

RAPPORTI PERIODICI

OSSERVATORIO NAZIONALE SUL TRASPORTO MERCI E LA LOGISTICA



IL FUTURO DEI PORTI
E DEL LAVORO PORTUALE

15

luglio 2011



SINTESI DEL RAPPORTO

Isfort

L'Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti è stato costituito nel 1994 su iniziativa della Fondazione Banca Nazionale delle Comunicazioni, attuale azionista di maggioranza e dalle Ferrovie dello Stato. L'istituto svolge attività di ricerca, consulenza, assistenza tecnica e formazione. Oltre all'Osservatorio nazionale sul trasporto merci e la logistica, Isfort gestisce l'Osservatorio Audimob su stili e comportamenti di mobilità degli italiani e l'Osservatorio sulle Politiche per la Mobilità Urbana Sostenibile (Opmus).

Per informazioni contattare

Dania De Ascentiis

Tel. 06/852651

Fax 06/85265299

Cell. 3382837184

Email: deascentiis@isfort.it

Sito web: www.isfort.it/sito/osslog

1. La nuova frontiera

1.1. Merci, lavoro, nave, porto: alla ricerca di un equilibrio

Il porto rappresenta da sempre, agli occhi di un osservatore esterno, un luogo esotico, impenetrabile, indefinibile nei meccanismi che ne regolano il funzionamento. E nell'immaginario collettivo il duro lavoro che al suo interno si svolge ha coinciso per lungo tempo con le immagini di *Fronte del Porto*, pellicola degli anni '50 che ha connotato il lavoro in banchina come sfruttamento, caporalato e asservimento alla mafia di turno.

Oggi quel ritratto del lavoro portuale mal si attaglia all'immagine efficiente che gli scali moderni restituiscono all'esterno. L'orizzonte strategico all'interno del quale si iscrive l'evoluzione del lavoro in porto è legato, infatti, all'attitudine e alla capacità di uno scalo di accogliere le navi e di rispondere tempestivamente alle loro esigenze di carico e/o scarico merci. La tipologia di imbarcazione, la frequenza di arrivi e partenze e la varietà di merci movimentate determinano nei fatti le modalità, l'intensità e la continuità delle prestazioni dei lavoratori portuali all'interno dei singoli scali.

Nel corso dei secoli il porto e la sua gente hanno superato svolte epocali di carattere sociale, economico e politico. Si è trattato di passaggi complessi ed aspri, le cui tensioni hanno rischiato, in più di un'occasione, di schiacciare il Sistema Porto. Le turbolenze sono state superate, a costo di qualche sacrificio, grazie all'impegno di tutte le componenti del ciclo portuale.

Oggi, *le innovazioni che stanno interessando le geometrie logistiche planetarie, richiedono uno slancio e una rinnovata coesione tra le anime che compongono la scena portuale al fine di salvaguardare non solo il lavoro degli addetti all'interno del porto ma, soprattutto, di stimolare una rinnovata attenzione su tutto il mondo del lavoro nella logistica - lato mare e lato terra - valorizzando, oltre al lavoro, anche l'imprenditorialità e il know how dei lavoratori portuali che rappresentano il principale valore aggiunto che il porto garantisce al territorio che lo ospita, da un lato, e ai grandi player che lo scalano, dall'altro.*

1.2. I percorsi logistici integrati e lo sgonfiamento del lavoro portuale

La selezione del porto da scalare è una tra le tante scelte che i *global carrier* sono chiamati a compiere per costruire un *percorso logistico integrato* efficiente che inizia e finisce, spesso, molto lontano dal mare e all'interno del quale si sovrappongono una pluralità di spostamenti per terra, per aria e per mare.

L'insieme di tali percorsi rappresenta lo scheletro portante delle economie globalizzate.

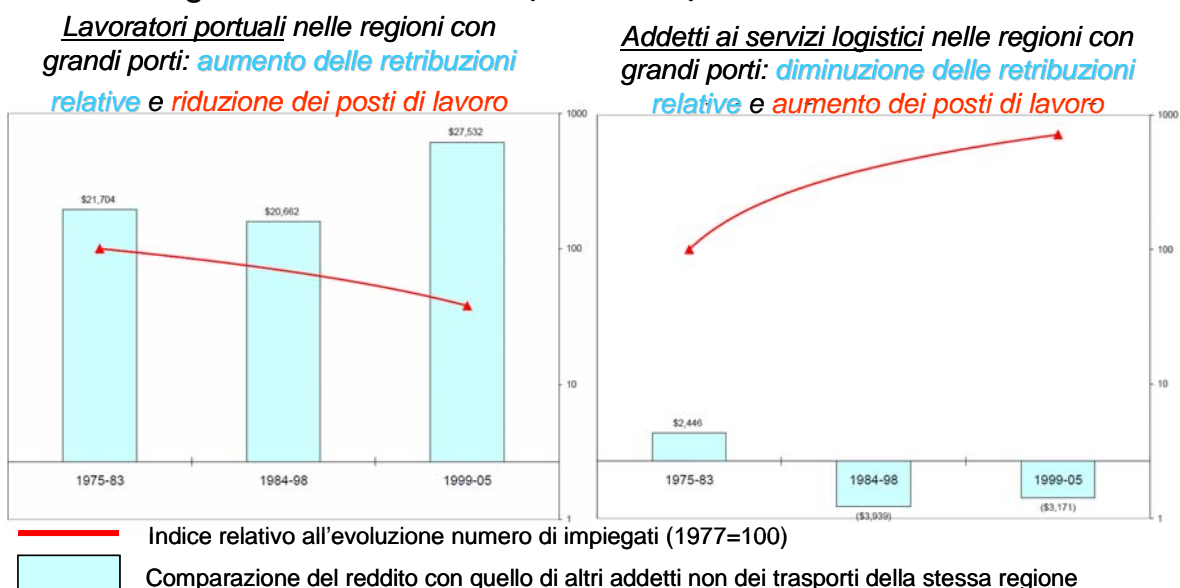
Il vantaggio competitivo di un percorso non si gioca tanto sulla localizzazione o sull'efficienza del singolo porto, ma sul valore medio dei risparmi di tempo e di costo che il percorso nel suo insieme riesce a totalizzare, cui si aggiungono l'efficacia dei servizi erogati lungo tutto il tragitto (porti, centri intermodali, aeroporti, vie di comunicazione, ecc..).

L'effetto prodotto da tali logiche globali sul lavoro portuale è stato rilevante.

A partire dagli anni '70, il lavoro portuale si è sostanzialmente contratto in tutto il mondo; l'ingresso del contenitore, la progressiva standardizzazione dei carichi e il successivo avvento dei percorsi logistici integrati quali assi portanti della globalizzazione dei mercati hanno contribuito a mutare il peso ed il valore del lavoro nelle operazioni portuali.

Peter V. Hall¹, che ha analizzato l'evoluzione del lavoro logistico nelle regioni portuali del Nord America dal 1970 al 2005, sostiene che gli addetti portuali in tale arco di tempo sono diminuiti, sebbene le loro retribuzioni siano cresciute contestualmente al livello di specializzazione e di competenza loro richieste. Nello stesso lasso di tempo, il numero degli autotrasportatori è rimasto sostanzialmente invariato e il valore del reddito da essi percepito diminuito, mentre il numero di addetti ai servizi logistici che operano nelle piattaforme esterne ai porti è risultato notevolmente aumentato (quasi decuplicati rispetto agli anni '70) ed il loro reddito, oltre a scendere di valore, è anche diventato più basso rispetto a quello riconosciuto ai pari grado negli altri settori produttivi (Fig. 1).

Fig. 1 - Evoluzione del lavoro nei percorsi logistici integrati Regioni portuali degli Stati Uniti d'America (1975-2005)



Fonte: P.V. Hall, 2009

Il lavoro portuale, dunque, si è sgonfiato ma non è scomparso, si è piuttosto trasferito al di fuori delle aree portuali demaniali. L'elevata specializzazione degli operatori portuali rimasti è infatti tutta concentrata a rendere più agili e rapide le procedure di scarico/carico e di ingresso/uscita delle merci dal porto.

1.3. Di quanti porti ha bisogno il Paese?

La straordinaria posizione baricentrica dell'Italia e dei suoi molti porti rispetto alle principali linee marittime di collegamento *East-bound* e *West-bound* che attraversano il Mediterraneo, ha stimolato - ormai da qualche anno - la fantasia di esperti, di enti di ricerca (tra cui l'Isfort), di politici e di amministratori sulle potenzialità della cosiddetta "Piattaforma logistica italiana".

Mentre l'*intelligenza* si prodigava a tracciare linee, stimare flussi, progettare infrastrutture, programmare l'attivazione di servizi intermodali volti a sottrarre il traffico ai porti del Nord Europa per la conquista dei servizi logistici continentali (senza mai arrivare all'implementazione di quanto stabilito sulla carta), il sistema dei porti italiani

¹ Professore in *Programmi di Studi Urbani* alla Simon Fraser University di Vancouver (Canada).

non si è trasformato in una piattaforma logistica intercontinentale integrata, in parte perché tale ipotesi richiedeva investimenti rilevanti che né il pubblico, né il privato sono stati in grado di mobilitare, ma anche perché forse non era poi così necessario farlo.

