

Sistemi di Logistica *la newsletter*

Supplemento a «Sistemi di Logistica», trimestrale on line di economia della logistica e dei trasporti diretto da Rocco Giordano

SISTEMI DI LOGISTICA
la newsletter

Supplemento a

SISTEMI DI LOGISTICA

Anno VIII - n. 1

Marzo 2015

Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribunale
di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale

Rocco Giordano

Direttore responsabile

Umberto Cutolo

Comitato scientifico

Alberto Amatucci
Luigi Battistelli
Andrea Boitani
Giacomo Borruso
Agostino Bruzzone
Giulio Erberto Cantarella
Fabio Carlucci
Loreto Colombo
Fabrizio Dallari
Giulio Maternini
Giuseppe Moesch
Pasquale Persico
Maurizio Riguzzi
Lanfranco Senn
Stefano Zunarelli

Segretaria di Redazione

Lisa Russo

Redazione

via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano)
Napoli
Tel. +390818332871
Fax +390813951646
segreteria.giordanoeditore@
gmail.com

Editore

Giordano Editore
via Santa Brigida, 6
80132 Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.3951646
www.roccogiordanoeditore.eu

La pianificazione della logistica tra mare e terra

N **EGLI ULTIMI TRENT'ANNI** abbiamo già contato cinque Piani trasportistici, la cui principale caratteristica distintiva è stata una denominazione diversa: Piano Generale dei Trasporti (1986), Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (2001), Piano della Logistica (2006), Piano della Mobilità (2008), Piano Nazionale della Logistica (2011), Piano della Portualità e della Logistica (2015).

Se si esclude il primo – che pur subendo le spinte dei poteri locali (moltiplicazione degli interporti e dei centri intermodali, come ai tempi delle ferrovie avevano fatto con le stazioni e a quelli del *boom* del trasporto aereo con gli aeroporti), riuscì attraverso un paio di aggiornamenti alle mutate situazioni economiche internazionali a reggere fino alla fine del secolo – tutti gli altri hanno ricalcato grosso modo gli schemi dei lavori precedenti, mettendo l'accento ora su questo ora su quel concetto, ma senza modificare sostanzialmente l'analisi sul quale era stato costruito il primo, quello che lesse per la prima volta l'Italia come una piattaforma logistica proiettata al centro del Mediterraneo, che avrebbe dovuto puntare sulle alternative modali al trasporto su gomma per far diventare il sistema dei trasporti quello che con un'efficace *slogan* fu definito un «volano dell'economia».

A questo schema, i Piani successivi, proprio con quel cambiar nome quasi a distinguerli (puntigliosamente e dispettosamente) da quelli immediatamente precedenti – e soprattutto a distinguere il ministro proponente – hanno aggiunto di volta in volta soltanto una particolare attenzione alla logistica nascente (Pier Luigi Bersani, 2001), alla logistica più matura (Pietro Lunardi, sottosegretario Paolo Uggè, 2006), alla mobilità generale di persone e merci, (Alessandro Bianchi, 2008), ancora alla logistica (Altero Matteoli, sottosegretario Mino Bartolomeo, 2011), infine alla portualità (Maurizio Lupi e Graziano Del Rio, 2013).

Questo elenco mostra, tuttavia, una curiosità che va sottolineata: a prescindere dallo «spacchettamento» o dall'«impacchettamento» dei dicasteri, soltanto i ministri – e i governi – di centro destra hanno delegato ad un sottosegretario la pianificazione del settore, il che non è di per sé segno di scarso interesse, tant'è che proprio i Piani firmati da Uggè e Giachino sono quelli andati più avanti, fermo restando che il tutto va commisurato con la durata dei governi, con la propensione a buttare a mare tutto il lavoro del Piano precedente (salvo recuperarlo, inevitabilmente, in altri modi) e, soprattutto con una pianificazione rimasta troppo a lungo e in troppa parte sulla carta.

Quest'ultimo Piano – della Portualità e della Logistica – riprende fin nel titolo un concetto affermato con chiarezza dal precedente del 2011 che intitolò uno dei suoi capitoli principali: «Quello che va bene per i porti va bene per il Paese». Che è un modo di vedere la logistica dal mare, anziché sul territorio, come – se ci si passa il paragone, storicamente un po' azzardato – gli antichi Greci, che erano grandi navigatori, costruivano i templi delle loro acropoli in posizioni rilevate nei pressi della costa per potere fin da lontano vedere i segni della loro città e riconoscere in essi il favore dei loro dei che avevano consentito il ritorno a casa.

Non vorremmo che per rincorrere la confortante testimonianza della divinità, il Piano incentrato sulla portualità desse per scontato quel che c'è (e soprattutto



*Non vorremmo
che il Piano
della Portualità desse
per scontato quello
che c'è (e soprattutto
quello che occorre)*

quel che occorre) al di là del profilo delle acropoli: il collegamento con i nodi lungo le direttrici dei flussi di merci, la risoluzione delle strettoie (i *bottleneck*, i colli di bottiglia, su cui ci richiama la stessa Unione europea) a cominciare dai valichi alpini, la scarsa e declinante «partecipazione» infrastrutturale e trasportistica del Mezzogiorno che proprio della piattaforma logistica proiettata nel Mediterraneo dovrebbe essere il molo più avanzato.

Nella pianificazione logistica del territorio certamente l'infrastruttura digitale e le tecnologie per la geolocalizzazione saranno determinanti. Si tratta di strumenti che nel 1986 non esistevano ancora, nel 2001 erano ancora balbettanti e nel 2006 cominciano a muoversi. Ma i progressi che la tecnologia ha ottenuto negli ultimi anni rendono questi sistemi sempre di più protagonisti ineludibili della programmazione del comparto dei trasporti, diventando l'anello di congiunzione fra il porto e il territorio, fra il mare e la terra.

Questo il tema evidenziato, con dovizia di particolari, durante l'evento "Le politiche per la mobilità in un sistema globale, organizzato nell'ambito della Conferenza Esri Italia 2015. La Conferenza Esri Italia è la manifestazione più articolata e completa a livello nazionale nel settore dei Sistemi Informativi Geografici. Due giorni di full immersion, aperti a tutti gli interessati, per parlare delle nuove potenzialità di questi strumenti in continuo e rapido sviluppo. L'edizione del 2015 è stata un grande successo per i numerosi partecipanti dei tanti eventi che hanno caratterizzato le due giornate: ha coinvolto l'interesse di circa 2.000 persone, provenienti da tutto il mondo. Due giorni di incontri, workshop, eventi, spazi espositivi, dedicati al potere dell'informazione geografica, nel lavoro e nella vita quotidiana. Esri Italia è da 25 anni l'azienda di riferimento in Italia per le soluzioni di geolocalizzazione.

In molti leggono le tecnologie avanzate come una sorta di divinità dei nostri tempi: certo, se riuscissero a collegare il porto al territorio, così come idealmente i templi – di Selinunte, di Paestum, di Agrigento – collegavano i naviganti della Magna Grecia alla loro terra, un'aureola di divinità le tecnologie avanzate finirebbero per guadagnarsela meritatamente. Soprattutto in Italia, dove per realizzare qualcosa ci vuole la mano di Dio. ●

Umberto CUTOLO
u.cutolo@mclink.it



CONFERENZA ESRI ITALIA 2015

Sistemi di Logistica



ESRI ITALIA e **SISTEMI DI LOGISTICA** hanno organizzato l'evento "**Le politiche della mobilità in un sistema globale**" rivolto all'approfondimento dei temi che riguardano le politiche dei trasporti "coniugate" con la lettura del territorio.

L'evento si è tenuto il **16 aprile** dalle ore **9:30** alle ore **13:00** presso l'**Erfige Palace Hotel, ROMA**.

Nel corso del dibattito sono state prese in esame testimonianze e casi studio, e si è posta attenzione all'analisi della rete infrastrutturale materiale e immateriale soprattutto sul tema della portualità.

Di seguito i temi trattati e i relatori che hanno preso parte alla conferenza:

- *I contesti di riferimento e le politiche per la portualità*, **Rocco Giordano**, Università di Salerno;
- *Il caso Rotterdam*, **Roberto Lucchi**, Esri Italia;
- *La politica italiana. La riforma possibile*, **Giacomo Borruso**, Presidente ISTIEE e Scuola Alta Formazione Mario Del Visco;
- *La riforma necessaria*, **Maurizio Maresca**, Professore ordinario di Diritto comunitario dei trasporti, Università di Udine;
- *La riforma che vorremmo*, **Pasqualino Monti**, Presidente Assoportiti;
- *Le aspettative degli operatori*, **Giovanni De Mari**, Presidente De Mari Spedizioni doganali;
- *Come ridurre i tempi di attesa nei porti*, **Cosmo Domenico Tallino**, Esperto di settore per gli aspetti doganali;
- *Il sistema dei servizi dematerializzati. La Piattaforma telematica UIRNet*, **Rodolfo De Dominicis**, Presidente e AD UIRNet.

