CIRILLO ORLANDI
(Commissario delegato della Sinport S.p.A.- Genova)

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Quando ho conosciuto per la prima volta gli argomenti che avrei avuto l’onore di introdurre nel dibattito, ho pensato che una sola occasione, probabilmente, non sarebbe bastata ad affrontare tutti i temi richiamati nel titolo della tavola rotonda.

Poi, riflettendo sull’argomento e ricordando le esperienze degli ultimi anni, ho pensato che forse proprio oggi, da questo incontro di studio, poteva partire quella che considero la “fase due” della portualità nazionale.

Prima di parlare della “fase due”, vediamo di riassumere quale è stata la “fase uno” di riassumerla e di contextualizzare il tema, verificando in quale momento e in quale ambiente queste problematiche oggi si collocano.

Ricordavo all’amico Bucchioni, Presidente dell’Autorità Portuale di La Spezia, un convegno tenuto nel ’93 presso la locale Camera di Commercio, in cui si dibatteva del ruolo del terminalismo e dell’autorità portuale nelle more dell’elaborazione del testo di legge n. 84/94, che avrebbe poi segnato la riforma della portualità. In quell’ambito si discuteva, con l’allora Ministro dei Trasporti, Onorevole Giancarlo Tesini, sul testo della legge di riforma che si stava predisponendo e, naturalmente, come per tutte le riforme di portata veramente innovativa, le voci di assenso e di dissenso erano assolutamente trasversali, sia all’interno delle forze politiche sia all’interno delle rappresentanze imprenditoriali. Ricordo che svolsi un intervento, all’epoca, sostenendo quanto la nostra realtà portuale fosse di difficile identificazione, tanto era modesta nei volumi, nella qualità dei servizi e nella progettazione pubblica e privata; quin-
di, pretendere che un contesto di questa natura, con una capacità professionale e culturale in via di elaborazione, potesse produrre un grande testo di riforma era da considerarsi velleitario.

Concludevo con questa frase: “Produciamo una riforma e poi se da questa riforma saremo capaci di sviluppare non soltanto risultati positivi ma anche una nuova cultura d’impresa, nuova cultura di amministrazione pubblica, bene, a quel punto potremo essere pronti per sviluppare la seconda fase, la riforma della portualità”.

Questa riforma doveva indirizzarsi non soltanto, o non prevalentemente, alla sistemazione dei gravi problemi che all’epoca attanagliavano la portualità e la trasportistica nazionale, ma a costruire le condizioni per lo sviluppo di un ruolo continentale di rilievo.

All’epoca, dunque, trovavo più che soddisfacente costruire le premesse legislative per la nascita di una portualità affidabile e quantomeno capace di assumere un ruolo “visibile” in ottica continentale.

Dopo questa introduzione, vediamo cosa è cambiato da allora, e perché certi problemi oggi si possono affrontare in maniera differente. Prima di tutto il contesto.

Negli interventi che ho ascoltato nei giorni precedenti, si è ricordato alcune volte il valore dell’Italia come “piattaforma logistica” europea puntata nel Mediterraneo.

Una situazione ideale sotto il profilo strategico e allora, mi domandavo, come mai pur avendo questa grande opportunità, questo grande ruolo potenziale, la portualità italiana fosse sempre stata modesta. Non si può imputare questa marginalità soltanto all’incapacità delle classi dirigenti pubbliche o private delegate alla loro amministrazione: evidentemente, c’era qualcosa di più. Evidentemente, nella nostra analisi della realtà economica, qualche volta ci siamo fatti trascinare da “valutazioni geografiche” che non sempre coincidono con i criteri dello sviluppo economico; abbiamo cominciato allora a studiare con l’esperienza degli ultimi anni ciò che anche da noi era cambiato, all’interno di un fenomeno chiamato “globalizzazione”, nel settore del trasporto.

Rileggendo alcuni dati statistici e confrontando tra loro i differenti indicatori, si riescono a trarre elementi che servono a capire
meglio il passato e quindi ad interpretare più correttamente il presente, con qualche certezza quantitativa in più circa il ruolo che può competere al nostro Paese in una prospettiva di tipo continentale.