I porti in Italia sono sempre stati (e continuano ad essere) il principale *gate* di rifornimento energetico di un Paese “energivoro”, ma povero di risorse proprie. I porti in questo senso non hanno mai rinunciato al loro ruolo, rifornendo famiglie e imprese della energia necessaria e supportando lo scambio internazionale di materie prime, semi lavorati e prodotti finiti. Mantenendo salda questa vocazione la rete dei Porti nazionali ha seguito ed alimentato l'evoluzione industriale del Paese mettendosi al servizio, prima, della grande industria e, in seguito, di quel tessuto capillare di piccole e di medie imprese, per lo più concentrate nei quadranti centrale e settentrionale della penisola, che colloca l'Italia ai vertici delle classifiche europee ed internazionali del commercio estero.

I porti sono a servizio dei territori collocati nelle loro immediate vicinanze. Le merci sbarcate hanno come origine o destinazione finale i territori limitrofi: oltre l'80% dei *container* transitati nel porto di Genova raggiunge Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, mentre il resto della merce viene suddiviso soprattutto tra territorio ligure, piemontese e Valle d'Aosta (la sola Lombardia assorbe circa la metà dei container); nel porto di Napoli circa il 65% delle merci ha come origine o destinazione il territorio regionale e la restante quota si distribuisce tra le regioni contermini; mentre i contenitori sbarcati nel porto di La Spezia sono diretti per il 28% diretti in Lombardia, per il 26% in Emilia Romagna, per il 15% in Toscana, per il 12,6% in Veneto, per l'8,6% in Liguria, per il 5,3% in Piemonte e solo per il 4,5% verso altre destinazioni soprattutto nazionali.

Nel segmento dei contenitori si assiste tuttavia ad un discreto concentramento dei traffici. Nell'anno passato i contenitori sbarcati nei porti italiani, al netto dei traffici dei porti di *transshipment* (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari), sono stati meno di 6 milioni (5.777.300 TEU) e circa sette container su dieci (il 67,5% di tale traffico) sono stati movimentati nel quadrante tirrenico settentrionale (Savona-Vado, Genova, La Spezia, Livorno). Il resto dei contenitori è risultato diretto verso altri quadranti: il 14% nel Tirreno centro-meridionale (Civitavecchia, Napoli e Salerno); l'11,7% nell'Adriatico settentrionale (Venezia, Monfalcone e Trieste); il 5,1% nell'Adriatico centro-meridionale (Ravenna, Ancona, Bari e Brindisi). La distribuzione dei contenitori sembra, dunque, seguire la geografia industriale del Paese² (Fig. 2) e si mostra attratta dalle aree dove più elevata è la domanda di trasporto.

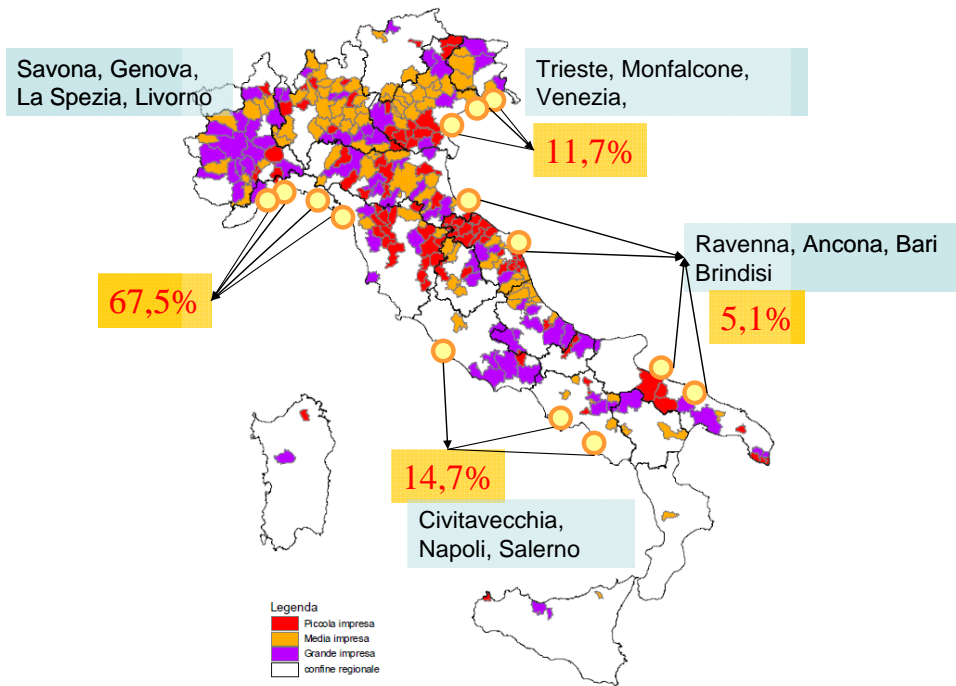
L'articolazione del resto del traffico non containerizzato (RO-RO³ in particolare) sembrerebbe, al contrario, essere influenzata dalla concentrazione degli insediamenti umani (Fig 3).

Guardando ancora la distribuzione del traffico di merci trasportate in modalità RO-RO, i porti della zona centrale e meridionale dell'Adriatico, così come tutta l'area centrale e meridionale del Tirreno (da Salerno a Civitavecchia), fanno registrare valori di traffico niente affatto residuali (come accade per i container) ma, al contrario, piuttosto interessanti.

² I sistemi locali del lavoro 2001 dell'Istat. I sistemi locali del lavoro sono ottenuti da aggregazioni di comuni a partire dai dati relativi al pendolarismo dei componenti delle famiglie per motivi di lavoro ricavati dagli appositi quesiti posti nel Censimento Generale della Popolazione del 2001.

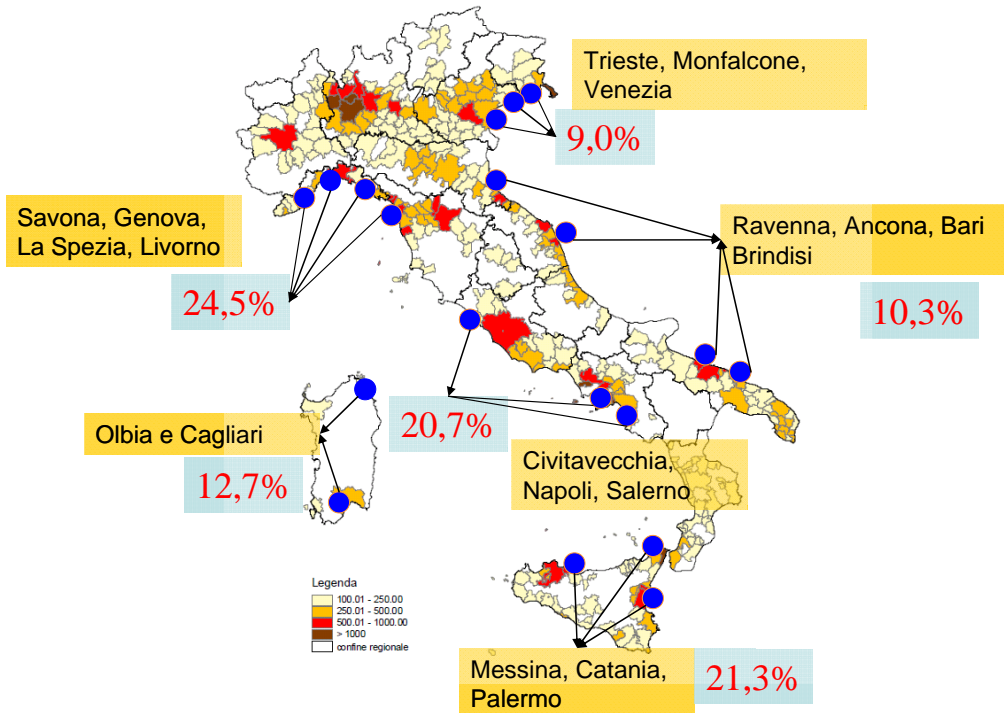
³ Si tratta dell'acronimo del termine tecnico inglese Roll Off – Roll On che indica la modalità di carico dei camion e dei semirimorchi direttamente nella stiva dei traghetti senza l'ausilio di mezzi meccanici, per l'appunto solo grazie allo scivolamento delle ruote dei camion stessi o delle ralle per i semirimorchi.