Sul sito di Esri Italia, a questo link <http://esriurl.com/polmobil>, sono disponibili i video di tutti gli interventi.

In questa newsletter sono pubblicate le sintesi degli interventi:

www.roccogiordanoeditore.eu

www.esriitalia.it

I contesti di riferimento e le politiche per la portualità

di **ROCCO GIORDANO**

Il tema della portualità e della logistica è il tema più discusso da alcuni decenni. Se confrontiamo il nostro sistema porti con quelli di scala mondiale ci accorgiamo che i nostri ragionamenti, dibattiti, danno l'illusione di discutere del macrocosmo, salvo poi ad accorgerci che i nostri ragionamenti, le nostre discussioni sono affetti da provincialismo che non riusciamo a cancellare.

I dati a confronto sono "testimoni" affidabili dello stato di salute del settore.

Questa disaffezione alla politica dei trasporti e della logistica ha ingenerato negli operatori a ricercare la soluzione più immediata e più semplice che è stata quella di utilizzare per le proprie attività, l'adozione della clausola di resa "franco fabbrica".

Larga parte dell'industria nazionale, infatti soprattutto le PMI manifatturiere, non ha fino ad oggi sentito il bisogno di esprimere un controllo forte dei flussi dei beni e delle informazioni, né tantomeno hanno ricercato nell'efficienza dei processi logistici particolari fonti di vantaggio competitivo.

Infatti la politica economica di settore non è stata sensibilizzata sulla necessità non solo di produrre, ma di seguire i mercati.

Altro elemento di deficit è la ottimizzazione tra gli attori della supply chain.

L'integrazione della supply chain, in questi ultimi anni e nel prossimo futuro sarà l'attività "chiave" per la "collaborazione" tra imprese e tra sistemi di imprese.

L'approccio ad oggi prevalente è di "chiusura" dell'azienda verso i suoi business partner (fornitori, clienti, terzisti, etc.), con grandi difficoltà nello scambio di informazioni rilevanti tra gli attori della stessa filiera (imprese manifatturiere e distributive, operatori logistici e trasportatori).

Un Paese assemblatore e non più trasformatore deve fare della logistica la leva principale della competitività internazionale e della informazione il tema chiave della catena del valore tra i diversi operatori.

Analizzando i contributi degli attori del dibattito in corso sul tema della portualità le parole chiave di tutti gli interventi sono: **SMART, QUALITÀ, SEMPLICITÀ**, ecc.

A fronte di questa semplicità di ragionamenti le azioni che tutti richiamano sono:

- promuovere l'adozione di modelli logistici vincenti per le specifiche filiere;
- incentivazione all'outsourcing logistico;
- sviluppare la formazione professionale e la ricerca applicata al settore logistica e trasporti;
- incoraggiare lo sviluppo di standard per lo scambio di informazioni legate al flusso delle merci;
- ridurre le inefficienze dei trasporto nelle fasi di carico/scarico, diffondendo la pratica degli "appuntamenti";
- semplificare le procedure e la burocrazia.

Come si può notare i concetti restano ancora "generalisti" proprio perché mancano i capisaldi delle politiche da attuare. Il quarto principio Cartesiano è il Metodo.

Il documento, in bozza, che ci è stato sottoposto per la portualità e la logistica, come abbiamo sottolineato, manca a nostro avviso del metodo di approccio ai temi rilevanti che ci resta da affrontare e che sono:

- politiche di macroaree, qualunque esse siano;
- i porti insieme ai valichi sono le "porte" del mondo;
- il Mezzogiorno d'Italia resta valida piattaforma fisica per la logistica nel Mediterraneo, area su cui gioca la "partita" economica dei flussi di scala mondiale;
- il Corridoio 1 non può essere interrotto a Napoli;
- e così via.

A questi obiettivi di carattere generale vanno aggiunti:

- recuperare centinaia di migliaia di contenitori – destinati al nostro Paese ed alle Regioni limitrofe – che invece scelgono di arrivare ai porti del Nord Europa più competitivi.

Per questo occorre anche una valida retroportualità italiana per l'efficienza dei traffici. I vantaggi economici stimati variano da 2 a 4 miliardi di Euro.

Bisogna puntare non sulle banchine ma sui fronti portuali, non sulle piattaforme telematiche ma sulla Piattaforma telematica nazionale. La competitività che vogliamo è così sintetizzabile:

- razionalizzazione il potenziamento delle infrastrutture materiali e immateriali all'interno ed all'esterno ai porti;



Le macroaree logistiche restano il modo corretto di programmare e pianificare





Un quadro normativo che produce profonde disarmonie polverizza le competenze e spalma le responsabilità

- attuazione della riforma portuale per adeguare la gestione dei servizi ai tempi necessari e non e quelli possibili;
- realizzazione dei progetti infrastrutturali in tempi certi e definiti, anche con project financing, adeguando e semplificando le procedure;
- verifica delle procedure per ridurre i tempi di attesa per l'imbarco e lo sbarco delle merci;
- riduzione del costo del lavoro nel settore dei trasporti e della logistica.

In questo contesto chiaro nei principi, si registra una pesante confusione dei ruoli. Occorre una chiara definizione dei ruoli delle Autorità portuali con una chiara distinzione tra le funzioni delle Autorità portuali e quelle delle Autorità marittime.

Occorre pertanto in primo luogo, nella logica delle piattaforme logistiche territoriali consolidare i poteri delle Autorità portuali – proprio in quanto enti indipendenti e neutrali – e contemporaneamente sopprimere le barriere di accesso che non siano giustificate da esigenze di protezione della sicurezza e dell'ambiente, così come si rende necessario lo sviluppo di piattaforme telematiche impostate su standard condivisi, per la gestione dei servizi.

In secondo luogo occorre definire priorità di intervento per i porti fortemente ancorati ai corridoi europei.

In terzo luogo occorre promuovere una autentica *finanza di progetto anche all'interno dei porti*, non già in competizione con le autorità portuali, ma in un clima di effettiva collaborazione.

Il tema delle risorse serve per garantire alle Autorità Portuali i finanziamenti necessari per l'ordinaria manutenzione degli impianti e le finalità di investimento delle risorse pubbliche devono essere diversamente indirizzate in relazione al ruolo che si vuole dare ai singoli fronti portuali.

Questo d'accordo con Maresca, va definito a livello centrale.

All'autonomia finanziaria devono essere associati meccanismi premianti che costituiscano incentivo ad accrescere la competitività dei singoli porti.

Ci sia consentito per concludere un richiamo alle normative.

Di fronte ad un quadro normativo che produce profonde disarmonie tra norma comunitaria, norma nazionale e norma regionale, tra diritto privato e diritto pubblico è necessario disegnare le competenze, le attività, le funzioni e cercare di rispondere alla semplice domanda "chi fa che cosa, quando e in che modo".

Un quadro normativo così articolato polverizza le competenze in una miriade di centri di potere e, conseguentemente, spalma il peso delle responsabilità su una platea indistinta di soggetti, rendendo impossibile distinguere l'efficienza, la profittabilità e la competenza dall'inefficienza, dalla diseconomicità, dalla scelta clientelare.

UN RICHIAMO ALLA SCARSA DIFFUSIONE DELLA "CULTURA LOGISTICA" E MANCANZA DI RISORSE PROFESSIONALIZZATE

La carenza sul mercato di risorse umane adeguatamente formate impedisce a molte aziende il concreto sfruttamento di tutte le potenzialità che una moderna logistica ed un'appropriata movimentazione delle merci offrono.

Inoltre, la scarsa "cultura diffusa" in materia, fa sì che la logistica sia intesa come costo o, al massimo, come servizio al cliente piuttosto che come fonte di vantaggio competitivo per l'impresa.

L'Italia oggi è il quarto più grande mercato logistico europeo, il ricorso alla terziarizzazione delle attività logistiche è relativamente poco diffuso rispetto al resto d'Europa.

La gran parte delle imprese italiane manifesta una bassa propensione alla terziarizzazione delle attività logistiche, per motivi che dipendono sia da fattori strutturali prevalenza di piccole-medie imprese che esprimono una domanda di logistica guidata dal "fattore costo", molto frammentata e molto personalizzata.

Uno tra tutti l'imaturità del mercato dei servizi, caratterizzato da un'alta frammentazione delle aziende fornitrici di servizi logistici il cui raggio d'azione è spesso limitato ad alcune aree regionali e che peraltro non sono incentivate né all'aggregazione né alla crescita dimensionale.

Questa è la rappresentazione che si registra all'interno delle Autorità Portuali italiane per la gestione dei servizi di filiera. ●

Rocco GIORDANO
roccior@libero.it

Rocco Giordano, Docente di Economia e Politica dei Trasporti e Logistica, Università di Salerno.



Il contesto nazionale ed internazionale sta cambiando velocemente

di GIACOMO BORRUSO

A scala mondiale si sta registrando un rapido sviluppo di grandi paesi emergenti, in particolare nell'area asiatica (Cina e India) che hanno modificato e modificheranno gli interscambi a scala internazionale.