Ho ricostruito una tabella in cui sono presenti tre indicatori: il prodotto interno lordo, il commercio mondiale, il traffico container, tutti e tre espressi in valori di crescita percentuale annua (viene considerato come indicatore il traffico portuale per container e non in tonnellate, perché quest’ultimo è un valore disomogeneo, influenzato dalla presenza di particolari tipologie di traffico, i prodotti lapidei, piuttosto che le rinfuse liquide o le rinfuse solide, rendono il dato per tonnellaggio fuorviante).

Le aree su cui si applicano questi tre indicatori sono quelle a massimo sviluppo mondiale, vale a dire Far East, Europa occidentale, Nord America. Queste tre grandezze, prodotto interno lordo, commercio internazionale e traffico container, a partire dal 1986, crescono percentualmente per anno con valori equivalenti, compresi tra il 3 ed il 4,9 per cento. Il traffico container procede con un tasso di crescita sempre superiore al 4% ma questo indica soprattutto il crescente valore della standardizzazione nel sistema di trasporti.

Allo stesso modo vale la pena di considerare che in passato l’indicatore di riferimento usato per identificare il tasso di salute delle attività trasportistiche è stato quasi esclusivamente il prodotto interno lordo: cresce il PIL del Paese, crescono i volumi di traffico, diminuisce il PIL, diminuiscono i traffici sino a scendere a incremento negativo.

Tornando al 1986 e, considerando come detto le tre grandezze di PIL, interscambio commerciale e traffico contenitori, abbiamo quindi una forbice compresa tra il 3 ed il 5 per cento circa.

Facendo ora un salto di alcuni anni ed esaminando i dati del 1994 si nota che il PIL continua a marciare su valori che possiamo considerare tradizionali nelle aree già prese in esame, il tasso di crescita è di circa il 3.7 rispetto all’anno precedente. Il traffico container segna un eclatante 12.6% di crescita; ma questo dato non è comunque stupefacente perché in linea con un trend ormai consolidato: la containerizzazione è una modalità di trasporto che si afferma sempre di più. Vi è però un terzo dato che sorprende: l'interscambio
commerciale + 10%. Questo indicatore si sposta da livelli di equivalenza al P.I.L. a quelli più vicini al traffico container.

Nel 2000 ritroviamo poi gli stessi indicatori ormai stabilizzati sui rispettivi tassi di crescita. Si è formata però una nuova coppia: all’iniziale equivalenza PIL/commercio mondiale si sostituisce la “coppia” traffico containerizzato/interscambio commerciale, con il PIL posizionato su valori di poco superiori al 3%, gli altri due entrambi su un valore a due cifre vicino al 10%.

Vediamo di capire ciò che è accaduto in chiave trasportistica.

Nel 1980 i rapporti tra le tre grandi aree economiche Europa/Nord America, Europa/Far East, Nord America/Far East riportano queste grandezze economiche (in valori assoluti, in miliardi di dollari, nelle tre diverse relazioni). Nord America/Europa: il valore degli scambi è di 117 miliardi di dollari; nella relazione Nord America/Far East il valore è equivalente, 111 miliardi di dollari; il rapporto Europa/Far East è 61, cioè la metà.

Cosa vuol dire? Negli anni ’80 esiste un continente economico che si chiama Nord America che ha relazioni equivalenti e bilanciate con gli altri due continenti, esiste una logica bipolare verso est e verso ovest, che ha un suo centro.

Saltando i valori intermedi per non appesantire l’intervento, si arriva al 2000, dove i valori d’interscambio diventano i seguenti: Nord America/Europa: 375 miliardi di dollari; rapporti Nord America/Far East: 470 miliardi di dollari.

Cifre significative che testimoniano un forte incremento nelle relazioni commerciali ed economiche fra le due aree. Però il dato straordinario è il rapporto fra Europa e Far East, ora di grandezza equivalente, cioè di 317 miliardi di dollari.

Cosa significa? Che il mondo da bipolare è diventato tripolare, esistono tre continenti che nei rapporti tra di loro sono, in momenti differenti, il centro di questo rapporto.

L’economia dei trasporti è diventata un fattore “multicontinentale”, ed è questo l’aggettivo che uso più volentieri per rappresentare questa realtà, preferibile al termine “globalizzazione”, che non rende altrettanto identificabili i fenomeni di cui stiamo parlando.
Vediamo di capire cosa è accaduto. I valori d’interscambio commerciale sono dunque aumentati, e questo si evince facilmente dalle grandezze assolute, ma non solo, ed è ben più importante, vi è stato un riposizionamento delle grandezze economiche: l’Europa è baricentro, il *Far East* è baricentro, il nord America è baricentro.