Fig. 2 – Ripartizione dei transiti contenitori nei porti italiani al netto dei porti di *Transshipment* e collocazione dei Sistemi Locali del Lavoro di Grande, Media e Piccola Impresa (2010)



Fonte: elaborazione Isfort su dati Istat e Assoport, 2010

Fig. 3 - Ripartizione dei transiti RO-RO nei porti italiani e densità della popolazione residente (2010)



Fonte: elaborazione Isfort su dati Istat e Assoport, 2010

La dispersione degli approdi nazionali, di cui di solito ci si lamenta, allora non è solo un vizio, ma anche una virtù. Un Paese con un'elevata vocazione al commercio estero, con una produzione diffusa sul territorio forse non patisce la frantumazione dell'offerta, ma al contrario se ne giova. La produzione italiana ha bisogno di un modello logistico antitetico a quello fortemente concentrato e rivolto alla grande industria di trasformazione tipico dei porti dell'area anseatica.

1.4 Imprese e lavoratori portuali tra competizione e rischio di colonizzazione

Il fatto che i modelli anzidetti siano antitetici non rappresenta *a priori* un punto di debolezza. L'attenzione per il mercato italiano, d'altro canto, è dimostrato dall'ingresso massiccio dei principali operatori mondiali del settore nel *business* dei trasporti nazionali. Nel corso dell'ultimo decennio buona parte degli operatori logistici e del trasporto italiani sono stati acquisiti da grandi operatori internazionali. DHL, CEVA Logistics, Geodis, ecc. presidiano ormai da anni il settore.

Allo stesso modo nei porti italiani sono presenti i principali *terminal operator* mondiali. I terminalisti italiani al momento della promulgazione della legge 84/94 erano sostanzialmente imprese ed imprenditori di piccole e medie dimensioni già presenti nelle attività marittimo-portuali (agenti marittimi, armatori, ecc.). Se si esclude il caso del terminal di Voltri (porto di Genova) che faceva capo al gruppo Fiat, gli altri porti non hanno visto, da allora, l'ingresso di nuovi operatori all'interno degli scali. Oggi le imprese sono le medesime, ma la proprietà di quelle in grado di gestire un traffico medio superiore a 300mila TEU (se si escludono il terminal SECH di Genova e il Terminal Darsena Toscana di Livorno) è cambiata e oggi tali imprese risultano parte di grandi gruppi esteri.

I porti dunque sono parte integrante del modello logistico italiano, il quale, come ha segnalato *l'Osservatorio nazionale sul trasporto merci e la logistica*⁴, se, da una parte, ha avuto il merito di sostenere il successo del *Made in Italy* e di consentire le positive *performance* nel commercio internazionale, dall'altra, ha avuto il limite di penalizzare alcuni attori della filiera, favorendone altri.

Il modello logistico nazionale poggia sostanzialmente su due assunti fondamentali: 1) il trasporto e la manodopera adibita ai servizi logistici devono mantenersi a livelli di costo contenuti ed essere in grado di attivarsi e disattivarsi a seconda dei volumi di domanda espressi dai clienti; 2) i vincoli al consumo del territorio non devono essere "eccessivi".

Tali assunti rendono il modello logistico italiano "a rischio" nel medio-lungo termine quando diventeranno insostenibili da un punto di vista sia sociale che ambientale. L'integrazione dei porti nel modello logistico nazionale pone dunque una serie di questioni rilevanti al mondo delle imprese e del lavoro portuale.

*Il modello di flessibilità, di competitività e di dignità del lavoro consolidatosi nel corso degli anni all'interno dei porti potrebbe, infatti, essere messo in discussione se assorbito in un approccio meno "tutelato", tipico della parte terrestre del lavoro nella logistica non solo italiana. La contaminazione tra modello di flessibilità "terrestre" e quello "portuale" potrà avvenire sia in presenza dei grandi operatori dello shipping mondiale, sia lasciando inalterata l'attuale configurazione dei sistemi portuali. Per quanto riguarda la "logistica terrestre" l'ingresso dei grandi *player* internazionali, infatti,*

⁴ A. Appetecchia e D. De Ascentiis, *Eppur si muove, Genesi e sviluppo del modello logistico italiano: tra spinte innovative, capacità di adattamento e rischi di sostenibilità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2009

non ha inciso minimamente né sulla gestione dei flussi (ad esempio sul versante dell'uso intensivo del camion), né tanto meno sulle condizioni di lavoro degli addetti.

2. Il lavoro portuale in Italia

2.1. Ridimensionamento o redistribuzione?

L'imponente crescita dei *global carrier* mondiali e il loro interesse per una gestione diretta, senza il ricorso ad intermediari, dei percorsi logistici integrati che hanno come origine o destinazione l'Italia è oggi un dato di fatto. Di fronte a tale scenario, l'astuzia, la creatività, l'ingegno ed il radicamento storico nei contesti portuali delle piccole imprese nazionali, potrebbero non bastare nel confronto con quelle globali. La portualità nazionale si trova dunque di fronte ad una nuova congiuntura critica, per certi versi simile a quella da cui nacque il progetto di riforma del 1994. Di fronte a questa prospettiva tale mondo ha ancora le capacità e le competenze per gestire con intelligenza l'ingresso dei percorsi logistici integrati nei porti senza essere spazzato via. Serve, oltre alla volontà di farlo, anche la convinzione che tutti i principali pezzi dell'attuale configurazione dei sistemi portuali (autorità di governo, imprese e lavoratori) sono necessari per superare tale congiuntura.

Concluso il processo di ristrutturazione, dal 1997 in poi, anche grazie alla crescita del volume di merce movimentata nei porti italiani, la forza lavoro in porto è tornata a crescere, tanto che nel 2006 il totale degli addetti diretti ai servizi portuali si attestava nuovamente intorno a 20.000 unità (19.965) mantenendosi sostanzialmente inalterata fino al 2009 (considerando i dati delle ex compagnie portuali e delle associazioni dei terminalisti portuali)⁵.

Ciò che è sostanzialmente cambiato è l'organizzazione del lavoro. Infatti mentre nel 1983 dei 21.824 addetti, 20.831 erano soci delle Compagnie portuali e solo 993 dipendenti di altre imprese, nel 2009 dei 20.000 addetti solo 3.644 sono soci o dipendenti dei pool di lavoro temporaneo (tipologie di imprese previste dall'art.17 della Legge n. 84 del 1994).

La riconversione degli addetti in porto non è servita tanto a ridimensionare gli organici, quanto piuttosto ad articolare meglio la loro distribuzione tra addetti alle dirette dipendenze delle imprese e quelli avviati al lavoro con l'intermediazione dei pool di lavoro temporaneo.

Si tratta di una mutazione importante che si misura con i nuovi ritmi del servizio al trasporto e con la riduzione del tempo a disposizione per caricare e scaricare una nave. I costi di gestione della medesima, sia in navigazione che in porto, sono notevolmente cresciuti così come il valore economico dei danni subiti da merci e mezzi.

L'innovazione tecnologica ha modificato qualità ed intensità del lavoro in porto, ma non ha eliminato, né tanto meno ridotto all'osso, l'esigenza di addetti specializzati al trattamento delle merci. La riforma portuale ha aperto i servizi portuali al mercato sottraendoli al monopolio pubblico. Il lavoro in porto è stato parte di questa mutazione anche se oggi è difficile stabilire se i risultati positivi e negativi dello sforzo compiuto dal complesso degli attori dei sistemi portuali siano stati equamente ripartiti.

⁵ M. Sommariva intervento al convegno, *Il lavoro portuale*, (Livorno, 3 settembre 2010).

2.2. L'organizzazione della forza lavoro

Dalle risultanze della parte *field* dell'indagine⁶ è emerso che non esiste un modello unico di funzionamento del lavoro in porto. Ciascuno scalo, infatti, tende ad auto-organizzarsi seguendo proprie regole, relazioni, convenienze e dando vita ad un modello specifico di organizzazione del lavoro, frutto di una particolare sintesi tra le macroindicazioni espresse dalla riforma portuale e le specificità locali.

E' giudizio comune che il lavoro portuale sia per sua natura variabile, quindi non riconducibile ad un modello organizzativo di tipo industriale. Tuttavia è possibile declinare diversi livelli di programmabilità del ciclo produttivo in banchina in virtù delle diverse tipologie di traffico con riflessi diretti sul grado di flessibilità richiesto all'organizzazione del lavoro all'interno dello scalo.

I traffici RO-RO e container, ad esempio, sono traffici a maggiore programmabilità e consentono alle imprese terminaliste di gestire le attività con una maggiore dose di autonomia; mentre le rinfuse solide e le merci varie sono traffici caratterizzati da una maggiore indeterminatezza e richiedono un ricorso oggettivamente più consistente al *pool* di lavoro temporaneo. Escludendo il porto di Gioia Tauro dove l'attività di *transshipment* assorbe la quasi totalità del movimentato dello scalo, negli altri quattro porti esaminati (Ravenna, Trieste, Genova, Napoli) i maggiori volumi sono rappresentati dalle rinfuse solide, dalle merci varie e dal RO-RO. Non considerando le rinfuse liquide, si può osservare che a Ravenna quasi il 70% del traffico è composto da rinfuse solide e merci varie, proprio le tipologie di traffico meno programmabili e, per di più, il traffico di linea nel porto romagnolo rappresenta una quota di appena il 14%. Trieste e Genova presentano una prevalenza di traffico container e RO-RO, Gioia Tauro come scalo di *transshipment* concentra i propri traffici nel containerizzato, mentre lo scalo napoletano presenta una specializzazione nei traghetti (rappresentano il 33% del movimentato complessivo) e una ripartizione abbastanza equilibrata tra rinfuse solide e container cui si aggiunge un'altrettanto equilibrata ripartizione tra traffico di linea e non di linea (la ripartizione tra liner e non liner è di 51% e 49%).