Esistono, a questo punto, le premesse politiche per configurare l'Italia come piattaforma logistica, in particolare per i traffici con l'Estremo Oriente.

Vi sono, altresì, prospettive di crescente integrazione fra l'area italiana e i paesi costieri del Mar Nero, del Mediterraneo e del Nord-Africa.

Vi è la necessità e l'urgenza oggi, di operare non più per settori o comparti ma di valorizzare la politica dei trasporti e della logistica, integrando nelle politiche di settore il risparmio energetico e la riduzione delle esternalità negative.

Questo richiede la necessità di ridurre la frammentazione e l'incoerenza interna delle politiche e degli strumenti, che allo stato attuale determinano conseguenze sul trasporto delle merci e sulla logistica.

Gli assetti proprietari della portualità a scala internazionale li possiamo configurare in 5 categorie così schematizzate:

PORTI NAZIONALI: Controllo statale attraverso unità amministrative. Presenza di molte unità amministrative e bassa flessibilità. Positiva la possibilità di coordinare la costruzione di infrastrutture stradali e ferroviarie secondo i piani di sviluppo del porto. Modello presente nei porti canadesi, sudamericani, in molti porti italiani (eccetto quelli di Genova, Trieste, Venezia e Livorno) e in alcuni porti francesi.

"STATE PORTS": Porti sotto il controllo di Regioni o Province. È una via di mezzo tra i porti nazionali e i "city ports" e rappresenta gli interessi dell'area in cui sono insediati. Modello presente nei porti statunitensi e in quelli tedeschi (Amburgo e Brema).

POSITIVO: Il porto è indipendente nel suo lavoro (tranne che per i finanziamenti e la gestione ambientale).

NEGATIVO: Gran numero di attori e processi nella gestione portuale, con cali nella velocità, nella flessibilità e nell'efficienza.

"CITY PORTS": Simili al modello precedente, ma più elastici, vedono il coinvolgimento delle autorità locali.

Modello presente nei porti di: Rotterdam, Anversa, Amsterdam, Kawasaki, Yokohama, Osaka, Nagoya, Kobe, Sidney, Oslo, Göteborg, Copenhagen, Helsinki, Bristol, Chicago, Cleveland, Houston, Long Beach, Los Angeles e S. Francisco.

AUTONOMI: È il modello più utilizzato, dal momento che rappresenta la migliore soluzione per l'interesse del porto e degli operatori che lo utilizzano.

Modello presente nei porti di: Londra (Port of London Authority), Liverpool, Glasgow, Trieste, Venezia, Madras, Melbourne, Fremantle, Genova (Consorzio Autonomo del Porto di Genova).

PORTI PRIVATI: Generalmente sono gestiti da grandi organizzazioni economiche (compagnie ferroviarie, società petrolifere, etc.).

Questo tipo di modello non è ancora molto diffuso.

Sul piano gestionale gli ambiti di applicazione sono così schematizzabili:

- *Public Service Port:* modello comunemente diffuso nei porti dei Paesi in via di sviluppo.
- *Tool Port:* modello francese.
- *Landlord Port:* applicato a porti grandi e sviluppati (Rotterdam, Anversa, Ghent, Ostend, Zeebrugge).
- *Porto Privato:* di solito applicato a porti di tipo industriale (porti inglesi).

LE TERAPIE NECESSARIE

C'è la necessità oggi di una terapia d'urto per innovare i principi della politica di settore, poiché il paese non è ancora riuscito ad intervenire con soluzioni realmente efficaci tali da imprimere la necessaria svolta.

La "sclerosi istituzionale" e l'incapacità di innovare gli approcci delle politiche basate sulla conservazione dei privilegi, impediscono di imprimere decise inversioni nei trend involutivi dell'economia.

Gli strumenti istituzionali e di politica adottati sono inadatti alla situazione: vi è la necessità



Gli strumenti istituzionali e di politica sono inadatti alla situazione attuale dei porti





*Vanno definiti nuovi
principi regolatori,
gestionali, organizzativi
e finanziari*

di introdurre principi innovativi e di realizzare un patto sociale, finalizzato ad attuare un radicale cambio di rotta, a vantaggio di tutte le parti, operativamente coinvolte.

È necessario sostituire il dibattito inconcludente sulle “grandi infrastrutture di collegamento mancanti”, con una strategia di breve/medio periodo, fondata sull’innovazione rapida, ma profonda, del modello di governo e regolazione del settore.

Dovrà essere attuata una politica politicamente coraggiosa e innovativa, ma tecnicamente e finanziariamente realizzabile compiutamente entro un periodo massimo di 5 anni.

La strategia dovrà inoltre basarsi prevalentemente sulla regolazione, e non sul macro-investimento.

Un’attenzione specifica va attribuita agli investimenti micro-infrastrutturali, quali i miglioramenti delle interfacce, la soluzione dei colli di bottiglia locali (tipicamente presso i nodi o l’ultimo miglio), la riqualificazione dell’informazione disponibile agli utenti, la riduzione dei costi di transizione lungo le infrastrutture.

Tali interventi, se coordinati con logica integrata (tecnica e gestionale) lungo la catena logistica, permettono un forte aumento della capacità e del livello di servizio delle infrastrutture. Relativamente ai sistemi portuali attualmente, le infrastrutture portuali e “inland” sono inadeguate a reggere la sfida strategica del “Porto-Italia”.

Molti problemi sono creati dalle lungaggini che caratterizzano la realizzazione di opere infrastrutturali.

Per le opere marittime risulterebbe opportuno incorporare nella progettazione le procedure di VIA e non collocarle ex post.

Sarebbe auspicabile che venisse data attuazione effettiva a quanto previsto dalla Finanziaria 2007, applicando l’autonomia fiscale portuale, al fine di trattenere, e investire localmente, quote di dazi riscossi sulle merci importate.

Il fulcro della strategia per il trasporto delle merci deve fondarsi sulla regolazione, ma va applicato attraverso le reti di infrastrutture

Le infrastrutture, opportunamente regolate per il raggiungimento di obiettivi di interesse generale, costituiscono, infatti, un eccellente “tramite”, attraverso il quale far fluire e trasmettere i segnali della politica dei trasporti

I canoni di accesso e la loro redistribuzione, la fiscalità e i meccanismi di regolazione degli investimenti, ma anche le semplici norme amministrative per l’accesso, rappresentano strumenti per incentivare l’efficienza nell’uso delle risorse di rete, per ottimizzare i modelli di utilizzo della capacità.

L’USO DELLE RETI

Obiettivo primario della politica di regolazione del sistema dovrà essere un equilibrato “ottimo sociale” nell’efficienza d’uso delle capacità complessive, disponibili per il trasporto delle merci.

Sarà, quindi, necessario incentivare sia i gestori di infrastruttura che gli utilizzatori e i produttori di servizi, alla massima razionalizzazione dell’uso della capacità esistente e, quindi, alla riduzione delle esternalità negative.

Ai fini della regolazione e della incentivazione, le infrastrutture debbono venir concepite come un “continuum” connesso, rispecchiando così il modo di utilizzo da parte dell’utenza.

Sarà possibile, in tal modo, ridurre la pleora di provvedimenti settoriali e, sulla base di principi generali, riunificare (ad esempio, nella regolazione e nella tariffazione) gli strumenti della politica, oggi dispersi in mille incentivi, disincentivi, tasse e sussidi alle categorie.

PRINCIPI PER NUOVE POLITICHE DEI TRASPORTI

Vanno definiti principi regolatori, gestionali, organizzativi e finanziari per l’efficienza del trasporto di merci e della logistica nell’uso delle reti, con particolare attenzione agli itinerari relativi alle filiere strategiche.

Si deve prevedere l’applicazione continua della regolazione lungo gli itinerari, con particolare attenzione ai problemi dell’“ultimo miglio” e dell’interfaccia, con coinvolgimento unitario dei diversi gestori e operatori dei servizi.

Va realizzato un sistema unico di incentivazioni/disincentivazioni economiche nell’uso delle reti, basato sulla tariffazione di efficienza dell’infrastruttura, per orientare (attraverso l’applicazione della telematica e dell’informatica) le scelte.

È necessario il ricorso più intenso e pervasivo ai sistemi di bonus (e malus), incentivanti l’uso socialmente ottimale di infrastrutture e servizi, e delle migliori pratiche aziendali.

Per esemplificare, le imprese di autotrasporto saranno premiate per i comportamenti virtuosi (uso di intermodalità e percorsi alternativi, ecc.), ma saranno ridotti gli aiuti generici (sussidi) non riconducibili a comportamenti efficienti.

Va data priorità alla programmazione e al finanziamento di interventi micro-infrastrutturali





Per applicare una nuova politica dei trasporti è necessario fare evolvere anche il quadro istituzionale

coordinati lungo le catene più critiche, devolvendo fondi prelevati dall'applicazione di tariffe di efficienza.

Per applicare una nuova politica dei trasporti, è necessario far evolvere il quadro istituzionale, senza, peraltro, stravolgerlo in modo radicale.

