

*Francesco Nerli*

Presidente dell'Autorità Portuale di Napoli

Vorrei intanto ringraziare il magnifico rettore Marinelli dell'invito che mi ha rivolto. Anche noi che operiamo sul campo, essendo interlocutori sia di livelli istituzionali, che di studio ed accademici, abbiamo bisogno di momenti di confronto liberati dal contesto territoriale o puramente politico. Chi quotidianamente opera ha bisogno di far decantare un attimo le riflessioni su quello che fa quotidianamente.

Io accantono gli appunti che mi ero preparato, perché mi sembra che la discussione di ieri (ho assistito solamente agli interventi del prof. Muraro e del prof. Casini), le cose dette ora dal prof. Marinelli, mi costringono a non fare un semplice "compitino" sulle competenze delle A.P.

Credo invece anche io che si debbano fare delle riflessioni sulla questione delle grandi infrastrutture. In particolare, credo si debba riflettere su chi e come decide oggi rispetto a due fatti che non riesco a sottovalutare; mi dispiace che non sia ancora giunto Ercole Incalza che è un grande amico ed un grande competente in materia (fra l'altro, essendo consulente del Ministro Lunardi, uno ascoltato e da ascoltare). Io credo che si possa dire che ci troviamo in una fase nella quale ciò che si era recuperato in termini di chiarezza nella programmazione, pianificazione e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali al servizio di un'idea nazionale e comunitaria delle reti, sta progressivamente degradando per più cause: una nuova spinta centralistica che è venuta fuori negli ultimi tre-quattro anni, un rallentamento obiettivo, al di là degli aspetti di facciata, nel portare avanti i processi legati alle reti TEN, e, per terzo, un sostanziale accantonamento del piano generale dei trasporti e della logistica approvato dal Parlamento poco più di tre anni fa. Siamo quindi in una fase in cui questi elementi sono chiarissimi sia se si guarda alle forme di finanziamento sia se si guarda al rallentamento delle autonomie di quei vari soggetti che avevano cominciato una strada diversa nell'ultimo decennio. Tutto ciò viene aggravato dalla confusione (diceva il prof. Muraro ieri sera) che c'è sulla questione del federalismo e quindi sulle competenze Stato – Regione e sulle conseguenze che questo può provocare, mi soffermerò più avanti su questo aspetto. La prima questione: i porti. Io parto da com'erano considerati prima, come l'abbiamo considerati negli anni '90 e all'inizio di questo nuovo millennio, cosa rischiano di tornare ad essere considerati oggi. Con la legge dello storico testo unico del 1885 il porto era inteso, sul piano giuridico, sul piano sostanziale ed amministrativo, un bene demaniale e, in quanto tale, per oltre un secolo, considerato più dal punto di vista della tutela del bene che non dall'uso flessibile ai fini dello sviluppo. Tant'è vero che nonostante il modificarsi delle normative nel corso dei decenni noi siamo arrivati fino alla soglia degli anni '90 in cui i porti sostanzialmente, salvo raris-

sime eccezioni in cui c'era stata una attività locale, avevano vissuto quasi un ventennio-trentennio di immobilismo della riedificazione, della costruzione e nella assoluta separazione fra se stessi e il territorio che li circondava.

Alla fine degli anni Ottanta i porti erano separati dalle proprie città. Pensate a Genova, Napoli, Palermo ed un po' a tutti i grandi porti delle città storiche. Ma si trattava anche di una separazione dal punto di vista giuridico, amministrativo, istituzionale; cioè i piani regolatori portuali li facevano solo coloro che gestivano i porti, e non avevano nessuna attinenza e collegamento con il territorio. Oppure esattamente il contrario. Quindi una visione statica, da bene da tutelare, totalmente scollegata, anche perché i porti erano visti solo come un luogo di movimentazione mercantile di merci, un luogo dove si cambiava semplicemente la modalità di trasporto delle merci: concezione che, per un lungo periodo di tempo, aveva reso comprensibile questa visione. Io credo che dal dopoguerra in poi, col graduale accrescimento della consapevolezza della necessità di far crescere una logistica sempre più intermodale, anche questo Paese avrebbe dovuto attuare politiche conseguenti. Ma ciò non è accaduto fino quasi ai giorni nostri.

Che cosa è cambiato ad un certo punto? Lo dico qui perché, giustamente, si ragionava anche ieri delle opere utili ed inutili realizzate in questo Paese. Una delle più grandi opere inutili realizzate nel Mezzogiorno d'Italia, cioè la predisposizione delle infrastrutture che avrebbero dovuto ospitare il quinto centro siderurgico a Gioia Tauro, dopo 20 anni è stata utile per fare il primo e più grande porto di transhipment italiano nel Mediterraneo, per cogliere i traffici dal Far East al Nord Atlantico. Ci sarebbe, consentitemi, tanto è sabato mattina, da fare una battuta: "speriamo che fra trenta o quarant'anni, se mai sarà realizzato, sia utile anche il ponte sullo stretto".