Quale è stato per noi l’effetto? Ha provocato nella relazione Europa/Far East (e qui, viene adesso il valore della piattaforma nazionale), in questa condizione tricontinentale, una rotta che privilegia il Mediterraneo e quindi l’accesso da sud all’Europa.

Finché il nord America era l’unico baricentro, le relazioni con il continente europeo privilegiavano soprattutto i porti del nord Europa: è la relazione più semplice, più vicina ed economica.

Le relazioni Far East/Europa erano talmente modeste che in qualche misura la portualità nord-europea esercitava un’azione di richiamo, per cui anche quei volumi di traffico che potevano spettare alla portualità nazionale, venivano risucchiati verso il nord Europa.

Per quanto concerne il nostro Paese, rilevanti volumi di traffico venivano inoltre persi a causa di un’offerta portuale e trasportistica di standard talmente bassa da rendere inaffidabile il servizio offerto, e l’inaffidabilità è il rischio che la domanda teme di più.

Questa nuova condizione di relazioni multicontinentali ha generato quindi nelle relazioni Far East/Europa una domanda d’ingresso nel continente europeo, non più solo da nord, ma anche da sud.

Tuttavia le relazioni con il Far East, pur attraversando Suez, ed il Mediterraneo sono continue ad andare in buona misura nel corso dei primi cinque anni degli anni ’90 nei porti del range nord-europeo, soprattutto, Amburgo, Rotterdam e Anversa.

A partire dagli anni ’94-’95 intervengono due grandi nuovi elementi che cito non in ordine di importanza perché i due fatti hanno a mio avviso pesi equivalenti.

Il primo, la riforma della portualità (legge 84/94) e la *liberalizzazione dei servizi*, segna la nascita della figura imprenditoriale del terminalista e della nuova port authority.

Questo genera una ripresa del settore dovuta alla maggior fiducia ed a nuovi e responsabili investimenti dei privati.
Gli investimenti degli imprenditori privati ci sono sempre stati sui porti, ma la maggiore responsabilità degli investimenti è sempre stata pubblica, ora non più.

L’investitore privato spende, ed è responsabile dei suoi capitali, anzi, per poter investire, deve pagare dei canoni di concessione di pubblico demanio e quindi è doppia mente impegnato.

Il secondo grande evento, possiamo chiamarlo adeguamento infrastrutturale. In quel periodo infatti entrano in servizio due grandi infrastrutture portuali di dimensione e qualità continentale: il nuovo porto di Voltri ed il porto di Gioia Tauro.

Questi due nuovi impianti, accompagnati dalle trasformazioni generate dalla riforma fanno della portualità italiana un soggetto affidabile per qualità e dimensioni.

All’inizio degli anni ’90 il traffico in contenitori in entrata e uscita dai porti nazionali è compreso tra il 1 milione e 1 milione e mezzo di Teus e questa grandezza non ha subito significative variazioni per circa un decennio.

Attorno alla metà degli anni ’90 si assiste ad una leggera crescita, il traffico si muove tra i due milioni e i due milioni e mezzo.

Ma soltanto cinque anni dopo, nel 2000, balza quasi a 7 milioni.

C’è una progressione inspiegabile se non si ricorre a tre diverse spiegazioni: 1) i nuovi posizionamenti continentali nei rapporti economici e commerciali; 2) una radicale innovazione legislativa; 3) l’avvio di nuove grandi infrastrutture.

Bene, io credo che in quel periodo sia stata lanciata una sfida: è capace l’Italia di creare la porta sud di ingresso all’Europa? Non si tratta di sciovinismo nei confronti di altri Paesi. Per ragioni di economia del trasporto, la porta sud può essere soprattutto in Italia, con buona pace di Marsiglia e di Barcellona che possono essere considerati splendidi porti nazionali o di transhipment. Rispetto ad essi il baricentro economico dell’Europa è spostato verso nord-est, e nel nostro settore, essere fuori dal baricentro economico, anche di poche centinaia di Km, significa moltiplicare i costi del trasporto terrestre in maniera insostenibile per la competitività del porto. Se il porto di Marsiglia fosse stato realmente competitivo sotto il profilo geo-economico, il porto di La Spezia prima e quello di Genova e Voltri poi, non a-
vrebbbero potuto raggiungere in così breve tempo risultati tanto significativi, quasi tre milioni di Teus).