Le modifiche dei ruoli e delle competenze di regolazione, dovrebbero, infatti, limitarsi al trasporto merci (filiera strategiche) e ai relativi itinerari, senza estendersi all'intero sistema dei trasporti e senza proporre modelli di autorità unica.

Si dovrebbero, altresì rinforzare i meccanismi decisionali, ma applicando un principio di sussidiarietà nei poteri e nelle competenze.

Le nuove modalità e i nuovi poteri di regolazione verranno attivati esclusivamente con obiettivi connessi al sistema del trasporto di merci nelle filiere strategiche e solamente in quelle situazioni in cui, con la configurazione attuale, non si potrebbe attuare la regolazione in modo coerente e coordinato lungo gli itinerari, sia per la limitatezza di ambito geografico del potere regolatorio che per la frammentazione delle competenze e dei ruoli.

È necessaria anche la ridefinizione di competenze a livello periferico, per integrare il sistema sul piano territoriale e applicare localmente i principi determinati dalla "Unità di regolazione centrale".

Si potranno istituire "collegi territoriali regolatori e promotori dell'arco portuale e logistico, riferiti rispettivamente all'arco Alto Tirrenico, al Medio Tirrenico, al Basso Tirrenico/Ionico, al Medio Adriatico e all'Alto Adriatico, inglobando le polarità logistiche territoriali dell'entroterra.

Ai collegi d'arco, potrebbe risultare utile affiancare operativamente, ad un livello di minore formalità istituzionale, "agenzie di promozione logistica" sovraregionali.

Nei collegi territoriali d'arco dovranno entrare, con differenti poteri e ruoli, le autorità portuali, gli enti locali competenti su reti e servizi, i gestori delle piattaforme logistiche e delle infrastrutture (es.: Rete Ferroviaria, gestori autostradali, ANAS, ecc.).

- L'introduzione di nuovi vincoli, affiancata al varo di nuovi modelli fortemente premianti per i soggetti più capaci di evolvere in modo efficace le proprie prassi, offrirà notevoli possibilità, alle imprese più orientate al cambiamento, di raggiungere livelli più elevati di efficienza interna e, auspicabilmente, di godere di maggiori supporti economici pubblici.
- Con riferimento al settore marittimo, si debbono, in generale, incentivare i percorsi via mare rispetto a quelli terrestri, sia nel combinato strada-mare (in coordinamento con le tariffe di efficienza terrestri), che per i carichi containerizzati (tariffe di efficienza della rete ferroviaria).
- Nell'attuare la strategia di consolidamento del "Porto-Italia", vanno valorizzate le capacità disponibili (ferrovie, porti e fondali) nell'Arco-Adriatico, favorendo la penetrazione dei flussi (in particolare dall'Estremo Oriente) lungo il corridoio Adriatico, al servizio dei mercati esteri dell'Europa Centrale ed Orientale.
- È necessario, altresì, attuare mirati investimenti infrastrutturali, utilizzando la formula del PPP (Private Public Partnership), fruendo altresì dei vantaggi offerti dall'autonomia fiscale a livello portuale e di arco logistico, grazie al prelievo locale di quote del valore delle merci importate. ●

Giacomo BORRUSO

giacomo.borruso@arch.units.it

Giacomo Borruso, Docente di Economia urbana presso la Facoltà di Architettura ed Economia dei Trasporti dell'Università di Trieste, è Preside della Facoltà di Architettura, Presidente della ISTIEE e della Scuola di Alta Formazione Mario Del Visco.



Il caso Rotterdam

di **ROBERTO LUCCHI**

Il Porto di Rotterdam è esteso su un fronte di circa 40 km se lo si vede in pianta da Ovest ad Est ed è circondato da una intensa area urbana. La crescita in termini di volumi del Porto è collegata all'ottimizzazione nella gestione dei servizi, ma soprattutto ad un sapiente uso dello spazio.

All'interno del Porto la movimentazione delle merci risulta perfettamente integrata tra trasporto marittimo, stradale e ferroviario. I numeri del Porto di Rotterdam, nella scala europea è ai primi posti tra gli scali commerciali mondiali. Il punto centrale della efficienza non è quello dei volumi, ma il modo di affrontare la gestione che è quello della visione d'insieme dei diversi gruppi di lavoro che animano il Porto. A nostro avviso uno degli obiettivi principali è quello di armonizzare in un singolo sistema la visione d'insieme, ovvero attuando il concetto di **Port Maps** con 3 elementi chiave: **Smart, Qualità e Semplicità**.

Smart: inteso come la capacità di accorpate in un modulo tutto il business del Porto anche se gestito da diversi team lavorano nella struttura, dal business development alla manutenzione.

Qualità: all'interno del Porto esistono al momento una serie di sistemi informativi "dedicati" e precisamente:

- il sistema **GIS**;
- Il sistema **SAP** (per la gestione economica);
- Il sistema **Share Point** (tecnologia usata dal Porto per la condivisione dei documenti).

L'obiettivo è quindi quello di rendere accessibile le informazioni in maniera coerente in un singolo punto di accesso non solo per una sola categoria ma per l'intera catena del valore delle attività esistenti nel Porto.

Semplice: identificato come criterio di valutazione di un sistema attraverso il quale con 3 click di mouse si arriva ad ottenere la risposta ad un tipo di operazione data. Questi elementi risultano fondamentali per una sana politica degli operatori.

Concetto introdotto dal Porto è quello di **Information Products** che permette di gestire in maniera dinamica i processi decisionali relativi ad una serie di attività. L'obiettivo del sistema è quello di costruire ed esporre informazioni in modo efficace per prendere più efficacemente le decisioni.

Attualmente il progetto avviato ha un orizzonte di 10 anni ed è basato sul **Geodesign** grazie al quale, con l'utilizzo di sistemi informativi come **ArcGIS** è possibile anticipare e valutare quelli che possono essere gli effetti di un ridisegno di una parte del Porto, valutando ed anticipando i benefici e gli effetti negativi di una soluzione al posto di un'altra.

L'approccio è fondamentale per definire e costruire diversi scenari di riferimento per le politiche di investimento.

Il Porto di Rotterdam ha circa 1100 dipendenti, 800 di questi ogni giorno utilizzano questo sistema per aggiornare o consultare le informazioni, tale sistema è alla portata di tutti, infatti può essere attivato sia da cellulare che da PC.

Una delle mappe che si possono trovare nel sistema GIS permette ai gestori di attivare un processo di negoziazione ogni qual volta stanno per scadere i Lease. Altra mappa presente nel sistema è quella della batimetria con cui vengono analizzate le banchine e lo stato dei fondali in modalità real time. Questo è importante perché il Porto di Rotterdam è su un fiume e i fondali devono essere puliti molto spesso. Questo tipo di mappa ha delle implicazioni anche per le navi molto grandi che devono attendere le fasi delle maree per la navigazione. Anche i charter marittimi sono tracciati attraverso una mappa dinamica.

Questo è solo un esempio di gestione di un grande Porto! ●

Roberto LUCCHI
rlucchi@esriitalia.it



*Il concetto di Porto
MAPS si posa
su elementi chiave
Smart, Qualità
e Semplicità*

Roberto Lucchi, ESRI Italia.



La Riforma necessaria

di MAURIZIO MARESCA

In materia di porti e interporti ad oggi si sono discussi disegni di legge sia davanti alla Camera dei Deputati che al Senato della Repubblica. Parallelamente alle riforme, sono andati avanti diversi tavoli, alcuni con maggior risonanza mediatica, mentre di altri si sa poco o nulla. Da ciò emerge uno dei problemi fondamentali dell'Italia e cioè la mancanza di una vera e propria politica dei trasporti nazionale incentrata su di un atto di indirizzo preciso rispetto all'obiettivo principale che è quello di dare efficienza ai porti per migliorare la competitività delle imprese e le politiche di gestione delle Autorità portuali. Il risultato è che tutti i porti italiani messi insieme gestiscono la metà dei traffici del Porto di Rotterdam. Questo è indice del fatto che l'Italia non riesce a coprire i suoi mercati naturali che sono la Baviera, la Svizzera, l'Austria e il centro Europa che sono a 500 km da Trieste e 1200 km da Rotterdam. Con questo differenziale di distanza le aree geografiche dei mercati di interesse sono serviti dal Porto olandese e da quello di Amburgo.

Se l'Italia resta servita dai porti del nord Europa vuol dire che c'è un serio ed evidente problema di efficienza dei servizi che si traduce in maggiori tempi e maggiori costi.

La politica italiana negli anni ha consegnato una parte del mercato della portualità italiana ai porti del nord Europa, esempio più evidente è il caso della pianura Padana che pur avendo il mercato più forte d'Europa, 4° mercato europeo, non riesce ad essere servita dai porti italiani. La conquista dei porti del nord Europa sulla pianura Padana lo si comprende anche perché le ferrovie tedesche stanno mettendo basi nel nord Italia. Questo è uno dei punti su cui si sta discutendo nella riforma della portualità. L'interrogativo che ci si è posti è questo: c'è o no ancora spazio per i porti italiani ad avere un ruolo importante sui mercati europei?