Lo dico perché la questione della programmazione e della scelta delle opere da realizzare è passata, per quanto riguarda tutta la materia delle infrastrutture nodali dello sviluppo della intermodalità, da quella visione ad un'altra visione. Voi vi ricorderete che già negli anni '80 fu fatto un piano generale dei trasporti che non fece mezzo passo in avanti. Poi il legislatore agli inizi degli anni '90, fra il '92 il '94, capì che stava succedendo qualcosa nel mondo: i traffici, la globalizzazione che si sviluppava ulteriormente e cominciava a dare i primi segni di quell'esproprio di sovranità nazionale, anche dal punto di vista fiscale, che imponeva un modo nuovo di ragionare sulla collocazione dei singoli paesi o dei singoli distretti industriali rispetto a questo straordinario fenomeno che ha visto per più di dieci anni nello stesso momento la crescita del commercio e la crescita dei traffici intorno al doppio del Pil di ogni Paese europeo. È stato come sappiamo un fatto di straordinaria importanza che, all'inizio degli anni '80, Francia, Spagna e Germania capirono e colsero; mentre noi svilupparamo la società edonistica e yuppistica, loro fecero le infrastrutture per cogliere questi nuovi fenomeni. Noi non le facemmo e rimanemmo indietro. Si dette così una mano alla crescita del debito pubblico che dall'inizio del 1982-83 passò dal 25% sul Pil al 90% del Pil. È del '94 la prima legge che liberalizza un mercato: la legge 84. Dico liberalizza perché noi decidemmo di non privatizzare i porti ma di liberalizzare il commercio nei porti, mantenendo allo Stato la potestà di pianificare, programmare, promuovere, sviluppare, controllare: nacquero così le Autorità Portuali, enti di natura

giuridica pubblica, ma non enti economici, che avessero la “trasparenza” del pubblico e la “snellezza” del privato. In questi ultimi due o tre anni si è cercato di ricondurle sotto un’idea di pubblica amministrazione, statica com’era prima della legge 84 del 94’, riducendo la flessibilità dello strumento; e qui abbiamo la risposta alla domanda che faceva il professore Marinelli. Con quella legge fu deciso di pianificare in rapporto al territorio e al settore, di fare un piano operativo triennale approvato dal Ministero vigilante (non più Ministero Superiore), di sviluppare l’autonomia finanziaria delle Autorità Portuali che consentisse l’utilizzo di risorse per investimenti sottraendole alla fiscalità generale. Ma d’altra parte non si poteva nascondere il fatto che l’Unione Europea stava ponendo limiti giusti e seri agli interventi pubblici sulle opere infrastrutturali che servivano poi all’attività dei privati (i famosi aiuti di Stato alle attività private), che avrebbero portato dopo qualche anno al libro verde e al libro bianco e al principio di fondo di chi usa e paga le infrastrutture. Quindi c’era bisogno di questa autonomia perché una parte della ricchezza che il porto produceva potesse essere reinvestita a prescindere da quelle che erano le politiche nazionali fiscali rispetto a ciò che la globalizzazione stava modificando radicalmente. Questo percorso virtuale e virtuoso è andato avanti per otto-nove anni durante i quali i porti italiani hanno recuperato dodici punti sul Nord Europa e tutti i porti italiani senza cannibalismo fra loro hanno sviluppato i traffici in tutti i comparti.

Qui c’era un nodo rispetto alle problematiche che venivano poste ieri ed anche questa mattina: perché c’è empirismo o che cos’altro, nelle valutazioni che precedono la realizzazione di un’opera? Io credo che sia giusto mantenere un equilibrio fra un Governo dei settori strategici, dal punto di vista dei trasporti e della logistica, che veda il protagonismo anche degli Stati nazionali in sede comunitaria, quindi una sorta di politica settoriale e di capacità di promozione di un sistema complesso; al fianco però di una capacità di programmazione nell’uso del territorio, e quindi di ciò che serve a sviluppare la rete europea complessiva, partendo da ciò che serve anche al territorio in cui si colloca l’infrastruttura (es: il porto); tant’è vero che fatto il piano generale dei trasporti e della logistica, dopo pochi mesi dall’insediamento del ministro Lunardi, con Assoporti proponemmo di sederci ad un tavolo e monitorare tutte le città portuali dicendo cosa serve a quei porti rispetto alle ferrovie alle strade e agli interporti. Ci mettemmo lì, in una settimana, Autorità Portuali, Comuni, Regioni, Ferrovie, ANAS e Autostrade, insieme al Ministro e al Ministero, e mappammo tutte le esigenze di ogni realtà portuale ed interportuale di tutto il Paese dicendo, qui manca una strada, una ferrovia, qui un accesso, ecc.

Perché pensavamo che essendo stati inseriti i porti nel piano generale dei trasporti e della logistica e dello SMIT come elementi e nodi delle reti fondamentali, ossia centro della intermodalità nascente e della logistica integrata che doveva essere sviluppata, dovessimo finanziare quei progetti di completamento dei vari nodi che componevano la rete. Individuammo tutto, ma, purtroppo, dopo due o tre mesi il Governo scelse la strada della legge obiettivo.