In Italia, questa sfida è stata raccolta. Abbiamo dimostrato, che è possibile avere una porta sud europea in Italia; adesso, bisogna operare per rafforzarla e renderla stabile.

Abbiamo questa possibilità, la portualità italiana ha risposto a questa nuova esigenza; ma questo era il dato di partenza; come si usa dire, era la condizione necessaria, ma non è sufficiente per consolidare il ruolo.

Vengo ora in breve al secondo punto. Il tema è talmente suggestivo che meriterebbe non una semplice relazione introduttiva ma un intero convegno: le autorità portuali, i servizi commerciali, i rapporti tra i vari soggetti interessati al trasporto.

Nel 1994 sono nati due nuovi soggetti: i terminalisti portuali e le autorità portuali. Senza usare troppa diplomazia, credo che la riforma portuale abbia risentito dell’urgenza dei tempi, ma anche del condizionamento dovuto ai tempi di realizzazione, che sono stati tempi “politici”. Ricordo che il primo testo di riforma portuale elaborato dall’allora Ministro Tesini, prevedeva la nascita di 6 autorità portuali, con un processo di concentrazione, quindi, che fosse capace di dare poi risposte adeguate, cioè di eliminare una delle malattie endemiche della trasportistica nazionale in tutte le sue manifestazioni: la parcellizzazione ed il “nanismo”. Questa caratteristica che, anche in scala limitatamente nazionale, genera assoluta inefficienza e inadeguatezza di offerta di servizio, quando il contesto competitivo diventa di tipo continentale può rappresentare un handicap insuperabile.

Nonostante questa evidente e semplicissima considerazione, durante il percorso legislativo e nell’attuazione della legge, le autorità portuali sono passate da 6 a 22.

Come ricordavo sopra, il principale difetto dell’impresa italiana del settore del trasporto è sempre stata la dimensione modesta.

Questa malattia endemica del settore privato ha generato una sorta di negativo effetto trascinamento anche in seno alla portualità pubblica.
Ma le grandi scelte organizzative che intervengono nella pubblica amministrazione, quando non corrispondono ai problemi effettivi del momento, creano un duplice perverso effetto: a) impediscono il formarsi di una soglia minima di competenza che consenta una adeguata capacità di pianificazione; b) creano un macro indirizzo politico-economico che influenza l’andamento del settore privato producendo per singolo porto, per singola autorità portuale un eccesso di imprese e un eccesso di offerta spesso inadeguata, nonché una competizione a rischio continuo di overdose.

Al contrario, tutta la portualità nord-europea si concentra oggi in non più di 5 o 6 porti ed in un numero ancora minore di grandi imprese terminalistiche di riferimento.

Naturalmente, anche le istituzioni pubbliche o municipali di riferimento non sono molte di più.

A rendere ancora più eclatante il fenomeno vi è lo scarto dimensionale per volumi di traffico: a fronte di un traffico nord-europeo che è circa 5 volte quello italiano, noi vantiamo un record di presenze di Authority pubbliche e di imprese private che è probabilmente più di 5 volte numeroso rispetto al nord Europa.

In ambito internazionale, sono nati alcuni (pochi) grandi gruppi specializzati nella gestione di attività terminalistiche mentre, nel nostro caso e per effetto di alcune carenze della legge di riforma, si è generata una polverizzazione dei soggetti nazionali, che non facilita certo lo sviluppo di un settore che richiede grandi capacità d’investimento: oggi la grande portualità nord europea è sostanzialmente formata da tre grandi gruppi, Eurokai per i porti di Amburgo e Breemehaven, ECT che produce tutto il traffico container del porto di Rotterdam e di Felixtowe, la terza HNN che controlla il porto di Anversa.

Ben diverso lo scenario della portualità e terminalismo italiani dove non riesco neppure a ricordare quanti siano i soggetti in campo.

Tuttavia, anche in questo settore qualcosa si è avviato.

