AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE
DEL MAR TIRRENO CENTRALE
NAPOLI · SALERNO · CASTELLAMMARE DI STABIA

PIANO DELL'ORGANICO DEI LAVORATORI DELLE IMPRESE EX ARTT. 16, 17 E 18 DELLA AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRALE

(art. 8 co. 3 l. s-bis legge 84/94 e ss.mm.ii.);

BOZZA

AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE
DEL MAR TIRRENO CENTRALE
NAPOLI·SALERNO·CASTELLAMMARE DI STABIA

INDICE

Capitolo1
Lo scenario delle trasformazioni nel lavoro portuale e marittimo

Capitolo 2
Quadro normativo ed istituzionale sulle regole, l'assetto e l'organizzazione del lavoro portuale in Italia: profili evolutivi

Capitolo 3
Il processo di elaborazione del piano dell'organico del lavoro portuale

Capitolo 4
Le Agenzie del lavoro portuale: i casi di Trieste, Livorno, Gioia Tauro, Taranto e Cagliari

Capitolo 5
Il piano dell'organico per i porti della Adsp Mar Tirreno Centrale: una fotografia al 31.12.2017

Considerazioni conclusive

BOZZA

CAPITOLO 1

Lo scenario delle trasformazioni nel lavoro portuale e marittimo

di Pietro Spirito, Presidente della Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale

Il lavoro portuale al tempo della digitalizzazione

"Il lavoro portuale, fino alle soglie del secolo breve, era una sorta di condanna, spesso scontata effettivamente da galeotti destinati ai lavori forzati, gli stessi che una volta liberi, in mancanza di altri mestieri, continuavano a scaricare cibo, spezie, tessili, tufo, pellame"[1].
Questa matrice originaria, che sta nel faldone dei ricordi della nostra memoria ormai solo cinematografica (pensiamo a "Fronte del Porto" del regista Elia Kazan, con Marlon Brando), non esiste più nella realtà dei fatti. Dagli anni Ottanta del ventesimo secolo è cominciata una rivoluzione radicale nella organizzazione del lavoro portuale, che si è prima trasformato in un segmento della fabbrica logistica più strettamente connesso al ciclo manifatturiero, ed ora si appresta a vivere il cambiamento della automazione e della digitalizzazione.
I porti hanno vissuto nel recente passato quella che è stata definita la rivoluzione della quarta generazione, con un passaggio di centralità dalle operazioni portuali a forme di integrazione logistica nel ciclo delle catene del valore su scala globale. In questo scenario i porti sono chiamati a centrare la propria attività su alcune funzioni primarie: "Le politiche di pianificazione portuale, la regolazione verso i fornitori di servizi portuali e la supervisione per assicurare regole di concorrenza trasparenti, la definizione di un minimo standard nella qualità del servizio di security offerto dal porto, monitorando le aree portuali e promuovendo il porto nel sistema internazionale, la definizione di un livello formativo adeguato per le maestranze che erogano i servizi portuali"[2].
Ma i cambiamenti stanno continuando a ritmi vertiginosi: i porti di quinta generazione si caratterizzano per un maggior elevato grado di complessità nei rapporti con gli *stakeholders* e per una maggiore attenzione alla creazione di valore

[1] Marcello Anselmo, "*La zantraglia. I mestieri del mare al tempo dei contenitori*", Mesogea, 2012, p. 11
[2] Adam Kaliszewski, "*Fifth and sixth generation ports: evolution of economics and social roles of ports*", dattiloscritto, 2017, p. 1

aggiunto. Cresce la cooperazione inter-istituzionale con i differenti livelli di governo, in un rapporto che deve essere sempre più intenso con l'*hinterland*.
La containerizzazione ha certamente contributo in modo sostanziale a mutare il quadro delle operazioni portuali, non soltanto perché ha automatizzato le operazioni di carico e scarico, ma soprattutto perché sta inducendo nella direzione di uno sviluppo del gigantismo: "Il settore marittimo dei container è caratterizzato da una costante ricerca di economie di scala. Sin dall'invenzione del trasporto dei container, la dimensione delle navi portacontenitori è aumentata costantemente per conseguire risparmi di costo e ridurre i costi unitari connessi alla gestione delle grandi navi"[3].
Questa stessa logica è stata progressivamente applicata ai terminal portuali. E l'affermazione delle mega-ship sta determinando un effetto a catena sulle infrastrutture portuali, che, per ricevere navi di tali dimensioni, sono costrette ad adattare l'accesso marittimo, i fondali, le banchine, i macchinari e le connessioni con l'hinterland. con crescenti costi che sono nella gran parte dei casi a carico dei bilanci pubblici.
Ovviamente, non tutti i settori del traffico commerciali e non tutte le operazioni portuali si esauriscono nel segmento dei container. Resta però il dato che l'affermazione di tale tecnica ha indotto modifiche non solo al ciclo specifico di questa unità intermodale, ma ha anche indotto altri comparti portuali e marittimi nella ricerca costante di miglioramenti di produttività e di efficienza.
Gli investimenti infrastrutturali che vengono effettuati dai porti per ricevere le grandi navi portacontenitori consentono anche ad altri segmenti di mercato di andare verso portate di maggiore stazza. Basta pensare alla crescente dimensione delle navi nel segmento RO-RO, oppure al ritorno di aumento nella stazza nel segmento delle petroliere, dopo un periodo nel quale si era abbandonata quella caratteristica di gigantismo tipicamente espressa dai traffici effettuati dalla metà degli anni Settanta agli anni Ottanta del secolo passato.
Insomma, l'inseguimento al gigantismo marittimo continua, nonostante le previsioni che negli anni passati indicavano una potenziale inversione di tendenza, e determina la necessità di un continuo potenziamento delle infrastrutture portuali, che certamente condiziona i modelli di organizzazione del lavoro degli scali, in quanto richiede non soltanto adeguamento nei fondali, nell'allungamento delle imboccature, negli spazi fisici di stoccaggio delle banchine, ma anche nei sistemi di viabilità e di accessibilità.
I numeri degli addetti nelle attività marittime e portuali - connesse ad un ciclo logistico in profondo cambiamento - sono ancora importanti, pur se si sono di molto ridotti nel corso degli ultimi decenni del secolo passato. Nella filiera della movimentazione delle merci e dei passeggeri via mare lavorano complessivamente in Italia più di 62.000 addetti in Italia, di cui il 55,7% nei trasporti marittimi ed il 44,3% nella logistica portuale.

[3] Olaf Merk, "Container ship size and port *relocation*", International transport Forum, n. 169, 2018, p. 4

Nel ranking del valore aggiunto per occupato la logistica portuale ed i servizi ausiliari ai trasporti marittimi, nelle statistiche italiane, si collocano di gran lunga nella prima posizione, con oltre 80.000 euro anno per addetto, rispetto ai circa 29.000 della movimentazione delle merci, per citare il settore con minore apporto di valore aggiunto[4].

Il cambiamento in atto nella logistica, e nel sistema marittimo portuale in particolare, rappresentano la curvatura che sta conoscendo, più in generale, l'evoluzione del concetto e della pratica del lavoro in tutto il sistema produttivo: eppure, nonostante la simmetria delle trasformazioni, come vedremo, restano particolari identità del lavoro portuale e marittimo, che lo rendono meritevole di politiche specifiche di settore.

I porti hanno acquisito, nel corso degli ultimi decenni, una crescente centralità nella riorganizzazione del sistema logistico, quali piattaforme strategiche nell'interscambio modale e componenti essenziali di nodo per gli scambi internazionali di merce: "I porti sono stati privilegiati quale sito delle operazioni logistiche"[5]. Mentre sono sparite vecchie competenze professionali proprie della tradizione portuale, altri mestieri si sono affiancati, proprio a segnalare la trasformazione degli scali marittimi in contenitori di attività logistiche a tutto tondo.

Non è stata sradicata la fatica, e la durezza, di una attività produttiva che non conosce soste, che non si ferma mai per servire un flusso incessante di passeggeri e di merci, in una sequenza continuativa di attività che deve garantire incrementi costanti della produttività e della efficienza. Già questo è un elemento distintivo, che pure è comune a tutte le attività che vengono svolte con un nastro continuativo, senza pause.

Un secondo fattore che identifica tratti distintivi specifici di tale attività è costituito dalla natura polifunzionale dei mestieri che si svolgono nell'ambito portuale e marittimo: siamo in presenza di una specializzazione di tante figure che concorrono ad un processo di produzione fortemente connesso.

Storicamente la proliferazione di mestiere specifici e differenti, che concorrevano tutti alla organizzazione del lavoro portuale, si è semplificata nei decenni recenti, per effetto della containerizzazione e della automazione. Tanti mestieri sono spariti, ormai persino dal vocabolario portuale.

Nel mondo globalizzato, gli specialismi tradizionali sono stati spazzati via dalla integrazione degli scali marittimi in una più complessa rete di rapporti economici e logistici. "I porti hanno sperimentato un mutamento di paradigma negli anni Novanta. Non è pensabile più vederli in isolamento: essi sono diventati elementi di sistemi guidati dalla creazione di valore, connessi alla catena di offerta ed alle reti globali di produzione"[6].

---

[4] Per questi dati, cfr. Andrea Appetecchia, "*Il lavoro quale asset strategico per lo sviluppo competitive del cluster logistico portuale*", dattiloscritto, 2018.

[5] N. Gregson, M. A. Crang, C. Antonopoulos. "*Holding together logistical worlds: friction, seams and circulation in the emerging global warehouse*", in Environment and planning: society and space, 2017, p. 383

[6] Jake Alimahomed-Wilson and Immanuel Ness, "*Choke points. Logistic workers disrupting the global supply chain*", Pluto Press, 2018, p. 39

In sostanza i nodi della logistica, ed i porti in particolare, sono diventati parte di un gioco più complessivo di riorganizzazione dello spazio economico su scala transnazionale. Anche la separazione tra operazioni marittime e terrestri si sta progressivamente attenuando, con la tendenza recente, da parte dei principali armatori, di governare segmenti più estesi della catena logistica, proponendosi come gestori dei terminal portuali, ed anche come attori del servizio finale ai clienti, presentandosi al mercato anche come spedizioneri.
Con i cambiamenti che sta vivendo il nostro tempo, le identità professionali portuali, in particolare, si stanno orientando ad essere sempre più vicine al settore della logistica in senso stretto, un contenitore di tantissime attività che tendono a convergere, dal punto di vista delle funzioni, anche perché la stessa logistica vive una fase di industrializzazione dei processi. Proprio per questo stanno cambiando le caratteristiche dei mestieri, delle figure professionali e delle competenze che devono essere attivate e coinvolte per dare vita ad una moderna organizzazione industriale e logistica del servizio portuale.
La rivoluzione digitale - e le innovazioni del processo produttivo indotte da Industria 4.0 - cambieranno profondamente l'organizzazione del lavoro in tutti i settori. Quale sarà l'esito di questo ridisegno complessivo del sistema economico è uno degli interrogativi più difficile da sciogliere del nostro tempo.
"In generale c'è un diffuso consenso sul fatto che l'apprendimento automatico e la robotica cambieranno quasi ogni ambito professionale – dalla produzione di yogurt all'insegnamento dello yoga. Esistono tuttavia opinioni discordi sulla natura di tali cambiamenti e sulla loro imminenza. Alcuni ritengono che entro dieci o venti anni al massimo miliardi di individui saranno funzionalmente superflui. Altri pensano che l'automazione continuerà ancora per molto tempo a generare nuovi posti di lavoro e una maggiore prosperità per tutti"[7].
L'intero ciclo della economia marittima sarà investito da una radicale rivisitazione nel modello di organizzazione del lavoro, a mare ed a terra. L'intensità del cambiamento sarà molto maggiore rispetto a quella che è stata registrata con la meccanizzazione e la robotizzazione dei processi che si è verificata a partire dagli anni Ottanta del secolo passato.
L'automazione, peraltro, è un processo che continua ancora oggi. e che vede anzi una stagione di nuova intensificazione. "Tra il 2012 ed il 2017, la media delle vendite di robot si è incrementata di un tasso medio annuo del 19%"[8]. Il 73% delle vendite nel 2017 si è verificato in cinque Paesi: Cina, Giappone, Corea, Stati Uniti e Germania. In Italia la vendita di unità robotizzate si è incrementata del 19%, allo stesso livello medio del mercato internazionale.
Si tratta di un volume di forniture particolarmente rilevante: nel 2017 i sistemi di robotica hanno raggiunto un fatturato stimato pari a 48 miliardi di dollari di vendite.

[7] Yuval Noah Harari, "Ventuno lezioni per il XXI secolo", Bompiani, 2018, p. 43
[8] International Federation of Robotics, "*World robotics 2018. Executive summary*", p.13

La densità media di robot nell'industria manifatturiera è oggi pari a 85 robot ogni 10.000 addetti: il valore più elevato si registra in Europa, con 106 unità per ogni 10.000 addetti.
La caratteristica di questa seconda ondata di robotizzazione è il maggiore contenuto tecnologico delle macchine ed il dialogo tra le macchine stesse: si configurano fattori di trasformazione dei modelli di fabbrica profondamente diversi rispetto a quelli che avevano cambiato nei decenni recenti la catena di montaggio tradizionale, sostituendo lavoro umano con macchine robotizzate. Il passaggio alla digitalizzazione consiste proprio in questo salto di qualità: le macchine dialogano tra loro, e questa interazione genera una discontinuità nei processi produttivi e logistici.
"La minaccia di perdita di posti di lavoro non proviene semplicemente dall'ascesa delle tecnologie informatiche. E' il risultato dell'azione combinata delle tecnologie informatiche con quelle biologiche"[9]. Le macchine, nel percorso verso l'intelligenza artificiale, cominciano a proporsi non solo come un sostituto meccanico dell'uomo, ma come una alternativa al suo apporto, anche intellettuale. Ovviamente, questo scenario non implica la scomparsa del lavoro, ma la sua completa riconfigurazione. Ci vorrà molto tempo perché questo accada. Non si tratta di processi inevitabili dettati dalla disponibilità delle tecnologie: sarà la dinamica sociale ed economica a stabilire il tempo di assimilazione e di implementazione delle innovazioni possibili.
La robotizzazione si applica intuitivamente alle dimensioni critiche nelle quali si può determinare un effetto consistente e tangibile di economie di scala. Non è questa la situazione di tutti i porti italiani, anzi. Il nostro Paese è caratterizzato da una pluralità di scali di media dimensione, nei quali non scattano elementi di convenienza per procedere ad una introduzione spinta della robotizzazione e della meccanizzazione. Molto probabilmente è solo l'arco ligure, e Gioia Tauro se riprende una funzione di hub rilevante per il traffico di *transhipment*, che oggi si prestano a una densità tale, o potenziale, da poter determinare caratteristiche adeguate ad un profondo *switch* di tecnologia.
Sulla digitalizzazione la questione si pone probabilmente in modo differente. Questa tecnologia appiattisce le economie di scala, pur se il tema non è ancora opportunamente studiato; lo dimostra il modello di funzionamento delle piattaforme, che partono da un nodo centrale e pongono i clienti su un rapporto paritario di disintermediazione, accentrando i guadagni sul gestore della piattaforma stessa.
Ancora diverso è il caso della *blockchain*, che appiattisce tutti i nodi della comunicazione, facendo diventare potere l'informazione, e quindi in sostanza dematerializzando i rapporti economici sino a costruire il mercato parallelo delle monete virtuali, dal *bitcoin* in poi.
Non si può quindi affrontare il tema delle tecnologie con un approccio unico, che valga in modo appiattito per le differenti forme con le quali si esprime il cambiamento degli strumenti a disposizione della nuova organizzazione del lavoro.

[9] Yuval Noah Harari, "*Ventuno lezioni per il XXI secolo*", Bompiani, 2018, p. 47

E' assolutamente necessario calare dentro le realtà specifiche gli impatti potenziali delle diverse forme di avanzamento tecnologico che oggi si manifestano, per verificarne la effettiva convenienza economica e la fattibilità.
Lavoro marittimo e lavoro portuale conosceranno una rivoluzione almeno altrettanto intensa rispetto a quella che è stata determinata dalla containerizzazione delle merci, che aveva indotto, a partire dagli anni Sessanta del Novecento, una modificazione profonda nel panorama delle banchine portuali, passando da un modello di forte intensità nel ricorso alla forza lavoro poco specializzata ad una maggiore produttività nella movimentazione dettata dalla unitizzazione delle merci trasportate.
Altrettanta crescita di produttività si era determinata nel lavoro marittimo, sempre per effetto del processo di containerizzazione. Equipaggi poco numerosi sono in grado di governare giganti del mare dalle dimensioni crescenti, grazie alle tecnologie di navigazione che assicurano una crescente sicurezza delle operazioni. Comincia anche ad emergere la possibilità della guida automatica delle navi, con la sperimentazione in corso della totale assenza di equipaggio, almeno per specifiche tratte.
Nelle rinfuse solide, invece, minore è stato sinora l'impatto delle trasformazioni nelle lavorazioni a terra, pur se anche in questo comparto sono state introdotte lavorazioni meccaniche che hanno razionalizzato il ricorso alla forza lavoro. Probabilmente, questo settore, che pesa molto anche se non se ne parla molto, conoscerà più radicalmente l'impatto dei cambiamenti che interverranno nei prossimi anni, visto che ha saltato un giro nella traiettoria verso la trasformazione della organizzazione del lavoro.

Le differenti figure professionali nei porti

Nei porti sono molteplici le figure professionali che fanno vivere il processo produttivo. Non esistono solo i mestieri connessi alle movimentazioni logistiche marittime, per i passeggeri e per le merci, che chiaramente rappresentano la macchina principale del funzionamento operativo di uno scalo.
Sono presenti in porto altre figure professionali, che abbracciano un orizzonte vasto di competenze: dal lavoro meccanico, che riguarda principalmente i cantieri di costruzione e di riparazione navale, al terziario dei servizi commerciali, che si intrecciano con la vita del porto. Occorre quindi avere consapevolezza di una fabbrica polifunzionale per la produzione di beni e di servizi, in cui il *core business* della logistica è affiancato dalla manifattura e dal terziario.
L'insieme dei mestieri portuali, con gradienti di intensità differente, sarà attraversato da una rivoluzione le cui dimensioni e la cui portata non sono oggi prevedibili. Dobbiamo innanzitutto comprendere che non sarà una linea continua rispetto alla recente esperienza storica. Vivremo un periodo di profonde e radicali trasformazioni, dettate da un avanzamento tecnologico senza precedenti.

BOZZA

Ma il segno di questi cambiamenti non sarà necessariamente caratterizzato da "magnifiche sorti e progressive", come avrebbe detto Giacomo Leopardi. L'industria italiana della logistica – negli ultimi decenni – ha sperimentato forma di profonda trasformazione mediante "la diffusione del ricorso alla subfornitura, l'estensione di pratiche illegali e l'impiego dei lavoratori migranti in assenza di protezioni legali"[10]. Quest'ultimo aspetto non si è ancora esteso alle operazioni portuali, mentre è molto diffuso nei magazzini terrestri degli interporti e dei contri logistici. La ricerca di spazi di economicità e di razionalizzazione è stata più giocata, particolarmente in Italia, sulla riduzione del costo del lavoro che non sulla innovazione tecnologica dei processi produttivi.

Queste pratiche non potranno essere tenute probabilmente a lungo. Negli anni recenti si sono manifestati conflitti sociali nelle grandi agglomerazioni logistiche che hanno messo in evidenza pratiche non sostenibili nel medio periodo. Comincia ad essere evidente che l'industria logistica richiede una riconfigurazione che non può essere giocata solo con le carte tradizionali del risparmio sul costo del lavoro. Non è un caso che molti soggetti industriali e logistici stanno lavorando per tornare ad internalizzare molte delle funzioni che nei decenni passati erano state esternalizzate.

La digitalizzazione è una sfida che non è ancora definita in tutti i suoi impatti di trasformazione strategica nelle modalità con le quali verrà organizzato il lavoro nell'economia marittima, sia per la parte navale sia per la parte portuale. "Gli anni della crisi hanno incubato una nuova economia in cui ad una riduzione degli scambi materiali si è contrapposto un crescente scambio di file, di video, di software e altre modalità di condivisione delle comunicazioni interattive; potremmo definire questa nuova fase dello sviluppo mondiale *digital globalization* a significare quanto rilevante, nella nuova configurazione dell'economia, sia oggi il peso di questo nuovo modello di interazione sociale"[11].

La sfida della digitalizzazione è determinata non solo dalla pervasività delle tecnologie, ma dalla crescente rilevanza strategica degli scambi di informazioni su base massiva. Il traffico mondiale di dati continua in questi ultimi anni a crescere a ritmi di progressione geometrica: in questo scenario si assiste ad una sempre maggiore centralità dell'estremo Oriente-Pacifico.

I numeri sono impressionanti: nelle proiezioni, misurate in exabyte per mese, il traffico si quintuplica dal 2016 al 2021. Nel 2016 si muovevano circa 7 miliardi di exabyte mese che diventeranno circa 40 nel 2021. Insomma, l'incrocio che deriva dalla capacità di lettura dei *big data* con la crescita dei volumi movimentati, determinata dall'incremento dei commerci internazionali, pone le condizioni per generare quella centralità nella pervasività del ricorso alle tecnologie digitali.

[10] Jake Alimahomed-Wilson and Immanuel Ness, "*Choke points. Logistic workers disrupting the global supply chain*", Pluto Press, 2018, p. 230.

[11] Patrizio Bianchi, "*4.0. La nuova rivoluzione industriale*", Il Mulino, 2018, pp. 47-48

Nei porti ci dobbiamo immaginare, come nel resto dell'economia, un impatto radicale sul mondo dei colletti bianchi. Non scomparirà certamente tutto il lavoro impiegatizio. Ma certamente quelle funzioni ripetitive determinate dalla tenuta dei registri cartacei, e dalla organizzazione delle pratiche amministrative che per tanta parte accompagnano la movimentazione delle merci, si ridurranno drasticamente.
Cresceranno le funzioni di pianificazione e controllo rispetto alle figure di amministrazione e gestione delle pratiche. Questo impatto avrà una radicale e decisiva incidenza sulle figure e sulle organizzazioni professionali che hanno svolto funzioni di intermediazione nel mondo della logistica marittima: spedizionieri, operatori doganali dovranno reinventarsi funzioni e ruoli differenti, se vorranno mantenere una posizione in una catena del valore che vedrà al centro della attenzione la progressiva disintermediazione dei passaggi tra gli anelli dei differenti soggetti protagonisti delle operazioni.
Certamente non possiamo leggere quello che accadrà nel mondo della logistica senza comprendere in parallelo le trasformazioni che si stanno determinando nel settore manifatturiero. Il rapporto di simbiosi che si è instaurato tra questi due ingranaggi è destinato a stringersi ancora di più, sino a diventare le due parti di una stessa mela. Solo facendo combaciare i lati di questo incrocio sarà possibile decifrare il destino del capitalismo industriale nel ventunesimo secolo. Per questa ragione, prima di tornare a riflettere sulla dimensione del lavoro portuale, proviamo ad analizzare quello che sta accadendo nella sfera dei rapporti di produzione.

L'impatto delle trasformazioni commerciali ed industriali

"Le opportunità ed i rischi della seconda età delle macchine (dalla rivoluzione digitale alla genomica. dalla robotizzazione all'intelligenza artificiale) si stanno sempre più materializzando. La società, l'economia, la politica si trovano davanti a sfide straordinarie: se più che in passato è oggi difficile prevedere come sarà il mondo di domani, si deve affrontare il cambiamento nel modo migliore possibile e per il bene di tutti"[12].
La standardizzazione dei processi, tipica dell'economia fordista, ha lasciato spazio alla personalizzazione crescente dei prodotti. E' venuta consolidandosi una logistica duale, non più solo articolata per servire mercati con una logica di stoccaggio e distribuzione di prodotti finiti, ma sempre più orientata ad assicurare fasi finali di lavorazione: "Nel corso dei decenni, l'offerta dei prodotti è evoluta dalla standardizzazione con lunghi tempi di consegna a prodotti customizzati con un tempo di consegna molto breve"[13]. Questa riarticolazione dei processi manifatturieri e

[12] Ignazio Visco, "*Anni difficili. Dalla crisi finanziaria alle nuove sfide per l'economia*", Il Mulino, 2018, p. 8
[13] Lòrànt Tavasszy, "*Innovation and technology in multimodal supply chains*", International Transport Forum Discussion Papers, 2018, p. 7

logistici ha modificato profondamente il rapporto tra fabbrica e consumo. Non si è trattato dell'unico cambiamento profondo che è accaduto nella fase recente del capitalismo.
Veniamo da una fase nella quale "il lavoro è diventato una materia prima, una commodity come tutte le altre"[14]. Nel corso degli ultimi decenni del secolo passato, con l'avvento della globalizzazione, il sistema manifatturiero internazionale si è andato collocando laddove erano presenti vantaggi più consistenti nel risparmio sul costo del lavoro.
Questa scelta ha condotto ad una girandola di riassetti nella geografia della produzione, che ha reso ancora più rilevante l'organizzazione logistica rispetto al passato della storia capitalistica, essenzialmente articolato sulla dimensione duale tra approvvigionamento delle materie prime e distribuzione dei prodotti finiti. Sono nati molteplici flussi intermedi, che hanno condotto ad un differente bilanciamento tra costi del lavoro e costo della logistica.
Sono stati generati, per effetto di questa nuova organizzazione del lavoro, flussi aggiunti di transazioni logistiche su scala internazionale, per effetto di una delocalizzazione dei cicli produttivi che ha moltiplicato gli scambi tra stabilimenti industriali distanti, specializzazioni per segmento della produzione.
Il quadro geografico dei flussi fisici di merce è oggi caratterizzato da continue mutazioni, strettamente legate all'andamento del commercio internazionale, ma anche agli equilibri politici, alle tensioni sociali e religiose ed in qualche caso, purtroppo, alle guerre. I semilavorati, che un tempo si producevano a distanza ravvicinata dalla singola fabbrica o dall'insieme degli insediamenti produttivi (i distretti di una volta), stanno sempre più diventando oggetto di un processo di ri-localizzazione industriale (de-localizzazione all'estero, ma anche *re-shoring*). La geometria produttiva e logistica si scompone e si ricompone con una velocità alla quale non eravamo abituati.
E' cresciuto fortemente il peso del commercio internazionale, che ha registrato costantemente un incremento maggiore rispetto al prodotto ed alla produzione industriale mondiale. "Commercio e tecnologia sono fortemente interrelati. Dall'invenzione della ruota alle ferrovie, sino all'avvento della containerizzazione, la tecnologia ha giocato costantemente un ruolo chiave nella modalità con la quale scambiamo le merci, e questo fenomeno si sta accelerando come mai prima"[15].
Le tecnologie digitali avranno un impatto profondo sul commercio internazionale, a cominciare dalla crescita del commercio elettronico, che nel 2015 ha registrato transazioni pari a 25 trilioni di dollari, in crescita del 56% rispetto al 2013. La stima per il 2016 porta il valore a 27,7 trilioni di dollari.

[14] Carlo Calenda, "*Orizzonti selvaggi*", Feltrinelli, 2018, p. 33
[15] World Trade Organization, "*World trade report 2018. The future of world trade: how digital technologies are transforming global commerce*", 2018, p. 3

Nel 2017 l'Italia ha visto incrementare i *web shopper* del 10% raggiungendo quota 22 milioni di cittadini): "gli acquisti *on line* degli italiani da siti nazionali ed internazionali raggiungono i 23,6 miliardi di euro e, per la prima volta, i prodotti superano i servizi"[16]. Anche il crollo dei costi del commercio internazionale gioca un ruolo ovviamente rilevante per la continua cresciuta delle transazioni: tra il 1996 ed il 2014 si è registrata una riduzione pari al 15%.
Mentre però sul versante dei consumi l'Italia sta raggiungendo una prestazione digitale che la allinea alla evoluzione dei mercati internazionali, questo non sta accadendo per altre dimensioni rilevanti dell'ambiente economico: "Nel 2017, il livello di utilizzo dei computer in Italia è stato di 21 punti percentuali inferiore rispetto alla media europea. … Solo il 13% delle imprese italiane ha offerto servizi e-commerce ai propri consumatori, valore inferiore rispetto alla media del 20% europea … Quasi il 90% delle imprese italiane lavora in un sistema di produzione a bassa intensità di capitale digitale, generando meno energie del sistema (produttività multifattoriale)"[17].
Insomma, mentre sul versante della domanda e dei consumi i comportamenti si stanno allineando verso una logica digitale, non accade lo stesso processo sul versante dell'offerta e della produzione: questa divaricazione, se non verrà colmata, conduce progressivamente lo spostamento dei consumi italiani verso produttori di altri Paesi.
A sua volta lo sviluppo del commercio internazionale comporta benefici per lo sviluppo economico nel suo insieme: "Vi è evidenza che quando un paese intensifica la sua apertura agli scambi con l'estero ne beneficiano la produttività aggregata e quella delle imprese … E' stato stimato che una riduzione delle tariffe dell'1% aumenti di circa 2 la produttività totale dei fattori nel settore direttamente interessato"[18]. I venti di neo-protezionismo che soffiano nello scenario internazionale possono comportare qualche arresto nelle dinamiche di maggiore integrazione tra i mercati; ma la tendenza di lungo periodo continua ad essere quella di apertura delle economie agli scambi internazionali: il recente accordo tra Europa e Giappone va in questa direzione.
Il commercio dei prodotti nel settore dell'*information technology* si è triplicato nel corso dei due passati decenni, raggiungendo nel 2016 il valore di 1,6 trilioni di dollari. "Stiamo entrando in un'era nella quale una serie di innovazioni che fanno leva su internet avranno un forte impatto sui costi del commercio e sul commercio internazionale. *Internet of Things* (IOT), intelligenza artificiale, stampanti 3D e

[16] Vittorio Marzano, *"Check-up Log: le infrastrutture strategiche per il trasporto e la logistica"*, Confetra, 2018, p.8
[17] The European House – Ambrosetti, "*Millennians e competenze: quale ricetta per il Paese?*", ottobre 2018, pp. 6-7
[18] Giuseppe Parigi, "*Commercio internazionale e rischi del protezionismo*", Audizione presso la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica, 25 ottobre 2018, p. 4

blockchain hanno il potenziale di trasformare profondamente il modo in cui commerciamo, chi commercia e cosa è commerciato"[19].
Nella fase più recente sono mutati anche i pesi relativi dei diversi fattori della produzione, in un mix che si orienta verso soluzioni nelle quali il costo del lavoro non rappresenta più sempre il driver primario delle decisioni per la localizzazione degli investimenti. Ha recentemente affermato Davide Castiglioni, amministratore delegato di Whirpool Italia: "Il costo del lavoro non è più la variabile decisiva. Sulla nostra fascia di mercato contano più le spese di logistica e l'innovazione di processo. Ecco perché abbiamo riportato la produzione delle lavatrici da incasso dalla Polonia alle Marche"[20].
La persistenza di una situazione di stagnazione economica in una parte dei Paesi a capitalismo maturo contribuisce a generare un eccesso di capacità di offerta, nelle infrastrutture e nei servizi, che determina un effetto di ri-dislocazione dei flussi delle merci, alimentando, di conseguenza, il ridisegno delle filiere di trasporto e di logistica, i cui esiti sono ancora incerti e richiedono un attento monitoraggio.
Molti osservatori sono ormai convinti che siamo in presenza non più di un aggiustamento congiunturale, sia pure di lunga durata, ma, probabilmente, di una forma di vera e propria "discontinuità strutturale". Ovviamente, prevedere gli esiti di queste profonde riconfigurazioni non è oggi possibile, poiché stiamo vivendo una fase instabile di profonde trasformazioni.
"Circa un terzo del commercio mondiale avviene oggi tra aziende, mentre zone economiche speciali, corridoi e porti sono altrettanti snodi di una nuova mappa del potere"[21]. Si affermano e si consolidano reti di interconnessione dotate di caratteristiche strutturalmente differenti dalla tradizionale organizzazione dei sistemi logistici. I cambiamenti nel mercato logistico incideranno profondamente anche sulla organizzazione del lavoro marittimo e portuale. Dobbiamo sempre tenere presente che sarà l'intera catena del valore logistico ad essere riscritta per effetto delle innovazioni digitali e tecnologiche.
Intanto, avanzano nuove sfide, che sono dettate dalla riconfigurazione dei processi produttivi secondo i paradigmi di industria 4.0. Non solo la logistica sarà ridefinita, ma i cambiamenti partiranno dal mutamento nella struttura delle fabbriche e nel modello organizzativo che si determinerà: lo stesso confine tra manifattura e logistica sarà sempre più tenue. La logistica diventa un vero e proprio campo di battaglia per l'acquisizione di posizioni di vantaggio competitivo, nella consapevolezza che questa leva esercita un ruolo crescente nella definizione delle gerarchie di mercato.
"Il potere logistico crea un patchwork costruito tra sistemi a legami multipli ed istituzioni attraverso le diverse modalità di trasporto. Per effetto di questo

[19] World Trade Organization, "*World trade report 2018. The future of world trade: how digital technologies are transforming global commerce*", 2018, p. 6
[20] Davide Castiglioni, intervista a Il Corriere della Sera, 28 ottobre 2018, p. 34
[21] Giorgio Grappi, "*Logistica*", Ediesse, 2018, p. 11

meccanismo si determinano tensioni tra le priorità e le visioni dei diversi attori, ciascuno nel tentativo di esercitare controllo e catturare valore"[22].