In questi ultimi tre anni su quattro finanziare solo una ha finanziato i piani dei porti, ed ecco l’altra contraddizione con il circuito vizioso messo in piedi, che rispon-

de al quesito di ieri:” si finanzia l’opera o si finanzia un quadro? La programmazione o la aprogrammazione?”. Mi viene da dire che bisognerebbe programmare la non programmazione attraverso il “controllo” dell’autonomia dei soggetti di pianificazione.

La Corte dei Conti, pochi mesi fa, ha detto che non si possono finanziare i programmi delle Autorità Portuali ma i singoli progetti e il Ministero lo ha accettato.

Nel 1998 si fece una legge di supporto (la 413) agli investimenti dei porti, come dire prodromica all’autonomia finanziaria che ancora non arrivava per un piano di riallineamento infrastrutturale dei porti italiani rispetto al Nord Europa. Per quattro anni si è finanziata, nel 2001 non si è finanziata, nel 2002 si è finanziata, ma i soldi sono arrivati un mese fa con la legge 166 deliberata nella finanziaria del 2002. Ma nel 2001 il decreto di attuazione della legge 388/2000 (413 bis), diceva che questi soldi che il legislatore destina direttamente alle Autorità Portuali (quindi il Ministero fa solo la ripartizione quantitativa) servono per finanziare i programmi che l’Autorità Portuale allega al proprio bilancio in virtù della Merloni, cioè il legislatore volle che si finanziassero i programmi, perché era necessaria l’elasticità di cui si è parlato nella programmazione, anche perché questo scaturisce da un comitato portuale dove è presente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della regione, i rappresentanti del Ministero; quindi ci sono tutti gli organi sia nazionali che territoriali. Questo mix che io ritengo ancora virtuoso, la Corte dei Conti non lo valuta e il Ministero ha accettato questa impostazione: non si finanziano i programmi ma le opere, il risultato sarà blocco di nuove opere e un po’ di problemi per quelle in corso.

Ecco, qui non c’è nulla di scientifico, siamo di nuovo a scelte e valutazioni politiche diverse rispetto a ciò che si era messo in campo e che contraddice nettamente lo spirito, il senso, la lettera e la parola degli obiettivi del piano generale dei trasporti e della logistica. Io credo che sia necessario riprendere questo cammino perché è l’unico terreno sul quale c’è certezza dal punto di vista della ricerca scientifica, accademica, giuridica; per chi opera dal punto di vista economico, gestionale bisogna riprendere il filo di un ragionamento che si è spezzato. Sono infrastrutture che vanno collegate, invece le ferrovie vanno di nuovo per conto loro, le strade vanno per conto loro, i porti ricominciano ad andare per conto loro, ognuno farà quel che è possibile. Ci sono alcuni elementi di contatto ma non sono sufficienti, sono elementi che danno sollievo, ma non creano quella svolta ulteriore che sarebbe necessaria dopo quella importante che abbiamo avuto tra il ‘94 il ‘95 e 2001-02. Abbiamo avuto incrementi negli ultimi otto o nove anni di grande rilievo; abbiamo aumentato del 150% le Autostrade del mare, sono aumentati del 150% il traffico dei croceristi. Siamo a cifre oramai notevoli. Posso chiudere con un paio di dati che riguardano il porto di cui oggi sono presidente, il porto di Napoli: negli ultimi tre anni ha portato i croceristi da 400 a 770.000, i passeggeri nel golfo di Napoli sono oramai 8,8 milioni, secondi solo alla baia di Hong Kong; si capisce così come stride la mancanza totale di autonomia finanziaria rispetto alle ricchezze prodotte ed anzi a questo rinculo neocentralistico che sta venendo. Credo che queste siano le questioni che oggi devono essere affrontate guardando anche a quella straordinaria confusione prodotta attraverso le riforme costituzionali rispetto alla quale non do giudizi sul piano generale, dico solo che era

rimasto a metà strada il problema della competenza sui porti e gli aeroporti e che è necessario fare subito chiarezza. Quando si parlava ieri di federalismo e responsabilità o aiuto ed incentivo al neocentralismo, di rapporto fra la globalizzazione e la crisi della fiscalità nazionale, la risposta deve essere frammentata? Io dico no, perché la risposta frammentata per esempio da parte nostra è la risposta di 20 staterelli verso la globalizzazione e tutti i suoi effetti; ma se allora la risposta è nelle tariffazioni invece che nella fiscalità generale, se un porto che è il nodo della catena logistica strategica della rete addirittura non viene finanziato quest'anno neanche per la ordinaria manutenzione, allora francamente si rischia che da una liberalizzazione con le regole e da una concorrenza regolata si passi ad una cosa che questo Paese in questo settore non aveva scelto e che è una sorta di liberismo sfrenato da chi può-può, che allora deve essere una scelta consapevole che vuol dire vendere i porti, privatizzarli al di là delle forme di liberalizzazione che abbiamo fatto. Io credo che almeno questa sciagura bisognerebbe vedere se ce la evitiamo. Grazie.