L'indeterminatezza dei traffici si riflette inevitabilmente sull'organizzazione del lavoro all'interno delle imprese portuali.

In media la comunicazione turni risulta prevalentemente giornaliera, le variazioni di turno abbastanza frequenti e i tempi medi di comunicazione per lo più riconducibili al giorno prima. Nonostante la variabilità delle attività richieda flessibilità all'organico aziendale, ciò non incide in misura spropositata sull'entità del lavoro straordinario che, in media, rimane confinato in un range inferiore al 20% del totale delle ore lavorate in un mese. In linea generale sono le imprese terminaliste a presentare un'organizzazione interna del lavoro più statica e meno soggetta a variazioni che, anche quando si verificano, mantengono il carattere occasionale. Di fatto tali imprese trasferiscono gli effetti della flessibilità del lavoro portuale sugli altri operatori, come prevede la stessa L. 84/94, in particolare sul pool di lavoro temporaneo (come si può osservare in tab. 1 dove sono riportati i dati sull'erogazione dell'Indennità di Mancato Avviamento – IMA - il cui valore sintetizza le mancate chiamate al lavoro sopportate dal pool di lavoro temporaneo), talvolta, sulle imprese art. 16 che presentano una programmazione interna del lavoro altrettanto flessibile.

⁶ La parte *field* dell'indagine, avviata dall'Osservatorio nazionale sul trasporto merci e la logistica nel 2010 e terminata nei primi mesi del 2011, ha affrontato il tema dell'organizzazione del lavoro in porto sulla scia delle novità introdotte dalla legge di riforma e dal contratto nazionale dei lavoratori portuali. L'attività ha interessato i porti di Ravenna, Trieste, Genova, Napoli e Gioia Tauro e si è svolta attraverso la somministrazione di questionari e di interviste *face to face*.

Quest'ultimo fenomeno si rileva dove si registrano forme ambigue di lavoro in banchina e dove l'indeterminatezza dei ruoli e delle funzioni in porto rende labili i limiti dettati dalla norma per l'erogazione dell'uno (lavoro temporaneo) e dell'altro servizio (appalto di servizi).

Tab. 1 – Le giornate di mancato avviamento all'acme della crisi

Compagnia Portuale	2008	2009	var. % 2009- 2008
<i>Genova</i> - CULMV Paride Batini Soc. Coop	0	18.130	-
<i>Napoli</i> - Compagnia Unica Lavoratori Portuali CULP Coop. Arl	3.129	10.245	227,4
<i>Ravenna</i> - Coop. Portuale Soc. Coop. a r.l.	10.514	28.178	168,0
<i>Trieste</i> - Compagnia Portuale di Trieste Soc. Coop.+ Minerva Servizi Srl	2.112	4.241	100,8
Totale Porti Ancip**	77.498	147.868	90,8

* *Alla Compagnia Unica di Genova l'IMA nel 2008 non è stata erogata perché la sua natura non è stata ritenuta in linea con quanto richiesto dall'art. 21 comma b della legge 84/94. Nel 2009, altresì, è stata erogata (come accade a qualsiasi altra impresa) la CIG da marzo a ottobre e da novembre (quando la Compagnia è diventata ufficialmente Impresa art. 17) fino a fine anno è stata erogata l'IMA.*

** *Sono 33 i porti associati Ancip (Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali)*

Fonte: elaborazione Isfort su dati Ancip 2010

L'organizzazione del lavoro dipende, oltre che dalla tipologia di traffico, anche dalla diversa combinazione di lavoro strutturato e del lavoro temporaneo che stabilisce i ruoli e la distribuzione delle attività tra le diverse imprese portuali presenti nello scalo⁷. A tale proposito è importante tenere conto del ruolo e del differente "peso" all'interno delle dinamiche portuali prodotti delle diverse imprese. Tale ruolo si può apprezzare attraverso le modalità con cui viene organizzata la forza lavoro (Tav. 1).

L'indice di frequenza del ricorso al lavoro temporaneo (calcolato rapportando la numerosità del lavoro strutturato delle imprese artt. 16 e 18 a quella del *pool* di lavoro temporaneo) esprime indirettamente parte dello schema organizzativo del lavoro in porto, tanto più se si parte dal presupposto che la forza lavoro complessiva nello scalo sia adeguata al traffico che vi si realizza.

Il rapporto tra addetti delle imprese portuali e pool di lavoro temporaneo, che esprime l'indice di frequenza del ricorso al lavoro temporaneo, mette in luce uno squilibrio nella struttura della forza lavoro in porto in alcuni degli scali analizzati che si sostanzia in un sovradimensionamento del pool di lavoro temporaneo a fronte di una inadeguatezza numerica dell'organico delle imprese art. 16 e dei terminalisti presenti in porto⁸.

⁷ Le imprese autorizzate ad esercitare le operazioni portuali sono le aziende che hanno in concessione aree e banchine portuali - i cosiddetti terminalisti - previste nell'art. 18 della legge 84/94 e quelle prive di banchine in concessione previste nell'art. 16 della legge 84/94. Vi sono poi altre imprese specializzate nella fornitura di servizi di lavoro portuale temporaneo previste all'art. 17 della legge 84/94. In base ai commi 1 e 2 di tale articolo, si provvede infatti alla creazione di un pool di lavoro portuale temporaneo che possa consentire alle imprese portuali di fare fronte alle variazioni imprevedibili di domanda, alternativamente tramite un consorzio volontario fra le imprese portuali oppure con la promozione di un'agenzia per l'erogazione di prestazioni di lavoro temporaneo.

⁸ La legge 84/94 all'art. 18 comma 6 ha chiaramente indicato che ai fini del rilascio delle concessioni il soggetto che ne fa richiesta deve soddisfare tra gli altri il requisito di essere dotato di un organico rapportato al programma di attività dichiarato. Così come ha dichiarato la necessità di "personale adeguato alle operazioni da svolgere" come uno dei criteri per ottenere l'autorizzazione ad esercitare operazioni e servizi portuali in c/proprio e in c/terzi all'interno dello scalo.

Tav. 1 - Il Porto in sintesi: traffici, imprese portuali, forza lavoro, operations

		Ravenna	Trieste	Genova	Napoli	Gioia Tauro
Traffici ⁽¹⁾ (distribuzione % tonn.)		1. Rinfuse solide 45% 2. Merci varie 23% 3. Rinfuse liquide 19% 4. Container 10% 5. RO-RO 3%	1. Rinfuse liquide 77% 2. RO-RO 11% 3. Container 7% 4. Rinfuse solide 4% 5. Altre merci varie 1%	1. Rinfuse liquide 39% 2. Container 33% 3. RO-RO 17% 4. Rinfuse solide 10% 5. Altre merci varie 2%	1. RO-RO 33% 2. Rinfuse solide 24% 3. Rinfuse liquide 22% 4. Container 22%	1. Container 96% 2. Rinfuse liquide 2% 3. RO-RO 1,5% 4. Rinfuse solide 0,5%
Tipologia di traffico	di linea	14%	☺	☺	51%	100%
	non di linea	86%	☺	☺	49%	0%
IMPRESE PORTUALI						
Impresa art. 17		☺	☺	☺	☺	☹
N. imprese art. 16+16bis ⁽²⁾		5	29	12	19	7
N. imprese art. 18 ⁽³⁾		17	16	11	7	2
Concessioni: durata min e max		19-21	☺	☺	☺	30-50
FORZA LAVORO						
Addetti Imprese Portuali		622	☺	2.217	741	1.359
Di cui addetti Imprese art. 18 ⁽⁴⁾		☺	☺	1.541	465	1.140
Addetti ⁽⁵⁾ Impresa art. 17		439	25	990	96	-
Quota interinali/addetti I. art. 17		25%	☺	2%	10%	-
Indice di frequenza del ricorso al lavoro strutturato ⁽⁶⁾		1,4	☺	2,2	7,7	-
OPERATIONS						
Livello diffusione Appalti		Basso	Elevato	Nulla ⁽⁷⁾	Medio	Medio
Quota lavori appaltati		<30%	30-50%	-	40%	30%
Banchina pubblica		☺	☺	☹	☺	☺
Quota traffico banchina pubblica		6,7%	☺	-	<10%	1-2%
<p>1) Dati al 2008 per depurare le informazioni dal fenomeno distorsivo della crisi dei traffici del 2009</p> <p>2) Escluse dal computo le imprese art. 16 che sono anche concessionarie (art. 18)</p> <p>3) Sono esclusi i terminalisti addetti al traffico di rinfuse liquide</p> <p>4) Nel caso di Ravenna il dato è mancante perché il n. di addetti fornito non è disaggregabile per le diverse imprese portuali (artt. 16 e 18)</p> <p>5) Soci + dipendenti . Nel caso di Ravenna sono compresi 85 interinali che lavorano in modo continuativo con l'impresa art. 17</p> <p>6) (N. dipendenti terminalisti + n. addetti imprese art. 16)/ n. addetti imprese art. 17</p> <p>7) Salvo prestazioni specialistiche</p>						