La digitalizzazione rappresenta, come abbiamo detto precedentemente, il driver primario del cambiamento in corso. "Le tecnologie digitali stanno determinando cambiamenti drammatici negli anni recenti, guidate da tre fattori chiave: costi di informatizzazione più bassi, costi di stoccaggio calanti, e costi decrescenti per la banda larga"[23].

La digitalizzazione ridisegna anche i confini tra industria e servizi, cambiando profondamente le modalità di organizzazione dei processi manifatturieri e l'articolazione delle catene del valore. "In un mondo digitale, i servizi permeano in modo crescente il settore dei prodotti ed offuscano i confini tradizionali tra beni e servizi nei processi manifatturieri"[24].

Alla produzione ed alla post-produzione, si affianca una crescente rilevanza della pre-produzione, che avverrà mediante il ricorso massiccio alle nuove tecnologie per costruire meglio la calibrazione dei nuovi prodotti e dei nuovi processi: da questo punto di vista aumenteranno i flussi immateriali di informazioni che assumeranno crescente rilevanza nella organizzazione dei sistemi manifatturieri del ventunesimo secolo.

Aumenterà ulteriormente il peso della post-produzione, per effetto dello sviluppo delle nuove tecnologie: "Le nuove tecnologie digitali, specialmente l'ICT associato con Internet of Things – come il *cloud computing* ed il *big data* – aumentano significativamente l'importanza del segmento della post-produzione nell'intero processo manifatturiero, essenzialmente in tre modi: … ottimizzando le operazioni attraverso un incremento della efficienza nei programmi di produzione, di logistica e di gestione dell'inventario .. accedendo ai dati di vendita per migliorare le previsioni sui servizi post-vendita … riducendo le infrastrutture digitali hard, ed i costi della informatizzazione, mediante il *cloud computing* e le analisi dei *big data*"[25].

Questo maggiore ruolo della post-produzione può condurre ad una rilocalizzazione delle industrie nuovamente verso i paesi di nuova industrializzazione, determinando un posizionamento di queste economie anche nella fascia a maggiore valore aggiunto della produzione, mentre nei decenni passati ci eravamo concentrati su una geografia della globalizzazione che vedeva la scelta di localizzazione connessa ad un vantaggio di minore costo del lavoro nella fase della produzione.

Ma la trasformazione in corso nel sistema produttivo si legge completamente solo se si analizza parallelamente quello che sta accadendo nel sistema logistico e distributivo. Occorre sottolineare che "la strada verso l'economia digitale passa

[22] N. Gregson, M. A. Crang, C. Antonopoulos. "*Holding together logistical worlds: friction, seams and circulation in the emerging global warehouse*", in "Environment and planning: society and space", 2017, p. 385
[23] Deloitte University Press, "*The rise of the logistical supply network*", 2016, p. 3
[24] Unctad, "*Digitalization and industrialization: friends or foes?*", Unctad Research Papers n. 25, 2018, p. 5
[25] Unctad, "*Digitalization and industrialization: friends or foes?*", Unctad Research Papers n. 25, 2018, p. 11

attraverso la logistica, l'industria che orchestra il flusso delle merci nella catena del valore dentro ed attraverso le nazioni"[26].

Siamo quindi in uno scenario caratterizzato dalla contestuale e sinergica trasformazione in corso sia nel mondo produttivo sia nel sistema logistico: per poter indirizzare le forze e le politiche in direzione di un cambiamento necessario, da parte delle istituzioni e degli operatori, vanno letti i segnali che provengono dalla intersezione che si sta determinando in entrambe le sfere.

In generale, manca soprattutto una visione sistemica dei mercati e delle catene del valore che si generano nella struttura del flusso delle merci, modificando il ruolo dei diversi soggetti economici. Siamo in presenza di una discontinuità che rivoluziona non solo l'organizzazione delle reti di trasporto ed i servizi di logistica, ma anche il rapporto tra produzione e distribuzione.

Accanto alla digitalizzazione agisce la disintermediazione, esponenzialmente crescente nel corso del tempo più recente, oggi diventata tratto dominante del cambiamento nel paradigma produttivo e logistico del nostro tempo. Le conseguenze si manifestano in una drastica riduzione dei costi di transazione, che caratterizzavano il precedente modello di organizzazione economica.

"Se dovessimo rappresentare l'utilizzo della parola disintermediazione su un piano cartesiano che ha in ascisse il tempo, dal 1960 circa ad oggi, ed in ordinate il numero delle occorrenze, vedremmo disegnarsi una linea che cresce lentamente sino al Duemila, poi un po' più velocemente dall'inizio del nuovo millennio sino a qualche anno fa, diciamo al 2008, e che a partire da quel momento si impenna per salire oggi vertiginosamente"[27].

La disintermediazione non costituisce l'unico elemento che orienta il settore industriale e quello logistico verso il cambiamento. L'altro fattore è dato dalla efficienza consentita dalle nuove tecnologie, applicate soprattutto alla migliore utilizzazione del capitale immobilizzato: "Nel mondo ci sono case vuote, vetture ferme, aerei e bus che fanno il viaggio di ritorno vuoti, ed è questo il brodo di coltura ideale perché crescano e si sviluppino modelli di business improntati sull'efficienza, a patto che si sia capaci di sfruttare le tecnologie per raccogliere ed analizzare quei dati che rilevino le inefficienze, quelle evidenti e quelle nascoste"[28].

Nascono da queste opportunità le piattaforme che si sono proposte al mercato per mettere in contatto diretto la clientela con soluzioni disintermediate che hanno scompaginato l'organizzazione tradizionale dei mercati. Pensiamo ad Uber, che ha modificato radicalmente, nelle grandi aree metropolitane, il trasporto pubblico cittadino.

Il lavoro non scompare, ma si trasforma. Eppure, in questa sua evoluzione, tende a generarsi una condizione nella quale produciamo più beni e servizi con minore

[26] Global coalition for efficient logistics, "*Empowering the digital economy*", 2016, p. 18
[27] Antonio Belloni, "*Uberization*", Egea, 2017, p. 1
[28] Antonio Belloni, "*Uberization*", Egea, 2017, p.51

contenuto di lavoro. Questa condizione non appare più solo frutto di uno sfasamento che si limita ad avere impatto nelle fasi di trasformazione: sta diventando una componente strutturale.
Si pone allora una condizione sociale molto difficile da affrontare, soprattutto nelle società a capitalismo maturo. "La nostra ricchezza, il nostro prestigio, la nostra rispettabilità, le nostre opportunità, le nostre tutele, qualsiasi forma di sopravvivenza, derivano dal nostro lavoro. Ma il lavoro viene negato a un numero crescente di individui che quindi sono gettati nella disperazione"[29].
E quando il lavoro viene creato, si tratta spesso di occupazioni a reddito basso, nel settore dei servizi a scarso valore aggiunto, inducendo una competizione che forma, come dice Domenico De Masi mutuando una espressione marxiana, l'esercito post-industriale di riserva.
"La logistica è forse il solo settore dove la prospettiva della digitalizzazione non si accompagna a una previsione di riduzione della forza lavoro"[30]. Si tratta piuttosto di comprendere quali saranno le caratteristiche del lavoro logistico all'epoca del digitale, con quali figure professionali, con quali *skills*, con quale livello di remunerazione, con quali caratteristiche necessarie di formazione permanente.
La partita della competitività, ed il ruolo mutante del lavoro, "si giocherà nel decennio 2020-2030. In questa decade le forze di mercato, della demografia e dell'innovazione porteranno a una drammatica collisione, a meno di non correggerne e governarne la traiettoria"[31].
E' possibile che nel tempo nei prodotti, e nei servizi, sarà incorporato un contenuto intellettuale maggiore di lavoro, mentre minore sarà l'apporto determinato dal lavoro manuale, che sarà sostituito dalla meccanizzazione. Ma anche nella parte di lavoro intellettuale le macchine giocheranno un ruolo crescente, che ancora non sappiamo determinare: lo sviluppo dell'intelligenza artificiale tenderà a sottrarre spazi all'apporto umano.

Il confine mobile tra manifattura e logistica

Alla disarticolazione del sistema logistico, corrisponde, come in tutti i mercati maturi, una concentrazione degli operatori economici che dominano la domanda e detengono quote crescenti di quote di mercato, riversando gli effetti della crisi, che ancora perdura in molti Paesi, lungo la catena degli operatori con minore potere e con minore capacità di assicurare ai clienti una prestazione integrata, inserita all'interno

[29] Domenico De Masi, "*Lavorare gratis, lavorare tutti*", Mondadori, 2017, p.9
[30] [30] Sergio Bologna, "*Le prospettive del lavoro in un futuro si sempre maggiore automazione. Il settore dei porti*", dattiloscritto, 2018, p. 8
[31] Carlo Calenda, "*Orizzonti selvaggi*", Feltrinelli, 2018, p. 95

delle reti mondiali dei flussi, che sono sempre più necessarie per presidiare i mercati, garantire tempi di consegna adeguati ai clienti (industrie o individui).
Anche per questa ragione i confini, una volta più definiti, tra i diversi segmenti delle attività di trasporto e di logistica, tendono a farsi meno netti, e stanno nascendo industrie conglomerate che si propongono di raggiungere masse critiche su scala mondiale tali da superare barriere settoriali, svolgendo una funzione più baricentrata sul ruolo di integratori di sistema, che non di operatori specializzati.
"La logistica ha prodotto accelerazioni importanti verso l'automazione e il controllo informatico dei processi"[32]. La digitalizzazione sta parallelamente consentendo un cambiamento radicale nel modello organizzativo dell'industria manifatturiera. Queste due convergenze, messe assieme, determinano un profondo mutamento del panorama produttivo.
Le radici di questa trasformazione risalgono all'inizio degli anni Novanta del secolo passato. Il Vicepresidente degli Stati Uniti Al Gore, presentando il progetto di legge *High Performance Computing Act* nel 1991, aveva affermato: "Se un tempo la forza della nostra economia veniva determinata solo dalla capienza dei porti e dallo stato delle strade, oggi fattori non meno importanti sono la nostra abilità di trasmettere grandi quantità di informazioni in modo rapido e accurato e la nostra capacità di utilizzo e gestione di quelle stesse informazioni".
La pervasività della intelligenza artificiale, e delle sue applicazioni su campi vasti della produzione e dei servizi, caratterizzerà l'economia dei prossimi decenni. L'intelligenza artificiale si estende ben oltre le automobili Tesla e l'assistente virtuale on line: si sta diffondendo in diversi settori industriali che includono la salute, il lavoro, la manifattura, i servizi finanziari, la giustizia, ed altri".
E' davvero difficile prevedere quali saranno gli esiti di questo profondo rimescolamento del modello di produzione. Dalla prima rivoluzione industriale al fordismo, dal fordismo alla robotizzazione si sono sempre registrate alterazioni radicali nelle interazioni tra i soggetti economici. Sugli esiti della digitalizzazione è davvero troppo presto pronunziarsi con stime che siano basate su valutazioni che tengano conto di tutte le componenti che sono oggetto di radicale rivisitazione.
"Esiste un sostanziale disaccordo tra economisti ed esperti di tecnologie sugli effetti della automazione: se distruggerà lavoro per le competenze di basso livello o per tutte le competenze; se penetrerà quasi tutti i settori o solo qualcuno; se ridurrà la domanda di lavoro in alcuni mestieri o la ridurrà in alcuni e la incrementerà in altri"[33]. In linea di massima esiste invece convergenza tra gli esperti sul fatto che l'intelligenza artificiale e l'automazione determineranno effetti positivi per la crescita economica ed effetti negativi per l'eguaglianza.
Le ricadute più rilevanti si faranno sentire sui Paesi che hanno vissuto nei decenni recenti un processo di industrializzazione derivante dalla delocalizzazione delle

[32] Giorgio Grappi, "*Logistica*", Ediesse, 2018, p.131
[33] Andrew Berg, "*Should we fear the robot revolution?*", IFM working papers, 2018, p. 9

attività produttive sulla base delle convenienze in termini di minore costo del lavoro. "L'introduzione a livello globale della robotica e della intelligenza artificiale, anche se su scala limitata, ridurrà drasticamente il vantaggio dei bassi livelli salariali che consentono ai paesi poveri e agli individui poveri di diventare rispettivamente paesi a medio reddito e consumatori della classe media"[34].

Occorre sottolineare che l'automazione dei processi produttivi era cominciata giù nella passata stagione di riorganizzazione del ciclo industriale, a metà degli anni Ottanta del secolo passato. Le nuove macchine continueranno a modificare l'articolazione delle fabbriche e della logistica, ma la novità non sta tanto nella automazione quanto nella connessione e nella digitalizzazione dei processi. "La robotica occupa la fascia bassa … mentre la fascia lata è occupata interamente dall'intelligenza artificiale di nuova generazione (*big data analytics*, *web enabled markets*, *cloud computing*, internet delle cose)"[35].

Con la digitalizzazione non solo cambia la faccia del capitalismo, per come sinora lo abbiamo conosciuto, ma anche l'organizzazione dei rapporti sociali: "L'economia digitale aspira a trasformare ogni gesto, ogni fiato, ogni relazione in un'occasione di profitto, nell'intento di non lasciare nessun spazio vuoto e sempre a caccia di ogni molecola vitale, per poterla occupare fino a confondersi con la vita stessa. L'economia digitale è l'economia totale della totalità della vita"[36].

Come sempre accade quando si determinano periodi di crisi, le vie di uscita configurano soluzioni discontinue rispetto ai trend che si erano affermati nella fase precedente, dal cui stallo viene determinata la riarticolazione dei processi produttivi: proprio gli elementi che avevano indotto alla generazione del precedente modello industriale, implodendo, inducono i germi della nuova configurazione.

"La lunga crisi a cavallo fra il primo ed il secondo decennio del nuovo millennio è innanzitutto l'implosione di un'economia che riteneva di poter crescere senza produzione, tanto da considerare la manifattura come forma sociale antiquata dinnanzi alla modernità della finanza, così da ritenere inevitabile e anzi desiderabile una deindustrializzazione che spostasse verso i nuovi paesi emergenti la vecchia industria. In realtà la crisi si è dimostrata il momento di incubazione della nuova rivoluzione industriale"[37].

La fabbrica è tornata prepotentemente ad essere protagonista dei processi di sviluppo. Si tratta però evidentemente di una fabbrica profondamente diversa, immersa nella rivoluzione digitale, capace di produrre secondo elevate economie di scala ed elevati livelli di personalizzazione, ricorrendo a piattaforme per la commercializzazione elettronica e superando la robotizzazione della fase precedente, che serviva esclusivamente a sostituire lavoro ripetitivo umano con macchine.

[34] Ian Bremmen, "*Noi contro di loro. Il fallimento del globalismo*", 2018, Università Bocconi Editore, p. 65

[35] Sergio Bologna, "*Le prospettive del lavoro in un futuro si sempre maggiore automazione. Il settore dei porti*", dattiloscritto, 2018, p. 4

[36] Eric Sadin, "*La silicolonizzazione del mondo*"; Einaudi, 2018, p. 21

[37] Patrizio Bianchi, "*4.0. La nuova rivoluzione industriale*", Il Mulino, 2018, p. 41

Non tutti i sistemi industriali reagiscono con lo stesso grado di consapevolezza e con la stessa capacità di fare ricorso alle innovazioni determinate dalla trasformazione nelle tecniche gestionali: "Se ci mettiamo ad osservare più da vicino il modo ìn cui viene affrontato il problema della logistica nelle economie più avanzate, ci accorgiamo che l'approccio è molto più attento ai comportamenti ed alle strategie delle imprese che quello delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture ... Nelle aziende dei Paesi più avanzati la logistica è considerata parte del cervello dell'impresa, nelle aziende italiane in genere, e per ben che vada, viene considerata una gamba o un braccio dell'impresa"[38].
Questa differenza è collegata strettamente alla dimensione delle aziende: soltanto quelle di media e grande dimensione possono acquisire la consapevolezza che la leva della logistica costituisce un ingranaggio delicatissimo per la competitività, mentre le aziende di piccola dimensione tendono piuttosto a rivolgersi ancora la vecchia formula della vendita "franco fabbrica", delegando completamente a fornitori terzi tutto il valore aggiunto e la strategia incorporata nella logistica.
Parzialmente la questione della dimensione può essere messa in discussione dai processi di intermediazione distributiva che si stanno affacciando per effetto della nascita delle piattaforme digitali. "La tecnologia sta offuscando i confini delle imprese, come è evidente dalla nascita delle piattaforme. Usando le tecnologie digitali, gli imprenditori stanno creando business basati sul ricorso alle piattaforme che differiscono dai tradizionali processi di produzione nei quali gli input erano determinati da un lato e gli output consegnati dall'altro"[39].
I processi di riorganizzazione industriale hanno determinato, con la globalizzazione, la nascita del gigantismo navale, per poter consentire operazioni di trasporto su scala transnazionale competitive ed a basso costo. E' emerso, ma se ne parla poco, anche un gigantismo dell'immobiliare per la logistica, con spazi sempre più agglomerati e più vasti per razionalizzare le operazioni di completamento e di stoccaggio dei prodotti in attesa di distribuzione al cliente finale. "Ad est del complesso portuale di Los Angeles-Long Beach, si estende una regione logistica pari ad un milione di piedi quadrati di magazzini"[40].

La Uberizzazione dell'economia e le blockchain

Accanto alla centralità della fabbrica, si sta affermando una pervasività della digitalizzazione su aspetti che prima erano esterni alle relazioni produttive: "Tecnologia, economia e politica si allineano a un medesimo orizzonte, a tutto

[38] Sergio Bologna, "*Logistica: innovare le imprese, qualificare il lavoro, per vincere la sfida di Industria 4.0*", dattiloscritto, 2017, p. 1-2
[39] World Bank, "*The changing nature of work*", 2018, p. 5
[40] Jake Alimahomed-Wilson and Immanuel Ness, "*Choke points. Logistic workers disrupting the global supply chain*", Pluto Press, 2018, p. 9

vantaggio di un gruppo relativamente ristretto di persone che detengono un potere smisurato su un numero sempre più ampio di nostre attività, alcune delle quali rientrano nella sfera della sovranità, come l'istruzione o la sanità"[41].
Un conglomerato come Alphabet, che nasce nel 2015 dalla esperienza di clamoroso successo di Google, comprende, oltre al motore di ricerca, una agenzia pubblicitaria, una piattaforma video online, un sistema operativo, servizi di cartografia, aziende di ricerca in campo medico-sanitario, scolastico, società di oggetti connessi ad internet ed alla domotica, imprese di reti infrastrutturali, robotica, urbanistica, intelligenza artificiale, un laboratorio dedicato a progetti lunari, un fondo comune per capitali di rischio ed una società di investimenti specializzata nel sostegno alle start up.
Una delle caratteristiche dominanti della rivoluzione di industria 4.0 sta nella emersione della logistica 4.0, vale a dire di una nuova configurazione delle catene logistiche del valore, che ribaltano una tradizionale attitudine di considerare la logistica una leva servente per la produzione. Questo strumento diventa in realtà una delle leve di scelta strategica, dalla quale dipendono tutta una serie di implicazioni per il posizionamento competitivo delle imprese sul mercato.
La logistica sarà pienamente investita dalla invasività della rivoluzione digitale, in quanto il settore è basato fortemente sul trattamento di dati e di informazioni. Continuerà a rendersi sempre più sottile il discrimine tra industria manifatturiera ed attività logistiche, mentre la tecnologia renderà sempre più personalizzati i prodotti e le transazioni.
Ai porti spetterà la capacità di "interpretarsi come un network di attori che co-producono valore promuovendo differenti interdipendenze tra catene di offerta. In realtà, il porto è coinvolto in un numero di *supply chains* (ciascuna caratterizzata da uno specifico valore per il consumatore) e, contestualmente, l'offerta di servizi in una specifica catena è generata da differenti attori portuali che perseguono una comune strategia per soddisfare gli specifici bisogni del cliente"[42].
E' ormai iniziato, ed è in fase di progressiva implementazione, un processo di "uberizzazione" del sistema marittimo e portuale internazionale: l'uso convergente delle tecnologie di internet e delle piattaforme, che consentono scambi di informazioni *peer to peer*, determineranno evoluzioni consistenti nel modello organizzativo di questo mercato, sia per effetto delle economie di costo generate dalla potente compressione dei costi amministrativi sia per effetto delle infinitamente informazioni di marketing e di conoscenza del mercato che tali piattaforme inevitabilmente generano.
Insomma, si determinerà nel corso dei prossimi anni un nuovo business model per l'economia marittima internazionale: "La Uberizzazione definisce nuove regole per migliorare la qualità del servizio e l'esperienza del consumatore, migliorando la stabilità e riducendo la cancellazione con l'aiuto delle piattaforme. Per fare ciò, la

[41] Eric Sadin, "*La silicolonizzazione del mondo*"; Einaudi, 2018, p. 21
[42] Maria De Martino, "*Port competitiveness and value creation: the network approach*", Antwerp, 2018, p. 31

chiave sta nel realizzare un coordinamento tra porti, navi, logistica e magazzini, così come per le comunicazioni tra porti, dogane ed autorità per la difesa dei confini … dall'altra parte, la "Uberizzazione" rivitalizza le risorse dal lato dell'offerta, riduce i costi operativi e migliora l'output dei servizi"[43].
Cominciano a confrontarsi piattaforme integrate di dati e di informazioni sulla gestione dell'economia marittima:

- in Europa ESPCA (European Port Community Systems Association), che include sei porti principali del continente (Le Havre, Brema, Flexstowe, Barcellona e Rotterdam);
- le piattaforme Tradenet e Portnet del porto di Singapore, che connettono 35 istituzioni ed imprese, quali le agenzie di regolazione, le compagnie marittime, i proprietari delle merci, gli agenti marittimi, le società di logistica, le compagnie di assicurazione e le banche;
- la "single window" di Shangai, che comprende soggetti della regolazione ed attori economici in un sistema condiviso.

Certamente andranno dunque fronteggiate anche le sfide derivanti dalla innovazione tecnologica: i processi di digitalizzazione costituiranno un fattore primario di cambiamento per tutte le industrie, compresa quella della logistica e della connessione marittima. "Internet delle cose, intelligenza artificiale, robotica, veicoli autonomi e droni, realtà virtuale, *blockchain*, tracciabilità digitale, stampa 3D sono tecnologie che, cumulandosi e integrandosi in un contesto di sempre più densa interconnessione totale, stanno cambiando la nostra vita"[44].
Produzione, logistica e consumo sono contemporaneamente investite dalla rivoluzione digitale, ed i rapporti tra questi tre ambiti storicamente distinti e sequenziali saranno investiti da uno *tsunami* di trasformazioni radicali. "L'economia digitale può essere definita come la somma delle attività economiche che funzionano attraverso la tecnologia digitale, specialmente le transazioni elettroniche effettuate mediante internet"[45]. Già nel 2016 l'economia digitale pesava per il 22% sul prodotto lordo mondiale, mentre negli USA pesava per il 33% sul PNL statunitense.
Viviamo un tempo nel quale il *digital divide* costituisce uno degli aspetti maggiormente rilevanti non solo per la definizione delle gerarchie tra gli Stati, ma anche per l'organizzazione sociale, in quanto l'accesso agli strumenti offerti dalle nuove tecnologie genera anche sostanziali differenze sul mercato del lavoro, e nello stesso modello di cittadinanza.
Questa quarta rivoluzione industriale modifica le coordinate di riferimento con le quali si combinano i fattori della produzione: "L'iperconnessione continua, che in

[43] Shangai Institute for International Shipping, "*Review of 2017 and prospects of 2018. Market analysis report*", 2018, p. 31
[44] Patrizio Bianchi, "*4.0. La nuova rivoluzione industriale*", Il Mulino, 2018, p.7
[45] Unctad, "*Key statistics and trends in trade policy*", 2017, p. 7

ogni attimo lega le nostre vite, unisce fasi produttive, macchine, robot che seppur dislocati nei quattro angoli del pianeta diventano segmenti di una stessa fabbrica virtuale, definita sempre più non tanto dai flussi della produzione fatta, cioè il tangibile trasformarsi del bene fisico, ma dal flusso intangibile di quella produzione da farsi, composta da algoritmi, applicazioni e soprattutto dati, dati, dati, che costituiscono il vero propellente di questa nuova economia industriale"[46].

Digitalizzazione e robotizzazione sono processi che proseguiranno di pari passo, generando effetti di trasformazione concatenata. Alla meccanizzazione del lavoro umano corrisponderà anche il cambiamento della organizzazione dei processi produttivi dettato dalla connettività tra le macchine: "Il numero dei robot che opera a livello mondiale sta crescendo rapidamente. Nel 2019, 1,4 milioni di robot industriali entreranno in esercizio, facendo crescere il numero totale a 2,6 milioni"[47]. In un solo anno si raddoppierà la dotazione di robot, che saranno sempre più intelligenti ed interconnessi.

Tale mutamento drastico di prospettiva tecnologica trasforma radicalmente non solo gli assetti della organizzazione di fabbrica, ma le catene logistiche, le connessioni tra produttori e consumatori, le reti distributive, il reticolo dei fornitori, le scelte di *make or buy*, le politiche di articolazione territoriale delle imprese. Il settore della produzione di economia digitale è divenuto di per sé un protagonista primario della produzione di ricchezza e di valore, oltre ad essere intrinseco componente indispensabile della produzione degli altri settori.

I grandi colossi dell'economia digitale, denominati con l'acronimo GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon), costituiscono ormai una parte rilevante dell'economia internazionale. "Nel settembre del 2017 il valore totale dei quattro titani della tecnologia, sommato con quello dell'altro colosso tecnologico Microsoft, ha raggiunto i tremila miliardi di dollari"[48].

Ora la globalizzazione sta evolvendo verso forme differenti rispetto alla fase del decentramento produttivo che ha modificato il volto della geografia industriale internazionale: inizialmente, il driver fondamentale della globalizzazione è stato il commercio e lo scambio di beni materiali; oggi, la rilevanza dei beni immateriali è fortemente aumentata. La conoscenza, l'informazione ed i dati sono considerati il cuore pulsante della crescita e dello sviluppo.

Nel mondo industriale del ventunesimo secolo tornerà a contare la dimensione d'impresa e la capacità di generare economie di scala: "Le grandi imprese dominano l'economia globale: si stima che il 10% delle aziende mondiali generi l'80% dei profitti"[49]. Processi di concentrazione e di integrazione verticale torneranno ad essere rilevanti nella definizione delle gerarchie di mercato. da questo punto di vista

[46] Patrizio Bianchi, "*4.0. La nuova rivoluzione industriale*", Il Mulino, 2018, p. 9
[47] World Bank, "*The changing nature of work*", 2018, p. 20
[48] Giuseppe Berta, "*L'enigma dell'imprenditore*", Egea, 2018, p. 177
[49] World Bank, "*The changing nature of work*", 2018, p. 37

l'economia marittima e l'economia logistica stanno tracciando una strada chiara in questa direzione.
Sviluppo dell'e-commerce e digitalizzazione delle transazioni logistiche costituiscono due pilastri delle innovazioni destinate a trasformare profondamente i modelli di organizzazione economica e logistica dei prossimi decenni. Emergono, e si stanno affermando, piattaforme digitali e transazioni monetarie virtuali destinate a modificare l'organizzazione della vita economica, in tutti i settori, compresi quello del trasporto e della logistica.
Anche l'Italia, che pure sta vivendo con ritardo questa profonda trasformazione, ha raggiunto risultati di diffusione dell'e-commerce solo qualche tempo fa impensabili: ""Nel 2017, 22 milioni di italiani hanno completato almeno un acquisto on line. Per la prima volta nella storia dei siti di e-commerce italiani, il valore dell'acquisto di prodotti come libri, informatica, cibo, cosmetici e abbigliamento, ha superato quello di servizi come prenotazioni, RC auto, biglietti eventi, crescendo del 28% rispetto all'anno precedente. Il giro d'affari proveniente dai portali di e-commerce ha raggiunto i 23,6 miliardi di euro, segnando un aumento del 17% rispetto all'anno precedente … Il 16% dell'export italiano è riferito all'e-commerce"[50].
Mentre continuano a crescere le transazioni del commercio elettronico disintermediando in modo crescente il ruolo ed il peso della distribuzione, cominciano anche ad affermarsi strumenti digitali di organizzazione dell'offerta che riducono drammaticamente i costi di transazione tra gli operatori che partecipano alla struttura della produzione e dei servizi. La digitalizzazione assume un ruolo pervasivo nella vita quotidiana dei consumatori e delle imprese.
Le innovazioni digitali si stanno affermando sia sul versante della espressione della domanda sia su quello della organizzazione della offerta: la contestualità di questi elementi costruisce la quarta rivoluzione industriale. E' cominciata prima con lo sviluppo del commercio elettronico, cresciuto a ritmi di progressione geometrica. Ora questa trasformazione dispiega i suoi effetti attraverso le piattaforme e le *blockchains*, che sono costituite da "un web di individui connessi gli uni agli altri per pianificare le loro azioni ed i loro accordi senza bisogno di alcun intermediario o arbitro"[51]. La comunicazione e le transazioni tra pari (*peer-to-peer*) avviene mediante un meccanismo fiduciario continuamente verificato attraverso l'interazione tra gli stessi soggetti.
Vengono a costituirsi quelle che vengono definite le "*Decentralized Autonomous Organizations*" (DAOs), comunità i cui membri si aggiungono volontariamente in qualsiasi momento: si definisce così un modello di organizzazione piatta e non gerarchica, che modifica le tradizionali coordinate di assetto nello scambio di informazioni nelle transazioni tra soggetti economici.

