riforma. Semplicemente non vogliamo lanciarsi a tutta velocità contro un muro per poi scoprire che ci siamo fatti molto male o addirittura siamo morti.

MERCATO E CONCORRENZA

In genere nell'Italia dei porti il dibattito sulla concorrenza funziona così: **molta concorrenza e competizione, ma sempre nel campo dove giocano altri**. Se possibile, è meglio evitare la concorrenza nel proprio campo e per gli ortodossi più fanatici della logica oligopolistica, meglio far piazza pulita dei concorrenti. Facciamo esempi tratti dai verbali del Comitato Ministeriale: il cabotaggio non vuole la concorrenza delle ferrovie, le concessioni meglio sarebbe se fossero a tempo "biblico", ecc.

La stessa idea di sdemanializzazione delle aree portuali, sottesa alla trasformazione delle Autorità portuali in SpA, nel rappresentare (forse) uno strumento di crescita degli investimenti, protende verso una restrizione certa del mercato. Pensiamo al caso di un terminalista unico che possa acquistare la propria area. Se fossimo poi dei teorici di queste materie dovremmo parlare del concetto di "mercato rilevante". Ma di quale concorrenza parliamo, all'interno del porto, fra porti, fra porti di "prossimità" o porti di rilievo internazionale?

La concorrenza genera certamente processi virtuosi di innovazione ed economicità e stimola le imprese a crescere. Bisogna però uscire dall'ipocrisia e dall'astrattezza. In tutto il mondo, il Porto, per sua natura fisica e giuridica (dogana, frontiera e security), è un **mercato regolato**.

Sappiamo quanto il mercato sia soggetto a spinte monopolistiche piuttosto che protezionistiche e sappiamo anche quanto alcune argomentazioni mascherino intenti e volontà di acquistare servizi sempre più a buon mercato dai propri subfornitori. Piuttosto, discutiamo della qualità della regolazione.

Con la Legge 84/94 il mercato delle operazioni portuali è stato liberalizzato. C'è l'Antitrust per verificare e sanzionare gli abusi di posizione dominante e la magistratura per gli abusi di stato di dipendenza economica.

Il MISE vorrebbe abolire il limite massimo stabilito per le autorizzazioni ex art.16, identificandolo come una barriera ingiustificata al mercato. Questa volontà sottintende l'elaborazione di un ragionamento reinterpreativo dell'art.16 e del nuovo comma 15 bis dell'art.17 riferito alle imprese art.16, che prevalentemente forniscono lavoro temporaneo di "fatto".



L'impresa art.16 è un'impresa autorizzata, dotata di mezzi e personale per svolgere operazioni portuali (imbarco, sbarco, trasbordo ecc) senza banchine in concessione, secondo previsioni di traffico presentate all'atto di avvio del procedimento autorizzativo.

Con il comma 7 dell'articolo 18 è stata introdotta una deroga all'obbligo di esercizio diretto della concessione da parte del terminalista e sulla base dell'art. 45 bis del Codice della Navigazione, i terminalisti, su autorizzazione dell'Ente concedente, possono subconcedere (con appalto) ad un'impresa autorizzata ex art.16 un segmento ben identificato del ciclo operativo.

A seguito in questi anni della graduale scomparsa delle banchine pubbliche nella gran parte dei principali porti italiani, l'art.16 è diventato un'impresa di subfornitura di servizi. Dunque, se proprio volessimo parlare di restrizioni al mercato in termini di barriere, una di queste è proprio la totale terminalizzazione delle banchine, che limita le opportunità delle imprese art.16.

Il comma 15 bis dell'art.17, invece, ha di fatto recepito una situazione nella quale l'impresa art.16 è diventata subfornitrice prevalente di manodopera. In altre parole, si vuole abolirne il limite massimo per avere un numero illimitato di imprese di subappalto, trasgredendo la *ratio* della norma, che stabilisce la fissazione di un limite massimo, commisurato all'effettiva capacità fisica del porto di trattenere traffici ed imprese. Forse sarebbero queste le storture del mercato sulle quali sarebbe bene intervenire

Riassumendo, il mercato delle operazioni portuali è liberalizzato; il mercato dei servizi di interesse generale è regolato attraverso gare pubbliche; l'accesso all'autorizzazione ex art.17 avviene mediante gara pubblica.