Legenda: ☺ Presente ☹ Assente ☺ Dato non pervenuto

Fonte: Indagine Isfort 2010

L'indice risulta piuttosto basso a Ravenna e a Genova. Più è basso il valore dell'indice, più la dipendenza delle imprese terminaliste e di servizi dal lavoro temporaneo risulta elevata. Nei due porti, d'altro canto, l'impresa art. 17 – una volta Compagnia Portuale – ha una centralità "storica" nell'ambito del lavoro portuale ed assorbe una quota di attività in banchina non riconducibile esclusivamente ai picchi di domanda, ma tende ad inserirsi stabilmente e in maniera continuativa nei cicli produttivi dei terminalisti. A Ravenna si registra il valore più basso di 1,4: vale a dire che le imprese portuali (artt. 16 e 18) sono in grado di affiancare ad un lavoratore del pool di lavoro temporaneo 1,4 lavoratori per lo svolgimento delle operazioni in banchina.

Diversamente accade a Napoli dove l'esito del rapporto indica che la quota di lavoro strutturato è sensibilmente più consistente del lavoro temporaneo: accanto a 7,7 addetti impiegati nelle imprese artt. 16 e 18, il pool di lavoro temporaneo è in grado di schierare a supporto del ciclo in banchina un lavoratore.

L'indice nel caso dello scalo napoletano può essere in parte raffinato: considerando che oltre ad avere un organico piuttosto copioso, il principale terminal container campano non ricorre al pool di lavoro temporaneo ma svolge le operazioni in banchina senza ricorrere agli avviamenti, si può pensare di ottenere un indice maggiormente rappresentativo della struttura della forza lavoro nello scalo sottraendo dalla forza lavoro portuale complessiva il numero degli addetti del terminal container.

Detraendo tale numero l'indice di frequenza del ricorso al lavoro temporaneo si ridimensiona sensibilmente scendendo da 7,7 a 3,7. Anche in questo caso, tuttavia, il ricorso al lavoro temporaneo da parte dello scalo campano risulta comunque meno rilevante rispetto a quanto registrato negli scali di Ravenna e Genova⁹.

Indirettamente tale indice esprime il peso dell'impresa art. 17 nello svolgimento delle attività in banchina (e di converso può rappresentare una misura dell'adeguatezza dell'organico dei terminalisti in funzione del movimentato dello scalo). Guardando ad esso, l'impresa di somministrazione del lavoro temporaneo riveste un ruolo nello svolgimento del lavoro portuale che si può definire prevalente nello scalo ravennate, consistente a Genova, importante ma non centrale a Napoli, marginale a Trieste¹⁰ e chiaramente inesistente a Gioia Tauro.

Il livello di centralità dell'art. 17 è correlato dunque ad un altro elemento di riflessione. La congruità dell'organico dei terminalisti in relazione a quelle attività in ragione delle quali è stata rilasciata la concessione. Il numero medio dei dipendenti per terminalista varia dai 66 di Napoli ai 140 di Genova ai 570 di Gioia Tauro. In realtà scorporando, laddove possibile, gli addetti dei terminal container che come noto sono significativamente numerosi e tendono a lavorare con personale proprio, l'organico

⁹ Per completezza si ricorda che Gioia Tauro non presenta alcun indice perché risulta assente l'impresa art. 17, mentre il porto di Trieste non ha fornito i dati necessari per calcolare detto indice e quindi non è possibile darne conto.

¹⁰ Nonostante non si disponga del numero di addetti delle imprese portuali artt. 16 e 18, la numerosità ridotta del pool di lavoro temporaneo (25 addetti) consente di stimare come marginale il ruolo dell'impresa cui è stato demandato il compito di somministrare lavoro temporaneo all'interno dello scalo. Tale assunto è peraltro confermato da interviste dirette.

medio di cui un terminalista si avvale in porto risulta piuttosto basso: 13 a Napoli, 15 a Ravenna¹¹.

Le informazioni, poi, raccolte sul processo di *outsourcing*, vale a dire l'affidamento a terzi di parti del ciclo produttivo, sono state in ogni porto piuttosto contenute e contraddittorie. In linea di massima l'affidamento a terzi di parte del ciclo produttivo ha per protagonisti da un lato il terminalista e dall'altro un'impresa art. 16, ma in alcuni casi l'uso di "famiglie" provenienti dalla ex compagnie appare molto vicino all'affidamento di parti del ciclo.

Nel complesso la pratica dell'appalto risulta pressoché nulla a Ravenna dove gli intervistati l'hanno definita piuttosto rara, mentre si registra un livello di diffusione elevato a Trieste dove si configura un grado di frammentazione del ciclo produttivo piuttosto elevato. Nel porto romagnolo la centralità dell'impresa art. 17 ha lasciato poco spazio alle attività di appalto, mentre nello scalo giuliano proprio la marginalità dell'art. 17 ha giustificato la diffusione di forme di appalto più o meno flessibili (in realtà il mancato ricorso all'art. 17 è stato determinato dalla disponibilità di un'offerta nutrita di cooperative di servizi a basso costo). A Napoli e Gioia Tauro il processo di terziarizzazione risulterebbe di media entità mentre a Genova è nullo salvo per le prestazioni specialistiche. La quota di lavori appaltati, con l'eccezione di Trieste dove arriva a toccare il 50%, oscilla intorno al 30-40%: è difficile immaginare una quota inferiore tenuto conto che in genere non sono poche le imprese autorizzate a svolgere operazioni e servizi portuali e, considerato che la banchina pubblica anche quando presente è nella pratica sottoutilizzata (a Ravenna passa di lì il 6-7% del traffico complessivo, a Gioia Tauro l'1-2%, meno del 10% a Napoli e a Genova è assente) è chiaro che tali imprese devono vivere necessariamente o dello svolgimento di attività in conto proprio presso i terminal dei concessionari, o dell'appalto di servizi altrimenti non avrebbero convenienza a rimanere in porto.

Infine una considerazione sul regime dei terminal in concessione. Per come è gestito, viene percepito da diversi intervistati come limitativo della libera concorrenza all'interno degli scali. Secondo tali operatori verrebbero lasciate per uso pubblico le banchine meno appetibili che risultano inadeguate, per ampiezza e dislocazione, alla gestione dei traffici con l'esito di inibire talvolta l'accosto precludendo al porto nuovi traffici aggiuntivi. Anche la durata delle concessioni - in alcuni casi l'estensione temporale raggiunge i 50 anni - e le forme di sub-ingresso mediante l'acquisizione di società già concessionarie di terminal (con un rilascio quasi automatico della concessione alla "newCo") concorrono a contenere la possibilità ai nuovi operatori di operare in porto disattendendo lo spirito della legge di riforma finalizzato a massimizzare il regime di concorrenza all'interno degli scali.

2.3. I modelli di gestione

La confluenza di questi elementi, sui quali si sono innestate le spinte riformatrici della L. 84/94, ha generato diversi modelli di funzionamento del lavoro in porto. Dalle osservazioni condotte nei cinque porti sono riconoscibili due modelli di organizzazione

¹¹ Dal calcolo è stata esclusa l'unica impresa che ha dichiarato un organico di 300 persone perché significativamente fuori profilo guardando alle dimensioni delle altre imprese portuali.

del lavoro apertamente antitetici – quelli di Ravenna e Trieste -, un modello assolutamente esclusivo quello di Gioia Tauro e i due restanti di Napoli e Genova che si possono definire intermedi perché, in funzione della diversa gradazione di alcuni fenomeni, tendono più verso il modello organizzativo ravennate o verso quello triestino (Tav.2).

A Ravenna il processo produttivo in banchina appare fortemente integrato. Tra terminalista ed impresa art. 17 esiste una suddivisione di ruoli e funzioni consolidata che esula dal picco di lavoro ma presenta una validità costante. L'Impresa Compagnia Portuale, oggi art. 17, riveste un ruolo di primo piano e non lascia spazio a forme di appalto di servizi. Fornisce lavoro temporaneo (spesso anche i mezzi meccanici) ai terminalisti svolgendo buona parte del ciclo produttivo in banchina.

Talvolta, per come si configura – autonomia organizzativa, fornitura di mezzi, impiego di più squadre - la sua attività è assimilabile all'appalto di servizi. Le viene richiesto con elevata frequenza l'invio di intere squadre in banchina più che la fornitura di singole mansioni. Nel caso del terminal container le squadre inviate dal pool, ad esempio, tendono ad essere composte sempre dai medesimi lavoratori (le c.d. "famiglie") che risultano, stando agli intervistati, stabilmente inseriti nel ciclo in banchina tanto da programmare i propri turni di lavoro in funzione del traffico container. L'impatto della L. 84/94 non ha di fatto modificato sostanzialmente il ruolo della Compagnia *ante legem*, ma va riconosciuto che tale assetto all'interno del porto di Ravenna è stato sostenuto e condiviso dagli operatori – istituzionali e di mercato - secondo una consuetudine operativa in essere nello scalo ravennate già da tempo.