[50] SRM, "*Un Sud che innova e produce. Il valore delle filiere produttive nel nuovo contesto competitivo e innovativo, tra Industria 4.0 e Circular Economy*", Giannini, 2018, p, 371
[51] Emanuele Martinelli, "*The politics of blockchain*", dattiloscritto, 2018, p. 1

Quali saranno le implicazioni per l'organizzazione del lavoro in presenza di queste comunità virtuali è ancora oggi troppo prematuro da potersi prevedere. Certamente, cresceranno i gradi di interazioni tra soggetti per la definizione delle regole comuni di funzionamento, e dovranno essere evitati rischi di contaminazioni esterne che possono determinare elementi perturbatori. Si pone un tema di regolazione delle blockchian sul quale è necessario avviare una riflessione di natura giuridica.
Dovremo familiarizzare con termini e modelli gestionali nuovi, sconosciuti solo sino a qualche anno fa: *blockchain* e *bitcoin* costituiscono un impulso prepotente alla riduzione dei costi di transazione tra soggetti economici, generando allo stesso tempo una profonda riorganizzazione dei mercati che, per ora, avviene in assenza di una regolazione.
Emerge una disintermediazione che riguarda anche i meccanismi di controllo statali, al punto che persino la creazione della base monetaria rischia di sfuggire al potere di emissione delle banche centrali. Quali possano essere le conseguenze profonde di questi processi di innovazione è difficile prevedere. Ma è certo che crescerà il tasso di virtualizzazione dei processi economici.
Le tecnologie digitali di nuova generazione "consentono agli operatori di entrare in diretta relazione gli uni con gli altri all'interno di un set comune di regole condivise e con un elevato grado di fiducia senza aver bisogno di passare attraverso un'autorità centrale"[52].
E' di questi recenti mesi la notizia che il parlamento maltese, con tre leggi di regolamentazione del mercato digitale, ha emanato la prima normativa che disciplina il ricorso alla tecnologia *blockchain* ed alle criptovalute[53]. Siamo di fronte ad un meccanismo di transazioni ancora non molto conosciuto, e per questo certamente non trasparente, anche perché pochissimo regolamentato.
La *blockchain* – catena di blocco - è una nuova tecnologia distribuita di contabilità, nella quale le informazioni sono condivise su base *peer to peer* usando la crittografia ed altre tecniche per creare sicurezza e tracciati immutabili di transazioni. Tali transazioni posso riguardare diversi tipi di valori, tangibili ed intangibili.
Anche l'economia marittima certamente sarà interessata allo sviluppo di questa tecnologia che consente di semplificare le operazioni e di ridurre la necessità dell'intervento umano, automatizzando i processi e rimuovendo gli errori umani. Non saranno tuttavia processi indolori quelli che riguarderanno l'introduzione su larga scala di queste tecnologie. Ne saranno profondamente influenzati i processi di riorganizzazione industriale comunque già in corso per effetti della concentrazione tra gli attori del mercato.
Legata allo sviluppo della tecnologia *blockchain* è la crescita senza freni e senza controlli del Bitcoin e delle criptovalute. Si tratta di una delle dimensioni più recenti della finanziarizzazione incontrollata dell'economia, che già tanti danni ha provocato

[52] IFT, "*Blockchain and beyond: encoding the 21th century transport*", OECD, 2018, p. 7
[53] Valerio Vallefuoco, "*Malta riconosce nuove professionalità per le monete virtuali*", Il Sole 24 Ore, 2 novembre 2018

nel recente passato, sotto la forma delle bolle speculative generate dai nuovi strumenti finanziari dell'economia tradizionale.
Il valore corrente di tutti i Bitcoin in circolazione è pari a 97 miliardi di dollari, mentre le criptomonete in circolazione sono ormai 1.500, per un valore totale di 540 miliardi di dollari. Questa enorme e diversificata massa monetaria, priva di una regolazione, rischia di essere il prossimo capitolo di altre bolle speculative, se non si interviene per tempo a stabilire meccanismi di garanzia e di controllo.
Non si tratta ovviamente di bloccare processi di innovazione che fanno ricorso alla potenzialità delle nuove tecnologie. Sarebbe una modalità miope, in quanto la digitalizzazione presenta importanti meccanismi per ridurre i costi di transazione e migliorare la competitività complessiva dell'economia internazionale.
Resta il tema. per ora senza risposta, di una regolamentazione che insegne le innovazioni, giungendo a dispiegare i suoi effetti spesso quando i buoi hanno lasciato da tempo la stalla. Sarebbe davvero il caso di agire con tempestività, proprio per dare alle innovazioni digitali quel contesto di certezze regolatorie che ne consentirebbero una crescita più equilibrata, e meno soggetta ad ondate speculative.
L'economia marittima, come spesso accade, sarà terreno di avanguardia e di sperimentazione di queste innovazioni. La compagnia danese Maersk ha deciso di avviare la sperimentazione della *blockchain*, avviando una collaborazione con IBM. Le due aziende hanno deciso di dare vita ad una società comune, che intende mettere a disposizione del mercato una piattaforma condivisa per le operazioni del trasporto intermodale, ponendo al centro della costruzione di questo strumento il traffico dei containers, area di specializzazione vocazionale del Gruppo Maersk.
La *blockchain* che Maersk ed IBM stanno progettando non prevederà di effettuare transazioni, e quindi non ricorrerà ai *bitcoins*, ma sarà fondata sull'obiettivo di azzerrare, o di ridurre molto drasticamente, i costi amministrativi legati alle operazioni di trasporto, erogando poi anche servizi a valore aggiunto per i diversi soggetti partecipi alla catena del valore delle operazioni logistiche connesse al ciclo dei contenitori. La questione ha un rilievo critico sulla competitività del trasporto marittimo: si stima che bolle doganali e nulla osta sanitari pesino per il 15% dei costi complessivi.
Sullo sfondo si intravede quella che sarà una delle battaglie competitive per il futuro accesso ai mercati: l'utilizzo di una comune piattaforma standardizzata per il ricorso alla *blockchain*. Non sarà facile giungere a questo standard ed a questa condivisione. Per i concorrenti di Maersk sarà molto difficile accettare di accedere ad una piattaforma costruita da un proprio competitor, anzi del proprio principale concorrente, condividendo in questo modo dati sensibili che possono condizionare l'esito stesso degli equilibri di mercato tra gli operatori.
Ci vorranno probabilmente anni, battaglie concorrenziali, investimenti contrapposti, per giungere forse alla fine a generare un modello di cooperazione tra attori che operano su stessi mercati con logiche concorrenziali. Il confine tra condivisione e

BOZZA

competizione costituisce una delle arene più delicate che devono essere affrontate dai soggetti economici.
In linea astratta, la cooperazione è nell'interesse di tutti gli attori. Utilizzando la piattaforma *blockchain* si può raggiungere su scala globale il disegno di una singola finestra unica (*single window*) su scala internazionale, conseguendo i seguenti obiettivi: una pipeline di informazioni marittime, capace di generare una visibilità che consente a tutti gli attori coinvolti nella catena logistica di scambiarsi informazioni, un commercio senza carta, consentendo di automatizzare tutte le transazioni e riducendo costi e tempi per le operazioni.
La tentazione di utilizzare questa leva come un elemento primario di vantaggio competitivo è molto forte. La posta in gioco è molto alta in termini di risparmi sui costi e di posizionamento sul mercato. Non sarà scontato far prevalere l'interesse condiviso per una rivoluzione generalizzata delle transazioni rispetto all'interesse aziendale allo spiazzamento dei concorrenti.
"I principali ostacoli sono rappresentati dalla limitata fiducia e dalla mancanza di coordinamento tra gli attori con differenti ruoli nella catena logistica e con diversi ruoli gestionali e strategici"[54]. Quindi, la strada delle innovazioni e del progresso tecnico non è tutta in discesa. Come sempre accade quando si determinano discontinuità, le resistenze e gli attriti opereranno, e saranno anche capaci di ritardare i cambiamenti.
Tuttavia, navigare nel mondo della innovazione tecnologica, con le opportunità e con i rischi che questo comporta, sarà comunque inevitabile. Conterà ancora di più la regolazione e la tutela dell'interesse collettivo, che dovranno inevitabilmente assumere forme nuove, meno burocratiche ma comunque efficaci per evitare manovre speculative che possono poi soffocare lo sviluppo.
Secondo le stime di *Transparency Market Research*, i big data nel settore marittimo dovrebbero crescere ad un ritmo del 21% all'anno tra il 2017 ed il 2025, fino ad un ammontare di 3,2 miliardi di dollari a livello mondiale. La massa degli interessi economici che muove il settore del trasporto e della logistica è del resto enorme e crescente: ogni anno vengono spedite merci per un ammontare di circa quattro trilioni di dollari, e si valuta che oltre l'80% dei prodotti destinati ai consumatori siano trasportati per mare.

La regolazione digitale e la logistica del futuro

Come si delineeranno le strade della regolazione, e con quale tempestività saranno definite regole certe per la operatività del settore digitale, sarà decisivo per tracciare l'orizzonte futuro. L'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha avviato su questo tema una riflessione strategica: "Si pone ora la questione della natura delle piattaforme

[54] IFT, "*Information sharing for efficient maritime logistics*", OECD, 2018, p. 5.

digitali, ivi comprese quelle della logistica delle merci. Occorre in proposito considerare se, e a quali condizioni, esse debbano essere assimilate a infrastrutture essenziali il cui accesso, necessario per lo svolgimento di attività economiche nei mercati a valle, andrebbe conseguentemente garantito a condizioni eque e non discriminatorie. Da valutare, altresì, sempre nella prospettiva della regolazione ex ante, la capacità delle piattaforme di gestire *big data* in modo esclusivo e tale da condizionare l'operatività dei mercati dei servizi di trasporto. Da assicurare in ogni caso, in quanto *emerging commodity*, la disponibilità pubblica dei dati raccolti in esecuzione di un servizio economico di interesse generale o dal concessionario di una infrastruttura operante in regime di monopolio"[55].

Non dobbiamo immaginarci tuttavia che la digitalizzazione sarà l'unico modello operativo con il quale le strutture organizzative articoleranno i propri modelli di funzionamento. "La logistica non corrisponde al mondo liscio della sua rappresentazione digitalizzata. Essa va invece compresa come un sistema in grado di produrre processi di standardizzazione e di connessione tra condizioni diverse e lontane, e di favorire al tempo stesso la moltiplicazione di queste condizioni"[56].

La necessità di una regolazione dell'ambiente digitale deriva non soltanto dallo sviluppo nel ricorso a questi strumenti sul piano della organizzazione economica, ma anche dai nuovi rischi che si annidano nella diffusione di tali tecniche. Queste azioni sono necessarie non solo su scala nazionale, ma anche internazionale, per l'impatto esteso che viene a determinarsi.

Il 5 luglio del 2017, l'International Maritime Organization (IMO) ha diramato le linee guida per la prevenzione ed il contrasto del pericolo di attacchi informatici connessi alla navigazione: "Gli azionisti devono assumere i necessari impegni per salvaguardare le navi dalle minacce correnti ed emergenti e dalle vulnerabilità connesse alla digitalizzazione, integrazione ed automazione dei processi e dei sistemi nella navigazione".

Le industrie stanno puntando decisamente su una robusta iniezione di innovazione digitale, anche nel nostro Paese: secondo i dati forniti da ANIMA, l'associazione confindustriale dell'industria meccanica, gli investimenti nella digitalizzazione dell'industria di questo settore (robotizzazione, interconnessione sistemica, sensoristica applicata) sono cresciuti di oltre il 10% nel corso del 2017.

Viviamo immersi nella rivoluzione digitale, che costituisce uno dei fattori critici per la capacità di proporsi in modo adeguato nello scenario concorrenziale dei prossimi tempi. Anche da questo punto di vista le regioni meridionali devono adeguarsi ad un contesto di mercato in profonda trasformazione.

"Il Mezzogiorno rischia di trovarsi poco preparato e sprovvisto di quegli elementi che gli consentirebbero di operare con successo in questo nuovo contesto competitivo"[57].

[55] Autorità di Regolazione dei Trasporti, "*Relazione del Presidente Camanzi*", 2018, p. 14
[56] Giorgio Grappi, "*Logistica*", Ediesse, 2018, p.132
[57] SRM, "*Un Sud che innova e produce. Il valore delle filiere produttive nel nuovo contesto competitivo e innovativo, tra Industria 4.0 e Circular Economy*", Giannini, 2018, p, 371

Adeguare la struttura industriale e logistica alla rivoluzione digitale è davvero prioritario ed urgente. In assenza di azioni decise in tale direzione, si rischia di determinare un ulteriore allargamento del divario competitivo tra l'economia meridionale ed il contesto competitivo internazionale.
Una delle spiegazioni che sono state individuate per comprendere le ragioni dell'allargamento della forbice sulla produttività tra regioni settentrionali e meridionali dell'Europa deriva propria dalla differente capacità di assorbire ed assimilare i vantaggi competitivi derivanti dalla rivoluzione tecnologica e dalla digitalizzazione: "Dalla metà degli anni Novanta, la crescita della produttività nell'Europa meridionale è stata più bassa rispetto a quella degli altri Paesi sviluppati. Tra il 1995 ed il 2015 la produttività è cresciuta solo dello 0,1% in Italia e Spagna e dello 0,5% in Portogallo, mentre è cresciuta dell'1,1% in Germania e dell'1,4% negli Stati Uniti … Questa divergenza coincide con lo sviluppo dell'information technology (IT), che ha rappresentato il fattore primario di crescita della produttività nelle economie principali. Lo stock reale di capitale tecnologico è aumentato di un fattore 4,6 negli USA, di un fattore 4 in Germania, ma solo di un fattore 1,5 in Italia e di un fattore 3,7 in Spagna"[58].
Deficit di cultura manageriale e migrazione del capitale intellettuale ad elevato *skill* sono le due cause principali che hanno determinato questo allargamento del divario competitivo tra Sud Europa e resto delle economie avanzate. Insomma, la sfida delle zone economiche speciali, che si sperimenteranno con la centralità dei porti meridionali, sta al tempo stesso nell'attrarre investimenti manifatturieri per allargare una base industriale che nei decenni recenti si è impoverita, ma anche nel cogliere questa finestra di opportunità per innovare le tecniche di gestione dei sistemi logistici, che saranno certamente una delle chiavi per recuperare, mantenere o consolidare la competitività su scala internazionale.
L'introduzione delle nuove tecnologie nei processi produttivi manifatturieri può costituire un elemento a supporto della localizzazione nelle regioni meridionali: "La robotizzazione di molti processi grazie ad Industria 4.0, assieme all'aumento dei salari nei paesi di destinazione delle delocalizzazioni, sta spingendo a recuperare lavorazioni, soprattutto quelle di più elevata qualità, rilanciando i distretti industriali"[59].
Insomma, nel gioco complesso della nuova fase della globalizzazione con digitalizzazione, non è detto che, stavolta, non si possano cogliere positive occasioni di reindustrializzazione per le aree a maggiore attrattività nelle economie occidentali. In questo gioco di riconfigurazione, l'intreccio nuovo tra industria e logistica è una delle chiavi interpretative di natura strategica che possono consentire di reinnestare processi di ripartenza della produttività. Tutto cambia. Cambia la fabbrica, cambia la

[58] Fabio Schiavardi, "*The IT revolution and Southern's Europe two lost decades*", EIFE working paper, 2018, p. 11
[59] Vera Zamagni, "*L'economia italiana nell'era della globalizzazione*", Il Mulino, 2018, p. 102.

logistica, cambia il modello di consumo. Il driver principale della trasformazione sta nella evoluzione della catena logistica.
In questo profondo rimescolamento di carte vinceranno i territori che sapranno interpretare le nuove condizioni del capitalismo digitale. Chi resterà con la testa rivolta all'indietro, pensando di replicare modelli che nel passato hanno garantito successo, si troverà invece a regredire. Chi invece proverà con umiltà a comprendere quali siano le condizioni di contesto che vanno costruite per fronteggiare le sfide contemporanee, potrà giocare la propria partita.
Stavolta, contano molto di più i cervelli rispetto al capitale. Conta molto di più l'estro rispetto alla ordinata gestione dei processi. Conta molto di più la proiezione verso il futuro rispetto alla replica delle esperienze passate. Proprio per questo, forse, alle regioni meridionali ed all'Italia è data una nuova opportunità.
E' tempo di pionieri che vogliano misurarsi su un orizzonte nuovo, che vogliano scoprire rotte precedentemente non percorse. Tutto sta a liberarsi da quella paralisi e da quel pantano nel quale si siamo fatti avviluppare nel corso degli ultimi quaranta anni, più attenti a mantenere ciò che altri avevano costruito, più che ad edificare una nuova prospettiva. E' tempo di guardare al futuro, insomma.
Siamo in presenza di una logistica di natura radicalmente differente, che si compenetra – attraverso le piattaforme digitali - sia nella fabbrica sia nelle scelte di consumo. Questo intreccio di tipo nuovo è destinato a mutare profondamente la caratteristica del modello capitalistico, rendendo quasi completamente inutilizzabili i tradizionali parametri di misurazione con i quali eravamo abituati a confrontarci per comprendere l'andamento dell'economia.
Il concetto stesso di fabbrica è destinato ad essere profondamente modificato: se negli anni ottanta e novanta del secolo passato gli stabilimenti industriali si sono diffusi, creando un reticolo di relazioni economiche che hanno segmentato i processi produttivi per dare vita al concetto di "fabbrica mondo", oggi ci confrontiamo con la sfida della "logistica mondo". I processi di localizzazione industriale saranno guidati da vantaggi comparativi non più dettati solo dalle convenienze sul costo del lavoro, come è accaduto nei decenni passati. Il costo della logistica sarà un driver fondamentale, e l'attrazione degli investimenti nei territori torna ad essere un meccanismo di confronto competitivi tra sistemi e regioni.
Non scomparirà il lavoro, ovviamente, e non sarà cancellata come d'incanto la fatica: "Oggi, nei tempi della liquefazione della merce venduta *on line*, il peso dei container e i macchinari necessari a spostarli da un capo all'altro del mondo ci ricordano quanto l'economia sia materiale, fatta di uomini, macchine e metallo. Solo in seguito diventa finanza, titoli, banche. Anche al tempo dei container il commercio è basato sul lavoro umano, sulla fatica e sulle imprecazioni"[60].
Il lavoro si trasforma, non resta immobile, in un contesto che vede la prepotente avanzata delle tecnologie e la radicale revisione dei modelli di organizzazione

[60] Marcello Anselmo, "*La zantraglia. I mestieri del mare al tempo dei contenitori*", Mesogea, 2012, p. 52

industriale e logistica. E' accaduto già tante volte nella storia dell'umanità, con una frequenza che sta diventando sempre più incalzante rispetto ai tempi lunghi con i quali l'umanità ha vissuto i cambiamenti nei secoli passati. Con l'industrializzazione si è determinata una discontinuità irreversibile. Con la digitalizzazione si apre una stagione ancora diversa, nella quale il modello di organizzazione industriale torna ad essere messo profondamente in discussione.
Si avverte l'esigenza di un "radicale ripensamento del diritto del lavoro, del sistema di welfare, del sistema di formazione e dell'istruzione superiore, del sistema della contrattazione e della rappresentanza sindacale"[61]. In altri termini, mentre il lavoro sta cambiando velocemente, per effetto delle tumultuose innovazioni tecnologiche, il *framework* istituzionale tarda ad essere aggiornato rispetto alle tendenze emergenti, con la conseguenza che indossiamo un vestito vecchio per un contesto nuovo. Inevitabilmente, questo disallineamento porta a tensioni sociali, conflitti ed incertezze: occorrerà operare per ridurre il gap tra la realtà emergente del mercato del lavoro e gli istituti che ne disciplinano il funzionamento.

I conflitti esistenti e futuri nell'organizzazione del lavoro portuale

Questi cambiamenti non saranno esenti dalla generazione di conflitti e di confronti sociali molto vivaci. "La conflittualità nei porti, negli aeroporti, sulle autostrade, sui traghetti, nelle piattaforme logistiche, è molto elevata, senza confronti con gli altri settori industriali o commerciali"[62].
Nella storia del capitalismo i conflitti sociali nel settore dei trasporti hanno sempre costituito un termometro significativo nelle dinamiche tra capitale e lavoro. Più recentemente questo elemento di visibilità si è appannato, paradossalmente proprio quando la logistica è diventata un fattore centrale nelle dinamiche della organizzazione produttiva: "Le storie e le lotte dei lavoratori logistici restano una componente poco studiata della logistica nel capitalismo contemporaneo"[63].
L'estensione della catena logistica in una serie complessa di operazioni rende meno visibile il conflitto sociale, in quanto si possono più facilmente individuare soluzioni alternative che riescono ad evitare il blocco delle attività. Resta però il dato che siamo in presenza in questo settore di un "potere posizionale … che possiede un potenziale dirompente oltre il livello locale del lavoro"[64].

[61] [61] Sergio Bologna, "*Le prospettive del lavoro in un futuro si sempre maggiore automazione. Il settore dei porti*", dattiloscritto, 2018, p. 7
[62] Sergio Bologna, "*Banche e crisi. Dal petrolio al container*", DeriveApprodi, 2013, p. 9
[63] Jake Alimahomed-Wilson and Immanuel Ness, "*Choke points. Logistic workers disrupting the global supply chain*", Pluto Press, 2018, p. 1
[64] Jake Alimahomed-Wilson and Immanuel Ness, "*Choke points. Logistic workers disrupting the global supply chain*", Pluto Press, 2018, p. 22

I nodi logistici (in particolare porti, interporti e centri logistici) rappresentano il ventre molle delicato e sensibile di una distribuzione delle merci che rischia di essere posta in crisi dal blocco delle attività. Esiste in verità una capacità delle grandi organizzazioni logistiche di instradare in modo differente i flussi, per evitare di soggiacere ai potenziali vincoli derivanti dal potere di interdizione delle organizzazioni sindacali e dei lavoratori.
Restano però gli snodi strategici della catena logistica, che – dentro le singole organizzazioni o nei sistemi infrastrutturali in generale – rappresentano i colli di bottiglia obbligati. Una delle dimensioni su cui si giocherà il conflitto tra industria logistica ed organizzazioni sindacali riguarda l'intensità delle prestazioni richieste ai lavoratori, in un ciclo di attività che è ormai basato su una continuità pressante di operazioni.
Prendiamo il caso dei conflitti che sono emersi nei depositi di Amazon, anche in Italia: "Il modello di gestione delle risorse umane di Amazon sembra avvalorare la tesi di aumenti di produttività in buona parte basati su ritmi di lavoro particolarmente intensi, se dobbiamo credere a testimonianza rilanciate dai media. L'età media dei lavoratori di Amazon è relativamente bassa, così come la loro *tenure*, ovvero il numero di anni trascorsi in azienda (la mediana è un anno, tra le più brevi tra le imprese Fortune 500). Questo sembra in parte essere frutto di una deliberata politica aziendale"[65].
Si sono affermati, nei decenni recenti, modelli di precarizzazione della mano d'opera nel settore del trasporto e della logistica, utilizzati come strumenti per affrontare una crisi di forte caduta della domanda di mobilità delle merci. Le tendenze alla precarizzazione non porteranno benefici allo sviluppo della industria logistica, nella chiave del medio termine. Sarà necessaria certamente la presenza di lavoro flessibile, per gestire picchi e cadute nella domanda, ma non potranno essere stabilizzate quelle tendenze alla precarizzazione del lavoro che hanno caratterizzato gli ultimi decenni.
Non è nell'interesse del miglior funzionamento del mercato logistico mantenerne le caratteristiche di precarietà che possono condurre ad una esplosione di conflittualità tale da generare blocchi all'apparato manifatturiero. "Come industria, la logistica gioca un ruolo cruciale nel legare i sistemi globali della produzione e del consumo; ciò significa che i lavoratori logistici sono centrali non solo per il loro lavoro immediato nella distribuzione, ma anche nelle arene sociali complessive"[66].
Continuerà a mutare la geografia della produzione e della logistica. Anche la delocalizzazione produttiva nei Paesi di nuova industrializzazione è stata dettata dalla ricerca di un minore costo del lavoro, reso possibile dalla rivoluzione dei trasporti, con il drammatico calo dei noli marittimi dovuto all'aumento della capacità produttiva offerta ed al gigantismo navale, che ha ridotto il costo per unità di carico.

[65] Massimiliano Bratti, Antonella Rita Ferrara, *"Cosa c'è dietro il venerdì nero di Amazon"*, www.lavoce.info, 15 dicembre 2017
[66] Jake Alimahomed-Wilson and Immanuel Ness, "*Choke points. Logistic workers disrupting the global supply chain*", Pluto Press, 2018, p. 31

La competitività di prezzo, decisiva anche per lo sviluppo della globalizzazione, è dovuta non soltanto alla evoluzione tecnologica dei due settori (industria e logistica), ma anche ad un livello di sfruttamento della manodopera nell'intera catena delle transazioni che va dalla domanda di servizio alla consegna finale delle merci, o dei piccoli colli. Questo assetto si è determinato progressivamente nel tempo, ed è acuito dalla catena delle sub-forniture che ne caratterizza l'evoluzione.
I processi di *outsourcing* non hanno riguardato solo il settore manifatturiero, come si tende normalmente ad osservare, ma anche l'industria del trasporto e della logistica. Sono state esternalizzate le attività vettoriali, ed anche gli operatori di trasporto di medio-grande dimensione, che disponevano di flotte proprie, si sono orientati a ricorrere sempre di più a "padroncini" dì piccole dimensioni, che competono costantemente al ribasso sul valore della propria prestazione.
Nei magazzini di logistica la frammentazione dei soggetti è stata ancora più esasperata, soprattutto per le operazioni di manipolazione delle merci, non solo per il ricorso alla terziarizzazione delle attività da parte degli operatori logistici, ma per una catena di sub-forniture che in molti casi moltiplica i livelli di intermediazione, giocando su condizioni sempre più precarie del lavoro.
Resta un dato strutturale, che tendiamo a sottovalutare nelle analisi sul quadro strategico della organizzazione sociale del nostro tempo: "Siamo in presenza di una mutazione epocale per cui riusciamo a produrre beni e servizi con sempre meno lavoro umano"[67].
In tale contesto, la condizione del lavoro sta cambiando, per effetto delle delocalizzazioni produttive, delle maggiori flessibilità necessarie, della crescita della disoccupazione tecnologica che sarà determinata dalla rivoluzione di industria 4.0 e dalle trasformazioni di assetto produttivo della logistica. "Il lavoro ha subito sia un processo di dematerializzazione e flessibilizzazione, sia di esternalizzazione e concentrazione"[68].
Le conseguenze di tale riorganizzazione abbracciano una dimensione plurima, che non può essere solo letta in chiave negativa e regressiva. "Non ci si può limitare a constatare le, pur realistiche, minacce alle prospettive di occupazione per le nuove generazioni e l'inerzia della politica e dell'economia nazionale a recepirne i segnali di allarme e reagire, ma occorre individuare prontamente le nuove opportunità ed i nuovi profili di competenza digitale"[69].
Questo approccio è necessario per dare competitività e prospettiva di sviluppo per il nostro Paese. Politiche esclusivamente difensive rimandano solo l'appuntamento con la riconfigurazione dei modelli di organizzazione del lavoro che dovranno comunque essere affrontati.

[67] Domenico De Masi, "*Lavorare gratis, lavorare tutti*", Mondadori, 2017, p.10
[68] Astrid, Google, "*Opportunità digitali: crescita ed occupazione*", 2017, p. 32
[69] Astrid, Google, "*Opportunità digitali: crescita ed occupazione*", 2017, p. 4

Nel lavoro portuale occorre dunque non operare per mantenere gli assetti di organizzazione della produzione in modo storico, mentre domanda ed offerta si muovono in direzione differente, mediante una massiccia introduzione di tecnologie digitali che inducono ad una riscrittura radicale del servizio. Sotto attacco sarà soprattutto il lavoro indiretto, in quanto l'automazione delle procedure e le tecnologie intelligenti tendono innanzitutto a rompere completamente gli schemi del lavoro impiegatizio.
Fronteggiare i cambiamenti in corso nel mercato del lavoro implica saper trasformare le modalità della contrattazione tra forze datoriali ed organizzazioni sindacali. Si legge nelle tesi congressuali per il Congresso 2019 della CGIL che "affrontare la digitalizzazione e le trasformazioni del lavoro e delle sue rappresentanze, praticare quale strumento la contrattazione inclusiva, affrontare le nuove sfide della contrattazione sociale, territoriale e per lo sviluppo necessita di profondi cambiamenti nella pratica e nella azione sindacale anche sul piano organizzativo"[70].
Sarà la prova dei fatti che ci dirà se le forze sociali del nostro Paese avranno la forza e la lucidità per essere tempestive nei cambiamenti necessari. Gestire il conflitto e trasformarlo in innovazione nelle relazioni industriali è un banco di prova davvero rilevante per la competitività del sistema produttivo e logistico nazionale.
Il 14 ottobre del 2018 è stato raggiunto, dopo una fase di conflittualità sociale ad alta intensità, un accordo tra sindacati greci e compagnia cinese Cosco, proprietaria del terminal container nel porto de Il Pireo ad Atene, per includere gli stivatori nella categoria delle professioni pericolose ed insalubri, fatto che implica un immediato aumento dei salari ed un adeguamento degli istituti di sicurezza sociale.

Il lavoro flessibile nei porti

L'automazione nel lavoro portuale non è una tendenza recente. Già nel 1993, venticinque anni fa, è entrato in funzione il primo terminal container semi-automatizzato, al Delta Terminal di Rotterdam, gestito da ETC. Nei successivi dieci anni sono entrati in funzione altri cinque terminal con caratteristiche analoghe.
I driver del cambiamento sono convergenti: fusioni tra compagnie marittime, fusione tra terminalisti, gigantismo navale, stagnazione dei volumi, sovracapacità dei terminal, maturità delle attrezzature automatizzate, integrazione dei fornitori di tecnologia. Insomma, un insieme di fattori inducono ad una profonda trasformazione del lavoro portuale, con un crescente ricorso alla automazione dei processi, alla quale si accoppia anche un avvio della digitalizzazione che accelera ulteriormente i cambiamenti necessari.
Lavoro fisso e lavoro flessibile diventano una frontiera sempre più mobile. Nei decenni recenti ci siamo abituati a forme sempre più cangianti di flessibilità con

[70] CGIL, "*Il lavoro è*", Tesi per il XVIII Congresso Nazionale di Bari, 2019

modello contrattuali che hanno fatto fatica a leggere le necessità di nuova articolazione del rapporto di lavoro.
I porti hanno da tempo immemore conosciuto cosa significa il lavoro flessibile. L'attività portuale è inevitabilmente connessa a flussi di picco e di flesso, e la necessità di un polmone di lavoro flessibile fa parte della natura costitutiva degli scali marittimi, in particolare per le attività cargo.
"Il lavoro, nella catena logistica resta una variabile rilevante della produzione di valore, destinata però a ridurre il suo ruolo, con una crescita del lavoro contingente; la lenta erosione delle basi istituzionali suggerisce inoltre una transizione in atto dettata da pressioni esterne che attraversano l'intera catena del valore marittimo-logistica"[71].
Il paradosso consiste nel fatto che il lavoro flessibile portuale è stato svolto, ed è ancora configurato giuridicamente in tale forma, nella cornice di una condizione di monopolio da una corporazione, organizzata sotto la forma giuridica della compagnia di natura cooperativistica, che si è nel tempo considerata fornitrice di una manodopera flessibile in assenza di criteri di impresa e secondo un modello di negoziazione monopolistica con il cliente.
Alla flessibilità teorica della fornitura di manodopera corrispondeva una rigidità nel modello di organizzazione del lavoro, ed anche una sostanziale garanzia della tenuta economica, sia sotto il profilo del risultato di bilancio sia sotto il profilo della consistenza di personale, assicurata da un contesto normativo che tendeva ad assicurare garanzie di ultima istanza.
Tale modello di organizzazione del lavoro è rimasto sostanzialmente inalterato per tantissimi decenni, sino ad essere quasi una forma connaturata e stabile rispetto ad un mondo portuale che cambiava in modo vorticoso. Ora si è giunti al paracolpo di questa condizione. Un cambiamento deciso è irreversibilmente necessario.
I confini tra le differenti attività che prima erano chiaramente segmentate in processi separati di attività organizzativa sono fortemente messi in discussione dalla trasformazione in corso: "L'attuale configurazione della competizione portuale ha luogo lungo la totalità della catena logistica, in generale formata dalle attività marittime, dalla movimentazione delle merci in area portuale e dai servizi di trasporto nell'hinterland. Tre dimensioni sempre più integrate, che hanno come perno centrale i porti, la cui funzione è quella di essere integratori di un sistema, non mero servizio alla nave"[72].
Per troppo tempo sono state trovate formule per mantenere in piedi una contraddizione insanabile tra necessità di maggiore economicità/flessibilità e mantenimento di una architettura contrattuale e negoziale tra le parti incompatibile con l'evoluzione della restante parte del mondo del lavoro portuale.