Nei servizi tecnico-nautici la concessione del servizio di rimorchio è affidato mediante gara. I servizi di ormeggio e pilotaggio, connotati in maniera esclusiva dalla sicurezza, sono soggetti a tariffe regolate a livello nazionale, come pure il rimorchio, con il concorso degli utenti e organizzati sulla base di regolamenti definiti dall'Autorità Marittima, la quale ha un potere estremamente stringente sulla organizzazione interna dei prestatori dei servizi. Come si sa, la caratteristica principale della libertà d'impresa è la libertà di organizzazione dell'attività imprenditoriale, che in questo caso non sussiste.

Il MISE è intervenuto anche sul tema delle Concessioni. I terminalisti, in questi anni hanno investito nei porti italiani oltre un miliardo di euro. Il MISE avrebbe imposto una scadenza, 31/12/2016, a tutte le concessioni assentite senza gara pubblica.

Qui la riforma dovrebbe intervenire completando la legge 84/94 con quel Regolamento applicativo dell'art.18 mai emanato, di esplicitazione, coerente con i principi comunitari, delle procedure di rilascio, dei termini di durata, dei criteri per la determinazione dei canoni e delle procedure di fine concessione per tutela di investimenti ed occupazione.



Tutto ciò se si vuole davvero rendere contendibile il mercato. Altrimenti, si proceda alla sdemanializzazione, si vendano le aree ai privati e si preparino gli uffici di collocamento a ricevere migliaia di nuove iscrizioni.

LAVORO E SICUREZZA

Nei Porti tutto si tiene; infrastrutture, governance, regolazione del mercato, lavoro portuale costituiscono un insieme molto complesso in cui una parte condiziona il tutto e viceversa, ma anche molto delicato, in cui uno spostamento incauto di un elemento può provocarne la disintegrazione del tutto. Il risultato di questo insieme si chiama sviluppo e competitività.

Ma ora, in conclusione, arriviamo al capitolo che più ci interessa da vicino.

E' inutile girarci intorno. Lo abbiamo detto, non abbiamo paura della riforma. Siamo allarmati e preoccupati per un approccio distruttivo e superficiale che, parafrasando il Ministro Lupi agli Stati Generali, rischia non solo di buttare via bambino ed acqua sporca, ma anche culla e abitazione di madre e bambino.

Le Organizzazioni Sindacali, dopo molti anni di pace sociale e relazioni industriali costruttive e virtuose nei porti, hanno proclamato lo stato di agitazione, denunciando i rischi di un mercato selvaggio e senza regole e preannunciando iniziative di lotta.

Le Associazioni del cluster marittimo oggi qui presenti, e che ringraziamo sentitamente per il loro contributo, guardano pensierose alle iniziative del Governo, sempre più confuse e contraddittorie.

Abbiamo sentito agli Stati Generali il rappresentante delle città portuali in seno all'ANCI, il Sindaco di Livorno, liquidare le preoccupazioni rappresentate dalle diverse associazioni, definendole mera espressione di rendita di posizione rispetto alla quale procedere con risolutezza, distruggendo tutto l'esistente con impeto quasi fondamentalista. Gli unici interventi che hanno assecondato tale posizione sono stati quelli di Unione petrolifera e di Confindustria.

Questa circostanza fa riflettere: ANCI, Unione Petrolifera e Confindustria usano i porti senza viverli. Sulle navi, per le norme internazionali, compare sempre a caratteri cubitali la scritta *safety first*, che significa "prima di tutto la sicurezza".

Chi usa i porti senza viverli comprende poco il senso di quel monito. Vogliamo ringraziare l'Ammiraglio Angrisano, Comandante Generale della Guardia Costiera, per essere qui con noi. Il Corpo delle Capitanerie di Porto rende al Paese un servizio prezioso e silenzioso, che sta rischiando di venir meno per la perdita, nell'orizzonte delle affermazioni del Governo, della gerarchia dei principi che mettono al primo posto dignità e solidarietà.

I recenti gravissimi sinistri marittimi e le drammatiche vicende dei migranti naufraghi al largo di Lampedusa mettono in primo piano il sistema della sicurezza marittima italiana, senza che a



nostro avviso si possa metterlo in discussione, basato sulla sinergia fra l'Autorità Marittima ed i servizi tecnico-nautici.