Allora (e qui ritorno al tema) c’è forse la condizione, oggi, per elaborare un nuovo disegno di sviluppo e norme adeguate a sostenerlo. Abbiamo dimostrato di esserne capaci, abbiamo dimostra-
to, cioè, che anche in Italia certi problemi possono essere affrontati e risolti.

Si tratta ora di vedere se da questa base si può puntare al ruolo che per posizione e tradizione ci appartiene, vale a dire la leadership sud-europea della portualità.

Per fare questo abbiamo probabilmente bisogno di strumenti normativi e ordinativi nuovi.

Quando si è elaborata la legge 84/94, il contesto pubblico era rappresentato da “consorzi autonomi portuali” e da “aziende mezzi meccanici”, ovvero una presenza legata al territorio, che ha vincolato il legislatore ad una logica di tipo localistico.

Una nuova legge di riforma dovrebbe piuttosto ispirarsi non più o non soltanto alla dimensione municipalistica di un porto; questo è una porta d’ingresso che, benché collocata fisicamente in un territorio comunale, provinciale, regionale, non nasce per servire quel territorio comunale, provinciale, regionale ma è una porta d’ingresso che “apre” ad un bacino economico molto più ampio.

Ecco, credo che, nella definizione delle nuove autorità portuali e nella definizione del numero delle nuove autorità portuali, debba essere valutato non soltanto il numero dei porti esistenti o il numero delle amministrazioni, ma devono essere ricercate dimensioni che raggruppino interessi più estesi di territorio, capaci di esprimere una authority che, attraverso una politica pluriportuale, possa meglio rappresentare senza sovrapposizioni o sprechi il valore aggiunto dei servizi al trasporto verso le attività industriali e di distribuzione di quel territorio.

Prendiamo ad esempio la portualità alto tirrenica. Essa è formata sostanzialmente da 5 o 6 porti ma i più importanti fra questi distano tra di loro poche decine di miglia.

Operare una distribuzione di questi, in porti liguri ed in porti toscani, risponde forse a criteri tradizionali di ripartizione amministrativa del territorio ma certo, in termini di pianificazione, utilizzo e sviluppo dei medesimi, costituisce probabilmente una condizione di impedimento. L’infrastruttura portuale di rilevanza internazionale non può essere concepita come un servizio al territorio metropolitano che la ospita o al suo “circondario economico”, ma serve es-
senzialemente a mettere in contatto, particolarmente in un contesto economico multicontinentale bacini economici che non coincidono con aree metropolitane o regionali, ma che spesso trascendono la stessa dimensione nazionale.

Una somma di porti entro uno spazio di territorio limitatissimo dove la concorrenza tra operatori privati portuali può sommarsi a quella delle rispettive Port Authorities può causare quantomeno una diseconomica sovrapposizione di investimenti ed offerta.

Ma, più probabilmente, potrà causare una distorsione nella programmazione delle infrastrutture del territorio, uno spreco di risorse ed una competitività domestica distruttiva perché sproporzionata ad un equilibrato rapporto tra domanda e offerta. In questo senso credo che alla ridefinizione delle future Port Authorities dovrebbero concorrere gli interessi pubblici e privati deputati alla pianificazione ed allo sviluppo economico di quei territori.

La portualità italiana sarà una portualità forte se sarà capace di essere forte sul mercato interno evitando inutili sovrapposizioni.

Questa è la precondizione indispensabile per puntare ad un ruolo visibile sul più vasto mercato europeo.

Oggi un paese che ha infrastrutture e servizi di trasporto di qualità inadeguata, è un paese che perde di competitività non solo in quel campo, ma in tutto il settore economico, perché nella relazione tra attività di produzione e attività di distribuzione e di consumo la capacità di accedere a mercati, e quindi la qualità delle infrastrutture e dei trasporti, è sempre più la chiave del successo.

In altri termini, un prodotto che non riesce ad accedere facilmente ad un mercato multicontinentale, è un prodotto “perdente” ed il suo costo, per unità di prodotto, sarà condizionato, non soltanto dalla capacità manifatturiera ma anche dalla economicità dell’accesso a mercati molto più vasti.

Quindi, sulla portualità e sulla infrastrutturazione di collegamento all’interno del continente europeo, non si gioca soltanto il futuro della logistica e dei trasporti, ma anche una buona parte dell’economia del nostro Paese.