[71] Andrea Bottalico, "*Lavoro e conflitti nella catena logistica del trasporto*", dattiloscritto, 2017, p. 7
[72] Andrea Bottalico, "*Lavoro e conflitti nella catena logistica del trasporto*", dattiloscritto, 2017, p.7

Ora questo modello è entrato in crisi, per diverse ragioni concomitanti: intanto il quadro giuridico consente agli operatori terminalistici di lavorare in autoproduzione, e, di fronte alla mancanza di un mutamento nelle regole di organizzazione da parte delle cooperative di lavoro portuale, gli operatori privati hanno modificato la propria preferenza, anche per effetto di regole contrattuali sul lavoro che hanno intanto assicurato gli istituti della flessibilità anche per il lavoro strutturato. Come tutti i dualismi, si sono scavati fossati che oggi rendono non comparabile la produttività ed il costo tra lavoro stabile e lavoro flessibile, particolarmente in alcuni casi.
L'integrazione verticale in corso tra compagnie armatoriali e strutture terminalistiche giunge a coronamento di una tensione verso la ricerca di efficienza che richiede sempre più una tensione continua all'incremento della produttività in tutta la catena del valore logistico. "L'esito di strategie consolidate delle compagnie marittime produce pressioni tali sui terminal da costringere la forza lavoro portuale a un'ulteriore flessibilizzazione su cui fanno leva le imprese terminalistiche transnazionali"[73]. Il cerchio si chiude, e gli spazi per il mantenimento di vecchi modelli di organizzazione del lavoro si restringono sempre di più, sino a scomparire del tutto.
Diventa ormai assolutamente indispensabile assumere una linea di indirizzo coerente e conseguente, che si tramuta in due possibili scenari:

- le compagnie portuali riescono a modificare profondamente la propria natura ed il loro approccio culturale, ed allora il lavoro flessibile potrà continuare a portare beneficio alla comunità portuale;
- se non si riesce in questa operazione, diventerà necessario superare questa formula, ed andare verso un modello moderno di Agenzia, che si capace di assorbire la tradizionale manodopera conducendola verso una innovazione necessaria ed urgente.

Inoltre, "l'evoluzione della organizzazione portuale, se da una parte ha rafforzato il ruolo delle imprese concessionarie di banchina (ex art. 18) e del pool di manodopera (ex art. 17) previsto dalla legge 84/94, dall'altra ha reso ambiguo il ruolo delle imprese di servizio senza banchina in concessione (ex art. 16), in considerazione della progressiva contrazione della disponibilità di banchine pubbliche nei porti italiani. Attorno a questo tema è opportuno ragionare dove sia necessario mantenere imprese fortemente specializzate in grado di svolgere pezzi interi di ciclo portuale, senza scadere, da un lato, in una penalizzante sub-fornitura, dall'altro, in forme spurie di lavoro temporaneo"[74].
E' questo il quadro che, all'interno della Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, ci troviamo di fronte, soprattutto nel porto di Napoli. Sinora la Culp di

[73] Andrea Bottalico, "*Lavoro e conflitti nella catena logistica del trasporto*", dattiloscritto, 2017, p.12
[74] Isfort, "*Decreto n. 232 del 2017 "Correttivo porti": definizione del piano organico porto*", dattiloscritto. p. 7

Salerno, nel rapporto con la sua base di clientela, è stata in grado di mantenere un proprio equilibrio concorrenziale, riuscendo ad intercettare le trasformazioni della base di clientela per mantenere una massa critica di attività al lavoro flessibile.
Nel caso di Napoli, in presenza di un mercato che si è diretto verso quote crescenti di lavoro strutturato all'interno delle strutture terminalistiche, si è ridotta la quantità del ricorso al lavoro flessibile, e si è giunti ad una condizione di profondo rischio di continuità del soggetto giuridico ex articolo 17. Non sono estranei a questo cambiamento anche i trasferimenti di manodopera dal lavoro flessibile al lavoro strutturato che si sono determinati negli anni passati.
Il mercato del lavoro si va orientando sempre più verso forme contrattuali atipiche, lontane dalle logiche del tradizionale rapporto di lavoro a tempo indeterminato proprio della organizzazione fordista e post-fordista: "Si è determinata negli anni recenti la prevalenza di contratti atipici nei Paesi della Unione Europea. I contratti standard erano pari a solo il 59% del totale nel 2014, in discesa rispetto al 62% del 2003"[75].
Una parte larga e crescente degli impieghi sta nell'area estranea agli standard tradizionali delle regole: l'impianto legislativo di regolazione del lavoro ne sta tenendo conto, con le modifiche che sono state introdotte negli anni recenti. "Negli ultimi due decenni, sono state predisposte riforme nella legislazione di protezione del lavoro per facilitare la regolamentazione sulla diversità dei rapporti contrattuali"[76].
Nella media dei Paesi della Unione Europea in media, nel corso del 2016, solo il 23% dei lavoratori è passato tra contratti flessibili a contratti permanenti, con una grande varianza tra le nazioni: 59% in Gran Bretagna, 57% in Romania e Lituania, ma solo il 10% in Francia, il 12% in Spagna ed il 15% a Malta.
Resta evidente che occorre anche dare certezze ai lavoratori, evitando fenomeni di precarizzazione che comportano il mancato investimento sul capitale umano nel medio e nel lungo termine. Il bilanciamento tra garanzie e flessibilità nelle relazioni contrattuali del ventunesimo secolo costituisce una delle questioni più delicate da affrontare.
Dobbiamo tenere sempre presente che "la questione del lavoro è centrale. Riguarda l'integrazione sociale e la stessa identità personale. Sul piano economico non va vista solo come un problema congiunturale; il potenziale di crescita dell'economia dipende dalla quantità e dalla qualità della forza lavoro e dalla capacità del sistema produttivo di darle un impiego adeguato"[77].
Non possiamo dunque mettere in un angolo una riflessione strategica sui percorsi di trasformazione del lavoro, e sui tracciati che debbono essere seguiti per valorizzare le risorse umane quale elemento di propulsione per lo sviluppo economico, in un quadro in cui la digitalizzazione e la robotizzazione impongono un profondo ripensamento

[75] World Bank, "*Labor regulations throughout the world: an overview*", 2018, p. 13
[76] World Bank, "*Labor regulations throughout the world: an overview*", 2018, p. 16
[77] Ignazio Visco, "*Anni difficili. Dalla crisi finanziaria alle nuove sfide per l'economia*", Il Mulino, 2018, p.30

delle regole contrattuali e di organizzazione dei mestieri e delle competenze professionali.

La formazione professionale

In questo contesto, dobbiamo mettere in conto la scomparsa di mestieri tradizionali e la nascita di nuovi mestieri, per i quali sono necessarie competenze completamente differenti. "Creare nuovi posti di lavoro potrebbe rivelarsi più semplice che formare il personale per occupare quelle posizioni. Nelle precedenti ondate di automazione, gli individui potevano passare facilmente dalla routine di un lavoro a bassa specializzazione a un'altra"[78].
Se non si interviene nei meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro, per fare fronti ai parametri differenti con i quali saranno richiesti i nuovi mestieri nell'era delle macchine e della tecnologia che avanza, ci troveremo a gestire un orizzonte molto più difficile e complesso: "La disoccupazione sarà un problema ancora più serio in futuro non tanto per la mancanza di lavoro, ma perché le competenze necessarie per le nuove occupazioni evolveranno molto rapidamente e il sistema educativo attuale faticherà a tenere il passo"[79].
L'Italia investe poco nelle competenze e per questa ragione sta avendo maggiori difficoltà nell'affrontare la transizione verso una società fondata sull'innovazione. "In Italia, più di 13 milioni di adulti hanno competenze di basso livello, percentuale tra le più elevate tra i Paesi OCSE, e l'investimento in capitale umano è modesto … Solo il 20% degli italiani tra i 25 ed i 24 anni è laureato rispetto alla media OCSE del 30%"[80]. Si tratta di recuperare un gap molto rilevante che è stata accumulato nello stock di competenze di alto livello necessarie per essere competitivi nello scenario nuovo che si delinea in un orizzonte industriale fondato sulla qualità crescente delle risorse umane.
La formazione assume, quindi, un ruolo di rilevanza primaria nella definizione delle politiche del lavoro per affrontare la rivoluzione digitale che ci apprestiamo a vivere. Tale formazione deve essere continua e mirata, per prepararsi per tempo ai cambiamenti senza subirli in chiave subordinata, ma anzi prevenendo l'evoluzione dei profili professionali secondo il paradigma dei cambiamenti che si stanno determinando.
"La rivoluzione digitale in atto ha velocizzato i processi e l'economia digitale ha avvicinato mercati che prima non avrebbero potuto incontrarsi: per il mondo del trasporto e della logistica si sono aperte prospettive inimmaginabili, a condizione che

[78] Yuval Noah Harari, "*Ventuno lezioni per il XXI secolo*", Bompiani, 2018, p. 59
[79] Giovanni Immordino, "*Nell'era delle nuove macchine, il lavoro cerca futuro*", in www.lavoce.info, 30 ottobre 2018
[80] a cura di Andrea Goldstein, "*Agenda Italia 2023*", Il Mulino, 2018, p. 117.

le imprese siano al passo con idonei investimenti e adeguata formazione"[81]. Per stare al passo con l'evoluzione del contesto competitivo accanto agli investimenti nelle tecnologie servono gli investimenti nelle risorse umane, che diventano sempre più decisivi per il miglior funzionamento della organizzazione.
Eppure, "in molti suoi comparti il sistema produttivo è poco propenso a investire nella formazione sul posto di lavoro e, più in generale, a offrire opportunità alla manodopera qualificata … Senza adeguati investimenti in formazione, pubblici e privati, gli effetti negativi sulla occupazione saranno forti, le diseguaglianze di reddito si accentueranno"[82]. Insomma, non possiamo collocarci competitivamente dentro lo scenario economico del ventunesimo secolo senza disporre, nella cassetta degli attrezzi, di strumenti e politiche per la formazione continua delle risorse umane.
Si tratta anche di allargare la platea della popolazione che sarà oggetto della formazione continua necessaria per fronteggiare il cambiamento delle competenze necessario per stare sul mercato del lavoro in condizione da cogliere le opportunità. "Se la società del talento e della conoscenza sostituirà nel tempo quella del lavoro manuale e della produzione, questa trasformazione deve iniziare oggi ne deve diventare la missione dei paesi occidentali, con la consapevolezza che un cambiamento di tale portata dovrà coinvolgere l'intera popolazione e non solo un numero limitato di studenti fortunati provenienti in larga parte da famiglie abbienti"[83].
In mancanza di un intervento correttivo determinato da una robusta ed adeguata iniezione di formazione, si allargherà inevitabilmente il *digital divide*, e diventerà ancora più tangibile quell'analfabetismo funzionale che sta caratterizzando il mondo del lavoro nel nostro Paese. Ridurre la forbice tra competenze richieste e competenze disponibili costituisce una azione primaria per mettere in campo politiche attive del lavoro.
"Investire nel capitale umano è la priorità per sfruttare le opportunità economiche del nostro tempo. Tre tipologie di competenze sono di crescente importanza nel mercato del lavoro: competenze cognitive avanzate come la risoluzione di problemi complessi, competenze socio-ambientali come il lavoro in gruppo, e combinazione di competenze che sono predittive della adattabilità. Costruire queste abilità richiede la fondazione di capitale umano ed un apprendimento continuo per tutta la vita"[84].
Cambieranno i mestieri, ed avremo bisogno sempre più di analisti di simboli, come sono state definite da Robert Reich quelle competenze professionali in grado di intrepretare l'enorme quantità di informazioni generate dall'economia del nostro tempo. anche nel settore della logistica e della portualità.

[81] Vittorio Marzano, "*Check-up log: le infrastrutture strategiche per il trasporto e la logistica*", Confetra, 2018, pp.15-16
[82] Ignazio Visco, "*Anni difficili. Dalla crisi finanziaria alle nuove sfide per l'economia*", Il Mulino, 2018, p. 35
[83] Carlo Calenda, "*Orizzonti selvaggi*", Feltrinelli, 2018, p. 168
[84] World Bank, "*The changing nature of work*", 2018, p. 3.

Si comincia ad avvertire "carenza di personale qualificato in grado di risolvere problemi di business intelligence, ossia personale in grado di elaborare l'enorme quantità di dati che le nuove tecnologie consentono oggi di raccogliere ed immagazzinare"[85]. Pensiamo ad esempio alla questione della congestione nei terminal, che può essere affrontata non solo con gli adeguamenti infrastrutturali comune necessari, ma anche, e forse soprattutto, con una gestione accurata delle informazioni sulle code e sulle operazioni nei terminal, per ottimizzare i tempi di attesa e rendere maggiormente fluido lo scambio modale.
Quello che vale a terra nei porti, vale egualmente a bordo delle navi: "L'elevato livello tecnologico e la grande specializzazione raggiunta dalle navi impone oggi al presenza a bordo di professionisti altamente qualificati, in grado di governare le unità in qualsiasi condizione"[86]. Si tratta quindi di costruire una piattaforma adeguata da un lato ad adeguare le competenze professionali degli attuali operatori marittimi e portuali, e dall'altro a formare le nuove generazioni secondo parametri adeguati alla nuova domanda di qualità nelle prestazioni.
Il piano del lavoro dell'Autorità di Sistema Portuale, come indirizzo primario, impegna se stessa e tutti gli operatori portuali alla costituzione di una piattaforma permanente di attività formativa che coinvolga le parti sociali nella qualificazione delle risorse umane. Come sostiene la Banca Mondiale, sono tre le linee di azione che possono essere messe in campo per sostenere un processo di cambiamento nel mercato del lavoro che richiede il supporto di adeguate azioni formative: investire nel capitale umano, innalzare i livelli di protezione sociale, creare uno spazio fiscale per finanziare lo sviluppo del capitale umano e la protezione sociale.
Sul primo aspetto, può operare la comunità degli *stakeholders* all'interno del sistema portuale, mentre il secondo ed il terzo aspetto richiedono interventi strutturali di politica del lavoro da parte delle istituzioni ai differenti livelli di responsabilità. "Il ruolo del governo dovrebbe essere quello di creare le condizioni per la creazione di lavori da parte del settore privato, rimuovendo ostacoli nella creazione di nuove attività a maggiore valore aggiunto … Una legislazione flessibile per il lavoro è essenziale al fine di promuovere la creazione di nuovi business, la crescita delle imprese esistenti e la creazione di opportunità lavorative"[87].
In un mondo soggetto a trasformazioni profonde nella organizzazione dei fattori della produzione, con la robotizzazione e la digitalizzazione che avanza a tappe forzate, richiede un tessuto di norme adeguato a favorire la capacità delle imprese di creare lavoro: proprio in una fase in cui le tecnologie tendono a sostituire il lavoro umano con le macchine, occorre fare il massimo sforzo per valorizzare l'apporto delle persone ai processi produttivi.

[85] Sergio Bologna, "*Logistica: innovare le imprese, qualificare il lavoro, per vincere la sfida di Industria 4.0*", dattiloscritto, 2017, p. 12
[86] AA.VV., "*Geopolitica del mare*", Mursia, 2018, p. 69
[87] World Bank, "*Labor regulations throughout the world: an overview*", 2018, p. 7

Da questo punto di vista la promozione dell'apprendimento continuo diventa una leva essenziale. "La formazione non finisce a scuola. Gli studenti che si affacciano sul mercato del lavoro devono avere l'opportunità di continuare ad accumulare capitale umano, ma trovano ostacoli in questa direzione"[88].

E' compito delle aziende e delle istituzioni rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla continua accumulazione di capitale umano ed all'arricchimento delle competenze nell'arco intero della vita lavorative. Questo aspetto costituirà sempre più una variabile decisiva di vantaggio competitivo, e, come tale, deve stare nella agenda delle priorità, per le singole imprese, per le comunità di aziende, per il tessuto sociale nel suo complesso.

Bisogna essere consapevoli che la formazione deve riguardare l'intero arco delle professioni e dei mestieri, non solo i livelli più qualificati della piramide organizzativa, come accade oggi. "In Italia, come in tutti i Paesi OCSE, la formazione professionale si rivolge prevalentemente ai lavoratori con livelli prevalentemente elevati di competenze … I lavoratori a bassi livelli sono scarsamente coinvolti nella formazione (solo il 10% partecipa), anche se sono in teoria quelli che ne hanno maggiormente bisogno. Ridurre questo gap nell'accesso alla formazione continua è una delle grandi sfide per evitare che la rivoluzione digitale non diventi una ulteriore fonte di diseguaglianza"[89].

Uno degli adempimenti strategici essenziali per il successo del Piano organico del lavoro nelle Adsp dovrà essere la definizione, assieme alle imprese portuali, di un programma formativo adeguato ad accompagnare i processi di cambiamento che si determineranno nei mestieri, nelle competenze, nei profili professionali all'interno della comunità portuale.

"Sebbene la formazione non possa arrogarsi il ruolo di pacificatore di qualsivoglia conflitto, né tanto meno di semplificatore di processi che rimarranno comunque complessi, si può tuttavia affermare che essa possa contribuire ad attenuare e/o risolvere almeno parte delle criticità che potranno emergere"[90].

BOZZA

[88] World Bank, "*The changing nature of work*", 2018, p. 92.
[89] a cura di Andrea Goldstein, "*Agenda Italia 2023*", Il Mulino, 2018, p. 124.
[90] Isfort, "*Decreto n. 232 del 2017 "Correttivo porti": definizione del piano organico porto*", dattiloscritto. p. 2

CAPITOLO 2

Quadro normativo ed istituzionale sulle regole, l'assetto e l'organizzazione del lavoro portuale in Italia: profili evolutivi

Introduzione

Il lavoro portuale presenta caratteristiche peculiari, legate da un lato alle specificità dello stesso settore merceologico (appunto, le operazioni in porto) a cui afferisce, come input fondamentale e basilare fattore di costo, caratterizzato da una estrema variabilità della domanda, legata ai picchi, ma al contempo con una sempre più necessaria specializzazione della manodopera. La funzione del lavoro portuale esprime un intimo legame con una dimensione di interesse pubblico e sociale, dettata dalla necessità che le operazioni si svolgano in modo ordinato ed efficace, nonché dallla circostanza che lo stesso rappresenta un'assorbente fonte di impiego diretto e indotto per le popolazioni del territorio.
Ciò dà ragione del fatto che, da lungo tempo[91], questa fattispecie abbia conosciuto una disciplina speciale, e in parte derogatoria, rispetto a quella generale giuslavoristica: profili, questi, che ancora ad oggi è in parte possibile rinvenire, nell'analisi del dato normativo di riferimento[92].
Superato il lungo periodo del monopolio legale a favore delle compagnie di lavoro portuale, la legge fondamentale di riforma dei porti (legge n.84/94) si è occupata anche di revisionare organizzazione e regole del lavoro portuale, mirando ad accompagnare il superamento della riserva con l'introduzione di strumenti operativi per assicurare alle imprese portuali la necessaria flessibilità nell'organizzazione del lavoro, al contempo mirando a bilanciare tale esigenza con quella di tutela dei diritti dei lavoratori; tale legge rimane ancora oggi la fonte principale di questa materia.
In particolare, è dal combinato disposto degli articoli 17 e 21 della legge che si traggono le basi fondamentali per ricostruire la disciplina dell'organizzazione del lavoro portuale: tali norme sono state oggetto di successive riforme, di cui si tenterà in questa sede una ricognizione sistematica, per una ricostruzione dei vari modelli di cui si è tentata l'adozione e delle problematiche giuridiche emerse in relazione agli

[91] A partire, per lo meno, dalla legge istitutiva del Consorzio Autonomo del Porto di Genova (legge n.50 del 1903), il cui articolo 1 rimetteva a tale ente il compito, tra l'altro, "*di regolare e disciplinare ogni genere di prestazione dell'opera personale fatta dagli individui addetti ai lavori e ai servizi portuali*", approccio poi ribadito in tutti gli altri porti, ed enfatizzato nell'epoca del corporativismo fascista. In precedenza invece le operazioni portuali (e le tematiche legate alle maestranze ad esse addette) non erano oggetto di particolare disciplina.
[92] [92] Nel diritto UE, invece, non è rinvenibile un modello legale di riferimento: a livello europeo infatti viene riconosciuto ampio spazio alla concertazione, con l'istituzione di un comitato di dialogo sociale del settore portuale, al quale è rimesso appunto stato rimesso di vagliare i diversi modelli di organizzazione del lavoro, che garantiscano impieghi di qualità e sicuri, e che affrontino le fluttuazioni della domanda, cfr. considerando 56 del Reg. n. 352/2017, istitutivo di un quadro normativo per la fornitura dei servizi portuali, il cui articolato dedica al lavoro portuale solo l'art 9(mantenimento dei diritti dei lavoratori) e 14 (formazione del personale).

stessi, utile al decisore odierno chiamato a selezionare la modalità più adeguata, in relazione ai dirompenti effetti legati alle trasformazioni tecnologiche ed economiche nei porti, e che devono sempre informarsi al rispetto di principi e norme di derivazione comunitaria.
Infatti, la disciplina originaria dell'organizzazione del lavoro portuale di cui legge del 1994 risulterà da subito insoddisfacente, datandosi la prima riforma al 1996, e la successiva al 2000. Negli anni seguenti si sono registrati altri interventi, molti dei quali troveranno la propria ratio nella necessità di interventi straordinari a sostegno dei livelli occupazionali durante la crisi: si registreranno anche interventi paralleli, fuori dal corpo della legge n. 84, ma comunque motivati da esigenze di dispiegare forme di ammortizzatori sociali per i lavoratori portuali.
Anche la riforma della *governance* portuale, definita con il D.Lgs n.169/2016, che ha trasformato le Autorità portuali in Autorità di sistema, benché a tal fine sia intervenuta massicciamente sulla legge n. 84, non ne ha però interessato direttamente il segmento dedicato al lavoro portuale; invece, il suo decreto correttivo (D.lgs n. 232/2017) ha apportato novità importanti, che si andranno di seguito ad analizzare.

La formulazione originaria della legge n. 84/1994: profili organizzativi e istituzionali

La legge di riforma dei porti, come detto, ha segnato il momento in cui nell'ordinamento italiano è stata formalmente superata la riserva monopolistica di fornitura del lavoro portuale in capo alle compagnie portuali, enti peculiari, a cui appunto era riservata per legge la materiale esecuzione delle operazioni portuali[93].
Tale risultato è stato conseguito appunto riconducendo la tematica del lavoro, al pari della disciplina di altri aspetti specifici dei porti, su tutti le operazioni e le concessioni portuali, nell'alveo della legge speciale agli stessi dedicata, e dunque con una duplice azione:

- con **l'abrogazione delle norme del codice della navigazione che, nel loro complesso, sancivano tale condizione di monopolio**, ossia gli articoli 109, 110, 111 5 comma, 112, 116 comma 1 n.2, 1171 n.1, 1172 e 1279[94];

[93] Ciò anche a seguito della pronuncia della Corte di Giustizia nel caso "Siderurgica Gabrielli", causa 179/90, che aveva ravvisato nel monopolio legale delle Compagnie portuali ai sensi dell'art.110 cod.nav. una disposizione che induceva le stesse a porre in essere comportamenti abusivi, che rendendo più oneroso il commercio dei prodotti provenienti dagli altri Stati membri si riducevano a misure ad effetto equivalente delle restrizioni alle importazioni e pertanto in lesione della libertà di circolazione delle merci.
[94] In particolare, art 109 (*Uffici del lavoro portuale.*); art. 110 (*Compagnie e gruppi portuali*) che sanciva esplicitamente *"Le maestranze addette alle operazioni portuali sono costituite in compagnie o in gruppi soggetti alla vigilanza dell'autorità preposta alla disciplina del lavoro portuale"* ; art. 111 (*Imprese per operazioni portuali*), che sanciva che "*L'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto di terzi è sottoposto a concessione del capo del compartimento, per la navigazione marittima….. La concessione può essere data alle stesse compagnie delle*

- con l'introduzione nel corpo della nuova legge di articoli specificamente votati a porre una nuova disciplina dell'organizzazione del lavoro portuale (art 17 e 21) e di norme disciplinanti specifici aspetti dello stesso (art. 23 e ss.).

Punto nodale è **l'art. 21**, che nella sua prima formulazione imponeva alle compagnie e ai gruppi portuali, entro 120 giorni, la **trasformazione in soggetti di diritto privato** (ossia, una società secondo i tipi previsti nel libro quinto, titoli V e VI del codice civile), che succedessero loro in tutti i rapporti patrimoniali e finanziari e incorporassero tutte le società o le cooperative già costituite delle stesse, assumendone i relativi addetti, anche fondendosi con soggetti operanti nei porti limitrofi. In questo trasformazione ai soggetti era rimessa una duplice scelta: tali società avrebbero potuto infatti:

- esercitare direttamente, in concorrenza, le operazioni portuali (delle quali, al contempo, l'art 16 della medesima legge are intervenuto a dare nuova definizione e disciplina);
- diventare una piccola "holding", ossia a sua volta costituire due ulteriori società o cooperative, l'una dedicata all'esercizio in concorrenza delle operazioni portuali, l'altra per la fornitura di servizi, ivi comprese, le mere prestazioni di lavoro in deroga all'articolo 1 della legge n.1369 del 1960 (ossia al divieto di interposizione nella fornitura di mera manodopera). In tal caso alle due società era imposta una separazione contabile e funzionale (distinta organizzazione e separati organi sociali).

A tale impostazione si legava anche **l'art 17**, dedicato alla tematica della fornitura di lavoro temporaneo, che nella sua originaria formulazione in primis consentiva alle imprese portuali, nel caso in cui il proprio personale si fosse rilevato insufficiente, di richiedere, appunto andando in deroga al divieto dei cui alla legge n. 1369, il

---

maestranze portuali. In ogni caso l'impresa concessionaria deve avvalersi, per l'esecuzione delle operazioni portuali, esclusivamente delle maestranze costituite nelle compagnie o nei gruppi"; art 112 (*Tariffe delle operazioni portuali*): "*Le tariffe e le altre norme per le prestazioni delle compagnie e dei gruppi portuali, nonché per le prestazioni delle imprese indicate nell'articolo precedente sono determinate secondo le modalità stabilite dal regolamento*"; art. 1172 (*Inosservanza delle norme sull'impiego delle maestranze*): "*Chiunque, per l'esecuzione delle operazioni portuali, si avvale di personale non appartenente alle maestranze costituite nelle compagnie o nei gruppi è punito con l'ammenda da lire diecimila a ventimila per ogni persona impiegata e per ogni giornata di lavoro*"; art.1279 (*Contributi per il lavoro portuale*): "*Per provvedere alle spese per il funzionamento degli uffici del lavoro portuale e per l'ordinamento del lavoro nei porti di minor traffico, il ministro per le comunicazioni può, con decreto da emanarsi di concerto con il ministro per le finanze e con quello per le corporazioni imporre uno speciale contributo a carico degli speditori e dei ricevitori di merci, in misura non superiore a lire 4 nei porti marittimi, e a trenta nei porti della navigazione interna, per ogni tonnellata di merce imbarcata o sbarcata. Parimenti, per provvedere all'assistenza, alla tutela dell'integrità fisica e all'elevazione morale dei lavoratori e delle loro famiglie, il ministro per le comunicazioni può imporre a carico degli speditori e dei ricevitori, nonché dei lavoratori portuali, un contributo, in misura non superiore complessivamente a lire 6 per ogni tonnellata di merce imbarcata o sbarcata*".

personale necessario per mere prestazioni di lavoro, proprio ed esclusivamente alla società o cooperative di cui alla lettera b dell'art 21.
Inoltre l'articolo introduceva una ulteriore novità organizzativa, poiché consentiva che nei porti, in cui non operavano le imprese ex art.21, venissero costituite ad opera delle autorità portuali o marittime delle "**associazioni di lavoro portuale** per far fronte alle fluttuazioni di traffico, garantendo una maggiore efficienza all'attività del porto".
Membri necessari di tali associazioni erano le stesse imprese portuali: l'assemblea individuava consistenza numerica e qualitativa del personale da assumere, dando priorità ai lavoratori risultanti in esubero in seguito alla trasformazione delle compagnie portuali.
Dunque, con gli articoli 17 e 21 si era operata una radicale trasformazione dell'organizzazione preesistente: viene sancita la scomparsa delle compagnie e gruppi portuali e alle stesse, trasformate in enti di diritto comune, la legge consente di operare come imprese portuali autorizzate, equiparate a quelle previste dall'art. 16; al contempo, e correttamente in regime di separazione, onde evitare commistioni in grado di alterare il gioco concorrenziale, ne viene mantenuto il possibile ruolo di fornitrici di società di servizi di intermediazione di manodopera, in particolare nelle ipotesi di picchi di domanda e temporaneo sottorganico delle imprese portuali, specificato con il rinvio operato dall'art. 17, che a sua volta testimoniava l'interesse verso le esigenze di flessibilità del lavoro, prevedendo due diversi modelli di fornitura del lavoro temporaneo ("affitto" dalle società ex art 21 lett.b o associazione di lavoro).
Tuttavia, il modello delineato risolveva solo apparentemente le problematiche legate al superamento della riserva e non si presentava come soddisfacente applicazione dei principi enunciati dalla sentenza Siderurgica Gabrielli.
Infatti, a ben vedere, manteneva di fatto in vita un monopolio facoltativo in materia di intermediazione di manodopera, giacchè i due commi dell'art. 17 erano destinati ad operare in modo alternativo: per la fornitura della manodopera temporanea, laddove la compagnia portuale si fosse riconvertita secondo il modello di cui alla lettera b dell'articolo 21, le imprese portuali avrebbero obbligatoriamente dovuto continuare a servirsi della stessa; solo laddove non fosse presente siffatta società sarebbe stato possibile istituire il diverso modello dell'associazione di lavoro portuale, ai sensi del secondo comma dell'art.17.
A tale considerazione giunge l'AGCM nel corso della sua indagine conoscitiva sul settore dei servizi portuali (IC 4)[95], svolta nel 1997 e che dunque avrà ad oggetto la disciplina fino alla sua riforma del 1996. In tale sede (punto 114) l'Authority evidenzia come le previsioni di cui sopra "*hanno di fatto ristabilito a tempo indeterminato il monopolio delle compagnie portuali: un monopolio senza dubbio*

[95] Una delle prime indagini svolte dall'Autorità, dopo quelle nel mercato del calcestruzzo, del latte e della telefonia mobile, a dimostrazione della particolare delicatezza delle tematiche concorrenziali afferenti al settore.

diverso dalla precedente riserva contenuta nel codice della navigazione, in quanto riguarda l'impiego di maestranze temporaneamente impiegate dalle imprese stesse, ma comunque contrario ai principi sanciti dalla giurisprudenza comunitaria."
Non a caso, la legge n. 84 aveva previsto un termine temporale alla possibilità per le società ex art 21 di appaltare in via esclusiva manodopera in deroga al divieto generale: venuto a scadenza tale termine (inizialmente fissato al 31/12/1995 e poi via via prorogato di un altro anno[96]), il legislatore è intervenuto riformando ulteriormente i modelli organizzativi previsti sia dall'art 21 sia dall'art 17.