Fino ad un paio d'anni fa il mondo retroportuale genovese, Alessandria, ad esempio pensava a Genova come proprio porto naturale, oggi invece si sta pensando seriamente al Porto di Anversa!

Date le visioni ci sarebbe da dire che i giochi sono fatti e che quindi l'Italia dovrebbe accontentarsi del poco che è rimasto da gestire.

La nostra convinzione viceversa è che una buona politica dei trasporti potrebbe e dovrebbe ritornare in gioco e conquistare mercati, operatori e valori di posizionamento geo-economico. Bisogna spingere affinché vengano fatti investimenti in Italia, abolendo tasse, tariffe ferroviarie di accesso alla infrastruttura ferroviaria. Queste sono le proposte vantaggiose che la Svizzera offre per attrarre investitori tanto che gli stessi italiani iniziano a trasferirsi, al di là del nord Italia, non solo per pagare il 10% di tasse, ma anche perché può operare sulla base di regole certe. Le regole devono essere cambiate e queste non possono certo essere cambiate dal presidente dell'autorità portuale.

Altro problema rilevante da affrontare è quello delle norme comunitarie che l'Italia non è quasi mai riuscita ad applicare al suo interno. Le norme comunitarie infatti sono state affrontate nel Piano della Logistica avviato dall'ex Ministro Lupi, ma senza affrontare i principi fondamentali del diritto comunitario, che non sono solo i regolamenti 1315/ 1316 attuati nel 2003. Il diritto comunitario dei porti ha almeno 20 sentenze della Corte di giustizia che a partire dal 1991 in poi ha delineato la materia.

Il diritto della portualità, non è dato dal Codice di navigazione! Per questo tema c'è il Codice della navigazione. La politica della portualità deve pensare alla liberalizzazione, soppressione delle barriere di accesso al mercato!

Non vi sono barriere d'accesso per gestire un terminale a Genova a meno che l'autorità portuale non metta delle regole per garantire il buon funzionamento del mercato, liberandosi così da tutte quelle norme vincolanti come articolo 16/17/18.

Altro problema da affrontare è quello degli investimenti. È lo Stato che decide dove investire, in relazione alle politiche ed agli obiettivi fissati. Questo è un lavoro che lo Stato può fare anche attraverso un'agenzia centrale, così come resta importante da parte dello Stato che il potere decisionale delle Autorità portuali sia assicurato applicando le regole in modo uguale anche se in forma diversa (ad esempio art. 16 che è applicato in modo diverso da porto a porto). ●

Maurizio MARESCA

maurizio.maresca@marescalex.com



*È lo Stato che decide
dove investire
in relazione
alle politiche
ed agli obiettivi*

Maurizio Maresca, Professore ordinario di Diritto comunitario dei trasporti, Università di Udine.



La Riforma che vorremmo

di PASQUALINO MONTI

Ogni ragionamento ha bisogno di un punto di partenza. Oggi partiamo dalla Legge 84/94 che ha consentito ai porti di passare dai 18.000 dipendenti ai 1300 dipendenti; ha creato nel 1994 le porte Authority che non riproducono debito e senza intaccare il debito pubblico nazionale, avendo la capacità di raccogliere quella che era una sfida a livello centrale e nazionale.

La legge 84/94 ha funzionato fino a quando esisteva una politica di sistema a livello nazionale, fino a quando le scelte di investimento, le scelte di infrastrutturazione avvenivano sulla base di norme e regole certe. In Italia è venuta a mancare successivamente una politica dei trasporti e quando si parla dei porti si limita il ragionamento alla ricerca di possibili motivazioni.

In Italia il problema non sono i porti ma la complicazione e la non semplicità di gestione dei porti. La vera battaglia che dobbiamo affrontare per facilitare l'ingresso ai mercati non sono le Authority (che lo regolamentano) ma le troppe regole, che molto spesso vengono interpretate in modo diverso all'interno di scali poco distanti tra loro. Vi è una burocrazia spaventosa, uno sdoganamento delle merci che è diventato sempre più complesso, vi è una politica di **Information Communication Technology** che non esiste e che non è esistita fino ad oggi se non grazie agli sforzi di UIRNet. Ci sono quindi una serie di condizioni che hanno portato i nostri porti a non rispondere più alle esigenze del mercato. Il punto da cui bisognerebbe partire è l'incrocio tra domanda ed offerta dalla individuazione di un'area contabile.

Esiste oggi un'area che è fatta dai mercati di consumo nuovi, che diventano sempre più numerose in un sistema globale e che oggi i nostri porti non riescono totalmente a servire quindi esiste una domanda di mercato, che fino a quando c'è stata una politica centrale di finanziamento si riusciva a rispondere; da quando quell'offerta è venuta a mancare i porti italiani hanno iniziato a perdere competitività. Ci si è ritrovati così davanti al caso in cui l'evoluzione del mercato è andata avanti velocemente ma gli scali italiani sono rimasti indietro.

Per riportarli a regime bisognerebbe ristrutturare le infrastrutture ma non ci sono i fondi. Il problema delle infrastrutture non va limitato ai soli porti ma a tutto il sistema dei trasporti ed al territorio, ecc.

Andrebbe fatto un Piano di razionalizzazione delle Autorità portuali in termini di numerosità e di funzioni e ruoli, nella logica di un sistema nazionale. Per spiegare la mancanza di sistema basta pensare che Rotterdam che ha 6 milioni di abitanti, fa nel suo Porto circa 70 milioni di bollette doganali, mentre l'Italia che ha 60 milioni di abitanti i suoi porti fanno solo 7 milioni di bollette doganali; questo dimostra che Rotterdam non consegna il suo mercato di consumo, ma aggredisce altri mercati. Tale politica è dovuta al fatto che è ben connesso con il mercato dell'Europa centrale attraverso l'intermodalità e la logistica, cosa che in Italia manca.

Durante il lavoro dei tavoli attivati per il Piano della Logistica si è valutato ciò che di immateriale serve all'Italia per rispondere alle esigenze del mercato, ed è per questo che ci si è basati su 4 pilastri:

- 1) Serve una politica nazionale a livello centrale che identifichi la progettazione e pianificazione di quello che viene richiesto dalle diverse aree produttive, che vedono a loro interno non solo il nodo dei porti ma tutto ciò che riguarda la logistica. Questo è un tema che passa attraverso un piano industriale di settore sotto il vincolo di un'attenta selezione della spesa, cosa che l'Italia ha perso di vista tanto da finanziare interventi che non hanno portato a nulla.
- 2) L'Agenzia delle dogane, lo sdoganamento delle merci è un grande problema dell'Italia, bisognerebbe prendere a modello il sistema americano agenzia unica delle dogane, un unico interlocutore quale interfaccia del mercato.

Le Port authority, che sono comunità manageriali, ai fini dell'art. 5 delle attuali leggi hanno quale proprio compito quello di aggredire il mercato, ma non hanno gli strumenti per farlo. Un manager del porto, deve avere gradi di libertà e le istituzioni nel rispetto del ruolo devono poter rispondere in termini di efficienza a quello che è il volere di una politica commerciale che il presidente del porto mette in piedi per il suo scalo.

Nell'art. 17 si parla inoltre di lavoro. La politica del lavoro è importante e va migliorata dal punto di vista dell'efficienza, ma che va anche guardata con grande attenzione occor-



Andrebbe fatto un Piano di razionalizzazione delle Autorità portuali in termini di numerosità e funzioni





*Quattro pilastri
per una nuova
governance*

- re intervenire affinché la politica del lavoro sia orientata all'efficienza in una logica di mercato, il che significa che se il lavoro esiste per 700 unità lavorative, queste devono essere 700 e non 1100!
- 3) Le Ferrovie sono un elemento importante ai fini commerciali. La politica delle ferrovie fuori dal porto deve essere uno strumento di politica dei trasporti nazionale. Non si può intervenire solo sull'Alta velocità è un errore a livello di logica commerciale.
 - 4) All'interno del porto, dal momento in cui l'Autorità portuale è limitata nel poter costituire soggetti che rispondano in termini di efficienza al mercato nelle manovre primarie e secondarie anche questo è un limite, una barriera di ingresso al mercato.

Questi i quattro punti di governance che vanno rivisti ed anche in tempi rapidi. Il Governo centrale deve poter recepire che il cluster marittimo è importante per rilanciare l'economia del Paese. ●

Pasqualino MONTI
presidenza@assoporti.it

Pasqualino Monti, Presidente Assoport.



Le Autorità portuali italiane: siamo alla svolta?

di COSMO DOMENICO
TALLINO

L'occasione di fare il punto di situazione sullo stato di salute delle Port Authority italiane e quindi lo spunto per una veloce disamina dei problemi sul tappeto e che sono all'attenzione della politica e degli addetti ai lavori ci viene data dal percorso parlamentare di un importante progetto di legge di riforma della legge 84 del 1994 che aveva introdotto e istituito le Autorità Portuali in Italia.