Per quanto paradossale, i riflessi economici dell’attività delle Port Authorities, potranno sempre più avere effetto economico positi-
vo o negativo sul più vasto contesto territoriale servito, piuttosto che sull’area metropolitana che ospita l’infrastruttura portuale stessa.

Per continuare con il paradosso potrebbe forse essere più opportuno che nella scelta e validazione operativa dell’Autorità Portuale un peso, se non maggiore almeno equivalente a quello del territorio portuale, fosse riservato all’espressione interessata del territorio economico di riferimento.

Non si tratta, dunque, di sostenere o meno che il numero attuale delle Autorità Portuali è troppo elevato, ma di ridefinire la competenza pianificatoria delle stesse, in rapporto con una nuova dimensione di responsabilità e finalità sul territorio economico di riferimento.

Recuperando alcuni aspetti delle indicazioni contenute nel progetto di legge originario sulla riforma portuale, non è forse riduttivo né al contrario eccessivo parlare di Autorità Portuali per alto Tirreno, alto Adriatico, medio basso Tirreno, medio basso Adriatico, isole, Sicilia e Sardegna.

Un numero di sei Autorità Portuali, organizzate per dipartimenti, potrebbe essere più che sufficiente per governare i territori che, in chiave continentale, non si possono considerare troppo vasti ma soltanto adeguati.

Occorre maturare la capacità di pianificare lo sviluppo in un contesto economico di territorio mutato con la globalizzazione dei mercati: questo è il salto culturale che a mio parere dovrebbe essere oggi effettuato per un adeguamento legislativo coerente al nuovo contesto, che eviti sovrapposizioni e che si indirizzi, invece, ad accrescere le sinergie e l’efficacia del sistema infrastrutturale portuale.

Oggi, contrariamente a quanto sostenevo nel 1993 in quel convegno-dibattito sul progetto di riforma portuale che ricordavo in apertura al mio intervento, la classe politica, l’amministrazione pubblica e il mondo dell’impresa hanno la cultura e l’esperienza per elaborare un avanzato adeguamento normativo capace di guidare lo sviluppo della portualità nazionale in prospettiva europea all’interno di un mercato globale.

È una grande opportunità e non dobbiamo lasciarcela sfuggire.
GABRIELLA PALOCCHI
(c.s.)

Grazie al dottor Orlandi: ha lanciato una sfida anche per il nostro dibattito. Il messaggio è di ottimismo, avendoci spiegato, in questa ridefinizione della globalizzazione, come l’economia multi-continental si sia aperta anche una porta verso il Sud. La prima importante esperienza è quella del porto di Genova (che, per noi è il Nord), ma Gioia Tauro è una realtà del Sud che ha attecchito in una regione dai contesti problematici. Il porto di Gioia Tauro ha avuto un grande successo e quindi, questo messaggio di speranza e di apertura della porta del Sud ci ha anche ricordato che, se vogliamo utilizzare queste opportunità, dobbiamo uscire dalla frammentazione del sistema portuale, che non permette una piena realizzazione delle potenzialità esistenti in termini sia di risorse finanziarie sia di occasioni di crescita e di sviluppo. Molto spesso è un “nanismo culturale” che non fa cogliere le opportunità economiche che abbiamo di fronte. Qualcuno pensa di mantenere il suo piccolo mondo per conservare uno status privilegiato, soffocando sul nascere iniziative economiche feconde ma, in realtà, non fa altro che perdere importanti opportunità. Dobbiamo invertire questo approccio, ed impegnarci anche noi a valorizzare gli investimenti produttivi in una logica in cui l’intervento pubblico sarà sempre più ridotto. In un clima di liberalizzazione queste opportunità nascono proprio dall’apertura verso il nuovo e dalla capacità di creare consenso attorno ad un progetto capace di razionalizzare le scelte.

La ringrazio molto dottor Orlandi per la Sua interessantissima relazione introduttiva con la quale ci siamo “calati” nella complessa realtà dei porti.

Do quindi la parola al dott. Bucchioni, Presidente dell’Autorità Portuale di La Spezia che ci parlerà dell’esperienza del porto di La Spezia anche in riferimento alla legge 84/94.