Le norme di tutela dei lavoratori

Chiaramente il legislatore della riforma, nel rivoluzionare il previgente assetto della fornitura di personale nei porti, non poteva tacere circa la sorte dei lavoratori coinvolti: a tale tematica sono, infatti, dedicati gli **articoli 23** (Disposizioni in materia di personale), **24** (Norme previdenziali, di sicurezza e di igiene del lavoro) **e 25** (Norme assistenziali), oltre alla già menzionata disposizione dell'art 21 che prevedeva in capo alle nuove società l'assunzione degli addetti di quelle imprese o cooperative costituite ad opera delle disciolte compagnie portuali.
Degno di nota, ai nostri fini, è quanto previsto dal comma 1 dell'art 23, in base al quale, alla data di entrata in vigore della legge, i lavoratori portuali e gli addetti in servizio presso le compagnie a gruppi portuali, transitano, in continuità di rapporto di lavoro, nelle società di cui all'articolo 21 (mentre, in base al comma 2, il personale delle organizzazioni portuali è trasferito alle dipendenze delle autorità portuali, che può anche impiegarli nello svolgimento di quei servizi di interesse generale, consentito alle stesse dalla legge).
In base al comma 3, il personale che risulti in esubero a seguito di questa operazione è impiegato in regime di mobilità temporanea, di comando o di distacco dalle altre imprese portuali, ossia quelle di cui agli articoli 16 e 18: correlativamente a tali imprese è fatto obbligo per tre anni (fino al 31/12/1997), qualora debbano procedere ad assunzioni, ad impiegare con priorità il personale suddetto.
Quanto al trattamento dei lavoratori in mobilità, il comma 4 prevede che gli stessi conservino il trattamento previdenziale e pensionistico in essere, nonchè *ad personam* il trattamento retributivo, da corrispondersi ad opera dalle imprese che li impiegano, le quali, tenendo conto dell'eventuale differenziale che si determina a carico delle stesse per effetto di tale obbligo, si vedono concedere una riduzione degli oneri di autorizzazione o concessione da parte delle autorità portuali; il trattamento normativo, invece, è determinato a seguito di contrattazione collettiva con le imprese stesse.

[96] Proroga che tra l'altro era stata negativamente valutata dalla stessa Agcm con una segnalazione al Parlamento, in quanto "*prolungava un regime di esclusiva palesemente contrario ai principi di concorrenza*".

L'indagine dell'AGCM ha preso in esame anche tale norma, ritenendo che la sua corretta applicazione costituisse un elemento essenziale a fini concorrenziali: la mancata compilazione della lista dei lavoratori in esubero, infatti, è suscettibile di permettere alla ex compagnia portuale di non differenziare la propria manodopera, utilizzata nella sua attività di impresa portuale ai sensi della lettera a), da quella da avviare per mere prestazioni ai sensi della lettera b), mantenendo così il pieno controllo sulla quantità e qualità del fattore lavoro utilizzabile dalle imprese concorrenti.
Ulteriore profilo di incompatibilità con i principi comunitari è apparsa l'obbligo per le altre imprese portuali di dare priorità nelle assunzioni al personale in esubero presso le società ex art 21: infatti, sebbene giustificazioni di natura sociale rendano ammissibile una tale restrizione, tale misura deve comunque essere limitata nel tempo, poiché anch'essa è suscettibile di conferire un notevole potere di mercato alla ex compagnie portuali rispetto alle concorrenti: in ossequio a tale *caveat*, il termine di vigenza dell'obbligo, originariamente previsto fino al 31 dicembre 1997, è stato anticipato di un anno ad opera della legge n.647/96, di cui in seguito.

La prima riforma con la legge n. 647/96: i profili organizzativi

La riforma dell'**art 21** ha riguardato, innanzitutto, il primo comma dello stesso, venendo a prevedere un ulteriore modello di possibile trasformazione delle compagnie portuali (che dunque da duplice diventa triplice): viene infatti inserita una **lettera c,** che consente la trasformazione in una società di diritto comune avente lo scopo di mera gestione, sulla base dei beni già appartenenti alle compagnie disciolte. Inoltre, il termine originale di 120 giorni viene prorogato, a data fissa, al 18 marzo 1995.
Sul piano sistematico non si tratta di una novità particolarmente significativa, e il razionale dell'intervento risiede, secondo l'Agcm, nella necessità di ovviare ai rilevanti disavanzi che si erano manifestati nei conti delle compagnie, a seguito del cambiamento della forma giuridica e dell'assoggettamento ai relativi obblighi patrimoniali.
Molto più dell'aggiunta, risulta significativa la riformulazione del testo originario con riguardo alla attività della società: mentre la lettera a) rimane immutata (ossia, l'attività si svolgimento di operazioni portuali in concorrenza) la lettera b) non prevede più il modello della piccola holding ma solo l'attività di fornitura di servizi, ivi compresa mere prestazioni di lavoro (ma al riguardo viene ribadito il limite temporale della deroga al divieto di interposizione fino al 31/12/1996); inoltre tra le due lettere scompare la disgiunzione "ovvero": per cui testualmente non è più possibile desumere la necessaria scissione tra le due distinte attività.

Viene dunque delineato un possibile modello di società, che in mero regime di separazione organizzativa (ma non si prevede neanche più la separazione contabile), sembrerebbe poter svolgere contemporaneamente tutti le attività previste dalle varie lettere dell'articolo 21; ma la portata di un tale scelta è praticamente annullata in concreto, proprio per effetto della permanenza del limite temporale della deroga.
Anche il resto dell'articolo viene modificato, con l'aggiunta di nuove disposizioni tra i commi già presenti: un comma 2, che prevede la decadenza di autorizzazioni e concessioni portuali, laddove le compagnie, entro il termine del 18 marzo 1995, non avessero provveduto agli adempimenti di cui al comma 6: norma scarsamente comprensibile, poiché il comma 6, nella riformulazione dell'articolo 21, riproduce l'originario comma 4 che prevede la facoltà , e non l'obbligo, di fusione con compagnie operanti in porti limitrofi, e dunque potrebbe trattarsi di un rifuso, in quanto sarebbe stato maggiormente coerente un richiamo al nuovo comma 7, che impone alle autorità portuali o marittime di disporre la messa in liquidazione delle compagnie portuali che alla data del 18 marzo 1995 non abbiano adottato e depositato per l'omologa la delibera di trasformazione ; da ultimo un comma 5, in base al quale gli addetti delle compagnie non transitati in continuità di rapporto presso le nuove società, hanno facoltà di costituirsi essi stessi in imprese ex art 21.
Giacché, come si vedrà in seguito, la successiva grande riforma del 2000 lascerà immutato il testo dell'articolo 21, la formulazione risultante dalla riforma del 1996 è sopravvissuta quasi identica fino ai giorni odierni (tranne per l'aggiunta, nel 2007, di un nuovo comma 8-bis e marginali modifiche terminologiche).
Con la legge n. 647, viene riformato anche l'**articolo 17**, il cui testo è interamente sostituito; sono infatti previsti due nuovi modelli per l'erogazione temporanea di prestazioni di manodopera:

- il **consorzio volontario** tra le imprese portuali, nel cui ambito uno o più delle consorziate, dotate di adeguato personale e risorse proprie in eccedenza a seguito delle ristrutturazioni del settore portuale, possano essere autorizzate, in deroga alla legge n.1369, a fornire alle altre mere prestazioni di lavoro;
- e in subordine, laddove il consorzio non venga costituito o non vi partecipi la maggioranza delle imprese operanti nel porto, **l'agenzia per l'erogazione di mere prestazioni di manodopera**, costituita dalle Autorità Portuali o marittime. Tuttavia, le modalità di costituzione di queste agenzie sono state rinviate ad un apposito decreto ministeriale, da emanarsi entro il 31 marzo 1997 (termine non onorato), e nelle more è stata prorogata l'esclusiva alle compagnie portuali per la fornitura di mere prestazioni di manodopera.

Anche nella struttura del riformato articolo 17 è presente una stretta correlazione con l'articolo 21: da un lato, infatti, il secondo comma specifica che, fino a quando il consorzio o l'agenzia non fossero stati costituiti, la fornitura temporanea di

manodopera sarebbe stata erogata dalle imprese ax art 21 lettera b; e il terzo comma specificava che gli appalti di servizi, compresi quelli ad alto contenuto di manodopera, forniti da dette società non erano da considerare rientranti nel divieto di cui all'art. 1 della legge 1369.
Dunque, benché l'articolo 17 preveda delle forme di pool indipendente di manodopera portuale, la riforma del 1996 ci consegna un sistema confuso di rinvii, collegamenti, deroghe ed esenzioni; una disciplina del lavoro temporaneo che, come rileverà l'Agcm[97], "*ha limitato l'esenzione dal divieto di cui alla legge 1369 alle sole ex compagnie portuali ed ha ampliato l'oggetto di tale esenzione, di fatto riservando tutte o quasi (almeno il 50-60%) le attività di movimentazione merci in ambito portuale a queste compagnie*" .
L'autorità ha dunque auspicato che la proroga al 31 marzo 1997 non avesse ulteriore seguito; ed ha inoltre ravvisato in tale disciplina il rischio concreto di privilegiare le ex compagnie portuali nella loro qualità di imprese attive anche nel mercato a valle delle operazioni portuali, sottolineando a riguardo come la separazione, apparentemente prevista dall'articolo 21, non risulti in realtà soddisfacente, stante un dato normativo insufficiente ad evitare una commistione di ruoli, tanto più a seguito della soppressione della disposizione originaria che imponeva in modo chiaro una separazione sia contabile sia organizzativa.
Infatti, poiché in forza delle disposizioni di legge il fattore lavoro rimane sotto il totale controllo delle Compagnie portuali trasformate in società, le quali come visto possono anche essere presenti sul mercato come imprese autorizzate a svolgere operazioni portuali ex art 16 ed eventualmente concessionarie ex art 18, il controllo monopolistico di un fattore produttivo essenziale per i concorrenti accorda indubbiamente un privilegio suscettibile di creare distorsioni concorrenziali, un vantaggio che può manifestarsi nel mercato a valle delle operazioni portuali sotto almeno due profili:

- innanzitutto, perché consente all'impresa di apparire maggiormente affidabile, non per effettivi meriti propri, ma per il fatto di essere l'unica impresa portuale che sicuramente non dovrà far ricorso a lavoratori esterni;
- in secondo luogo, perché rende possibili comportamenti abusivi, volti a estendere o rafforzare tale posizione dominante: emblematico a riguardo il caso BIS/Compagnia Portuale di Brindisi[98], in cui la condotta consistente nel reiterato rifiuto di fornire manodopera è stata considerata dall'Agcm come finalizzata a ristabilire la posizione di monopolio ante liberalizzazione.

Inoltre, le ex compagnie portuali potrebbero risultare indebitamente avvantaggiate anche all'interno dei consorzi volontari ex art 17: infatti, la previsione del criterio

[97] IC 4, punto 117 pag.54. Vi sarà anche una specifica segnalazione al Parlamento su questo punto.
[98] Provvedimento AGCM del 19 giugno 1997

delle eccedenze di manodopera derivanti dalla ristrutturazione del settore portuale, ai fini dell'autorizzazione alla fornitura di personale in deroga alla legge 1369, potrebbe comportare il riconoscimento di tale prerogativa proprio alle sole ex compagnie portuali, unici soggetti che effettivamente registrano un'eccedenza di personale (tipicamente, infatti, le imprese monopolistiche registrano organici sovradimensionati, remunerati con la fissazione di tariffe più elevate).
L'ammonimento del garante antitrust troverà riscontro anche in tempestivi interventi delle istituzioni comunitarie: non solo diffide da parte della Commissione, ma anche una specifica condanna da parte della Corte di Giustizia, adita con rinvio pregiudiziale nel procedimento penale a carico di **Silvano Raso**[99], legale rappresentante di una impresa terminalistica che aveva stipulato un appalto di mera manodopera con alcune imprese portuali autorizzate, non ex compagnie portuali, e pertanto si era visto contestare la violazione del divieto di cui all'art. 1 della legge 1369/60.
Ebbene, un caso relativo ad una modesta infrazione di diritto penale del lavoro diventa causa occasionale per una pronuncia circa la compatibilità del sistema italiano di fornitura del lavoro portuale con i principi europei della concorrenza, condensata nella seguente massima ai sensi dell'art. 90, n. 1(ora 110 TFUE) e 86 (ora 106 TFUE): "*uno Stato membro contravviene ai divieti posti da queste due disposizioni quando l'impresa di cui trattasi è indotta, con il mero esercizio dei diritti esclusivi che le sono attribuiti, a sfruttare abusivamente la sua posizione dominante, o quando questi diritti sono atti a produrre una situazione in cui l'impresa è indotta a commettere abusi del genere*. Tale ipotesi ricorre allorché una legge nazionale "*non solo riserva ad una compagnia portuale il diritto esclusivo di fornire lavoro temporaneo ai concessionari di terminali e alle altre imprese autorizzate ad operare nel porto, ma le consente inoltre di concorrere con le stesse sul mercato dei servizi portuali. Infatti, con il mero esercizio del suo monopolio, essa si trova in grado di alterare a proprio vantaggio la parità di opportunità tra i vari operatori economici operanti sul mercato dei servizi portuali ed è incitata ad abusare del proprio monopolio imponendo ai propri concorrenti sul mercato delle operazioni portuali prezzi esorbitanti per la fornitura di forza lavoro o mettendo a loro disposizione una manodopera meno idonea ai compiti da svolgere*". La legge italiana, dunque, viene considerata (come già in Siderurgica Gabrielli) una sorta di istigazione all'abuso, che diveniva quasi "necessitato" per le ex compagnie portuali.

La riforma introdotta con la legge n. 186 del 2000 ("Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo")

[99] Sentenza 12 febbraio 1998, C-163/96, su rinvio pregiudiziale della Pretura circondariale di La Spezia.

In conseguenza della decisione nel caso Raso, il legislatore interviene nuovamente sulla legge n. 84, riformulando integralmente il testo dell'art. 17, ma lasciando immutato tanto l'art. 21 quanto gli articoli 23 e seguenti.
Il tenore letterario del riformulato articolo 17, nelle sue grandi linee, è sopravvissuto fino ad oggi e pone un'articolata disciplina, che intende da un lato superare le problematiche riscontrate nel caso Raso[100], e al contempo garantire i diritti dei lavoratori coinvolti dalla ristrutturazione, ponendo l'articolo 17 come il fulcro della disciplina del lavoro temporaneo portuale, nei suoi aspetti tanto organizzativi, quanto più propriamente legati al trattamento dei lavoratori.
Non a caso, come sancito esplicitamente al primo comma, l'articolo si pone come unica eccezione possibile al divieto di interposizione, di cui dunque viene sancita chiaramente la vigenza anche in tale settore: e la stessa legge ha inserito, *ad abundantiam*, ha anche inserito un **comma 3-bis all'articolo 16**, che ribadisce che operazioni e servizi portuali non possono svolgersi in deroga alla legge n.1369, fatto salvo quanto previsto dall'art.17.

La riforma dei profili istituzionali e organizzativi

Quanto alle soluzioni organizzative, in ogni porto viene previsto un unico soggetto autorizzato alla fornitura di manodopera temporanea in deroga alla legge n. 1369: viene dunque mantenuto il sistema della riserva, con opportune e rilevanti modifiche, anche perché la Corte europea non ne aveva sancito in sé l'incompatibilità della riserva con il diritto comunitario[101]. Il soggetto è individuato in via tendenziale un'**impresa** che abbia le seguenti caratteristiche (comma 2 e 3):

- una adeguata dotazione di personale specializzato e di risorse proprie;
- un oggetto sociale unico, identificato ex lege nella fornitura di manodopera portuale temporanea, con l'associato divieto di esercitare, direttamente o indirettamente, operazioni portuali in concorrenza con le altre imprese, ed una condizione di assoluta autonomia e separatezza rispetto alle altre imprese portuali, autorizzate allo svolgimento di operazioni e servizi, sia sulla base degli art. 16 e 18, sia sulla base dello stesso articolo 21 lett. a: infatti la stessa non può né essere detenuta, né detenere, partecipazioni in altre imprese portuali, e l'autorizzazione è rilasciata solo a seguito della dismissione delle eventuali partecipazioni ed attività suddette, a fronte della quale è riconosciuto il diritto a vedersi corrispondere, da parte dell'impresa subentrante, il valore di mercato di dette attività o partecipazioni;

[100] Il caso Raso, si ricorderà, traeva origine da un processo penale per violazione del divieto di appalto di mera manodopera, e si concludeva sancendo la contrarietà dell'intero sistema italiano di fornitura del lavoro temporaneo nei porti rispetto alle norme trattatistiche sulla concorrenza (in particolare, gli art. 86 e 90).
[101] E anche la giurisprudenza nazionale ha dato una lettura "restrittiva" del decisum Raso: vedi sentenza Trib. Genova del 22 febbraio 2013, n. 239, che riporta anche numerose Cassazioni conformi sul punto.

- sia stata selezionata secondo una procedura accessibile, in ossequio alla libertà di stabilimento e al principio di non discriminazione, anche alle imprese comunitarie.

In subordine però, laddove tale modello non venga implementato, la legge individua una modalità alternativa per la prestazione dell'attività di fornitura di manodopera: un'**agenzia**, promossa dalle autorità marittime e soggetta al controllo delle stesse, disciplinata da un decreto interministeriale da adottarsi entro 90 giorni, la cui gestione è affidata ad un organo direttivo espressione dei rappresentanti delle imprese portuali, ossia degli utenti della stessa (comma 5).
Tanto l'impresa quanto l'agenzia, dunque, sono gli strumenti individuati dalla legge per gestire e governare, a livello centralizzato, il percorso di ristrutturazione della fornitura di manodopera portuale. Gli stessi infatti:

- sono individuati chiaramente come gli unici soggetti autorizzati a fornire, anche in deroga alla legge n. 1369, manodopera temporanea alle altre imprese: anzi, in caso non abbiano personale sufficiente per far fronte alla richieste di fornitura (eventualità da ritenersi eccezionale, stante che tali soggetti, per essere autorizzati, devono appunto soddisfare un requisito di adeguatezza delle risorse proprie), possono ai sensi del comma 6, rivolgersi, quali imprese utilizzatrici, ai soggetti abilitati alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo previsti all'articolo 2 della legge 24 giugno 1997, n. 196, ossia alle c.d. società di lavoro interinale, opzione che invece è preclusa alle altre imprese portuali;
- le agenzie sono chiamate ad assumere quei lavoratori che alla data di entrata in vigore della legge sono eventualmente individuati, secondo apposite procedure di consultazione tra le organizzazioni sindacali, le rappresentanze delle imprese e l'autorità portuale, come in esubero strutturale dalle autorità portuali e dalle imprese di cui agli articoli 16 e 18;
- a tali soggetti, inoltre, la legge (comma 8) affida anche l'importante compito di realizzare iniziative rivolte al soddisfacimento delle esigenze di formazione dei prestatori di lavoro temporaneo, anche finanziabili con i contributi previsti dalla legge n. 196/97, al fine di favorire la formazione professionale.

Quanto al regime dell'impresa o dell'agenzia, è specificato che le stesse non costituiscono soggetti incaricati della gestione di servizi di interesse economico generale né di monopoli fiscali ai sensi dell'art. 86 del Trattato (comma 9): un chiarimento che vale a sancire la volontà di considerare la fornitura di manodopera temporanea come attività di mercato, e in tutto sottoposta alle regole comunitaria in tema di concorrenza, onde evitare di incorrere nel pericolo di un ulteriore condanna

sulla scora della sentenza Raso che, come visto, aveva trovato la sua base giuridica proprio nell'art. 86.
Tuttavia, la norma interviene a ricondurre l'attività di questi soggetti sotto l'egida di un controllo di tipo pubblicistico, affidando alle **autorità portuali o marittime numerose competenze**, da esercitarsi, ai sensi del comma 14, previa deliberazione del comitato portuale e sentita la commissione consultiva, ossia specificamente:

- le già menzionate competenze a rilasciare l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività (che tra l'altro non sembrerebbe un atto strettamente vincolato, ma in cui è presente un certo margine di discrezionalità amministrativa, nella valutazione del requisito dell'adeguatezza del personale e delle risorse proprie), e, nel caso dell'agenzia, a promuovere l'istituzione della stessa e ad assoggettarla al proprio controllo;
- la competenza ad approvare le tariffe dell'attività (la cui violazione è assistita da apposita sanzione amministrativa);
- il compito di emanare (nel termine di 120 giorni) specifici regolamenti volti a controllare lo svolgimento delle attività, tesi in particolare ad assicurare la parità di trattamento con le altre imprese portuali e il rispetto di adeguati livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni. La norma individua il termine entro cui devono essere emanati (120 giorni) e il contenuto minimo di tali atti (comma 10): a) i criteri per la determinazione e applicazione delle tariffe; b) le disposizioni per la determinazione qualitativa e quantitativa degli organici in rapporto alle effettive esigenze delle attività svolte; c) la predisposizione di piani e programmi di formazione professionale sia ai fini dell'accesso alle attività portuali, sia ai fini dell'aggiornamento e della riqualificazione dei lavoratori; d)le procedure di verifica e di controllo circa l'osservanza delle regolamentazioni adottate; e)i criteri per la salvaguardia della sicurezza sul lavoro.
- da ultimo, a corollario, il potere di sospendere o revocare l'autorizzazione, o di sostituire il comitato di gestione dell'agenzia, in caso di accertamento della violazione degli obblighi nascenti dall'esercizio dell'attività, ferme restando, come specificato, le competenze dell'AGCM.

La tutela dei lavoratori

Come anticipato, il riformato articolo 17 si è occupato anche di dettare delle regole volte a salvaguardare il più possibile i diritti dei lavoratori. Anche sotto questo profilo viene assegnato un importante ruolo di garanzia in capo alle autorità pubbliche dei porti, e al contempo viene riconosciuto un ampio spazio alla concertazione sociale (tra sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale, rappresentanti di imprese e utenti portuali, Assoporti) nella definizione di dettaglio della disciplina,

BOZZA

anche in ossequio a quanto previsto dalla legge generale sulla fornitura di lavoro temporaneo.
In primis**, il comma 4** pone il principio della continuità del rapporto di lavoro a favore di soci e dipendenti delle imprese di cui all'articolo 21 lettera b), che transitano alle dipendenze dell'impresa autorizzata: e l'autorità portuale o marittima è chiamata ad individuare le procedure per garantire tale continuità[102].
Il comma 7 rimette alle parti sociali l'individuazione dei casi in cui può essere concluso un contratto di fornitura di lavoro temporaneo e le qualifiche professionali per le quali ciò sia vietato, la percentuale massima dei prestatori di lavoro temporaneo in rapporto ai lavoratori occupati , i casi per i quali può essere prevista una proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato e le modalità di retribuzione dei trattamenti aziendali .
Il comma 13 invece prevede che le autorità inseriscano disposizioni volte a garantire ai lavoratori e ai soci lavoratori di cooperative un trattamento normativo e retributivo minimo inderogabile: e questo sia nell'atto di autorizzazione dell'impresa o agenzia ex art. 17, sia nelle autorizzazioni allo svolgimento di operazioni e servizi portuali ex art., e sia negli atti di concessione di cui all'articolo 18. A tal fine, il MIT e il Ministero del lavoro sono chiamati a promuove specifici incontri fra le suddette parti sociali, volti alla stipula (entro 12 mesi) di un contratto collettivo di lavoro unico nazionale per il lavoro portuale*:* nelle more, sono determinati a livello locale i trattamenti normativi e retributivi di riferimento per l'individuazione del minimo inderogabile.
Il comma 15 prevede infine che le parti sociali regolino anche le modalità di retribuzione delle giornate di mancato avviamento al lavoro dei lavoratori impiegati presso l'impresa o l'agenzia autorizzata.

La riforma operata dalla legge n. 247 del 2007

Dopo qualche anno, nel 2007, si registra un ulteriore intervento di riforma sul testo della legge n.84. Va però sottolineato che, medio tempore, la disciplina del diritto del lavoro aveva conosciuto una significativa rivoluzione, operata dal **d.lgs n.276 del 2003** (c.d legge Biagi), per effetto della quale veniva ridisciplinata la materia della fornitura temporanea di manodopera e definitivamente abrogato il divieto di interposizione di cui alla legge n. 1369.
In ogni caso, la normativa in parola ha confermato la specialità del lavoro portuale, ribadendo l'applicabilità dell'articolo 17, e precisando che i riferimenti dallo stesso compiuti alla normativa generale sul lavoro temporaneo (ossia alla legge n.196/1997,

[102] Tra l'altro, nella sentenza del Tribunale di Genova di cui sopra, proprio le disposizioni sulla continuità dei rapporti di lavoro dimostrerebbero che il legislatore ha registrato la sopravvivenza ma anche la prosecuzione della fornitura di manodopera da parte delle imprese ex art. 21, superando la clausola di temporaneità (fino al 31/12/1996) comunque inserita nel testo.

BOZZA

frattanto abrogata) si intendono riferiti alla disciplina della somministrazione di lavoro di cui agli articoli da 20 a 28 del decreto stesso.
Venendo alla riforma del 2007, è da rilevare come la stessa non si presenti come radicale e non vada a rivoluzionare le grandi linee del sistema delineato nel 2000; ciò non toglie che le modifiche che veicola siano comunque dense di significato.
Innanzitutto, a livello organizzativo, viene nuovamente toccato il testo **dell'art. 21**: da un lato con una modifica lessicale (non si parla più di "trasformazione" ma di "costituzione" delle società), più che altro con la valenza simbolica di sancire una rottura definitiva rispetto al passato; molto più significativa è invece l'introduzione del **comma 8 -bis**, che prevede una deroga al regime di netta separazione delle attività: infatti, "*per favorire i processi di riconversione produttiva e contenere gli oneri a carico dello Stato.. nei porti, con esclusione di quelli di cui all'art 4 comma 1 lett. b e c*[103]*,ove sussistano imprese costituite ai sensi dell'art 21 comma 1 lett. b e dell'articolo 17il cui organico non superi le quindici unità, le stesse possono svolger, in deroga a quanto previsto dall'art. 17, altre tipologie di lavori in ambito portuale e hanno titolo preferenziale ai fini del rilascio di eventuali concessioni demaniali relative ad attività comunque connesse ad un utilizzo del demanio marittimo, definite con decreto del MIT(da emanarsi entro 60 giorni".*
Dunque, benché non in generale ma solo per fattispecie limitate, quel cumulo di attività, che era risultato nettamente in contrasto con i principi comunitari e che con la riforma del 2000 era "uscito dalla porta, rientra dalla finestra": non solo viene appunto consentita la commistione, ma viene anche previsto un inedito favor per i soggetti che la realizzano, privilegiati nel rilascio delle concessioni demaniali.
Quanto alla disciplina del personale, si registrano importanti novità con la riforma del 2007, che va a modificare alcune delle disposizioni **dell'art. 17** che si erano occupate di questo profilo. Ci si riferisce al comma 13 e 15.
Il comma 15, come detto, rimetteva alle parti sociali di determinare le modalità di retribuzione delle giornate di mancato avviamento dei lavoratori temporanei: di fatto, non era previsto alcun obbligo, a carico dell'impresa di fornitura ex art. 17 presso cui gli stessi erano addetti, di corrispondere un emolumento a titolo di indennità di disponibilità, come invece era previsto in via generale per i lavoratori somministrati.
Dunque, il legislatore del 2007 decide di sottrarre tale materia alla concertazione sociale, e di disciplinare direttamente questa forma di ammortizzatore sociale, individuandone beneficiari, misura, criteri di calcolo e modalità di erogazione[104] e prevedendo che la stessa sia erogata dall'INPS, subordinatamente all'acquisizione

[103] Si tratta dei porti di categoria II, classi I e II (porti di rilevanza economica internazionale e nazionale; per esclusione dunque la norma può trovare applicazione solo nei porti di classe III, ossia quelli di rilevanza economica regionale.
[104] Nello specifico, per i lavoratori addetti alla prestazioni di lavoro temporaneo portuale, occupati a tempo indeterminato nelle imprese o agenzie ex art 17 e ex art. 21, comma 1 lett.b, è riconosciuta per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro, un'indennità pari ad un ventiseiesimo del trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria, nonché la relativa contribuzione figurativa e gli assegni per il nucleo familiare.

degli elenchi di beneficiari predisposti dal MIT in base agli accertamenti delle autorità portuali o marittime.
Tuttavia, tale misura non è prevista come stabile, ma inizialmente solo per l'anno 2008, prestandosi poi ad essere reiterata di anno in anno, correlativamente e subordinatamente allo stanziamento, da parte delle varie leggi finanziarie, delle risorse per la proroga degli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori.
Sarà, successivamente, messa a regime definitivo, a decorrere dal 2013, a mezzo dell'art. 3 comma 2 della legge n. 92 del 2012, che ripropone quasi testualmente il comma 15, ma senza limitazioni temporanee, con la novità di estendere, in capo alle imprese datrici di lavoro e ai relativi lavoratori, l'obbligo contributivo agevolato previsto dall'art. 9 della legge n. 407/1990.
Tornando alla riforma del 2007, come detto, la stessa ha riguardato anche il **comma 13** dell'art. 17, norma che, nel 2000, aveva aperto la strada alla garanzia di un trattamento minimo inderogabile per i lavoratori temporanei, assicurato dall'inserimento delle relative disposizioni sia negli atti autorizzatori sia nelle concessioni, e al contempo aveva indicato la via per la stipula di un contratto collettivo nazionale di riferimento.
Ebbene, subito dopo la riforma del 2000 si era effettivamente attivata la procedura di contrattazione: il MIT invitò alla trattative i sindacati dei lavoratori portuali e solo alcune associazioni dei datori di lavoro, che sottoscrissero un protocollo d'intesa, concludendo un contratto collettivo unico per l'intero settore del lavoro portuale, superando così l'inveterata tradizione dei contratti collettivi distinti per categoria di impresa, applicabile dunque non solo ai lavoratori temporanei, ma anche ai dipendenti delle imprese addette allo svolgimento di operazioni e servizi portuali (compreso il personale delle imprese di navigazione impiegato nel *self handling*), e delle stesse autorità portuali.
Tale contratto fu ratificato con circolare MIT nel 2001[105], che si spinse a riconoscere allo stesso gli effetti di cui al comma 13 dell'art.17, che così interpretato arrivava dunque ad attribuire efficacia generalizzata al contratto collettivo, per il tramite dell'inserimento delle sue clausole negli atti amministrativi di competenza delle autorità portuali.
Tuttavia talune associazioni delle imprese impugnarono tale atto: sia per lesione della libertà sindacale (poiché appunto il MIT non aveva invitato alla trattativa i rappresentanti di tutte le categorie di imprese), sia per falsa applicazione del comma 13. La magistratura amministrativa[106], che in entrambi i gradi diede ragione ai ricorrenti, ritenne infatti che suddetta disposizione andasse interpretata restrittivamente, sulla base della sua collocazione all'interno di una disposizione dedicata al lavoro temporaneo, per cui il contratto collettivo a cui lo stesso fa

[105] Nota prot. DEM 3/382 del 7 febbraio 2001
[106] Cfr. sentenza Consiglio di Stato sez. VI, n. 3821/2006, c.d Caso Porto di Piombino.

riferimento non sarebbe un contratto unico di tutti i lavoratori portuali ma solo di quelli temporanei.
Proprio tale conflitto ermeneutico sul comma 13 ha spinto il legislatore ha riformarne il testo. Lasciando fermo il primo periodo, e dunque conservando il meccanismo per cui negli atti autorizzatori e concessori portuali vanno ad inserirsi le disposizione per garantire un trattamento minimo inderogabile ai lavoratori temporanei, non è più previsto che "a tal fine" venga stipulato un contratto collettivo di riferimento, ma piuttosto che "*detto trattamento minimo non può essere inferiore a quello risultante dal vigente contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti e suoi successivi rinnovi, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori, dalle associazioni nazionali di categoria più rappresentative delle imprese portuali e da Assoporti*".
Il contratto collettivo unico (stipulato non più dalla "rappresentanze delle imprese portuali", ma dalla associazioni di categoria maggiormente rappresentative delle stesse) trova dunque per legge una sua definitiva consacrazione sistematica, come fonte del trattamento minimo inderogabile che spetta a tutti i lavoratori in ambito portuale e *per relationem* anche a quelli temporanei[107].