Per fare questo ed in estrema sintesi dobbiamo anticipare alcune parole d'ordine che come un filo d'Arianna posso esserci d'aiuto a districarci tra gli innumerevoli problemi della portualità nazionale: nanismo, carenza di una visione politico-strategica, ricerca di nuovi modelli di sviluppo.

La pubblicazione *Port Statistics 2011-2012-2013* tratta dal sito della *Rotterdam Port Authority* e che assomma i dati ufficiali provenienti da tutte le Autorità Portuali del globo, elenca nella graduatoria dei primi 20 porti al mondo per movimento merci - con esclusione del traffico container - 13 porti cinesi.

Uniche due presenze europee sono Rotterdam (8° posto) e Anversa (18°) che insieme, per tonnellaggio complessivo di merci movimentate, non assommano il tonnellaggio anche solo del primo agglomerato portuale cinese, Ningbo&Zoushan.

Se guardiamo la corrispondente classifica del traffico container, ugualmente ci troviamo di fronte ad un assoluto dominio, seppur leggermente meno schiacciante, dei porti cinesi, che piazzano nei primi venti posti solo 9 porti, con Shanghai che, da solo, movimentata quasi 37 milioni di TEU (Twenty-feet equivalent units) a fronte dei totali 29 milioni di TEU movimentati complessivamente da Rotterdam (11°), Amburgo (15°) e Anversa (16°), uniche presenze europee nella graduatoria.

Questo a livello mondiale.

Se esaminiamo, utilizzando la stessa fonte, il solo contesto continentale scopriamo che mentre Rotterdam conferma il suo dominio incontrastato nell'area europea con 440 milioni di merci movimentate nel 2013, troviamo l'unico porto italiano, nelle prime venti, Genova, al 17°, con 48,5 milioni di tonnellate.

Infine, se ci riferiamo al solo traffico contenitori, nella classifica delle Top venti, nella quale domina ugualmente Rotterdam con 11,6 milioni di TEU nel 2013, troviamo tre porti italiani, e cioè: Gioia Tauro al 9° con 3,1 milioni di TEU, Genova al 15° con 1,9 milioni di TEU e La Spezia, al 18°, con 1,3 milioni di TEU.

Le cifre ci dicono impietosamente, al di là di qualsiasi altra considerazione, che i porti italiani intercettano flussi di traffico del tutto marginali; ci confermano inoltre che buona parte delle merci che hanno come destinazione finale il mercato italiano affluiscono in porti esteri, generalmente dell'Europa settentrionale, con Rotterdam in assoluta preminenza, per poi essere avviate verso la penisola su gomma o rotaia.

Le cifre ci dicono anche che il nostro Paese, pur essendo, per la posizione geografica posseduta, quella che qualcuno ha definito una portaerei nel cuore del mediterraneo, un paese con un grande vantaggio strategico, intercetta parzialmente anche gli stessi flussi commerciali che interessano le diverse sponde del mediterraneo.

È abbastanza palese che questo stato di cose è dovuto principalmente alle molteplici criticità e insufficienze infrastrutturali di cui tutti i nodi portuali della penisola soffrono e al complessivo sottodimensionamento dei nodi marittimi italiani.

Naturalmente la soluzione può anche non essere offerta solo ed esclusivamente dall'ampliamento delle "facilities" delle maggiori aree portuali, quanto più che altro dalla costruzione di una rete di porti "specializzati" nell'accogliere particolari categorie di merci e quindi, probabilmente, dalla riduzione del numero delle attuali Autorità Portuali e dal loro accorpamento. In tal senso appare lodevole la strada intrapresa, quantomeno nelle grandi linee strategiche, dall'art. 29 del cd. "sblocca Italia" che merita sicuramente alcuni passaggi, ed, inoltre, sul terreno più direttamente operativo, pur tenendo conto ovviamente delle dimensioni e degli impatti, dall'Autorità Portuale di Civitavecchia, Fiumicino, Gaeta che ha cominciato a "specializzare" gli scali.

Un secondo spunto di riflessione quindi proviene dallo svolgimento del **dibattito politico** che si sviluppa proprio in questi mesi sul ruolo delle Autorità Portuali.

La legge 28 gennaio 1994, n. 84 ha perseguito l'armonizzazione della disciplina della governance, ed ha consentito, seppur in maniera difficoltosa e parziale, il rilancio dei porti, determinando un sistema di gestione portuale, centrato sul modello "Autorità portuale", sicuramente più rispondente alle esigenze del mercato e dei moderni traffici marittimi. Ciò ha si-



I Porti italiani
intercettano flussi
di traffico marginali





Il progetto di riforma nasce già superato dalla realtà dei fatti?

curamente prodotto una significativa crescita dei traffici e ha consentito al sistema della portualità nazionale di avviare un confronto e provare a reggere l'urto delle esigenze originate dal nuovo scenario dei traffici mondiali.

Gli assetti istituzionali ed organizzativi introdotti dalla nuova disciplina hanno decisamente contribuito a standardizzare il modello organizzativo presente nei porti nazionali, consentendo quindi di sfrondare, quanto meno in termini di eterogeneità di modelli e procedure operative, il mondo della portualità italiana da una enorme congerie di organismi poco funzionali.

Come però i numeri di prima ci suggeriscono, tuttavia, a distanza di venti anni dalla nascita, le Autorità Portuali Italiane soffrono quasi tutte di **nanismo**, di una visione localistica ed, oseremmo dire, ancora provinciale del commercio marittimo.

Per tali motivi la Commissione Lavori Pubblici e Comunicazione del Senato ha elaborato un disegno di legge di riordino sui porti commerciali.

Il provvedimento, attualmente ancora all'esame del Senato, era destinato a modificare alcuni aspetti della normativa vigente al fine dichiarato di ridare slancio alle attività portuali e al contempo armonizzare la legge 28 gennaio 1994, n. 84, alle **nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione** introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in virtù della quale la materia dei porti civili è passata alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione.

Per conseguire tale obiettivo, tuttavia, si è ritenuto, in luogo di una più spinta curvatura verso lo strumento di una public-private partnership nella gestione dei porti, di continuare ad esprimere preferenza per il modello a "gestione" prevalentemente pubblicistica, nel quale sono stati innestati interventi orientati ad una più netta distinzione delle attività da svolgere da parte del management pubblico (ossia delle Autorità portuali e marittime) rispetto a quelle riservate agli operatori privati.

Tuttavia, anche in questo caso, si rimane nel guado, non comprendendo il legislatore nazionale che, in realtà, una analisi comparata delle realtà portuali più vicine a quelle nazionali, dimostra ancor oggi cifre alla mano, che tutte le Autorità Portuali di riferimento, vedi per esempio quelle del nord Europa, possiedono un management forte, competente e snello e che non esistono ambiguità nelle competenze e nei poteri affidati; soprattutto viene dimostrato che non tutto può essere oggetto e sempre di trattativa, di concertazione, e che le scelte di piccolo cabotaggio, in un'ottica localistica e campanilistica, quelle che denotano scarso coraggio imprenditoriale e ristretta visione strategica, alla lunga, non pagano mai.

Il disegno di legge non affronta neanche il tema della cosiddetta autonomia finanziaria delle autorità portuali, mantenendo la copertura dei costi delle autorità portuali a sostanziale carico della fiscalità generale. Le Autorità Portuali sono definite come "ente pubblico non economico di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale, dotato di autonomia amministrativa ed organizzativa (...) nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla legge". In tal modo sicuramente non si incentiva una gestione imprenditoriale delle singole autorità, limitando altresì lo sviluppo di una concorrenza fra i singoli porti in una ottica di economicità dei servizi resi e di efficienza dei singoli porti.

E d'altronde come avrebbe potuto il legislatore, dopo aver ridisegnato una nuova leadership dell'Autorità Portuale senza introdurre, in buona sostanza, nessuna novità sostanziale, conservando di fatto la nomina del management alla politica, attribuire una autonomia finanziaria, figlia di una autonomia imprenditoriale, all'Autorità Portuale?

L'analisi dell'ipotesi di riforma, rimanda a una visione ancora legata ad un vecchio mondo che non esiste più da tempo; in definitiva una riforma che non affronta nessuno dei nodi critici dell'attuale status, e cioè management, poteri, autonomia, profittabilità di stampo privatistico. In definitiva, il progetto di riforma nasce già superato dalla realtà dei fatti.

Utilizziamo il passato in maniera voluta giacché con l'art. 29 del cd. Decreto "sblocca Italia" n. 133/2014, convertito in legge 11 novembre 2014 n. 164, che ho prima citato, introduce forse un cambio di passo, quando postula la redazione del Piano Strategico Nazionale della portualità e della Logistica preambolo necessario per alla riforma della legge 84. ●

Cosmo Domenico TALLINO
cosmotallino@yahoo.it

Cosmo Domenico Tallino, Esperto di settore per gli aspetti doganali.