Il pericolo è costantemente in agguato, il mare è questo. Ma la sinergia, fra i diversi attori della sicurezza marittima, rende sicure le centinaia di migliaia di manovre in entrata ed uscita in tutti i porti italiani, consentendo la circolazione delle merci ed anche il nostro lavoro di imprese in tutte le stagioni e in tutti i giorni dell'anno.

L'attacco senza precedenti ai servizi tecnico-nautici è attacco a questo sistema di garanzia dell'interesse generale. Piloti, ormeggiatori e rimorchiatori rappresentano un'eccellenza del nostro Paese.

Saremmo tentati di dire: *“accomodatevi, fate pure come a casa vostra, prendetevi i porti e distruggete un sistema che giudicate obsoleto, corporativo, inefficiente”*.

Ma il senso di responsabilità ci impone di tenere la barra dritta e di cercare ancora una volta di ragionare, pur davanti a posizioni tanto estreme e superficiali da rasentare la pura provocazione. Forse, se tali posizioni non venissero dal Governo, potremmo liquidare tutto con un sorriso.

Proviamo a dare un po' di nobiltà ad una discussione che in realtà non è per niente nobile, fingendo che il tema sia se davvero esista una “specialità” dell'ambito portuale che giustifichi forme specifiche di regolazione per talune attività, segnatamente il lavoro portuale ed i servizi tecnico-nautici.

La proposta di abolire l'art.17 è una proposta sbagliata e destinata a gravare negativamente sul funzionamento dei porti e sui costi dei terminalisti. L'ambito portuale, del quale abbiamo già sottolineato le peculiari caratteristiche giuridico-amministrative, è un ambiente di lavoro dove gli elementi “mare” e “nave” determinano, strutturalmente, un'assoluta specialità. Non è un caso se il Diritto della navigazione è un ordinamento speciale, basato appunto sul “fatto tecnico della navigazione”.

Vi è una corrente di pensiero, per la verità non molto nuova, che considera la specialità un pretesto infondato per giustificare privilegi e monopoli.

Nel caso dell'art.17 questa teoria, di per sé sbagliata ed infondata, non coglie nel segno. La fornitura di prestazioni dell'art.17 non è obbligatoria. Per ragioni di security e safety, di specializzazione e di formazione professionale l'art.17 è necessariamente un'organizzazione stabile; e se funziona così in tutti i Porti del mondo, forse una ragione ci sarà.

Il lavoro a bordo e sul piazzale, l'organizzazione del lavoro basata sull'interfaccia mai uguale a se stessa nave-banchina, sulla instabilità delle condizioni meteo-marine, sugli orari di arrivo nave e sulle diverse merceologie, rendono il lavoro portuale segnato strutturalmente dalla variabilità e dalla flessibilità, che solo l'esperienza specifica portuale e la formazione del personale riescono a controllare e mantenere all'interno di un processo organizzativo ordinato e funzionante.



Sul piano delle mansioni del personale, la variabilità organizzativa comporta l'esigenza di una fortissima polivalenza, che non ha eguali in altre attività. Le stesse mansioni di conduzione di mezzi meccanici (pale e carrelli), che possono essere utilizzati anche in altre attività "terrestri", se rese nell'ambito portuale comportano un livello peculiare di attenzione e di modalità organizzative specifiche.

Chi conosce i porti sa bene che non si potrebbe mai catapultare un lavoratore impiegato in un cantiere o in un magazzino a lavorare in un porto, **senza aumentare incontrollatamente il rischio di incidenti sul lavoro** a meno che esso non compia un percorso di specifica formazione.

La stessa attività di movimentazione dei container, che è quella che più richiama un modello organizzativo standardizzato di tipo industriale, è soggetta a forti elementi di variabilità ed il gigantismo navale, scaricando le conseguenze delle economie di scala dei vettori sull'organizzazione di terra con enorme dispiego di mezzi e uomini, non diminuirà, ma necessariamente aumenterà la variabilità organizzativa del lavoro portuale.

I Porti del Nord Europa si stanno interrogando sulle conseguenze organizzative degli scali delle meganavi e vi sono autorevoli studi che evidenziano come la puntualità delle navi container sia sempre più incerta. Meganavi e ritardi sono fattori che aumentano la variabilità del lavoro.