Gli interventi successivi sulla legge n. 84/1994

Negli ultimi anni, come anticipato, non vi sono più state significative riformulazioni degli articoli analizzati (17, 21 e 23), che dunque pervengono ad oggi nella formulazione testuale risultante dalle riforme appena presentate.
Si registra un unico **filone di intervento**, non volta alla modifica dei profili organizzativi o di disciplina del lavoro temporaneo, ma piuttosto **spinto dalla necessità di sostenere il settore durante la recente crisi**, che ha fortemente impattato anche sull'economia portuale: ci si riferisce all'inserimento, **in chiusura dell'art 17**, di **un nuovo comma 15-bis**, introdotto originariamente con la legge n. 147 del 2013, con il seguente tenore "*Qualora un'impresa o agenzia che svolga esclusivamente o prevalentemente fornitura di lavoro temporaneo, ai sensi del presente articolo, nonché dell'articolo 16, versi in stato di grave crisi economica derivante dallo sfavorevole andamento congiunturale, al fine di sostenere l'occupazione, di favorire i processi di riconversione industriale e di evitare grave pregiudizio all'operatività e all'efficienza del porto, l'ente di gestione del porto può destinare una quota, comunque non eccedente il 15 per cento, delle entrate proprie derivanti dalle tasse a carico delle merci imbarcate e*

[107] Un tale meccanismo sembrerebbe però presentare profili di incostituzionalità, laddove suscettibile di attribuire efficacia erga omnes ad uno specifico contratto collettivo di diritto comune, sia pure solo per la parte relativa al trattamento minimo inderogabile: tecnica normativa che, a partire dalla giurisprudenza sulla legge Vigorelli del 1969, la Corte Costituzionale ha ritenuto contrastante con l'art. 39.

sbarcate[108]*, senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, a iniziative a sostegno dell'occupazione, nonché al finanziamento delle esigenze di formazione dei prestatori di lavoro temporaneo e per misure di incentivazione al pensionamento di dipendenti o soci dell'impresa o agenzia. I contributi non possono essere erogati per un periodo eccedente cinque anni, o comunque eccedente quello necessario al riequilibrio del bilancio del soggetto autorizzato alla fornitura di lavoro temporaneo, e sono condizionati alla riduzione della manodopera impiegata di almeno il 5 per cento all'anno. Per tutto il periodo in cui il soggetto autorizzato beneficia del sostegno di cui al presente comma, non può procedere ad alcuna assunzione di personale o all'aumento di soci lavoratori*".

Tale formulazione però non era apparsa soddisfacente, per cui l'art 1 comma 577 **della legge n. 205 del 2017 lo ha sostituito con il seguente testo, tuttora vigente**: "*Al fine di sostenere l'occupazione, il rinnovamento e l'aggiornamento professionale degli organici dell'impresa o dell'agenzia fornitrice di manodopera, l'Autorità di sistema portuale può destinare una quota, comunque non eccedente il 15 per cento delle entrate proprie derivanti dalle tasse a carico delle merci sbarcate ed imbarcate, al finanziamento della formazione, del ricollocamento del personale, ivi incluso il reimpiego del personale inidoneo totalmente o parzialmente allo svolgimento di operazioni e servizi portuali in altre mansioni, o delle misure di incentivazione al pensionamento dei lavoratori dell'impresa o dell'agenzia di cui al presente articolo. Al fine di evitare grave pregiudizio all'operatività del porto, le Autorità di sistema portuale possono finanziare interventi finalizzati a ristabilire gli equilibri patrimoniali dell'impresa o dell'agenzia fornitrice di manodopera nell'ambito di piani di risanamento approvati dall'Autorità stessa*".

Viene dunque confermato la nuova competenza delle Autorità di sistema (il cui esercizio rimane, comunque, facoltativo) ad intervenire economicamente a sostegno del settore: tuttavia, da un lato viene chiarita meglio la sfera dei beneficiari (con l'eliminazione del riferimento alle imprese ex art. 16), dall'altro vengono modificate sia la capienza dei contributi (da 5 a 15 % delle entrate proprie da tasse di sbarco e imbarco merci), sia le condizioni che li giustificano: rimane infatti la finalità di sostenere l'occupazione, il rinnovamento e l'aggiornamento professionale degli organici, ma non si fa più riferimento alla condizione di crisi dell'impresa fornitrice di manodopera, né alla durata massima agganciata al tempo necessario al riequilibrio del bilancio o a cinque anni.

Ne consegue che siffatto intervento viene ad assumere connotati strutturali e non più emergenziali, collegato alla necessità di riqualificazione del lavoro portuale e non più a quella originaria di arginare le negative ricadute occupazionali della crisi, al fine di garantire l'operatività del porto (tra l'altro, come si può ben notare, la ratio non era

[108] Il comma 111 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 ha fornito interpretazione autentica di tale disposizione, nel senso di ritenere che le entrate proprie comprendono anche quelle derivanti dalle sovrattasse sulle merci imbarcate e sbarcate

quella di impedire i licenziamenti, ma solo un drammatico e incontrollato aumento degli stessi: il beneficio, originariamente, era infatti subordinato alla riduzione del 5% annuo della manodopera a ad un divieto di nuove assunzioni, e anche questo elemento è stato eliminato dalla fattispecie).
Tuttavia, con questa rimodulazione della competenza dell'Autorità di sistema, la finalità di sostegno alle imprese di fornitura non è venuta meno, ma rimane affiancata alla "nuova" competenza pura di riqualificazione del personale: l'ultimo periodo del nuovo articolo 15 –bis continua infatti a prevedere, ma senza specificarne la portata, possibili interventi volti a ristabilire gli equilibri patrimoniali della stessa, nell'ambito di piani di risanamento approvati dall'Autorità stessa.

Il "correttivo porti"

Come visto, la riforma della legge n.84 operata dal D.Lgs n.169/ 2016, che ha totalmente trasformato la *governance* dei porti, non ha apportato novità in tema di lavoro portuale; invece, il relativo decreto correttivo (D.lgs. n. 232/2017, c.d. correttivo porti, in vigore dal 24 febbraio 2018) è intervenuto, sotto vari aspetti in tema di lavoro portuale, con le significative novità di seguito riportate:

- **al comma 3 dell'art 8**, in tema di competenze del Presidente dell'AdSP, viene introdotta la lettera s-bis che veicola una nuova competenza in materia, ossia l'onere di adottare (previa delibera del Comitato di gestione, specificamente prevista nel riformato art.9, comma 5 lettera M-bis, e sentita la Commissione Consultiva) il **Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese di cui agli articoli 16, 17 e 18**[109]: uno strumento programmatico del fabbisogno di manodopera, stilato sulla base dei piani di impresa, degli organici e dei fabbisogni comunicati dalle imprese stesse.
- in seguito, sempre **nel corpo dell'art.8, sono inseriti un comma 3-bis e un comma 3-ter**, entrambi volti a dettagliare la disciplina del nuovo Piano.

Il comma 3-bis, infatti, chiarisce che lo stesso ha respiro triennale (benché soggetto a revisione annuale) e ha valore di strumento strategico di ricognizione e analisi dei fabbisogni lavorativi, senza avere la capacità di imporre vincoli alle imprese portuali, fatti salvi i relativi piani di impresa e di traffico.
Inoltre il nuovo comma aggiunge una ulteriore competenza consequenziale in capo al Presidente: ossia quella di adottare, sulla base del piano stesso, piani operativi di intervento per il lavoro portuale finalizzati alla formazione, riqualificazione, riconversione o ricollocazione del personale.

[109] Per la cui analisi dettagliata rimando alla precedente relazione specifica.

Il comma 3-ter individua come possibile fonte di finanziamento di questi piani operativi quel fondo, di cui già si è detto poc'anzi, previsto dal riformato comma 15-bis dell'articolo 17, e comunque imponendo l'invarianza di bilancio per lo Stato.
In tema di *governance*, è da sottolineare che **all'art. 11-bis viene aggiunto il comma 1-bis**, che prevede l'ingresso, in seno all'Organismo di partenariato della risorsa mare, di un rappresentante del soggetto fornitore di manodopera ai sensi dell'art. 17, designato dall'Ancip o dalle altre organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale[110]; inoltre **all'art. 15 il comma 2** prevede ora che la Commissione Consultiva eserciti la propria competenza, tra l'altro, anche relativamente al rilascio, alla sospensione o alla revoca dell' autorizzazione di cui all'art. 17, nonché in generale in ordine all'organizzazione del lavoro in porto, agli organici delle imprese, all'avviamento della manodopera e alla formazione professionale dei lavoratori (a conferma di ciò, come già visto, lo stesso Piano del lavoro deve essere sottoposto al parere della commissione stessa).
Infine, il correttivo porti è intervenuto direttamente **sull'articolo 17**: da un lato, **al comma 1**, viene soppresso il riferimento alla deroga all'articolo 1 della legge n. 1369, ed è invece aggiunto alla fine il seguente periodo: "*La presente disciplina della fornitura del lavoro portuale temporaneo è disciplina speciale*".
Dall'altro **viene eliminato l'intero comma 9**: disposizione, introdotta come detto con la riforma operata dalla legge n. 186 del 2000 all'indomani della sentenza Raso, che dichiarava i soggetti di cui al comma 17 come non incaricati della gestione di SIEG e non aventi natura di monopolio fiscale ai sensi dell'allora art. 86 TCE.
Dunque, il correttivo segna un passaggio significativo nell'evoluzione della disciplina in oggetto; in primis, **conferma e valorizza il ruolo delle AdSP in tema di formazione e riqualificazione del personale**, ponendo in capo al Presidente la competenza ad adottare non più solo generici interventi a ciò finalizzati, ma bensì specifici piani operativi; a ciò, poi, si aggiunge, sempre onerandone l'AdSP, una inedita competenza ad adottare il piano del lavoro portuale, **potestà sempre di tipo pianificatorio**, ma che si pone in una fase anteriore a quella del piano operativo, nella dimensione della programmazione strategica.
All'ampliamento dei poteri dell'Autorità fa comunque da contrappeso l'estensione dei poteri consultivi della Commissione relativamente a vari atti significativi del Presidente, tra cui l'autorizzazione al soggetto di cui all'art.17, come anche l'istituzione nel 2016 dell'Organismo di partenariato (nel cui ambito, con il correttivo, fa ingresso anche il rappresentante dell'entità ex art.17, anch'essa attore

[110] Ai sensi del comma 3, l'Organismo in parola "*ha funzioni di confronto partenariale ascendente e discendente, nonché funzioni consultive di partenariato economico sociale, in particolare in ordine:a) all'adozione del piano regolatore di sistema portuale; b) all'adozione del piano operativo triennale; c) alla determinazione dei livelli dei servizi resi nell'ambito del sistema portuale dell'Autorità di sistema portuale suscettibili di incidere sulla complessiva funzionalità ed operatività del porto; d) al progetto di bilancio preventivo e consuntivo; e) alla composizione degli strumenti di cui all'articolo 9, comma 5, lettera l)*".

del sistema portuale, e anzi soggetto necessario in seno ad un ente che ha funzione di partenariato economico sociale).
Le modifiche all'art. 17, poi, valgono a sancire in maniera definitiva la natura speciale dell'intera disciplina del lavoro portuale temporaneo, nel cui ambito spicca, come profilo di specialità appunto, la previsione di modelli organizzativi strutturati attorno a soggetti peculiari, rispetto ai quali, ora, non viene più espressamente negata (ma neanche sancita) la possibilità di considerarli incaricati di una missione di interesse generale.

L'ultima novità normativa in tema di modelli di organizzazione della fornitura di lavoro: le agenzie per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale di cui all'art. 4 della legge n. 18 del 2017

Tra gli interventi a sostegno dell'occupazione in alcune aree critiche del Mezzogiorno, il c.d **Decreto Sud** (legge n.18 del 2017) ha previsto anche l'istituzione di un nuovo modello organizzativo, ossia una **Agenzia per la somministrazione e la riqualificazione dei lavoratori portuali**.
Si tratta di una disciplina emergenziale, dichiarata di **natura transitoria ed eccezionale**, e di assoluta specialità, non solo rispetto a quella di diritto comune (le norme che disciplinano le agenzie di somministrazione, dichiarate applicabili solo ove compatibili), ma anche rispetto a quella speciale di cui all'art.17 della legge di settore: non a caso, la sua operatività è dalla legge limitata nel tempo per un massimo di tre anni (a partire dal 1 gennaio 2017), al termine dei quali è destinata, laddove se ne ravvisino i presupposti, ad essere convertita in una "normale" agenzia ex art. 17[111].
L'operatività è limitata, tra l'altro, anche nello spazio e nei fini: infatti la misura è destinata a sostenere l'occupazione, accompagnare i processi di riconversione industriale e ad evitare grave pregiudizio alla operatività ed efficienza nei porti che presentino determinate caratteristiche, ossia, in quelli in cui almeno l'80% della movimentazione merci sia avvenuta negli ultimi cinque anni in modalità transhipment, e persistano da almeno cinque anni stati di crisi o cessazione delle attività terminalistiche: si tratta, in altre parole, dei grandi hub di transhipment del Sud Italia, in particolare Taranto e Gioia Tauro, cui si affianca Cagliari.
Con l'istituzione di tale agenzia il legislatore non mira a sostituire i soggetti ex art 17, se già presenti, nella loro funzione di fornitori di manodopera temporanea: infatti, il comma 4 specifica che la richiesta di tale manodopera continua a transitare per tali soggetti, che però, nel caso in cui non abbiamo personale sufficiente, sono chiamati a

[111] Presupposto per tale trasformazione sembra essere, innanzitutto, l'assenza nel porto di un soggetto già autorizzato ai sensi dell'art.17: nel caso in cui si verifichi questa circostanza, invece, deve ipotizzarsi il trasferimento presso lo stesso degli elenchi dei lavoratori ancora in esubero.

rivolgersi alla nuova agenzia (e dunque non, come previsto dall'art.17, alle società esterne di lavoro interinale).
La funzione del nuovo soggetto è diversa, e duplice: si presenta come una forma di "ammortizzatore sociale", chiamato ad assorbire gli esuberi di personale delle imprese concessionarie ex art.18[112] (per l'appunto, le imprese terminaliste la cui crisi è la causa efficiente dell'intervento), ma incaricata di una missione ulteriore: quella di favorire la ricollocazione di tali maestranze, anche (e soprattutto) attraverso la loro formazione professionale, presso le imprese portuali esistenti o di nuova costituzione, alle quali è fatto obbligo, in caso vogliano procedere ad assunzioni a tempo determinato o indeterminato, di attingere dagli elenchi dell'agenzia stessa.
Il profilo di maggiore specialità rispetto al modello previsto nell'art. 17 risiede nel ruolo che l'AdSP sono chiamate a svolgere rispetto alla "nuova" agenzia: infatti, oltre al fatto che le attività dell'agenzia sono svolte avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili nei bilanci delle Autorità[113], per le quali tra l'altro la stessa non è solo istituita e promossa, ma anche partecipata[114] dalle Autorità (per le quali tra l'altro l'istituzione dell'ente non è una mera facoltà, come nell'art. 17, ma un vero obbligo di legge): con questa previsione il legislatore va in deroga, quindi, non solo all'art. 17, ma anche all'art. 6 comma 11 della legge n. 84, il quale sancisce il divieto per le AdSP di svolgere, direttamente o tramite società partecipate, operazioni portuali o attività strettamente connesse ad esse; di contro, tale operazione è soggetta alla normativa di cui al T.U. sulle società a partecipazione pubblica (D.lgs n.175/2016).
Questi elementi, uniti alla peculiare funzione che è chiamata a svolgere, valgono a sottolineare la natura fortemente pubblicistica di tale soggetto, e la valenza di attività di interesse generale dell'attività dallo stesso svolta: sotto il primo profilo, benché la legge non lo specifichi, onde evitare un'insanabile antinomia con il principio di separatezza tra funzioni di governo e attività economiche, che permea la disciplina della governante portuale, si deve ritenere operante anche per la nuova agenzia il vincolo dell'oggetto sociale unico e il divieto di svolgimento di operazioni portuali; sotto il secondo profilo, è bene tenere a mente che l'art. 4 del testo unico citato circoscrive le finalità per cui è ammissibile la partecipazione pubblica, prevedendo che "*le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità*

[112] A tali lavoratori viene estesa anche l'indennità di mancato avviamento prevista in generale, come detto, dall'art. 3 comma 2 della legge n.92 del 2012; inoltre, secondo una tipica misura di workfare, i lavoratori non possono rifiutare la ricollocazione, pena la cancellazione dagli elenchi dell'agenzia.
[113] Con la possibilità tuttavia, per le Regioni, di cofinanziare i piani di formazione.
[114] Anomalo, tuttavia, appare il riferimento al concetto di partecipazione e al t.u. sulle società a partecipazione pubblica, avendo il legislatore nominato il nuovo soggetto "agenzia" e non società: che esista una differenza, ravvisabile nella natura amministrativistica dell'una e privatistica dell'altra, è reso evidente non solo dall'utilizzo che sistematicamente ne fa l'ordinamento, ma anche dallo stesso tenore letterario dell'art. 17 legge n. 84, che come visto individua come modelli distinti l'impresa e l'agenzia autorizzata.

istituzionali"; entro questi limiti, inoltre, sono tipizzate le attività che possono essere svolte: e in tale elenco, l'unica fattispecie sotto cui si potrebbe ricondurre l'attività in oggetto è quella di cui alla lettera a), ossia la "produzione di un servizio di interesse generale".

Conclusioni

La ricognizione del lungo iter attraverso cui l'ordinamento ha tentato di disciplinare la fattispecie della fornitura di lavoro portuale temporaneo ci offre lo spunto per alcune considerazioni conclusive.
I profili peculiari del lavoro portuale, sia quelli tradizionali che da sempre hanno giustificato la sua sottoposizione ad una disciplina derogatoria, sia anche quelli emerso in tempi recenti, legati alla trasformazione in fieri della gestione economica e tecnologica delle operazioni portuali, e dunque alla necessità per le imprese di avere a disposizione personale professionalmente preparato all'utilizzo delle nuove tecnologie, anche quando lo stesso viene impiegato sulla base di un rapporto occasionale, possono ancora legittimare un interesse pubblico ad un controllo della fattispecie, che in un contesto di completa liberalizzazione e deregolazione sarebbe oggettivamente difficile attuare.
Vari modelli di organizzazione del lavoro portuale si sono succeduti nel tempo, nell'ottica di bilanciare siffatte esigenze con quella, comunque sempre presente, del rispetto delle norme e dei principi generali di matrice europea a presidio dei quali, come visto, tanto le istituzioni comunitarie quanto il nostro garante della concorrenza non hanno mancato di intervenire, evidenziando di volta in volta i profili di incompatibilità della disciplina nazionale.
Il modello del monopolio legale pieno (tanto dello svolgimento delle operazioni, quanto conseguentemente dell'assunzione della relativa manodopera) a favore dei gruppi e compagnie portuali, che ha caratterizzato per tutto il novecento i porti nazionali, chiaramente non operava un giusto equilibrio, comportando evidenti distorsioni del mercato e perdita di efficienza del sistema complessivo, tipiche dei modelli monopolistici (sovradimensionamento dell'organico, bassi livelli qualitativi, tariffe sperequate, scarsa propensione all'innovazione).
A seguito della sentenza Siderurgica Gabrielli ('91), che proprio tali profili ha evidenziato, la legge n.84/94, generando una rivoluzione copernicana, opera un totale riassetto dell'intero sistema nell'ottica della liberalizzazione: sancendo il principio di separazione tra la sfera pubblicistica e privatistica del porto, da un lato individua nelle autorità portuali le pubbliche amministrazioni a cui è rimesso il controllo e la gestione dei vari aspetti della realtà portuale, dall'altro riconosce la natura di attività imprenditoriale private delle operazioni e dei servizi in porto, ammettendo che siano svolte da imprese private in concorrenza (sottoposte al potere autorizzatorio e di verifica dell'autorità pubblica).

Alle imprese, conseguentemente, deve essere riconosciuta la libera organizzazione dei fattori produttivi: esse possono impiegare direttamente personale da adibire alle varie mansioni. In questo contesto, la legge n. 84 disciplina quindi anche il lavoro portuale, sancendo l'abrogazione del monopolio legale necessario in capo alle compagnie, e prevedendo la trasformazione delle stesse in soggetti di diritto privato, al fine di operare in concorrenza con i nuovi entranti quelle attività che prima erano svolte in monopolio: tuttavia, a tali nuove società frutto di trasformazione viene lasciato uno specifico spazio di riserva, individuato proprio nella fornitura di mera manodopera portuale.
D'ora in poi, solo per questo specifico segmento del lavoro portuale l'ordinamento continuerà a riconoscere la necessità di una disciplina speciale rispetto a quella comune giuslavoristica: in un contesto in cui l'ordinamento guardava con un forte sfavor alla fattispecie dell'interposizione, e laddove proprio una delle prime conquiste della legislazione di tutela del lavoratore ne aveva sancito un divieto generale, anche assistito da sanzione penale, nel frattempo nei porti, in deroga allo stesso, prendevano forma i primi modelli organizzativi per la fornitura in monopolio di lavoro temporaneo, accompagnati da specifiche norme di tutela del lavoratori.
Il primo e principale modello è di tipo prettamente privatistico: proprio la società frutto di trasformazione ai sensi dell'art 21, laddove si fosse optato per la lettera b) che prevedeva, appunto, l'istituzione di due imprese distinte (una per lo svolgimento delle attività portuali, l'altra per la fornitura di servizi e maestranze alle altre imprese, obbligate a rivolgersi ad esse per tali prestazioni).
Tuttavia, da subito, con l'art.17, viene anche previsto un modello alternativo, ma subordinato in quanto operante solo nel caso in cui non fosse presente un'impresa ex art 21 lett. b: tale modello, nelle sue varie forme, presenterà sempre la caratteristica di riconoscere da un lato un ruolo alle autorità portuali (di iniziativa, di controllo, di autorizzazione), dall'altro di rimettere la gestione concreta alle stesse imprese portuali (in associazione, consorzio, o nell'organo di gestione dell'agenzia).
Ricapitolando, l'ordinamento ha riconosciuto la necessità di mantenere, evidentemente per motivi di pubblico interesse, solo rispetto al lavoro temporaneo portuale una disciplina speciale, riservandola in capo ad un unico soggetto, abilitato ad operare in deroga al divieto generale: tuttavia, originariamente, ha preferito che fosse lo stesso ex monopolista trasformato in società a prestare tale servizio , e solo in via suppletiva ha previsto un modello alternativo "ibrido".
Questa impostazione si è modificata nel tempo, soprattutto a seguito dell'ulteriore pronuncia sfavorevole della Corte europea nel caso Raso. In questa nuova fase dunque, sempre riconoscendo la specialità dell'attività di fornitura di manodopera, sarà il modello ex art 17 a prevalere su quello, ormai in declino, dell'art 21, con inversione del relativo rapporto di prevalenza; inoltre correlativamente verrà riconosciuto un ruolo sempre crescente alle autorità portuali, con l'aggiunta di

BOZZA

ulteriori competenze e, significativamente sarà sempre più valorizzato l'aspetto della formazione e riqualificazione del personale.
Ci si può interrogare, adesso, circa l'opportunità di mantenere un modello privatistico speciale, in regime di riserva e dunque sottoposto ad un pervasivo controllo pubblico.
Una possibile soluzione potrebbe essere, infatti, quella di eliminare il monopolio, e dunque consentire alle imprese autorizzate alla fornitura di lavoro interinale (che già hanno fatto ingresso nel nostro ordinamento dal 1997, e a cui la legge Biagi ha dato definitiva legittimazione, anche abrogando il divieto di interposizione di cui alla legge n.1369/60) di entrare nei porti.
Ma l'ordinamento fornisce chiari segnali che vanno nel senso opposto di continuare a riconoscere la specialità della fattispecie, che a differenza del lavoro interinale comune si caratterizza da un lato per la dimensione ormai quasi preponderante della formazione e riqualificazione professionale, dall'altro, ancora per le esigenze estreme di flessibilità e specializzazione richieste a questo tipo di manodopera.
Assunto quindi che la specialità non può al momento essere eliminata, e che dunque è ancora opportuna la presenza di un soggetto unico per lo svolgimento di tale attività, rimane solo da verificare quale sia la modalità organizzativa maggiormente confacente rispetto alle varie esigenze sottese.
I modelli che attualmente sono previsti dall'art 17 sono quelli dell'impresa o dell'agenzia autorizzata: l'uno, dunque, di natura privatistica ma soggetta a stringenti controlli delle autorità portuali, l'altro di natura più marcatamente pubblicistica, ma tuttavia con la presenza dei rappresentanti delle imprese portuali nell'organo di gestione.
I modelli privatistici hanno presentato delle criticità: è infatti concettualmente più difficile affidare un'attività in regime di riserva ad un soggetto privato, senza rischiare di violare le regole europee della concorrenza. Come visto ed evidenziato prima dall'AGCM e poi dalla sentenza Raso, il rischio concorrenziale maggiore era quello dell'abuso: creando un monopolio e dunque una posizione dominante nel mercato a monte dei fattori produttivi in capo ad un soggetto che operava in concorrenza nel mercato a valle delle operazioni rese tramite tale input essenziale, il sistema favoriva evidenti distorsioni della concorrenza.
Adesso, tuttavia, il modello di impresa autorizzata a cui si è infine giunti con l'articolo 17 ha implementato tutti i possibili accorgimenti per scongiurare tali derive, come l'unbunding funzionale e organizzativo, l'unicità dell'oggetto sociale e la selezione sulla base di procedure oggettive e non discriminatorie, che rendono "contendibile" il monopolio: dunque si tratta di un modello adottabile, senza particolari problematicità concorrenziali. Ma è il modello più adeguato?
Da un lato, l'esperienza ha dimostrato che tali soggetti, sottoposti come sono alle contrazioni dell'economia portuale, ma comunque chiamati ad assicurare un trattamento economico minimo ai loro addetti, rischiano nei momenti di crisi di non

BOZZA

raggiungere l'economicità della gestione: e infatti , come visto, la legge ha introdotto la facoltà per le AdSP di intervenire per ripianare i loro bilanci; dall'altro, in generale, l'attività svolta è, come visto, strettamente connotata da una dimensione amministrativo-pubblicistica, sempre più marcata nel tempo, con segnali evidenti tanto nel Decreto Sud, quanto nel correttivo porti, che non a caso ha anche significativamente eliminato la disposizione che negava la loro natura di servizio di interesse generale.

A conferma di ciò, va considerato che tali attività sono sottoposte ad una vasta gamma di interventi da parte delle pubbliche autorità, individuate nelle autorità di sistema le quali, sommando le competenze che nel tempo le varie leggi di modifica hanno loro attribuito, svolgono ormai un ruolo centrale, in paragone più pregnante di quello del Ministero sul lavoro interinale comune: competenze di tipo selettivo (attraverso gara), autorizzatorio, regolamentare, di controllo, sanzionatorio, di garanzia dei trattamenti retributivi e della sicurezza sul lavoro, tariffario, e ora anche programmatorio, a cui si somma il possibile ruolo tutorio nei periodi di crisi; inoltre le stesse assumono rilievo pubblicistico anche sotto il profilo della concorrenza e della regolazione, con il riconoscimento in capo all'ART, ad opera della legge istitutiva della stessa, della competenza a dettare misure per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali in relazione al lavoro portuale temporaneo.

C'è abbastanza per ritenere che sia invece il modello dell'agenzia a poter essere fruttuosamente implementato, almeno in questa fase storica, in cui il lavoro portuale conosce trasformazioni così radicali da aver bisogno senza dubbio di guida, ordine e sostegno da parte del settore pubblico.

Anzi, bisognerebbe vagliare la possibilità di riformarlo ulteriormente, da un lato non prevedendolo più come subordinato rispetto all'impresa, ma lasciando facoltà alle varie autorità portuale di scegliere tra le due alternative, dall'altro eliminando un profilo che appare potenzialmente problematico, e che ad ordinamento attuale non ha più una sua vera razionalità: ci si riferisce alla previsione che l'organo direttivo dell'agenzia sia composto dai rappresentanti delle imprese portuali.

Un tale sistema è suscettibile di porre una problematica concorrenziale diversa da quella dell'abuso, che non risulta essere stata indagata: la possibile violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza.

Ai sensi, infatti, dell'art.2 della legge 287/90, al pari dell'art. 101 del TFUE, sono considerati intese "*gli accordi e/o le pratiche concordate tra imprese nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari*", le quali abbiano "*per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante"*, anche attraverso attività consistenti tra l'altro nel "*fissare direttamente o*

indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita" e "*ripartire le fonti di approvvigionamento*".
Assunto che nel sistema attuale la tariffa a uomo per le prestazioni giornaliere, benché approvate dalle Adsp e dunque soggette ad un vaglio di congruità, siano di base liberamente determinabili dai soggetti fornitori[115], il fatto che una tale decisione sia rimessa ad un organo composto da rappresentanti delle imprese utilizzatrici potrebbe fornire un'occasione di collusione tre le stesse, rispetto al prezzo di un input produttivo essenziale.
Tale disposizione, verosimilmente, poteva essere dettata dalla necessità di assicurare un coordinamento tra fornitore e utilizzatori della manodopera, per rendere più efficiente il sistema di avviamento al lavoro e di riqualificazione professionale; ad oggi, tuttavia, il correttivo porti, riconoscendo in capo all'AdSP strumenti e competenze per pianificare e programmare tanto il fabbisogno di personale, quanto gli interventi formativi, ha fatto venire meno questa esigenza.
In conclusione quindi potrebbe apparire più lineare ed efficiente l'istituzione di agenzie ex art 17 (quindi votate alla fornitura di lavoro temporaneo), ma strutturate secondo il modello proposto dal Decreto del Sud, che utilizza risorse delle AdSP, pienamente rispondente al modello dell'agenzia amministrativa, intesa come organismo tecnico della p.a competente: le stesse potrebbero assolvere pienamente anche quel compito di riqualificazione del personale, presentandosi come enti di formazione continua, attraverso cui rendere effettivi i piani operativi di formazione del personale adottati dalle AdSP stesse a valle del piano dell'organico del lavoro.

Riferimenti normativi e giurisprudenziali

Legge n. 84 del 1994 e successive modifiche; Legge n. 18 del 2017**;** Legge n.92 del 2012.

Reg. UE n. 352/2017.

AGCM: Indagine conoscitiva sul settore dei servizi portuali (IC 4), caso BIS/Compagnia Portuale di Brindisi (19 giugno 1997).

Corte di Giustizia dell'UE**:** Sentenza 12 febbraio 1998, C-163/96 (caso Raso), Sentenza 10 dicembre 1991, C-179/90 (caso Merci Convenzionali Porto di Genova c. Siderurgica Gabrielli).

Consiglio di Stato sez. VI, n. 3821/2006, c.d Caso Porto di Piombino.

[115] Cfr sul punto Tar Campania, sent. n.27089/2010 e 120/2011.

BOZZA

Tribunale di Genova, sentenza del 22 febbraio 2013, n. 239.

Tar Campania, sent. n.27089/2010 e n. 120/2011.