Controlli e fluidità dei traffici: le aspettative degli operatori

di GIOVANNI DE MARI

L'armonizzazione dei controlli sulle merci che attraversano in entrata ed in uscita le frontiere esterne dell'Unione europea è oggi un obiettivo ancora lontano dal dirsi realizzato, sebbene le istituzioni di Bruxelles stiano da tempo premendo in questa direzione, costituendo essa il presupposto per la creazione di una futura dogana unica europea. Solo procedure doganali e controlli uniformi e pianificati secondo criteri comuni potranno infatti assicurare livelli equivalenti di protezione all'interno di tutto il territorio dell'Unione e prevenire i fenomeni di distorsione di traffico ai quali da tempo si assiste in Europa.

L'inserimento degli Stati membri dell'UE all'interno di un territorio doganale unico privo di barriere e di controlli interni (Unione doganale) offre infatti agli operatori la possibilità di scegliere attraverso quali Stati membri instradare le proprie merci, contando sul fatto che una volta immesse in tale spazio, esse potranno circolare liberamente senza alcuna restrizione. Se dunque alla libera circolazione non si accompagnano procedure e livelli di controllo uniformi, la competizione tra gli Stati membri volta all'attrazione dei traffici commerciali diverrà sempre più agguerrita. Questo fenomeno andrà ovviamente ad impattare negativamente soprattutto su quei Paesi che applicano livelli di controllo particolarmente rigorosi, a discapito di altri che invece adottano una visione più mercantilista del commercio, volta alla facilitazione dei traffici.

A ciò si assiste da tempo all'interno dell'Unione europea, dove a fronte di procedure doganali non completamente uniformi e di interessi e sensibilità diverse per quanto riguarda le priorità di controllo nei diversi Stati membri, si registra un frequente spostamento della domanda di traffico, in genere dai Paesi manifatturieri dell'Europa del Sud verso quelli nordeuropei, che notoriamente dispongono di infrastrutture logistiche più avanzate e procedure di controllo più spedite e meno costose.

Entro tale scenario, occorre ricordare che le dogane non sono l'unico organismo di controllo che opera alle frontiere. La loro responsabilità è condivisa con numerosi altri enti investiti di compiti ispettivi, ciascuno dei quali – intervenendo sia a monte che a valle delle catene logistiche – può condizionare fortemente la velocità di circolazione dei flussi commerciali. Se non efficientemente gestito e coordinato, il ruolo di tali organismi può dunque causare intralci a tali flussi ed accrescere i costi degli operatori, così da incentivarli a spostare i propri traffici altrove.

LO SPORTELLO UNICO DOGANALE ED IL PRE-CLEARING

Il sistema dei controlli ed il problema del coordinamento dei numerosi organi che li eseguono, rimane nel nostro Paese l'aspetto critico principale che pregiudica la competitività dell'Italia a livello internazionale. A quest'ultimo proposito, va dato atto all'Agenzia delle Dogane di essersi fatta carico dell'importanza di far convergere verso un unico contesto spazio-temporale tutte le attività di controllo sulle merci eseguite dagli enti competenti, introducendo il concetto di "sportello unico doganale", previsto dalla legge 4 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria per il 2004) ed attualmente operativo presso numerosi porti ed aeroporti italiani. La sua fattibilità presuppone tuttavia il coordinamento degli iter procedurali di numerosi enti preposti ai controlli con l'attivazione di meccanismi di interoperabilità che favoriscano lo scambio elettronico di informazioni e dati tra le piattaforme telematiche di tutte le amministrazioni coinvolte. Nonostante l'impegno profuso dall'Agenzia delle Dogane dal 2003, al momento tale interconnessione tra sistemi è stata realizzata solo con alcuni degli enti preposti ai controlli (es. tra Agenzia delle Dogane e Ministero della Salute, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero degli Affari Esteri ed in parte con il Ministero delle Politiche Agricole), ma affinché lo strumento dello sportello unico diventi effettivo occorrerà estenderla a tutte le agenzie di controllo. Per poter far ciò è necessario un forte sostegno politico. A questo proposito, bisogna fare una distinzione tra due dispositivi analoghi che da noi si usa identificare con uno stesso concetto: quello di "sportello unico doganale". Si tratta dell'"one stop shop" e del "single window".

Il "single window" è uno strumento, che assume normalmente le vesti di una piattaforma web, il quale consente la trasmissione (da parte degli operatori) e la raccolta (da parte di tutte le amministrazioni e gli enti collegati al sistema) di documenti e dati inerenti alle operazioni di commercio internazionale. Il suo scopo è evidentemente quello di evitare agli ope-



Le dogane non sono l'unico organismo di controllo. Occorre un coordinamento più forte



ratori di dover inoltrare dati e informazioni identici o del tutto analoghi a più enti, e consentire alle amministrazioni collegati al sistema di provvedere al rilascio in maniera rapida di autorizzazioni, certificazioni, nulla osta ed altri atti di tipo amministrativo collegati allo svolgimento di una operazione di commercio estero (es. un certificato di origine, una licenza di importazione o di esportazione, un nulla osta sanitario, ecc). A volte tale sistema consente anche l'attivazione di specifiche coperture assicurative sulle merci o l'effettuazione di pagamenti on line (es. di dazi od altri diritti). Ragion per cui alla piattaforma in questione sono spesso collegati, oltre alle amministrazioni pubbliche con funzioni di regolamentazione del commercio estero, anche soggetti privati quali enti assicurativi o bancari. Lo "one stop shop", viceversa, è un meccanismo che favorisce il coordinamento dei controlli eseguiti sulle merci oggetto di scambio internazionale, affinché questi avvengano nello stesso momento e, soprattutto, nello stesso luogo. In sostanza si tratta di un sistema informatico, solitamente integrato nell'ambito del *single window*, il quale individua – a seconda della tipologia di merce a cui si riferisce l'operazione di importazione o di esportazione – gli enti responsabili per i relativi controlli, trasmettendo loro una notifica ad effettuare un controllo coordinato, solitamente all'interno degli spazi doganali sotto la direzione di una "lead agency", che nel caso dell'Italia è stata riconosciuta dalla soprarichiamata legge 4 dicembre 2003 n. 350 nelle dogane.

SOLUZIONI A CONFRONTO

In Italia fino ad oggi l'attenzione si è concentrata principalmente sull'implementazione del *single window*, quando invece sarebbe maggiormente utile ottenere lo *one stop shop*, visto lo stato di frammentarietà e di segmentazione che caratterizza i vari organi addetti ai controlli, come accennato più sopra. Oltre ai controlli eseguiti dalle autorità doganali, esistono infatti i controlli sanitari, fitosanitari, veterinari, ambientali, di sicurezza e così via, ciascuno dei quali è affidato ad un'autorità diversa. E poiché in Italia operano circa una ventina di enti che intervengono autonomamente e senza nessun coordinamento fra loro nella catena dei controlli sulle merci importate ed esportate, la ritardata implementazione del *customs one stop shop* rischia di causare un'esposizione eccessiva dei nostri punti di ingresso e di uscita delle merci (porti, aeroporti, interporti) alla concorrenza degli altri scali dell'Unione europea, finendo con l'aggravare quel gap strutturale ed organizzativo che da tempo affligge il nostro Paese.

Tale sistema invece, allo stato attuale è ancora incompleto, in quanto consente unicamente di conoscere, all'atto della trasmissione elettronica della dichiarazione doganale e della relativa documentazione a sostegno, l'esito del controllo sulle merci: a seconda dei casi, controllo documentale (CD) o verifica fisica delle merci (VM). Esso non consente invece di ottenere direttamente lo svincolo delle merci, ossia l'autorizzazione a ritirare la merce dagli spazi doganali. Questo obbliga l'operatore a recarsi fisicamente in dogana con la documentazione cartacea originale per ottenere un titolo che gli dà diritto a prelevare le merci (cd. "codice di svincolo"). Per godere appieno dei vantaggi di tale strumento, è necessario che lo Sportello Unico Doganale consenta agli operatori che trasmettono elettronicamente la documentazione doganale di ottenere come risposta dal sistema lo svincolo elettronico delle merci. Solo attraverso l'implementazione di questa soluzione si potrà infatti ottenere una significativa accelerazione dei traffici ed il decongestionamento delle strutture portuali ed aeroportuali presso le quali è attivo lo strumento.

Lo stesso vale per l'istituto dello sdoganamento anticipato (cd. "pre-clearing"), il quale andrebbe esteso a tutte le strutture (porti, aeroporti, interporti). Tale istituto si prefigge infatti di anticipare la presentazione della dichiarazione doganale rispetto ai tempi di arrivo della merce nelle strutture sopra individuate così da consentire lo sdoganamento quando la stessa è ancora in viaggio. A marzo 2014 è stata effettuata nel Porto di Genova la prima spedizione di container che ha beneficiato della procedura in questione. In seguito la procedura è stata estesa ad altri porti italiani, ma tale semplificazione andrebbe attivata al più presto presso tutti i porti italiani ed utilizzata in maniera più sistematica. Strettamente connessa a tale procedura v'è anche l'iniziativa dei "corridoi doganali", ossia canali doganali preferenziali tra lo Stato Italiano e Paesi terzi (un esempio è il corridoio Genova-Tanjin, Cina, inaugurato a novembre 2009), i quali prevedono lo sdoganamento immediato della merce a suo punto di arrivo, l'anticipazione dei controlli dai luoghi di arrivo a quelli di partenza e l'utilizzo di sigilli intelligenti per assicurare la tracciabilità della merce durante il trasporto.