Altro fenomeno di difficoltà gestionale rilevante nei terminal container è la concentrazione di traffico nei giorni del week-end, che rende impossibile affrontare il momento di picco di congestione con il solo personale dei terminal. Questi fenomeni rendono complessa la stessa determinazione numerica degli organici dei terminalisti e dell'art.17.

Per le altre attività che si svolgono nei porti, dalle rinfuse ai rotabili, dai project cargo alle merci varie, le considerazioni fatte sulla variabilità si moltiplicano. I porti italiani non movimentano solo container.

Crediamo che ci si dovrebbe rassegnare una volta per tutte alla necessità dell'esistenza di un soggetto nei porti che abbia la funzione di integrare in modo specializzato e produttivo l'organizzazione dei terminalisti e delle imprese portuali.

La Riforma è un momento per affrontare le criticità che ci sono. Non tutto sta funzionando. Siamo i primi a guardare in faccia la realtà ed a voler trovare delle soluzioni.

Molte imprese ex art.17 sono in difficoltà, specialmente finanziarie. Con la Legge di Stabilità dello scorso anno, nell'art.17 venne introdotto il comma 15 bis; una norma certamente frettolosa, che, come detto in precedenza, contiene una formulazione a dir poco ambigua sulla funzione degli art.16. Occorre mettere mano a quella norma ed affrontare le criticità che stanno vivendo le imprese e le agenzie ex art.17.

Anche noi, come gli organizzatori di un convegno sul lavoro portuale tenuto a Genova in dicembre scorso, vogliamo guardare alle più avanzate esperienze Europee.



Ci chiediamo come si possa affrontare un tema così delicato come quello del lavoro portuale, senza il contributo dei Sindacati, delle imprese associate ANCIPI e non, dei terminalisti.

Ci chiediamo come sia possibile confondere il consociativismo, che ha procurato non pochi danni nel passato, con la concertazione, che è lo strumento principale di qualsiasi democrazia.

A nostro avviso, il futuro dell'art.17 risiede nella crescita formativa e nella specializzazione del lavoro portuale, in un sistema tariffario che riconosca le sue peculiarità organizzative e la funzione, riconosciuta dall'intero sistema delle imprese portuali, in materia di formazione professionale.

Sappiamo che a Genova fu proposta anche l'idea di considerare l'art.17 quale soggetto titolare di obblighi di servizio di interesse generale. Abbiamo visto interpretazioni ministeriali, a livello di Direzione Generale dei Porti, secondo le quali lo svolgimento di una gara pubblica per l'accesso all'autorizzazione conferisce una forte connotazione pubblicistica all'art.17. E' una discussione da approfondire.

Come ANCIPI non abbiamo soluzioni precostituite, ma vorremmo avere una sede di discussione seria dei nostri problemi e delle nostre prospettive. Guardando al futuro vogliamo segnalare un ultimo tema.

I nostri lavoratori, lo abbiamo detto, sono giovani ma, con le attuali regole pensionistiche, dovranno lavorare fino ai 67 anni ed oltre. Questo è incompatibile con il lavoro portuale. E' un problema ovviamente non solo nostro ma anche dei terminalisti e di tutte le imprese in cui si svolgono mansioni fisiche usuranti. Dobbiamo assolutamente individuare possibili soluzioni, con le parti sociali ed il governo, affinché, entro 10/15 anni non si arrivi ad una vera e propria emergenza sociale.

Concludiamo con un ringraziamento per l'attenzione e l'interesse dimostrato nel leggerci fino a qui. Sinceramente non sappiamo che cosa farà il Governo, se quello di cui ci hanno portato a discutere oggi sarà davvero oggetto di iniziativa legislativa oppure se fra Via Nomentana e Palazzo Chigi le cose cambieranno ancora.

Una sola cosa ora è certa; ed è la nostra percezione di smarrimento e confusione che aleggia nei porti italiani.

Nel salutare i Senatori e gli Onorevoli che tanto hanno lavorato per dare al settore una riforma coerente e condivisa e che ci onorano della loro presenza, vogliamo dire loro che continuiamo a credere nella centralità del Parlamento, il luogo più alto della nostra democrazia.

Concludiamo con l'auspicio che il Parlamento, cui spetta il potere di fare le leggi, sappia, ancora una volta, esercitare il potere legislativo con saggezza e lungimiranza.