Trieste rappresenta il modello organizzativo opposto. Ampiamente frammentato, al suo interno figurano 29 imprese art. 16, a fronte di un numero più contenuto di art. 18, registra una forte presenza di cooperative che prestano servizi secondo un regime di lavoro già di per sé molto flessibile e assai divergente in quanto a tipologie contrattuali applicate. Tali cooperative, la cui attività era relegata in passato all'area del Porto Emporio (magazzini), si sono progressivamente inserite in banchina nello svolgimento delle operazioni portuali e, secondo l'opinione di alcuni testimoni privilegiati legati al mondo sindacale, hanno dato vita ad una competizione interna giocata sulla tariffa il cui ribasso ha corrisposto indirettamente ad una contrazione dei costi per la sicurezza dei lavoratori. I terminalisti a fronte dell'elevata offerta di servizi, determinano di fatto la tariffa. In tale contesto il ruolo dell'Impresa Compagnia Portuale risulta marginale.

Con il progressivo minore ricorso alla prestazione di lavoro temporaneo, si è decretata la messa in liquidazione della Compagnia impresa portuale sostituita di recente nelle funzioni da una nuova impresa collegata in termini di assetti societari a quattro tra i principali terminalisti dello scalo. Il maggiore ricorso all'impresa art. 17 registratosi nell'ultimo anno (è stata richiesta autorizzazione al Ministero per un incremento di personale) e una serie di ordinanze con le quali l'Autorità Portuale tenta di razionalizzare la presenza delle cooperative all'interno del porto (innalzando, ad esempio, il limite minimo di capitalizzazione) sembra disegnare una riorganizzazione interna dei soggetti intorno ai principali terminalisti. In questo caso, con l'applicazione della Riforma, sembra essersi sostituito al monopolio della Compagnia una forma di esclusiva ad opera dei terminalisti. Tra i due modelli antitetici, si rinvengono i tre modelli intermedi. Genova e Napoli presentano alcune similitudini con il modello ravennate per la presenza di una Impresa Compagnia Portuale con peso e ruolo rilevanti.

Tav. 2 - L'assetto organizzativo in sintesi

Porti	Schema operativo	Criticità	Punti di forza
Ravenna	Elevato pluralismo di imprese art. 18, contenuta presenza di imprese art. 16, protagonismo dell'art. 17. Bassa diffusione dell'appalto di servizi	<ul style="list-style-type: none"> - Elevato ricorso alla somministrazione di lavoro temporaneo che svolge le attività in banchina con modalità assimilabili all'appalto di servizi 	<ul style="list-style-type: none"> - Coesione interna fra soggetti - Elevata integrazione operativa
Trieste	Elevato pluralismo di imprese art. 16 e 18, elevata presenza di cooperative di servizi, art. 17 marginale. Forte controllo del sistema da parte dei principali terminalisti (art. 18).	<ul style="list-style-type: none"> - Elevata parcellizzazione degli operatori - Frammentazione spinta del ciclo operativo - Elevato ricorso all'appalto al cui interno si cela talvolta la prestazione di lavoro - Applicazione di vari tipi di contratto, anche atipico 	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza dei punti franchi - Elevata professionalità nella movimentazione manuale di merci non unitizzate
Genova	Equilibrio tra pluralità di imprese art. 18 e imprese di servizi (art. 16), centralità dell'art. 17. Basso ricorso all' <i>outsourcing</i> , fatta eccezione per le prestazioni specialistiche	<ul style="list-style-type: none"> - Elevata dipendenza dal lavoro temporaneo - Contenuta integrazione operativa tra lavoro temporaneo e lavoro strutturato 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapporti di forza equilibrati tra soggetti datoriali e pool di lavoro temporaneo
Napoli	Contenuta presenza di imprese art. 18, pluralismo di imprese art. 16, centralità dell'art. 17. Livello medio di diffusione degli appalti	<ul style="list-style-type: none"> - Utilizzo dell'art. 17 solo in alcuni settori - Container terminal autonomo e fortemente integrato con la Compagnia di navigazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Buon equilibrio nella struttura della forza lavoro (buona distribuzione tra l. strutturato e l. temporaneo).
Gioia Tauro	Contenuta presenza di imprese terminaliste, in proporzione elevato numero di imprese di servizi, forte controllo del sistema da parte del principale terminalista. Assenza art. 17.	<ul style="list-style-type: none"> - Elevata dipendenza del porto dai pochi terminalisti presenti nello scalo - Prestazione di lavoro contenuta all'interno del rapporto di appalto oppure all'interno della stessa fornitura di servizi 	<ul style="list-style-type: none"> - Sebbene si tratti di un modello pubblico le scelte portuali sono molto sollecitate dagli operatori portuali

Fonte: Indagine Isfort 2010

A Genova l'Impresa Compagnia Portuale ha tuttora una centralità relazionale ed operativa, continua ad essere il soggetto protagonista in porto, il perno operativo, l'anima storica dello scalo.

A differenza di quella ravennate, che ha sempre avuto un ruolo rilevante ma mai preminente (da sempre ha partecipato allo sviluppo del porto in un'ottica di collaborazione fattiva e paritetica con gli altri attori in porto), risulta meno integrata con gli altri soggetti.

Incapace di rinunciare al ruolo di "Compagnia Unica", ovvero di protagonista e gestore unico del lavoro in porto, fatica a trovare una nuova dimensione e non riesce a ricostruirsi intorno quel consenso che invece ha consentito all'Impresa Compagnia Portuale ravennate di sopravvivere ai mutamenti epocali (dalla automazione del processo produttivo alla riforma portuale). Nonostante sia inserita nei processi produttivi di diversi terminalisti, l'Impresa Compagnia Portuale ha visto progressivamente diminuire la chiamata al lavoro negli anni di crisi. Alla base del minore impiego del pool di lavoro temporaneo, oltre al ridimensionamento dei traffici, vi sono da un lato l'obiettivo di una maggiore autosufficienza operativa che le imprese terminaliste stanno perseguendo attraverso l'introduzione di forme di razionalizzazione dei processi operativi e l'impiego più efficiente del personale dipendente; dall'altro il tentativo di rimuovere rallentamenti in banchina attraverso una gestione meno frammentata del ciclo operativo.

Per alcuni versi sorte analoga sembra toccare alla Compagnia del Porto di Napoli. Il ricorso al pool di lavoro temporaneo permane per la gran parte dei traffici tradizionali – soprattutto per il RO-RO – sebbene ruolo e occupazione risultino sempre più marginali. L'Impresa Compagnia Portuale mantiene rapporti di lavoro continuativi con il segmento dei traghetti ed ha uno spazio privilegiato di lavoro nella movimentazione di cellulosa proveniente da Nord Europa e Canada. Finché è riuscita a mantenere un ruolo anche nel ciclo a banchina del segmento container, è stato possibile allontanare lo spettro della Cassa integrazione guadagni. Ma, al contrario di Genova, l'intento del segmento container di produrre esclusivamente con personale diretto a Napoli si è già realizzato: il principale terminal container campano, che movimentava la quasi totalità del containerizzato nello scalo napoletano e che in precedenza assorbiva il 50-60% del pool di lavoro temporaneo, ha ampliato progressivamente l'organico diretto raggiungendo nel 2007 una completa autonomia operativa che ha estromesso dal ciclo in banchina il lavoro temporaneo.

Infine, il Porto di Gioia Tauro. L'assenza di una impresa autorizzata ad erogare servizi di lavoro temporaneo, la recente costituzione dello scalo, la tipologia di traffico di *transshipment* lo rendono già sostanzialmente diverso dagli altri porti. Al suo interno prevale una logica fortemente privatistica: l'organizzazione del lavoro risulta abbastanza lineare. Ruota, infatti, intorno ai due terminalisti – l'uno che movimentava container, l'altro automobili - che si avvalgono prevalentemente di poche imprese art. 16, quasi una sorta di loro appendice operativa. Tali imprese, vista l'assenza di un'impresa art. 17, sembrano assumerne indirettamente la funzione attraverso una pratica dell'appalto di servizi oltremodo flessibile.

2.4. La sicurezza

La convivenza nella portualità nazionale di modelli di organizzazione delle attività portuali per certi versi antitetici desta qualche preoccupazione sul versante della sicurezza del lavoro, il quale, nonostante il progresso tecnologico, la modernizzazione dei cicli portuali e la specializzazione degli addetti, rimane ancora oggi rischioso. Nell'ambito della definizione del Piano di prevenzione rischi sul lavoro della Regione Liguria, la Asl di Genova che si occupa dell'area portuale ha messo in evidenza che il rischio infortunistico del settore portuale risulta nettamente superiore alla media regionale riferita a tutti i comparti produttivi. Prendendo in considerazione l'ultimo dato disponibile relativo al 2007 elaborato dall'INAIL (Istituto Nazionale di Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro) in ambito portuale sono stati riscontrati ogni 1.000 addetti 124 infortuni mentre la media degli altri comparti si attesta intorno ai 29 incidenti ogni 1.000 addetti¹².