Ancora, molti dei problemi che oggi penalizzano l'operatività delle imprese dal punto di vista doganale, potrebbero essere risolti attraverso misure relativamente semplici, quali ad esempio un'organizzazione più flessibile degli uffici pubblici preposti ai controlli (anche quelli diversi dagli uffici doganali: es. autorità sanitarie e veterinarie) ed un maggiore coordinamento degli orari di apertura degli stessi.





*Strutture polifunzionali
per agevolare
le attività di controllo*

Infine, un'ultima soluzione è costituita dalla istituzione nei luoghi di controllo di strutture polifunzionali, dove possono andare a collocarsi i vari enti di gestione per svolgere la loro funzione in maniera integrata. Si pensi ad esempio a centri di servizi creati dalle Autorità portuali. Emblematico è il caso di Genova, dove nel 2013 è stato lanciato il progetto del "Punto di Entrata Unificato" (PED), struttura fisica dove andranno ad installarsi tutti gli uffici che effettuano controlli documentali sulla merce in entrata od in uscita dal porto. ●

Giovanni DE MARI
gdemari@demari.it

Giovanni De Mari, *Presidente De Mari Spedizioni Doganali.*



La Piattaforma telematica nazionale UIRNet

di RODOLFO DE DOMINICIS

Parlare della logistica e della portualità in Italia, è come animare un dibattito incentrato su temi di retrospettiva. Bisogna iniziare a guardare avanti, a studiare la geografia dei flussi; domandarsi dove sono, dove vanno e quale valore creano. Rispondere a queste domande si darebbe la visione d'insieme per comprendere cosa fare e con quale piano industriale. Non esistono allo stesso tempo regole certe che consentono di delineare a priori come orientare e dove si muovono le merci: da dove provengono e da dove entrano o escono nel nostro Paese, nei nostri porti, ecc.

Per poter verificare questi aspetti le cose fondamentali da fare sono: adottare nuove regole (uguali per tutti); attuare una liberalizzazione regolata; consentire investimenti con regole uguali per tutti. Se così non fosse per i porti rischierebbero una guerra "anarchica" con scarsa possibilità di operare in una logica di sistema. Ultimo aspetto ma non ultimo per rilevanza l'utilizzo corretto dei fondi europei.

Questo è un aspetto importante. Eliminiamo questo modo di operare un po' auto referenziale che ci porta spesso ad utilizzare in maniera bizzarra i fondi europei non sottovalutare che i progetti sempre più spesso vengono presentati all'ultimo momento. Il cattivo utilizzo dei fondi europei è una delle questioni più importanti in cui si gioca gran parte della partita dell'Italia non solo dal punto di vista logistico ma di tutto lo sviluppo. La visione della logistica di insieme ci fa capire anche quali sono gli ambiti di riferimento su cui si deve andare ad impostare una nuova politica che è fatta non solo di distretti, porti e regioni. Le merci vanno dove ritengono opportuno andare e dove il livello dei servizi è più alto ed i costi più bassi.

Sotto questo aspetto, in modo schematico l'Italia è divisa in due blocchi Nord-Ovest e Nord-Est. È al di sopra dell'Arno che si ferma il PIL del Paese, tranne alcune eccezioni come l'area di Roma. Al di sotto di queste linee di frontiera c'è da realizzare un forte recupero sul piano dello sviluppo.

Tale suddivisione territoriale determina un altro problema da risolvere che è quello dei servizi ad alto valore aggiunto che gli investitori per una loro corretta valutazione devono ritrovare, non per un singolo porto o interporto (il caso Rivalta Scrivia e degli investimenti operati dalla finanza Belga è stato un caso raro). In un quadro di investimenti generale, ovvero di scala nazionale.

L'Italia è fuori da questa logica ed è per questo che bisogna creare le opportunità capaci di attirare investitori strategici che investano nelle aree (nodi-interporti-centri merci delle ferrovie e piastre logistiche) e non investitori che diventano competitori tra di loro. Questi i punti più importanti su cui ragionare. Altro elemento importante, fondamentale, per attrarre investitori è aumentare l'efficienza, realizzare le infrastrutture fisiche ma in tempi brevi e non quelli infiniti impiegati dall'Italia. I tempi lunghi degli interventi tagliano il Paese dal mercato, bisogna pertanto puntare sulle infrastrutture immateriali e sulle tecnologie che possono permettere all'Italia di tenere il passo rispetto agli altri paesi. La soluzione alternativa ai tempi lunghi delle infrastrutture fisiche è l'uso diffuso della tecnologia informatica, della telematica, degli ITS; ma anche su questi sistemi c'è stato un'enorme spreco di denaro! Il Mezzogiorno ad esempio è pieno di progetti iniziati e mai finiti. Il punto da cui partire è una revisione nazionale di ciò che deve succedere nel sistema logistico nazionale, nella gestione dei flussi informaticamente e telematicamente corretti attraverso un nucleo centrale pubblico che gestisce tali flussi di dati ed informazioni, che costituisce il database localizzato che va localizzato presso il MIT. Il nucleo centrale è la Piattaforma logistica nazionale che è prevista per legge e che opera un coordinamento senza nessuna gerarchia di ruoli ed aperta per i dati ed informazioni generati da porti, interporti e dai centri merci delle ferrovie. Tornando specificamente al tema dell'organizzazione interna del porto il Presidente dell'Autorità portuale deve dotarsi di uno strumento interno che gli permetta di tenere sotto controllo i flussi, le documentazioni, confrontandosi lato mare con chi genera i numeri, dogane e capitanerie di porto (sistemi che funzionano) e lato terra, attraverso una cinghia di trasmissione con i sistemi terrestri, a terra. Non meno importante è il sistema gestito dalle ferrovie che funziona bene perché mette insieme tutti i dati dei centri merci nazionali. Il sistema che si sta configurando non è un sistema lineare in quanto tutte queste piattaforme non comunicano tra di loro, aumentando l'entropia invece che diminuirla. Deve esserci un dispacciamento dei flussi che eviti la perdita di tempo. All'interno dei porti per migliorare la loro efficienza è necessario mettere mano a PCS avanzati che devono comunicare al meglio con il distretto economico di riferimento. Questa visione interferisce con le attuali situazioni interne ai porti soprattutto in relazione ad alcune categorie di lavoratori, che non contribuiscono alla ve-



Occorre mettere mano ai PCS per migliorare la qualità del servizio





*L'Olanda
sta realizzando
ciò che l'Italia
ha creato nel 2009*

locizzazione del flusso dei container che non devono fermarsi (perdere tempo) ma arrivare alla destinazione finale il prima possibile.

A questi problemi è tempo di trovare delle soluzioni affinché le aree italiane contendibili, in primis la Pianura Padana non vengano "prese" da altri operatori stranieri. La partita da giocare è oggi o mai più! Per la piattaforma logistica nazionale è stata fatta una gara per scegliere il gestore, in quanto la sola mano pubblica non bastava. Occorre però un mercato regolato da tariffe controllate definite in modo appropriato ed opportuno, in modo da poter essere applicabile ad un progetto di finanza di servizi finalizzato a migliorare l'economia del Paese. Il Progetto finanza per i servizi può essere applicato solo se il rischio che si corre è un rischio controllato, se invece tale rischio diventa aleatorio nessuno mai verrà ad investire ed è per questo che occorre al più presto definire delle tariffe che devono essere congrue. Occorre in pari tempo che ci sia un processo di standardizzazione di sistema. Non è pensabile che ognuno abbia un sistema che non interfaccia con altri, la standardizzazione serve a far sì che la piattaforma arrivata al punto da poter essere gestita da un raggruppamento privato, ma sotto strettissimo controllo della mano pubblica, si possa riferire a procedure che sono il più possibile standardizzate che non vuol dire tutte uguali. Si è scelto al momento il promotore che diventerà poi gestore nel momento in cui si saranno definite le condizioni richiamate. Per il momento i dati finiranno tutti nel database del MIT. Un cenno al Porto di Rotterdam che ha acquisito un sistema PCS, chiamato "port base", il quale serve sia il Porto di Rotterdam che quello di Amsterdam ed è quello che loro chiamano Piattaforma logistica nazionale neutrale. L'Olanda sta realizzando ciò che l'Italia ha iniziato a creare nel 2009, è partita più tardi rispetto a noi; bisogna fare in modo che non sia eroso questo vantaggio! ●

Rodolfo DE DOMINICIS

dedominicis@uirnet.it

Rodolfo De Dominicis, *Presidente e Amministratore delegato UIRNet spa.*