Bibliografia

Per un inquadramento generale della tematica (fino al 2007) ”La somministrazione di lavoro portuale”, tesi di dottorato di P.F.Gabrielli (università “Cà Foscari” di Venezia), in particolare i capitoli 2 e 3, all’indirizzo http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/925/Raffaelli_955317_tesi.pdf?sequence=1

Per un approfondimento su profili specifici, “La fornitura di lavoro portuale temporaneo”, articolo di E. Ales e P. Passalacqua, per WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT–142/2012; reperibile all’indirizzo http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20120416-083842_ales_passalacqua_142-2012itpdf.pdf

Per l’ Agenzia di somministrazione nei porti, “Decreto per il Sud e l’Agenzia per la somministrazione nei porti”, articolo di A. D’Ascenzio per Bollettino ADAPT, 18 aprile 2017, all’indirizzo http://www.bollettinoadapt.it/decreto-per-il-sud-e-lagenzia-per-la-somministrazione-nei-porti/

BOZZA

CAPITOLO 3

Il processo di elaborazione del piano dell'organico del lavoro portuale

L'articolo 5 del dlgs 13 dicembre 2017, n. 232 (c.d."correttivo porti") è intervenuto specificamente sul corpo dell'art 8 della legge n. 84/94 (norma che si occupa del Presidente dell'AdSP), inserendo tra l'altro, al comma 3, una lettera s-bis, e di seguito un comma 3-bis e un comma 3-ter.
Con ciò il legislatore ha introdotto, nella sistematica della legge portuale, un nuovo strumento che prende il nome di "piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese", attribuendone l'adozione al Presidente, previa deliberazione del Comitato di Gestione.
Il combinato disposto di tali recenti innovazioni definisce in modo chiaro la natura e i contenuti dello stesso: si tratta, infatti, del piano dell'organico dei lavoratori di tutte le imprese portuali, presentato inequivocabilmente come avente *"valore di documento strategico di ricognizione e analisi dei fabbisogni lavorativi in porto",* ossia come uno strumento di programmazione strategica, con respiro triennale ma soggetto a revisione annuale, che viene a porsi a completamento e in stretta relazione, per lo specifico profilo del lavoro, dell'armamentario di cui già dispone il Presidente, in particolare a seguito della riforma del 2016, per il fine ultimo di realizzare uno sviluppo programmato e sinergico del porto.
L'elaborazione di tale strumento si compone di due fasi, ontologicamente distinte nella definizione di cui al comma 3 bis:

- la prima fase, logicamente precedente, è quella della ricognizione e programmazione del fabbisogno, che si basa dunque su un passaggio necessitato e ineliminabile, ossia la raccolta e analisi di una serie di dati quantitativi e qualitativi: l'organico già in forze (presso le imprese di cui agli art. 16 e 18, e presso il soggetto di cui all'art 17) da confrontarsi con le necessità da soddisfare, stimate a partire dal fabbisogno comunicato dalle imprese stesse, dai rispettivi piani di impresa e dai piani dei traffici (i quali a loro volta dovrebbero trovare riscontro negli ulteriori strumenti di programmazione generale adottati dell'AdSP);
- la seconda fase*, "da svilupparsi su tale base"*, è quella "*dei piani operativi, di intervento per il lavoro portuale, finalizzati alla formazione professionale per la riqualificazione o la riconversione e la ricollocazione del personale interessato in altre mansioni o attività sempre in ambito portuale"*, per il cui finanziamento, tra l'altro, ai sensi del comma 3-ter, "*l'Autorità di sistema portuale può destinare una quota delle risorse di cui all'articolo 17, comma 15-bis, senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato*." Risulta chiaro, dunque, come il piano debba essere inevitabilmente agganciato alle effettive

esigenze (in ottica corrente e prognostica) del porto a cui afferisce, modellando l'organico (nella sua composizione quali-quantitativa) sulla base delle stesse.

Si riporta di seguito quanto espresso dalla Commissione consultiva speciale del Consiglio di Stato, nell'ambito del parere reso dalla stessa in relazione, specificamente, all'articolo 7 del decreto correttivo (parere n.2199/2017). Risulta evidente che nella stesura del Piano occorre tenere conto della programmazione delle imprese e di un confronto che deve essere effettuato tra l'Autorità e la comunità portuale nelle sue differenti articolazioni.

"…*La Commissione speciale ritiene invece opportuno approfondire la nuova attribuzione al presidente dell'Autorità di sistema portuale consistente nell'adozione del Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese (definizione in cui abbondano le specificazioni).*

Il piano è definito nelle relazioni tecnica e illustrativa come l'atto strategico di ricognizione e analisi dei fabbisogni lavorativi nel porto, con funzione (non vincolante) di proposta di investimento per le imprese e per l'adozione, sentito con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – senza che sia specificato quale articolazione interna di quest'ultimo – di programmi di formazione professionale finalizzati alla riqualificazione o alla riconversione dei lavoratori portuali (piani operativi di intervento per il lavoro portuale). Esso viene concepito quale strumento di controllo degli organici degli operatori portuali e della relativa specializzazione e viene posto in relazione all'obiettivo di «far fronte ad impegni sempre crescenti nelle attività di movimentazione di merce in genere, nell'utilizzo dei complessi macchinari e in generale degli arredi portuali» e alle caratteristiche attuali dei trasporti marittimi «legati al gigantismo navale, alla celerità del ciclo logistico, alla variazioni di investimenti e di sedi dei grandi terminalisti, forse legati alla scelta di nuove rotte e di nuovi mercati» (così la relazione illustrativa).

Sennonché, andrebbero forniti elementi illustrativi più puntuali circa l'effettiva capacità di questo nuovo strumento di dare al mercato del lavoro all'interno dei porti uno slancio innovatore in grado di raccogliere le imponenti sfide imposte dal contesto di mercato attuale, su cui si incentra la relazione illustrativa. La scarsa fattibilità della norma, o la sua scarsa efficacia, sono rischi che non appaiono del tutto fugati allo stato degli atti, e sui quali si richiama l'attenzione del riferente Ministero.

Sarebbero poi da definire il valore ed i rapporti tra il piano dell'organico del porto ed il piano di intervento per il lavoro portuale, e tra il presidente dell'Autorità e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che con riguardo al secondo strumento sembra assumere un ruolo consultivo rispetto alla prima. Oltre ad essere opportuno chiarire su chi dovrebbero gravare gli oneri economici legati ai piani di formazione professionale, sarebbe altresì opportuno definire forme di compartecipazione degli operatori economici del porto, anche allo scopo di stimolare processi di innovazione dell'organizzazione del lavoro e di riqualificazione del personale, rispetto ad atti –

quelli testé esaminati – che non hanno efficacia vincolante nei confronti di tali soggetti privati.”

BOZZA

CAPITOLO 4

Le Agenzie del lavoro portuale: i casi di Trieste, Livorno, Gioia Tauro, Taranto e Cagliari

Trieste

L'Agenzia per il Lavoro Portuale del porto di Trieste s.r.l. è stata istituita nel mese di ottobre 2016, su impulso dell'Autorità di Sistema Portuale Mare Adriatico Orientale, con la partecipazione di sedici imprese operanti nello scalo giuliano. Per un periodo sperimentale di 12 mesi, a seguito di specifica autorizzazione concessa dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, l'Agenzia ha visto la partecipazione maggioritaria dell'Autorità di Sistema Portuale Mare Adriatico Orientale (51% del capitale sociale). **La quota di minoranza del capitale sociale** è stata distribuita, in parti eguali, fra i 16 soci privati. Il capitale sociale è di 150.000 euro, è stato tenuto basso per favorire la partecipazione delle piccole imprese presenti nel porto.
La "governance" dell'Agenzia rappresenta un modello particolarmente innovativo. Allo scopo di garantire la piena "neutralità" del soggetto destinato a fornire a tutte le imprese portuali ed ai terminalisti il lavoro portuale temporaneo, ciascun socio non può comunque detenere quote ulteriori rispetto a quelle derivanti dalla suddivisione in parti uguali del capitale.
Il Consiglio di Amministrazione è affiancato da un Comitato dei Garanti di tre membri, che sono rispettivamente espressione dell'Autorità di Sistema Portuale Mare Adriatico Orientale, delle Associazioni di Categoria e delle Organizzazioni Sindacali. Tale Comitato, che partecipa di diritto alle sedute del C.d.A., ha rilevanti poteri di indirizzo e controllo, sia in merito alla gestione che rispetto alla definizione dei programmi formativi. L'Agenzia, infatti, deve promuovere intensamente la formazione professionale dei lavoratori finalizzata all'acquisizione di tutti i titoli per potere condurre ogni tipo di macchina operatrice ed alla massima polivalenza nonché ad accrescere la sicurezza sul lavoro.
Il C.d.A. dell'Agenzia per il lavoro portuale del porto di Trieste, nel mese di marzo 2018 ha approvato, il progetto di bilancio di esercizio per il 2017. Il fatturato è stato pari a 7.477.063 ed il totale dei costi della produzione a 7.456.036. L'incidenza del costo del personale sui ricavi si è ridotto dal 96,09 % del 2016 al 92,60 % nel 2017, con una diminuzione di circa 4 punti percentuali.
Nel corso della riunione il C.d.A. ha approvato la proposta che sarà sottoposta a ratifica dell'Assemblea il prossimo 19 aprile, secondo la quale, la quota di partecipazione dell'Autorità di Sistema Portuale scenderà dall'attuale 51% al 35% mentre, complessivamente, i soci privati avranno il 65 % del capitale. Nella proposta, anche su richiesta degli stessi soci privati, ed a garanzia di neutralità e stabilità

dell'Agenzia, l'Autority giuliana manterrà il diritto a nominare tre componenti su cinque del C.d.A., fra i quali il presidente.
Dopo un anno di attività il bilancio del porto di Trieste è il seguente: 136 persone impiegate, cioè tutte. 3.300 avviamenti mensili per un totale di 24 giorni lavorativi mensili di media. La chiave per il successo dell'Agenzia di Trieste è stata la partecipazione in quota maggioritaria dell'Adsp, tale da garantire l'imparzialità della gestione. Quando la quota maggioritaria si è ridotta al 35 % per evitare la fine della neutralità della gestione e il ripristino degli "articoli 16 mascherati da 17", sono stati previsti due contrappesi: un Comitato dei garanti composto da un dipendente dell'Adsp, un lavoratore e un terminalista, e la rappresentanza, in seno all'Agenzia, di tutti i terminalisti di Trieste. «Questi due elementi - dovrebbero permettere all'istituto di lavorare equamente per tutti, poi è ovvio che il terminalista più grosso ne farà più uso, ciò che conta è che non finisca per esserne lui il gestore. Così si cerca di evitare che la crisi di un soggetto condizioni tutti. L'ideale sarebbe che gli stessi soggetti che usufruiscono dell'Agenzia siano anche soci». Una classica cooperativa.

Livorno

Con provvedimento n.77 del 15-05-2014 e ai sensi del comma 5 dell'art. 17 della legge 84/94, l'Autorità Portuale di Livorno ha autorizzato la società ALP Srl alla fornitura di lavoro portuale temporaneo. Per ragioni di garanzia, efficacia e per un miglior controllo delle attività dell'Agenzia, dal mese di novembre del 2014 l'Autorità Portuale è parte della compagine sociale dell'Agenzia per il Lavoro in Porto. Alla data del 31-12-2014 l'organico dell'Agenzia autorizzata risulta essere composto da n. 53 addetti operativi e n. 3 impiegati amministrativi.
Il Presidente della neonata Autorità di Sistema Portuale, su istanza presentata in data 23/02/2017, ha autorizzato l'agenzia ad assumere 16 dipendenti operativi. La motivazione è da ricercare nell'elevato numero di turni forniti alle imprese (19435 totali di cui il 44% forniti da società di somministrazione di diritto comune). L'esame della situazione operativa si è protratta per tutto il 2016 da parte dell'Autorità di Sistema Portuale (ex Autorità Portuale di Livorno) e, in ragione della tendenza al mantenimento del numero delle giornate fornite anche nel primo periodo del 2017, è stato informato il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti della richiesta inoltrata. Lo stesso Ministero ha espresso parere positivo in merito all'assunzione di 16 dipendenti operativi; l'organico di ALP SRL è attualmente di n. 68 dipendenti, di cui 3 amministrativi.
Oltre all'Autorità di Sistema Portuale, che detiene il 49% delle quote, la compagine sociale di ALP è composta da altre 7 società che detengono il resto del capitale sociale con quote differenziate (Terminal Darsena Toscana Srl 10%, Uniport sc 10%; Lorenzini & C srl 7%; Compagnia Impresa Lavoratori Portuali Srlu

7%; LTM Srl 7%; Neri Depositi Costieri Spa 7%; Terminal Calata Orlando Srl 3%). Il Segretario dell'Autorità Portuale di Livorno, dott. Massimo Provinciali, è l'attuale presidente dell'ALP Srl.
Nel 2017, la società ha ratificato un bilancio che per la prima volta vede un utile di oltre 100 mila euro, ed ha preso atto di un consolidamento dei turni mensili lavorati che, dai 250 del gennaio 2016, ha superato largamente i 1000, stabilizzandosi sopra i 1500 con punte di 2000, con conseguente azzeramento del ricorso all'IMA, l'indennità di mancato avviamento pagata dal Ministero del lavoro con risorse pubbliche.
L'Autorità portuale – ha dichiarato il segretario generale **Massimo Provinciali** che di Alp è il Presidente – ha operato da catalizzatore per imprese che volevano lasciare Alp, o che non vi partecipavano e, con la sua funzione di garante delle regole, ha permesso di costruire una organizzazione del lavoro in porto che - ottimizzando le prestazioni dei terminalisti, degli appaltatori di segmenti del ciclo portuale e del fornitore di lavoro temporaneo - ha dimostrato che il modello della legge n.84 del 1994, se applicato correttamente, funziona alla perfezione.

Gioia Tauro

L'Agenzia di somministrazione del lavoro portuale e per la qualificazione professionale del porto di Gioia Tauro è stata istituita nel mese di marzo 2017. Si è giunti a questo risultato dopo un intenso lavoro di studio, analisi e di confronto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ed ha visto l'adozione da parte del Mit dell'intesa formale alla istituenda Agenzia portuale ai sensi dell'art. 4 del Dl 243 del 2016 convertito in Legge 18/2017.
Gioia Tauro Port Agency, l'agenzia di somministrazione del lavoro, vede nell'Autorità Portuale il suo unico socio. L'istituzione dell'Agenzia portuale risponde alla necessità di sostenere l'occupazione, accompagnata da processi di riconversione industriale, in una realtà portuale, come quella di Gioia Tauro, dove l'80 percento della movimentazione container avviene in modalità transhipment. L'obiettivo è quello di evitare grave pregiudizio all'operatività e all'efficienza dello scalo che, da oltre 5 anni, lavora in stato di crisi. Nell'Agenzia sono confluiti i lavoratori in esubero dalle imprese che operano ai sensi dell'art. 18 della legge 84/94, autorizzate alla movimentazione container, che, alla data del 27 luglio 2016, usufruivano di regimi di sostegno al reddito nelle forme di ammortizzatori sociali.
Dal punto di vista giuridico l'Agenzia, costituita dall'Autorità portuale di Sistema, è una società pubblica con un unico socio. Su di essa, quindi, l'Autorità portuale eserciterà poteri di controllo che si proietteranno sia sugli organi (un amministratore unico e un revisore unico) e sugli atti dell'Agenzia portuale e riguarderanno, a 360 gradi, gli aspetti economici, patrimoniali, finanziari e gestori.

Denominata 'Gioia Tauro Port Agency' ha sede a Gioia Tauro e una durata triennale. Il suo compito sarà quello di supportare la collocazione professionale dei lavoratori iscritti nel proprio elenco, anche attraverso la formazione professionale che sarà definita in funzione delle realtà economiche e degli sviluppi industriali che interesseranno l'area portuale di Gioia Tauro nei prossimi anni. Con lo sguardo rivolto ai lavoratori che entreranno a far parte dell'Agenzia, e al fine di garantire loro la più ampia tutela nella piena osservanza della legge in materia, sono stati definiti alcuni aspetti di particolare rilievo, necessari a dare pieno avvio a questa nuova realtà in un contesto sociale ed economico di prospettiva e di positivo sviluppo futuro. A tale proposito, in base a quanto stabilito dalla legge, ogni lavoratore potrà godere di un'indennità di mancato avviamento al lavoro, nel caso in cui, pur essendo disponibile, non sarà chiamato ad effettuare alcuna prestazione lavorativa. Si tratta di un'indennità del valore pari ad un 26esimo del trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria.
Nella realtà questo modello non si può definire una vera Agenzia del lavoro, ma è servito a dare una risposta alla problematica occupazionale dei 380 dipendenti del Medcenter Container Terminal che vedevano scadere la cassa integrazione. Insomma, una sorta di corresponsione dell'IMA. Dai sindacati è stata definita un "ibrido". Notizia di qualche giorno fa: è stato avviato l'iter per l'assunzione di 35 unità da parte del Auto Terminal Gioia Tauro, iscritte nell'elenco della Gioia Tauro Port Agency.

Cagliari

Nel mese di maggio 2018 il **Presidente dell'AdSP Massimo Deiana,** congiuntamente alle imprese che hanno aderito alla manifestazione di interesse, ha firmato l'atto costitutivo della nuova società ALPS, che si occuperà del rilancio e della migliore gestione delle dinamiche occupazionali in banchina. Anche in questo caso c'è stato il via libera da parte del Ministero dei Trasporti e, poi, la delibera del Comitato di Gestione, che ha approvato l'ingresso dell'AdSP nell'Agenzia di sistema per il lavoro portuale, istituita ai sensi dell'ex art. 17 comma 5 della legge 84/94. A questo punto è partita la fase operativa che prevede un piano di formazione dei lavoratori attraverso corsi di aggiornamento sulle operazioni portuali. Opportunità, questa, per la creazione di figure professionali polivalenti, pronte ad affrontare le nuove dinamiche del lavoro in porto.

Taranto

Nel mese di settembre del 2017 è stata istituita la Taranto Port Workers Agency. Quest'ultima, prevista dalla legge per il Sud (la numero 18 di febbraio 2017),

BOZZA

assorbirà i circa 520 addetti ex Taranto container terminal (la società partecipata da Evergreen messa in liquidazione a giugno 2015) per ricollocarli, nell'arco, nell'arco di 36 mesi, in nuove attività. Lo strumento dell'Agenzia è stato individuato per gestire le crisi dei porti - entrambi di transhipment - di Taranto e Gioia Tauro dove, con la fine degli ammortizzatori sociali, un migliaio di unità complessive rischiavano l'occupazione. La selezione per l'amministratore unico dell'Agenzia è avvenuta attraverso una procedura ad evidenza pubblica.
L'Agenzia, si occuperà in via prioritaria dell'iscrizione del personale in esubero in un apposito elenco che costituirà il registro dei lavoratori che saranno coinvolti nel processo di riqualificazione professionale e ricollocazione presso le imprese operanti in ambito portuale. In pratica funzionerà così: a fronte di un'offerta di lavoro da parte di un'impresa insediata nel porto, il personale necessario verrà ricollocato e percepirà dall'impresa la retribuzione. Coloro che non saranno ricollocati, rimarranno invece all'Agenzia e continueranno a prendere l'indennità di mancato avviamento, che è una specie di cassa integrazione per i marittimi e portuali. L'indennità sarà anche comprensiva di una quota di formazione professionale, utile al reinserimento al lavoro da concordare con la Regione Puglia.

Prime conclusioni

Cosa possiamo trarre dalla rassegna delle esperienze che sinora sono maturate in Italia? La partecipazione dell'Autorità alla elaborazione ed alla implementazione del piano organico del lavoro portuale può assicurare non solo neutralità ma contribuisce a costruire una possibile visione nazionale. È bene però che siano chiare le regole d'ingaggio per tutti.
Sarebbe un grave errore usare questa occasione come strumento per gestire le crisi, sia nella tradizionale versione del lavoro temporaneo, fornendo una stampella artificiale agli articoli 17 che non hanno trovato un proprio equilibrio economico, sia nella più recente versione delle Agenzie (come nel caso di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari) che servono quale meccanismo di ammortizzatore sociale per le crisi dei terminalisti.
Questa è la ragione per la quale – dal punto di vista della impostazione strategica – si possono determinare due scenari:

- da un lato le compagnie portuali ex articolo 17 riescono a trovare un proprio equilibrio di mercato, e quindi conquistano la propria operatività in funzione delle risposte che sono in grado di offrire ai clienti
- dall'altro, si giunge alla costituzione di una Agenzia per la fornitura di lavoro, essenzialmente temporaneo, che non può però essere strumento che si sostituisce all'equilibrio economico che i singoli terminalisti debbono trovare

BOZZA

nella propria attività economica, senza scaricare un problema sociale nella mano pubblica.

Sulla base di queste premesse andiamo ad osservare quali sono le situazioni del mercato del lavoro nei porti della Adsp del Mar Tirreno centrale.

BOZZA

5. Il piano dell'organico nei porti dell'Autorità del Mar Tirreno Centrale: una fotografia al 31.12.2017

5.1 Il porto di Napoli

Il porto di Napoli è uno scalo polifunzionale nel quale si svolgono molteplici attività la cui descrizione è stata recentemente richiamata e risistematizzata con l'approvazione dei Masterplan dei tre porti dell'AdSP – Napoli, Castellammare di Stabia e Salerno contenuta nell'aggiornamento al POT 2017-2020 - Revisione 2018 approvato con Delibera del Comitato di gestione del 03/07/2018.

Il Masterplan, strumento operativo per la gestione delle aree all'interno dell'ambito portuale, fornisce un ottimo quadro descrittivo delle attività che in esso si svolgono ed è indubbiamente uno strumento utile per la ricostruzione dello stato dell'arte dell'organico del porto nonché per le potenzialità di sviluppo disegnate in proiezione 2030. Come già specificato l'elaborazione del piano dell'organico del porto riguarda le fattispecie rientranti nelle autorizzazioni e concessioni ex art. 16, 17 e 18 e pertanto non abbraccia la complessità delle funzioni e attività che si svolgono nel porto di Napoli. Ciononostante è sicuramente di supporto ad una maggiore comprensione delle dinamiche che riguardano il lavoro portuale inteso in senso stretto un inquadramento nell'ambito più ampio delle relazioni funzionali e delle attività che si svolgono in porto.

Brevemente di seguito vengono indicate le funzioni e gli ambiti territoriali distinti per funzione nei quali il porto di Napoli è suddiviso.

A - Funzione passeggeri

A1 – Sub-funzione passeggeri isole minori - area dedicata a strutture di accoglienza e gestione passeggeri diretti alle isole minori.

A2 – sub-funzione crociere - area dedicata a strutture di accoglienza e gestione crocieristi

B - Funzione mista

Nelle aree della funzione mista oggi son presenti perlopiù attività del settore terziario (uffici ed attività commerciali), officine meccaniche/navali, uffici pubblici.

BOZZA

B1 – sub-funzione merci varie - è un'area con connotazione prevalentemente commerciale nel settore delle merci varie (granaglie, aree di sosta trailers, ferro ecc).

B2 – sub-funzione servizi tecnici - Attività istituzionali preposte al funzionamento e controllo delle attività portuali (ormeggio dei mezzi nautici di servizio quali rimorchiatori pontoni e bettoline destinate al bunkeraggio)

B3 – sub-funzione aree parcheggi di preimbarco Ro-RO / uffici e officine

B4 – sub-funzione attività connesse alla logistica, alla produzione/assemblamento di semilavorati di grande volumetria ed al settore terziario inserita nell'ambito delle previsioni di sviluppo connesse alla realizzazione terminal di levante

C - Funzione cantieristica

C1 – sub-funzione cantieri di trasformazione e riparazione navale – tali attività sono caratterizzate dalla disponibilità concessoria di banchine e infrastrutture portuali (bacini in muratura/galleggianti e piazzali) e dall'esecuzione di attività proprie di un general contractor nel settore delle riparazioni e trasformazioni navali.

C2 – sub-funzione officine navali – tali attività non sono caratterizzate dalla disponibilità di aree di banchina né di infrastrutture portuali dedicate alle trasformazioni navali, ma solo da locali adibiti ad uso officine che generalmente esercitano le loro attività in funzione di subcontractor nel settore delle trasformazioni e grandi riparazioni navali. Tale funzione è caratterizzata da una grande frammentazione di piccole officine e depositi perlopiù concentrati lungo il molo Carmine.

D – Funzione Contenitori

Tale funzione racchiude tutte le attività connesse alla movimentazione e stoccaggio di contenitori. L'ipotesi evolutiva del porto dei prossimi anni prevede uno spostamento verso levante dell'area portuale delle attività connesse alla funzione contenitori con la realizzazione della nuova darsena di levante e dei raccordi stradali e ferroviarie che saranno realizzati per sviluppare tutte le attività connesse alla funzione nelle aree di levante del porto.

E – Funzione commerciale

BOZZA

Tale funzione racchiude tutte le attività connesse alla movimentazione e stoccaggio di merce varia anche unitizzata inclusi i prodotti liquidi alla rinfusa non infiammabili.

F – Funzione rinfuse liquide

Tale funzione racchiude tutte le attività connesse alla movimentazione di prodotti liquidi e gassosi infiammabili.

G – Funzione industriale

Tale funzione racchiude sostanzialmente solo le attività relative alla presenza della centrale termoelettrica a ciclo combinato. La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni non prevede ipotesi evolutive relativamente a tale funzione.

L – Funzione intermodalità ferroviaria

Tale funzione attualmente già esistente presso il fascio di binari di S. Erasmo verrà ulteriormente potenziata con la realizzazione di un nuovo terminal ferroviario nell'area di San Giovanni, oggi in fase di progettazione.

Gli attori portuali

Gli attori portuali significativi per la definizione dell'organico del porto sono rappresentati delle imprese che esercitano le cosiddette operazioni portuali e cioè le attività di carico, scarico trasbordo e deposito di merce e di ogni altro materiale in ambito portuale. Si tratta delle imprese art. 16 e 18 della L.84/94, nonché dall'impresa prestatrice di manodopera temporanea ai sensi dell'art. 17 della L.84/94. I lavoratori di queste imprese devono essere iscritti in appositi registri secondo il regolamento adottato ai sensi dell'art. 16 della l. n. 84/1994, secondo le modifiche apportate dalla l. n. 186/2000. Nel porto di Napoli al 31/12/2017, gli operatori portuali autorizzati ex art.16 e le imprese titolari anche di concessione ex art.18 sono complessivamente 17.

Per quanto attiene all'attività di fornitura di lavoro temporaneo di cui all'art. 17 della legge 84/94, nel 2010 al termine dell'espletamento di procedura di gara, è stata deliberata l'aggiudicazione del servizio alla soc. Cooperativa Unica Lavoro Portuale (CULP). In occasione della gara fu determinato l'organico dell'impresa che si sarebbe aggiudicata il servizio determinando la composizione numerica del pool di

BOZZA

manodopera in 91 unità nel 2010, 82 unità entro il 31.12.2010 e 77 unità entro il 31.12.2011. Il calcolo della esigenza di dotazione organica venne effettuato ipotizzando un impiego medio annuo di 17.500 giornate lavorate.

Dalla verifica annuale prevista dall'art.16, co.6 della l.n.84/94 , nel corso della quale sono stati richiesti alle società i dati consolidati del *programma operativo*, quelli relativi alla movimentazione delle merci e del personale risulta che il totale degli addetti che lavorano all'interno del porto di Napoli al 31/12/2017 sono complessivamente 728 di cui 531 dipendenti delle imprese art. 18, 122 delle imprese art. 16 e 75 della Culp.

Come emerge nella tabella che segue, il confronto con la consistenza della forza lavoro con i dati riportati nel Rapporto Isfort 2012, oltre a mostrare una contrazione complessiva dell'occupazione dello scalo del 13%, evidenzia un riposizionamento delle imprese a favore delle imprese terminaliste ex art. 18 secondo una tendenza riscontrabile già nel decennio precedente.

	2012*	2017	Var%
Totale Addetti	837	728	-13,0
Addetti ART. 17	96	75	-21,9
Addetti art. 16	276	122	-55,8
Addetti art. 18	465	531	14,2
Quota addetti art. 17 su totale	11,5	10,3	-10,2
Totale imprese (16,17,18)	27	18	-33,3
DIMENSIONE MEDIA IMPRESE PORTUALI (16,17,18)	31	40,5	30,6
PRODUTTIVITA'**	18,1	15,3	-15,5
INDICE FREQUENZA RICORSO LAVORO TEMPORANEO***	7,7	8,72	13,2

* INDAGINE ISFORT 2012

** L'indicatore è calcolato come il rapporto tra tonnellate (in migliaia) di merce movimentata (al netto rinfuse liquide) e totale addetti portuali.

*** rapporto tra numero addetti art. 16 e art. 18 su numero addetti art. 17

BOZZA

La tabella mostra altresì una contrazione dell'occupazione relativa sia agli art. 16 che all'art. 17 e una riduzione del ricorso al pool di lavoro temporaneo misurato dal rapporto tra addetti art. 16 e 18 e addetti art. 17. Tale indice mostra che mentre nel 2012 ogni sette lavoratori veniva fatto ricorso a un lavoratore temporaneo nel 2017 il ricorso a un lavoratore temporaneo avviene dopo l'utilizzo di quasi 9 lavoratori art. 16 e 18. Il dato è coerente i turni di lavoro registrati dalla Culp che da 30mila del 2001 sono scesi a 15mila nel 2009 e nel 2017 sono poco più di 10mila.

Tale contrazione è in prevalenza dettata dal riposizionamento delle imprese art. 18 e del terminal contenitori. E' evidente infatti una modifica della struttura complessiva della forza lavoro e delle imprese operanti nello scalo che aumentano del 30% la loro dimensione media a fronte di una riduzione sia del numero delle imprese che della forza lavoro. La ricomposizione della struttura delle imprese e dell'occupazione a favore delle imprese art. 18 che sono le uniche ad aumentare il numero degli addetti testimonia, anche in una fase di ripresa dei traffici, dell'affermarsi delle tendenze alla concentrazione e integrazione verticale di cui si è argomentato nei capitoli precedenti.

Gli effetti di questi mutamenti non tuttavia sono ancora visibili in una fase di ripresa lenta dei traffici giacché si registrano ancora indicatori di produttività più bassi di quelli rilevati nel 2012.

I modelli organizzativi del lavoro

Il modello organizzativo proposto dalla legge prevede un ciclo portuale sostanzialmente gestito dalle imprese terminaliste private con il supporto specialistico di imprese di servizi per alcune componenti del ciclo portuale e l'ausilio del lavoro temporaneo per far fronte a picchi di domanda improvvisi.

Tale modello nei porti dell'AdSP Campania è sostanzialmente valido. Infatti nei porti di Napoli e Salerno esiste una sostanziale distribuzione dei ruoli e delle funzioni.

Mentre nel panorama nazionale non in tutti i porti sono presenti le tre tipologie di impresa (art. 16, 17, 18) previste dalla norma, nei porti di Napoli e Salerno il modello tradizionale e previsto da norma sopravvive sebbene la coesistenza delle tre forme di impresa non è sempre armoniosa.

Infatti soprattutto nel porto di Napoli le imprese terminaliste art. 18 riducono al minimo il ricorso lavoro temporaneo del pool di manodopera.

Per semplicità di trattazione occorre distinguere i modelli di organizzazione del lavoro a seconda del settore merceologico al quale gli stessi sono applicati e di conseguenza a seconda del ciclo operativo al quale si fa riferimento. Nel porto di

BOZZA

Napoli possiamo infatti distinguere i seguenti cicli operativi con modelli organizzativi abbastanza omogenei relativamente a cicli operativi analoghi.

Settore navi traghetto RO/RO – ciclo operativo contraddistinto da una movimentazione orizzontale della merce

Il settore è caratterizzato da modelli di organizzazione del lavoro abbastanza omogenei. Nell'ambito di tale settore di attività vi sono imprese strutturate e concessionarie di ampie aree di banchina e piazzali di preimbarco, quindi imprese concessionarie che operano non su banchine pubbliche ma assentite in concessione ai sensi dell'art.18 l.8494.

Tale modello di lavoro si caratterizza, quindi, per la presenza di un soggetto principale, il terminalista, che accentra e gestisce il lavoro all'interno dei propri ambiti in concessione. Generalmente il terminalista assorbe una quota rilevante delle attività legate al ciclo produttivo dettando tempi, modalità e procedure operative all'impresa abilitata alla fornitura di lavoro temporaneo (art. 17) ed in minima parte ad imprese ex art.16.

I terminal che rientrano in tale modello si caratterizzano per un ciclo operativo in banchina tendenzialmente più standardizzato o, comunque, bene organizzato trattando volumi di lavoro orari di carico e scarico della merce ed operazioni da svolgere, che, tranne in particolari periodi dell'anno, sono assolutamente prevedibili e non incerti.

Inesistente appare il ricorso a soggetti fornitori di prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali. Tale condizione, a differenza di quanto avviene nel settore movimentazione di merce in container, è sicuramente dovuta alla poca complessità del ciclo produttivo proprio di un terminal Ro/Ro, ai ridottissimi tempi di permanenza in piazzale della merce, alla tipologia di carico nazionale ed alla circostanza che parte della merce giunge in pronto imbarco trasportata su automezzi guidati e di conseguenza in fase di scarico rappresenta merce in pronta uscita.