Circa l'incidenza degli infortuni più o meno gravi in ambito portuale, su cui le stesse associazioni di rappresentanza delle imprese portuali (Assiterminal in particolare) hanno una diversa percezione del livello di rischio rispetto alla Asl di Genova, l'indagine Isfort rileva comunque una notevole disomogeneità delle modalità di registrazione ed elaborazione delle informazioni. Manca una banca dati aggiornata sull'argomento, anche perché, in molti casi, l'esercizio di investigazione si deve più alla buona volontà dei singoli piuttosto che ad una prescrizione. Alcuni testimoni privilegiati riferiscono di un tentativo di raccolta delle informazioni da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di cui però al momento si è persa traccia. Nel corso della rilevazione condotta nei cinque porti è emerso chiaramente che ciascun porto ha tipologie proprie di raccolta, di analisi delle informazioni ed in alcuni casi è addirittura assente un archivio aggiornato sul tema.

Ciò in parte è dovuto all'evoluzione della normativa in materia di prevenzione dei rischi in ambito portuale, in passato contenuta in una pluralità di provvedimenti normativi, in seguito accorpata all'interno della legge 272 del 1999 la cui specificità integra il Testo unico sulla sicurezza del lavoro legge 81 del 2008. Quest'ultimo passaggio normativo non è stato ancora pienamente completato dal Governo poiché il lavoro di aggiornamento svolto dai Ministeri competenti in collaborazione con le parti sociali non è stato ancora trasformato in un dispositivo normativo attuativo.

2.5. Indicazioni nella prospettiva della riforma

L'esperienza condotta nei cinque porti-pilota mette chiaramente in evidenza l'assenza di un modello unico nazionale, ma anche la sua scarsa utilità. L'esperienza nazionale, ma anche quella internazionale riportata nella letteratura sull'argomento, in buona sostanza concorda sul fatto che lo slogan "*one size fit all*" non è assolutamente pertinente per le realtà portuali le quali, al contrario, hanno bisogno di un modello di *governance* disegnato su misura (*tailor made*).

¹² Regione Liguria – Dipartimento Salute e Servizi Sociali, Settore Prevenzione, Sanità Pubblica e Fasce Deboli "Prevenzione degli eventi infortunistico in ambito lavorativo e delle patologie correlate – Piano Regionale Prevenzione 2010-2012 (Delibera G.R. n. 1545 del 17/10/2010) – Macroarea 2 – Piano regionale di prevenzione infortuni nel lavoro portuale.

Dall'analisi *desk* sui modelli di *governance* portuali internazionali effettuata nell'ambito della presente indagine, emerge che ogni sistema portuale ha modalità di gestione diverse legate alla propria storia, all'evoluzione e alle caratteristiche del traffico. Se, da una parte, questa varietà è giustificata dalla secolare tradizione di città marittime e dalle caratteristiche geo-politiche e sociali di ogni territorio, dall'altra si rileva la necessità – più volte ribadita dalla Commissione Europea - di poter individuare un quadro regolamentare comune sul versante dell' accesso al mercato dei servizi portuali e delle condizioni di lavoro degli addetti.

Secondo l'ultima indagine dell'associazione delle autorità portuali europee (ESPO) le funzioni tradizionali esercitate dalle autorità continentali nella conduzione del porto sono sostanzialmente tre: proprietaria (*'landlord'*), regolatrice/moderatrice (*'regulator'*) e di gestione (*'operator'*). Ad esse, inoltre, si è venuta ad aggiungere la funzione cosiddetta di *'community manager'*, nell'ambito della quale l'*authority* di governo si occupa, oltre che della gestione dei rapporti all'interno del porto anche dell'integrazione tra struttura portuale e realtà sociale ed economica circostante. Si tratta in sostanza di una funzione piuttosto innovativa, intrinsecamente legata alla natura mutevole della comunità portuale e dei suoi *stakeholders* (Tav. 3).

I cinque porti analizzati, in ottemperanza alla norma di inquadramento dei sistemi portuali, si ispirano al modello "*landlord*" tuttavia vi sono alcuni aspetti nella conduzione portuale piuttosto divergenti per quel che riguarda proprio l'accesso al mercato e l'organizzazione del lavoro. Si tratta di aspetti fondamentali nel quadro del nuovo scenario competitivo e che riguardano la capacità di salvaguardare:

- la coesione del sistema portuale al suo interno e l'integrazione con il territorio che lo circonda;
- l'equilibrio della forza lavoro tra personale strutturato all'interno delle imprese portuali (ex art 16 e 18) e lavoratori temporanei soci o dipendenti di imprese ex art 17;
- una equa ripartizione tra imprese portuali concessionarie portuali (ex art. 18), imprese di servizio (ex art. 16) ed un proporzionato dimensionamento delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo (ex art 17), rispetto al volume ed alle caratteristiche dei traffici gestiti in porto.

Nel quadro dunque del processo di riforma della legge di regolazione del sistema portuale nazionale potrebbe essere opportuno, ferma restando la necessità di rispettare le peculiarità di ciascuna realtà portuale, costruire intorno a questi aspetti un set di criteri omogenei di azione delle autorità portuali anche per consentire una più equa competizione tra i porti nazionali.

Tav. 3 – Tipo di approccio delle Autorità portuali europee nella conduzione della struttura portuale

APPROCCI FUNZIONI	'Conservatore'	'Facilitatore'	'Imprenditore'
<i>Landlord</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Manager</i> immobiliare passivo (continuità e manutenzione; sviluppo prevalentemente lasciato ad altri; proventi finanziari immobiliari a tariffazione) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agente ("<i>broker</i>") immobiliare attivo (continuità, manutenzione e miglioramento; agente di sviluppo e co-investitore; intermediazione immobiliare in ambito urbano e ambientale; proventi finanziari immobiliari su base commerciale) ▪ Mediatore nei rapporti commerciali tra fornitori di servizi e clienti portuali ▪ Collaborazioni strategiche con i porti di navigazione interna, porti a secco ed altri porti. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attivo "sviluppatore" immobiliare (continuità, manutenzione e miglioramento; investitore diretto; sviluppo immobiliare in ambito urbano e ambientale; proventi finanziari immobiliari su base commerciale; entrate finanziarie da attività non <i>core</i>) ▪ Negoziazione commerciale diretta con clienti portuali (attivo perseguimento di nicchie di mercato) ▪ Investimenti diretti nei porti di navigazione interna, porti a secco e in altri porti.
<i>Regulator</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Passiva applicazione ed esecuzione di ruoli e regolamenti fissati principalmente da altre agenzie ▪ Proventi finanziari dal ruolo regolatore su tariffazione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attiva applicazione ed esecuzione di ruoli e regolamenti attraverso la cooperazione con agenzie di regolazione locali, regionali e nazionali + impostazione di norme e regolamenti propri ▪ Fornire assistenza alla comunità portuale per rispettare norme e regolamenti ▪ Proventi finanziari dal ruolo regolatore a tariffazione con scelte di tariffazione differenziata per la sostenibilità 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Applicazione ed esecuzione attiva di ruoli e regolamenti attraverso la cooperazione con agenzie di regolazione locali, regionali e nazionali + impostazione di norme e regolamenti propri ▪ Come il '<i>facilitator</i>' + Vendita di conoscenze e di strumenti fuori dal porto ▪ Proventi finanziari dal ruolo regolatore su base commerciale
<i>Operator</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Applicazione meccanicistica della politica concessionaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso dinamico della politica concessionaria, insieme al ruolo di agente immobiliare (<i>broker</i>) ▪ 'Leader in insoddisfazione' per quanto riguarda le prestazioni di fornitori privati di servizi portuali ▪ Prestazione di servizi di interesse economico generale e servizi commerciali specializzati 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso dinamico della politica concessionaria, insieme al ruolo di 'sviluppatore' immobiliare ▪ Azionista di fornitori privati di servizi portuali ▪ Prestazione di servizi di interesse economico generale nonché di servizi commerciali ▪ Prestazione di servizi in altri porti
<i>Community Manager</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E' una funzione di coordinamento tesa a risolvere problemi di azione collettiva all'interno e all'esterno della zona portuale e a difendere la 'licenza di operare' dell'autorità portuale, appianando i conflitti di interesse. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dimensione economica (risolvere le strozzature dell'entroterra; provvedere alla formazione e all'istruzione; fornire servizi IT; promozione e marketing; lobbying) ▪ Dimensione sociale (risolvere i conflitti di interesse) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Come il '<i>facilitator</i>', ma caratterizzata da una dimensione economica con maggiore coinvolgimento commerciale diretto
DIMENSIONE GEOGRAFICA	Local	Local + Regional	Local + Regional + Global

Fonte: ESPO, *European Port Governance, Report of an enquiry into the current governance of European Seaports, 2010*

4. Conclusioni

I soggetti che possono svolgere un ruolo attivo per rendere meno traumatico il passaggio del mondo portuale nella nuova dimensione dei percorsi logistici integrati sono sostanzialmente tre: le amministrazioni di livello centrale; le autorità locali e le imprese; le organizzazioni dei lavoratori.

4.1. Le amministrazioni di livello centrale

La Commissione ed il Parlamento europeo hanno in più occasioni manifestato il proprio interesse per la rete portuale continentale e per le condizioni di lavoro degli addetti presenti in porto. Le comunicazioni pubblicate sull'argomento e gli studi commissionati esprimono in modo sufficientemente chiaro la preoccupazione più volte ribadita dalle istituzioni comunitarie circa l'impatto sociale e economico dell'evoluzione delle attività portuali sul mondo del lavoro. La percezione della criticità dei sistemi portuali non ha però impedito di affrontare questioni piuttosto "spinose" legate alla tutela della libera concorrenza all'interno delle aree portuali per quel che riguarda l'uso dei pool di lavoro temporaneo e l'opportunità di autoproduzione dei servizi portuali da parte delle compagnie di navigazione. Si tratta di nodi ancora aperti rispetto ai quali non si è riusciti a trovare un punto di accordo in grado di mantenere saldi i principi liberali che sono alla base del patto comunitario e le peculiarità dei contesti portuali continentali.

In linea di principio il Governo italiano con la legge 84 del 1994 si proponeva di inscrivere la portualità nazionale all'interno di quel gruppo di Paesi in cui la privatizzazione dei servizi portuali avveniva nell'ambito di una chiara separazione di competenze: da una parte, l'amministrazione pubblica manteneva la proprietà ed il controllo dell'infrastruttura porto definendone anche le prospettive di sviluppo tramite i piani triennali che ciascun Autorità portuale era chiamata a redigere; dall'altra, le imprese private concorrevano allo sviluppo del Porto gestendo in un regime di libera concorrenza le attività portuali. Dopo più di quindici anni si può ritenere che i propositi del legislatore sono stati in buona parte disattesi. Il modello cui si ispirava la legge prevedeva un quadro strategico di riferimento in grado di ordinare gerarchicamente il sistema portuale nazionale. Nella pratica le realtà locali sono state lasciate al loro destino. A livello locale, in assenza di tale quadro, l'intraprendenza degli attori presenti nei porti (che comunque ha garantito ai porti un'operativa in grado di gestire i flussi che ancora oggi transitano nei porti nazionali) è stata di fatto ridotta, non tanto dalla reclamata autonomia finanziaria, quanto piuttosto da un limite più istituzionale che economico, legato alla collocazione ambigua della politica portuale a metà strada tra le competenze ancora in capo al governo nazionale e quelle devolute ai governi regionali e locali.

Pertanto il contributo che l'amministrazione centrale potrebbe offrire, per agevolare l'avanzamento della portualità italiana, cogliendo l'occasione dell'aggiornamento e della revisione della stessa legge 84 del 94, non dovrebbe giungere direttamente alle conclusioni della concessione di una gestione autonoma delle risorse finanziarie, quanto piuttosto essere preceduta da una collocazione più netta dei sistemi portuali tra le competenze del governo centrale, oppure, nel quadro della riforma federale del Paese, dei governi regionali o locali.

4.2 Le autorità locali e le imprese

L'associazione dei porti europei nella sua ultima indagine sui modelli di *governance* dei propri associati, rileva sostanzialmente quattro funzioni dell'autorità portuale: tre di tipo tradizionale (proprietario, regolatore, operatore) ed una di tipo innovativo (*community manager*). Le prime tre funzioni garantiscono la valorizzazione degli *assets* (demaniali e immobiliari), il rispetto delle regole e la libera ed equa concorrenza; la quarta funzione mira, non solo alla gestione ed alla salvaguardia della pace sociale tra gli *stakeholder* presenti in porto, ma anche all'integrazione tra le attività portuali e la comunità più vasta in cui esso è collocato.

La *mission* delle autorità preposte al governo del sistema portuale nazionale, di fronte all'avanzamento di un mercato fortemente concentrato nell'ambito di pochi *global carriers*, dovrebbe sostanzialmente riguardare, da una parte, la gestione dell'integrazione della comunità portuale nei percorsi logistici integrati, dall'altra il controllo degli impatti dei mutamenti in corso sull'indotto portuale e sul contesto territoriale di riferimento.

Gli enti pubblici dovrebbero pertanto (finalmente) assumere il ruolo che gli compete, ovvero di *Authority* indipendenti: senza scendere nell'arena delle contrapposizioni tra le *lobby* locali, e senza volersi costruire un ruolo di agenzia commerciale o di promozione (che invece potrebbe essere svolto da strutture tecniche dedicate). Serve invece una "regia" in grado di orientare le dinamiche commerciali presenti porto verso gli obiettivi di sviluppo e crescita sociale del territorio in cui il porto è inserito, oltre che un "arbitro" in grado di garantire l'equità della competizione, il rispetto delle regole, nonché la tutela dei diritti; un "*civil servant*" capace di promuovere il porto e di misurarsi con i cambiamenti in atto, salvaguardando, allo stesso tempo, gli interessi della comunità locale, tutelando il territorio e verificando le ricadute sociali ed economiche delle attività portuali nelle aree retro portuali. L'Autorità dovrebbe essere un faro che illumina la scena portuale (sgombrandola dai coni d'ombra) mettendo in risalto il valore degli attori presenti e consentendo una maggiore integrazione tra porto e territorio. Nascondersi, o confondere le acque serve a poco, gli interessi in gioco sono troppo rilevanti e l'opportunità di evitare il confronto o la competizione poco credibile.

4.3. Le organizzazioni dei lavoratori

Non sono solo le autorità di governo e le imprese che devono misurarsi con le nuove sfide del mercato, ma anche le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori. A tale proposito non si può nascondere il fatto che in Italia le condizioni di lavoro nella filiera logistica sono disomogenee. Ad esempio, sono sostanzialmente diverse le modalità di erogazione e di gestione della flessibilità delle prestazioni di lavoro per i soci lavoratori delle cooperative erogano prestazioni di lavoro portuale temporaneo che operano nei principali porti italiani e quelle delle cooperative di servizi che lavorano all'interno delle piattaforme logistiche nell'hinterland¹³. Questo squilibrio dovrebbe essere recuperato grazie ad un riallineamento delle condizioni di sicurezza, della tutela dei diritti e soprattutto della dignità del lavoro, altrimenti il rischio, non poi così lontano, è quello di mettere in contrapposizione i due modelli limitando il confronto al costo del lavoro.

¹³ S. Bologna "Il rapporto sul lavoro portuale dell'ESPO preparato dal prof. Notteboom: qualche osservazione integrativa sul caso italiano" in Quaderno portuali - Numero monografico sul lavoro portuale 2011, Autorità portuale di Genova

4.4. L'agenda per il rilancio dei sistemi portuali nazionali

La compattezza del sistema portuale, oltre a consentire di gestire, senza subire, l'ingresso o l'interessamento dei principali operatori mondiali, servirebbe poi per affrontare con maggiore convinzione alcune questioni fondamentali per lo sviluppo dei porti, quali:

- i costi esterni generati dai transiti in porto delle navi e dal loro stazionamento in banchina¹⁴;
- l'ingresso e l'egresso dei camion;
- l'uso più intelligente della risorsa ferroviaria ad esempio per agevolare l'integrazione con le aree di lavorazione logistica delle merci al fuori del perimetro portuale;
- la formazione degli addetti volta ad accrescere le competenze per contrastare la riduzione dei posti di lavoro;
- una più determinata e soprattutto omogenea attenzione alla sicurezza del lavoro in porto.

I sistemi portuali nazionali se intendono approfittare delle opportunità legate al mercato nazionale ed internazionale dei trasporti, devono dunque recuperare quello spirito di collaborazione e di pace sociale che ha consentito loro di superare le difficoltà che nel corso della loro millenaria storia hanno dovuto affrontare: serve dunque una comunità portuale più coesa, più attenta alle prospettive del porto di domani, piuttosto che a prevalere nei contenziosi attuali. Solo attraverso uno sforzo comune sarà possibile accogliere i percorsi logistici integrati in *partnership* con i grandi operatori della logistica globale. Altrimenti la portualità nazionale, così come in parte già è avvenuto per buona parte della logistica lato terra, rischia di essere "annessa" all'interno di schemi e di priorità strategiche decise altrove.

¹⁴ Libro Bianco "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" COM (2011) 144 - punto 2.3. capoverso 29 "...riduzione delle emissioni di CO₂ dovute al trasporto marittimo del 40% (e se praticabile del 50%) entro il 2050 rispetto ai livelli del 2005..."