Tali condizioni hanno generato una strutturazione organica delle imprese ex art.18 che prevede il ricorso al lavoro temporaneo solo per le attività di rizzaggio e derizzaggio della merce, mentre le attività di trazione con mezzi meccanici di trailers e deposito degli stessi sono affidate alle professionalità in organico all'impresa art.18 o ad imprese art.16 autorizzate ai sensi del comma 7 dell'art.18.

BOZZA

Va registrato l'impiego di lavoratori part time dovuto anche alla tipicità del lavoro di carico e scarico delle navi Ro/Ro che generalmente avviene periodi della giornata predefiniti.

Il ciclo delle operazioni portuali relativo al settore può essere sinteticamente descritto come segue:

- rizzaggio e derizzaggio: posizionamento/sgancio dei sistemi di ancoraggio a bordo nave dei rimorchi, semirimorchi e di tutti e veicoli in genere
- sbarco/imbarco mediante traino di automezzi tramite mezzi meccanici da piazzale del terminal a stiva o viceversa, esclusa la movimentazione delle autovetture e dei veicoli guidati da parte dei rispettivi autisti
- movimentazione su piazzale degli automezzi non guidati
- stoccaggio su piazzale degli automezzi non guidati per il tempo necessario alla consegna (fase sbarco) o alla preparazione delle operazioni di carico (fase imbarco)

Settore container

Il settore è caratterizzato da modelli di organizzazione del lavoro basati su attività ben strutturate sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro. Il settore container è contraddistinto dalla presenza di un concessionario terminalista ex art.18 che movimenta circa l'80% della merce unitizzata del porto. Non sono presenti attività di movimentazione container su banchina pubblica, infatti le tre imprese operanti in porto in tale settore sono tutte concessionarie ai sensi dell'art.18 l.8494 di ampie aree di banchina e di piazzali di stoccaggio.

Anche in questo caso il modello di lavoro si caratterizza per la presenza di un soggetto principale, il terminalista, che accentra e gestisce il lavoro all'interno dei propri ambiti in concessione. Generalmente il terminalista assorbe con la propria organizzazione aziendale tutte le attività legate al ciclo produttivo non ricorrendo alla fornitura di lavoro temporaneo (art. 17).

I terminal che rientrano in tale modello si caratterizzano per un ciclo operativo in banchina molto bene organizzato e strutturato, prevedendo altresì il ricorso a soggetti fornitori di prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali.

Il ciclo delle operazioni portuali relativo al settore può essere sinteticamente descritto come segue:

BOZZA

- rizzaggio e derizzaggio: posizionamento/sgancio dei sistemi di ancoraggio a bordo nave dei contenitori ed a terra
- movimentazione verticale per lo sbarco o imbarco da/a stiva della nave
- conduzione di mezzi di trasferimento da sottobordo a piazzale e viceversa
- movimentazione con carico/scarico di veicoli mediante mezzi di sollevamento
- stoccaggio in area terminal di contenitori
- movimentazione di contenitori con mezzi di sollevamento e trasferimento da e per le aree di verifica
- attività di camion spola da sottobordo ad aree di deposito interne al terminal e viceversa
- movimentazione a piazzale per la riconsegna della merce

Settore merce alla rinfusa

Il settore è caratterizzato da modelli di organizzazione del lavoro basati su attività ben strutturate sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro. Il settore merce alla rinfusa è contraddistinto dalla presenza di concessionari terminalisti ex art.18. Le operazioni su banchina pubblica sono limitate allo scarico di cellulosa. Anche in questo caso le imprese operanti in porto nel settore delle merci alla rinfusa sono tutte concessionarie ai sensi dell'art.18 l.84/94 di ampie aree di banchina e di piazzali di stoccaggio.

Anche in questo caso il modello di lavoro si caratterizza per la presenza di un soggetto principale, il terminalista, che accentra e gestisce il lavoro all'interno dei propri ambiti in concessione. Generalmente il terminalista assorbe con la propria organizzazione aziendale parte delle attività legate al ciclo produttivo ricorrendo alla fornitura di lavoro temporaneo (art. 17).

I terminal che rientrano in tale modello prevedono altresì il ricorso a soggetti fornitori di prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali.

Il ciclo delle operazioni portuali relativo al settore può essere sinteticamente descritto come segue:

- rizzaggio e derizzaggio: posizionamento/sgancio dei sistemi di ancoraggio a bordo nave

- movimentazione verticale per lo sbarco o imbarco da/a stiva della nave
- movimentazione a piazzale e in magazzino per ricevimento e/o consegna della merce svolta con l'ausilio di mezzi meccanici
- conduzione di mezzi di trasferimento da sottobordo a piazzale e viceversa
- movimentazione con carico/scarico di veicoli mediante mezzi di sollevamento
- stoccaggio in area terminal

A tale ciclo di operazioni portuali che a parte per il terminal comporta una organizzazione del lavoro legata ai traghetti e dunque più programmabile e meno soggetta a variazioni nei turni si fa fronte in prevalenza con forza lavoro con contratti più stabili.

Questa caratteristica riguarda ovviamente alche il pool di lavoro temporaneo impegnato prevalentemente nel traffico RO-RO dove il livello di programmabilità delle attività è considerato abbastanza elevato.

Non avendo a disposizione il dato sulla tipologia contrattuale per verificare la presenza o meno di lavori flessibili nella consistenza della forza lavoro si è calcolata in base alla data di assunzione l'anzianità di servizio dei lavoratori. Il dato riportato nella tabella che segue sembra mostrare che il ricorso a forme di lavoro più flessibile sia abbastanza contenuto. Il cumulo dei contratti inferiori a 2 anni sta dentro il 5,5%.

La prevalenza dei contratti, l'88% riguarda contratti di durata superiore a 4 anni che per norma dovrebbe essere contratto a tempo indeterminato. In ogni caso si tratta di rapporti di lavoro consolidati che probabilmente fanno capo al modello di assunzione prevalente nel tempo e che non ha subito al momento significative modifiche.

Classi anzianità di servizio	art. 16	art. 17	art. 18	Totale	%	
0-0,5	1		13	14	1,9	5,49
0,5-1	3		10	13	1,8	
1-1,5	3		7	10	1,4	
1.5 -2	1		2	3	0,4	
2-3	1		12	13	1,8	
3-4	4	1	10	15	2,1	
4-10	54	23	70	147	20,2	
>10	37	51	407	495	68,0	

BOZZA

n.d.	18			18	2,5
Totale	**122**	**75**	**531**	**728**	**100,0**

C'è tuttavia da rilevare che ovviamente la fotografia che emerge al 31/12/2017 che indica una prevalenza di lavori stabili e un contenuto ricorso a tipologie di lavoro più frammentate non esclude tuttavia l'esistenza di turnover e di ricorso a contratti flessibili e di breve durata in prossimità di picchi di attività che nel consuntivo di fine anno non emergono.

Infine per completare il quadro relativo alle caratteristiche della forza lavoro dell'organico del porto di Napoli sono state riclassificate le informazioni relative alle mansioni del lavoratori secondo la nomenclatura e classificazione delle professioni Istat 2011.

Nella tabella che segue la riclassificazione delle mansioni ha consentito di rilevare i profili professionali più diffusi all'interno del porto quale informazione di partenza utile per il disegno di appropriate politiche formative per i dipendenti.

Va rilevato innanzitutto anche a conferma di quanto emerso finora che il personale non qualificato (19%) addetto a spostamento e consegna merci è in prevalenza, circa 50% dipendente della Culp. Sugli altri profili di maggiore diffusione – Meccanici artigianali, e Conduttori di gru e mezzi di sollevamento che rappresentano insieme il 38,7% della forza lavoro va approfondito il livello di qualificazione e di aggiornamento in relazione all'utilizzo di strumenti innovativi e nuove apparecchiature. Su tali profili sarà interessante verificare il grado di aggiornamento professionale e i conseguenti fabbisogni formativi. Infine non di poco rilievo (16%) i dipendenti addetti alla gestione economica e contabile per i quali anche andrebbe verificato l'attuale grado di aggiornamento e qualificazione professionale.

BOZZA

codice	Descrizione	art. 16	art.17	art.18	totale	%
1.2.2	Direttori e dirigenti generali di azienda	2	2	5	9	1,2
2.5.1	Specialisti delle scienze gestionali, commerciali e bancarie	2		3	5	0,7
3.1.6	Tecnici del trasporto areo, navale e ferroviario	5		29	34	4,7
3.3.1	Tecnici della organizzazione e amministrazione attività produttive			4	4	0,5
3.3.4	Tecnici della distribuzione commerciale e professioni assimilate	1		4	5	0,7
4.1.2	Impiegati addetti alle macchine di ufficio	1		2	3	0,4
4.2.1	Impiegati addetti agli sportelli e ai movimenti di denaro			17	17	2,3
4.2.2	Impiegati addetti all'accoglienza e all'informazione della clientela			24	24	3,3
4.3.1	Impiegati addetti alla gestione amministrativa della logistica	5		7	12	1,6
4.3.2	Impiegati addetti alla gestione economica, contabile e finanziaria	14	2	101	117	16,1
5.2.1				1	1	0,1
5.4.8	Professioni qualificate nei servizi di sicurezza, vigilanza e custodia			6	6	0,8
6.1.5	Operai addetti ai servizi di igiene e pulizia			1	1	0,1
6.2.2		1			1	0,1
6.2.3	Meccanici artigianali, montatori, riparatori e manutentori di macchine fisse e mobili (esclusi gli addetti alle linee di montaggio industriale)	4		119	123	16,9
7.4.4	Conduttori di gru e mezzi di sollevamento terra e maneggiamento materiali	46		113	159	21,8
7.4.5	Marinai di coperta e assimilati	11		43	54	7,4
8.1.2	Personale non qualificato di ufficio	2		2	4	0,5
8.1.3	Personale non qualificato addetto allo spostamento e alla consegna merci	28	71	45	144	19,8
8.1.6	Personale non qualificato addetto ai servizi di custodia di edifici, attrezzature e beni			3	3	0,4
nd				2	2	0,3

BOZZA

Totale complessivo	**122**	**75**	**531**	**728**	**100,0**

5.2 Il porto di Salerno

Il porto di Salerno presenta un modello di funzionamento e di organizzazione del lavoro portuale significativamente diverso da quanto già visto per il porto di Napoli. Innanzitutto va tenuto conto che, sebbene non rilevante ai fini della determinazione dell'organico del porto, nel porto di Salerno sono assenti la complessità e molteplicità di funzioni che abbiamo visto nel porto di Napoli.

Così come ribadito nel Masterplan del porto di Salerno allegato all'aggiornamento per il 2018 del POT 2017/2020, e secondo quanto dettato dal Piano regolatore adottato dalla soppressa Autorità portuale di Salerno ma non ancora vigente, l'attuale assetto funzionale del porto contempla le seguenti attività e funzioni portuali:

- funzione commerciale – contenitori, merci varie e rinfuse solide;
- funzione mista;
- funzione passeggeri e merci (crociere, trasporto passeggeri, Ro – Pax e Ro – Ro);
- servizi portuali generali.

In secondo luogo nel Porto di Salerno a differenza di quanto accade nel porto di Napoli le banchine non sono date in concessione ai terminalisti. Nel porto di Salerno la riserva di spazi operativi di cui all'art.18,co.2, L,.n.84/94 da destinare alle imprese non concessionarie è garantita dalla destinazione ad uso pubblico delle banchine portuali. Infatti mentre nel porto di Napoli risultano destinate a tale scopo le banchine n.21, 22,23,24,25,26 e 32, nel porto di Salerno sono destinate a tal uopo la totalità dei cigli banchina, che, pertanto, non risultano assegnati in concessione. Inoltre, come risulta dal precitato MasterPlan, per i diversi settori merceologici operativi sono destinate specifiche aree (indicate come aree a rotazione) non in concessione, ma fruibili all'occorrenza dalle imprese autorizzate ai sensi dell'art. 16

BOZZA

l. 84/94. La individuazione delle predette aree è regolamentata da apposita Ordinanza AdSP (già) APS n. 27/12.

Tale disposizione delle aree del porto consente di sviluppare un ciclo di produzione portuale completamente diverso che apre ampi spazi alla rotazione delle attività che con la maggiore disponibilità di aree consente anche di effettuare un volume di traffici molto elevato.

Le peculiarità di questo modello emergono chiaramente dalla tabella che segue nella quale sono riportati gli stessi indicatori elaborati per Napoli. La disponibilità dei dati fa si che il confronto nel tempo è con il 2014 in luogo del 2012 utilizzato per Napoli.

	2014	**2017**	**Var%**
Totale Addetti	484	574	18,6
Addetti ART. 17	120	126	5,0
Addetti art. 16	30	53	76,7
Addetti art. 18	284	341	20,1
Addetti interinali Culp	50	54	8,0
Quota addetti art. 17 su totale	35,1	31,4	-10,7
Totale imprese (16,17,18)	13	15	15,4
DIMENSIONE MEDIA IMPRESE PORTUALI (16,17,18)	37,2	38,3	2,8
PRODUTTIVITA'	-	24,1	
INDICE FREQUENZA RICORSO LAVORO TEMPORANEO*	1,8	2,2	22,2

* rapporto tra numero addetti art. 16 e art. 18 su numero addetti art. 17

Come si può osservare gli andamenti dei dati osservano tutti un valore positivo: aumenta il numero degli addetti di tutte le fattispecie di operatori anche se con un tasso di variazione diversificato. Nella composizione della distribuzione dei addetti tra imprese crescono anche se di poco le imprese art. 16 e 18 e si ridimensionano un poco la Culp e il ricorso agli interinali. Tale andamento, che comunque si ribadisce è in un contesto di complessiva crescita di tutte le componenti, si riscontra anche nell'indice di frequenza del ricorso al lavoro temporaneo che, si ricorda, se cresce, indica una riduzione dell'utilizzo del pool di manodopera e nella riduzione della quota di addetti art. 17 sul totale. Stiamo ovviamente cogliendo un possibile segnale che potrebbe anche essere passeggero dato il valore contenuto delle variazioni. Ciò che rileva è tuttavia il confronto con Napoli dove l'indicatore del ricorso al pool di

BOZZA

manodopera esibisce un valore che è quattro volte maggiore di Salerno. In buona sostanza mentre a Napoli il ricorso a un lavoratore del pool di manodopera avviene dopo l'utilizzo di 8 lavoratori delle altre imprese a Salerno ogni due lavoratori delle imprese art. 16 e 18 si fa ricorso a un lavoratore del pool di manodopera e/o interinale. Ovviamente un valore dell'indicatore così basso indica una forte dipendenza delle imprese terminaliste e di servizi dal lavoro temporaneo. Ciò sta in generale a significare che si tratta di una attività non riconducibile propriamente alla gestione dei picchi di domanda ma ad una attività strutturata e costante con la quale il pool di lavoro temporaneo è inserito in modo stabile e continuativo nel ciclo produttivo dei terminalisti.

Questo è un primo elemento in cui si sostanzia la differenza di modello di organizzazione del lavoro tra il porto di Napoli e il porto di Salerno.

Altro elemento che evidenzia una forte differenziazione è rappresentato dall'indicatore di produttività che misura circa nove punti di differenza tra Napoli e Salerno. L'indicatore è calcolato come il rapporto tra tonnellate (in migliaia) di merce movimentata (al netto rinfuse liquide) e totale addetti portuali.

Tali differenze nei valori della produttività possono essere ricercate non solo nel modello di banchina pubblica diffusa ma anche nella quantità di traffico ro-ro (anch'esso probabilmente influenzato dal modello a banchina pubblica) che nel 2017 è significativamente superiore a quello di Napoli come si osserva in genere nei porti dove è elevata la quota di traffico Ro-RO.

Brevemente di seguito vengono indicate le funzioni e gli ambiti territoriali distinti per funzione nei quali il porto di Salerno è suddiviso.

A - Funzione passeggeri;

A1 – <u>Sub-funzione passeggeri Costiera Amalfitana – Cilentana e Isole minori</u> - area dedicata a strutture di accoglienza gestione passeggeri presso il porto Masuccio Salernitano e all'interno Stazione Marittima Molo Manfredi,.

A2 – <u>sub-funzione crociere</u> - area dedicata a strutture di accoglienza e gestione crocieristi.

B - Funzione mista

Nelle aree della funzione mista oggi son presenti perlopiù attività del settore terziario (uffici ed attività commerciali), uffici pubblici: è un'area molto residuale in quanto si è operata la scelta di garantire la maggior parte delle aree ad operatività;

BOZZA

B1 – sub-funzione servizi tecnici - Attività istituzionali preposte al funzionamento e controllo delle attività portuali (ormeggio dei mezzi nautici di servizio quali rimorchiatori pontoni e bettoline destinate al bunkeraggio):è un'area molto residuale in quanto si è operata la scelta di garantire la maggior parte delle aree ad operatività;

C - Funzione commerciale e merci (Merci Varie, Ro – Pax e Ro – Ro - Container);

c1 – sub-funzione Merci varie - è un'area con connotazione prevalentemente commerciale nel settore delle merci varie (coils, banda stagnata, vergella, travi in ferro ed alluminio ...).

c2 – sub-funzione Ro – Pax e Ro – Ro – Autostrade del mare - è un'area con connotazione prevalentemente destinata allo stoccaggio ed aree parcheggio funzionali alla movimentazione di veicoli nuovi e e di pre-imbatrco veicoli accompagnati in particolare sulle rotte delle Autostrade del Mare.

C3 – sub-funzione **Contenitori-** Tale funzione racchiude tutte le attività connesse alla movimentazione e stoccaggio di contenitori.

Gli attori portuali

Anche per Salerno gli attori portuali significativi per la definizione dell'organico del porto sono rappresentati delle imprese che esercitano le operazioni portuali e cioè le attività di carico, scarico trasbordo e deposito di merce e di ogni altro materiale in ambito portuale. Si tratta delle imprese art. 16 e 18 della L.84/94, nonché nel caso di Salerno un ruolo di supporto stabile alle operazioni portuali è svolto dall'impresa prestatrice di manodopera temporanea ai sensi dell'art. 17 della L.84/94, e ciò ha garantito quella flessibilità indispensabile nella connotazione delle attività. I lavoratori sono iscritti in appositi registri secondo il regolamento adottato ai sensi dell'art. 16 della l. n. 84/1994, secondo le modifiche apportate dalla l. n. 186/2000. Nel porto di Salerno al 31/12/2017, gli operatori portuali autorizzati ex art.16 e le imprese titolari anche di concessione ex art.18 sono complessivamente 9.

Per quanto attiene all'attività di fornitura di lavoro temporaneo di cui all'art. 17 della legge 84/94, nel 2015 al termine dell'espletamento di procedura di gara, è stata deliberata l'aggiudicazione del servizio alla soc. Cooperativa Unica Lavoro Portuale (CULP) di Salerno. In occasione della gara fu confermato l'organico dell'impresa che si sarebbe aggiudicata il servizio, determinando la composizione numerica del pool di manodopera in n. 104 unità. Il calcolo della esigenza di dotazione organica venne effettuato sulla scorta delle direttive ministeriali (cfr. Circolare n 3885 del

BOZZA

23/03/2012) in materia ipotizzando un impiego medio annuo di 19.133 (Turni) giornate lavorate, e approvato con delibera Presidenziale n. 106/2011.

Considerazioni conclusive

Nel piano dell'organico dei lavoratori delle imprese portuali artt. 16,17, e 18 della Autorità di Sistema del Mar Tirreno Centrale nel primo capitolo sono state ripercorse le principali trasformazioni che si stanno determinando nel lavoro portuale, quale tassello di un più generale cambiamento del rapporto tra tecnologia, manifattura e logistica.

È stata successivamente effettuata una rapida rassegna sui differenti modelli di Agenzia del lavoro portuale che sono stati realizzati sinora in Italia, mettendo in evidenza che solo i modelli di Trieste e di Livorno costituiscono casi interessanti dai quali trarre spunti per una possibile evoluzione, considerato che nelle altre realtà questo meccanismo costituisce più un artificiale supporto al reddito per la gestione di esuberi che non uno strumento di intervento per generare azioni correttive atte a gestire i cambiamenti che possono determinare necessità di nuovi profili professionali tali da richiedere interventi di riconversione professionale e di azione formativa.
Mediante interviste agli operatori presenti nei porti di Napoli e di Salerno abbiamo poi ricostruito il quadro del mercato del lavoro portuale nella sua attuale configurazione, osservandolo dal versante delle imprese ex articolo 16 e 18, per identificare non solo la fotografia necessaria a comprendere il quadro attuale, ma anche i possibili scenari evolutivi.
Nella versione attuale del Piano, le informazioni che sono state raccolte riguardano più lo stato attuale del modello di mercato del lavoro per come si è determinato durante gli anni recenti nei porti di Napoli e di Salerno. Già la ricostruzione dello stato esistente delle cose ha impiegato uno sforzo rilevante.

Ovviamente, il Piano organico porto non può costituire una fotografia statica del mercato del lavoro, che resterà scolpita nella pietra. Avrà bisogno di essere ogni anno aggiornato, con identificare le traiettorie di cambiamento che si saranno determinate, per individuare l'evoluzione dei fabbisogni formativi, per verificare gli strumenti di intervento che di volta in volta si renderanno necessari.
La piattaforma dei dati disponibili dovrà essere nel tempo resa più robusta, per analizzare con grana sempre più fine le figure professionali, senza racchiuderle in categorie troppo ampie che non consentono una valutazione adeguata, e per proiettare

BOZZA

nel tempo i piani del lavoro di tutti gli operatori presenti nel sistema portuale del mar Tirreno Centrale.

Fermo restando la necessità di garantire la prosecuzione dell'impiego della manodopera temporanea di cui all'art. 17 della legge 84/94 in tutti i porti ricadenti nella circoscrizione dell'Adsp, un quadro generale di riferimento risulta indispensabile per intercettare e definire le azioni di politiche attive del lavoro che sono necessarie da mettere in campo urgentemente e che saranno definite con dettaglio nei successivi piani operativi, nel perimetro delle competenze attribuite dalla legge e con la necessaria attenzione alla tutela ed alla salvaguardia delle dinamiche occupazionali che interessano l'art. 17.

BOZZA

BOZZA

Allegato 1 – Questionario di rilevazione dei fabbisogni somministrato alle imprese portuali

Piano dell'organico del porto

Premessa

Secondo quanto previsto dal DL 232/2017 ciascuna Autorità di Sistema Portuale è tenuta ad adottare

> *"Il Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese di cui agli articoli 16, 17 e 18, previa delibera del Comitato di gestione, sentita la Commissione consultiva, sulla base dei piani di impresa, degli organici e del fabbisogno lavorativo comunicati dalle imprese di cui agli articoli 16 e 18 e dell'organico del soggetto di cui all'articolo 17. Tale Piano soggetto a revisione annuale, ha validità triennale e ha valore di documento strategico di ricognizione e analisi dei fabbisogni lavorativi in porto e non produce vincoli per i soggetti titolari di autorizzazioni e concessioni di cui agli articoli 16 e 18, fatti salvi i relativi piani di impresa e di traffico. Sulla base del Piano, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, il Presidente dell'Autorità di sistema portuale adotta piani operativi di intervento per il lavoro portuale finalizzati alla formazione professionale per la riqualificazione o la riconversione e la ricollocazione del personale interessato in altre mansioni o attività sempre in ambito portuale."*

Il questionario che segue è stato elaborato per rilevare informazioni sulla struttura del lavoro delle imprese ex art. 16, 17 e 18 e sulle dimensioni prospettiche dell'organizzazione del lavoro portuale nei porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia.

Tali informazioni, che saranno utilizzate in forma anonima, sono rilevate al fine esclusivo di ricostruire un quadro conoscitivo condiviso con gli operatori portuali in grado di far emergere criticità e potenzialità sulle quali costruire le ipotesi di intervento da e le policy di riqualificazione, riconversione o ricollocazione del personale.

BOZZA

1) Mi può indicare, al 31 dicembre 2017, il numero di dipendenti nella sua azienda che operano nei porti di Napoli, Salerno o Castellamare? Per cortesia indichi tutti i dipendenti incluso anche quelli a termine, part-time o in cassa integrazione.

|_____| numero dipendenti

2) Considerando il numero totale di dipendenti, può indicare la distrubuzione per tipologia contrattuale indicando anche gli eventuali dipendenti in cassa integrazione?
(una sola risposta numerica ammessa per ogni riga – può essere indicata anche la %)

	v.a.	%
Numero dipendenti a Tempo Indeterminato	_____	_____
Numero dipendenti a Tempo determinato	_____	_____
Numero di dipendenti in Apprendistato.....	_____	_____
Numero di dipendenti Part-time.....	_____	_____
Numero di dipendenti in Cassa Integrazione	_____	_____

3) Considerando sempre tutti i dipendenti che lavorano nella sua azienda e che operano nei porti di Napoli o Salerno e Castellamare, mi può indicare come si distribuiscono per posizione professionale in azienda?
(una sola risposta numerica ammessa per ogni riga)

|_____| Dirigenti
|_____| Impiegati
|_____| Operai
|_____| Altri ruoli operativi

4) Qual è il livello di istruzione della forza lavoro impiegata nella sua impresa?

Numero dipendenti senza titolo di studio	_____	_____
Numero dipendenti con licenza elementare	_____	_____
Numero di dipendenti con licenza media infer.	_____	_____
Numero di dipendenti con Diploma	_____	_____
Numero di dipendenti con Laurea	_____	_____

5) Qual è la composizione per età e sesso della forza lavoro nella sua impresa?

	M	F
dipendenti dai 20 ai 35 anni.....	_____	_____
dipendenti dai 36 ai 45 anni.....	_____	_____
dipendenti dai 46 ai 60 anni.....	_____	_____
dipendenti oltre i 60 anni	_____	_____

BOZZA

6) Qual è la percentuale di lavoratori italiani, comunitari ed extracomunitari nella sua impresa?

Italiani |_____|
Comunitari |_____|
Extracomunitari|_____|

7) Nella sua azienda vengono utilizzate tipologie contrattuali quali:

collaborazione a progetto |_____|
lavori a chiamata |_____|
lavoro di somministrazione |_____|
altro |_____|

8) Considerando i tutti i dipendenti che lavorano nella sua azienda, qual è il C. C.N.L applicato?
(una sola risposta ammessa)

Contratto Metalmeccanico ..... |_____|
Contratto di pubblico impiego |_____|
C.C.N.L.Contratto Nazionale dei lavoratori dei Porti ..... |_____|
C.C.N.L. per il personale dipendente dalla Agenzie marittime raccomandatarie|_____|
Altro contratto (specificare il tipo_____)..... |_____|

9) Esiste una contrattazione di secondo livello nella sua impresa? (Chiedere una copia del contratto). Qual è il peso di questa contrattazione? Quanto incide?

10) Qual è stato il trend evolutivo in termini quantitativi dei vari rapporti di lavoro negli ultimi anni? Sono aumentati i dipendenti a tempo indeterminato, determinato, interinali? Argomenti la sua risposta.

11) Le chiediamo una previsione in relazione alla forza lavoro nella sua azienda per il prossimo anno. Con riferimento al periodo di 31 Dicembre 2017, quale previsione, tra le seguenti, potrebbe accadere con maggiore probabilità da qui ad un anno?
(una sola risposta ammessa)

Assorbimento dei tutti i dipendenti in Cassa Integrazione .....
Assorbimento di parte dei dipendenti in Cassa Integrazione...
Inserimento di nuovi occupati a tempo indeterminato.....
Inserimento di nuovi occupati a tempo determinato.....
Inserimento di nuovi occupati in Apprendistato .....
Nessuna di queste opzioni.....

12) Come giudica il livello di programmabilità delle attività portuali della sua impresa in relazione alla tipologia di traffico?

BOZZA

13) Può descrivere gli effetti della flessibilità della programmazione sull'organizzazione del lavoro del personale dipendente (a tempo indeterminato)? (Per es. comunicazione dei turni, eventuali variazioni di turno, tempi medi di comunicazione delle variazioni di turno, ore di straordinario sul totale delle ore lavorate in un mese)

14) Qual è la realtà operativa del porto in cui lei opera per quanto riguarda la gestione delle banchine pubbliche e di quelle in concessione e degli appalti (esternalizzazioni o sub-appalti) di parti del ciclo operativo portuale?

15) La pratica degli appalti di parte del ciclo operativo dei servizi portuali a imprese esterne è diffusa? Tali appalti riguardano lavori che richiedono livelli di specializzazione?

16) Fatto 100 il volume del lavoro complessivo, qual è, a suo avviso, la percentuale media di tale lavoro appaltato all'esterno?

17) In che modo la sua impresa usufruisce di lavoro flessibile? Ricorso a Lavoro a chiamata, lavoro di somministrazione, lavoro interinale, etc.).

18) Viste le peculiarità della sua impresa, che tipo di flessibilità è necessaria? Secondo lei per la sua impresa è sempre meno utile disporre di lavoro fisso o di lavoro flessibile? In prospettiva converrà più internalizzare o esternalizzare?

19) Che tipo di integrazione c'è tra dipendenti fissi e flessibili?

20) Quali sono le criticità di questa forma organizzativa di lavoro (art. 17, art. 16, 16bis, etc.). Quali sono i pregi e i difetti della legge che regola il lavoro portuale in Italia secondo lei, e in che modo questa legge è stata recepita nel porto di Napoli / Salerno?

21) Ritiene che la regolazione portuale in materia di lavoro contenga dei cosiddetti "vincoli benefici"?

22) Lei pensa che l'automazione, le innovazioni tecnologiche, i sistemi informatici, etc. modificheranno gli attuali modelli organizzativi del lavoro in banchina? L'evoluzione tecnologica influenzerà radicalmente il ruolo del fattore umano nei porti di Napoli/Salerno?

23) In che modo, secondo lei, i vincoli della catena marittimo-logistica stanno incidendo sul segmento di lavoro nei porti?

24) Qual è il modello organizzativo del lavoro più adatto, secondo lei, per il porto di Napoli/Salerno e per le imprese portuali operanti al loro interno? (Lavoro flessibile, agenzia del lavoro, art. 17, lavoro interinale, etc.)

25) Secondo lei, l'attuale configurazione del lavoro portuale nei porti di Napoli e Salerno garantisce la competitività di questi due porti? Quali potrebbero essere le possibili evoluzioni

BOZZA

del lavoro portuale nel Tirreno Centrale? Qual è lo scenario più auspicabile dal suo punto di vista?

26) In che modo dovrà adattarsi il modello organizzativo del lavoro per le imprese portuali in futuro?

27) L'organizzazione del lavoro portuale così com'è contribuisce secondo lei al rilancio competitivo dei porti di Napoli e Salerno? Cosa andrebbe migliorato o aggiornato?

28) Qualora la sua impresa optasse per una politica di rafforzamento dell'organico, in che modo gestirebbe la flessibilità del lavoro?

29) Qual è il costo del lavoro nella sua impresa (anche un valore indicativo)? Quali i costi fissi e variabili del lavoro? Quali le tariffe delle operazioni e dei servizi?

30) Quale elemento determina secondo lei la produttività del lavoro e di altri indicatori della performance nella sua impresa?

31) Quali sono i problemi principali che la sua impresa affronta con la forza lavoro?

32) Negli ultimi anni, l'ingresso dei sistemi informatici e l'evoluzione tecnologica dei mezzi e degli strumenti di movimentazione merce in porto ha influito sull'organizzazione del lavoro?

33) A suo avviso, la qualità dei servizi offerti dalle imprese nei porti di Napoli e Salerno a cosa va attribuita? (Ampliamento delle imprese in porto, utilizzo di lavoratori a tempo determinato, di manodopera temporanea art. 17, monitoraggio degli standard di qualità, competenza e professionalità delle imprese, degli addetti, etc.)

34) Quante ore di formazione/informazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro hanno svolto i dipendenti della sua impresa nel corso del 2017?

35) La riorganizzazione del lavoro portuale ha contribuito secondo lei al rilancio competitivo dei porti di Napoli e Salerno?

36) Per quel che concerne l'organizzazione del lavoro in porto, la legge 84/94 andrebbe aggiornata?

BOZZA