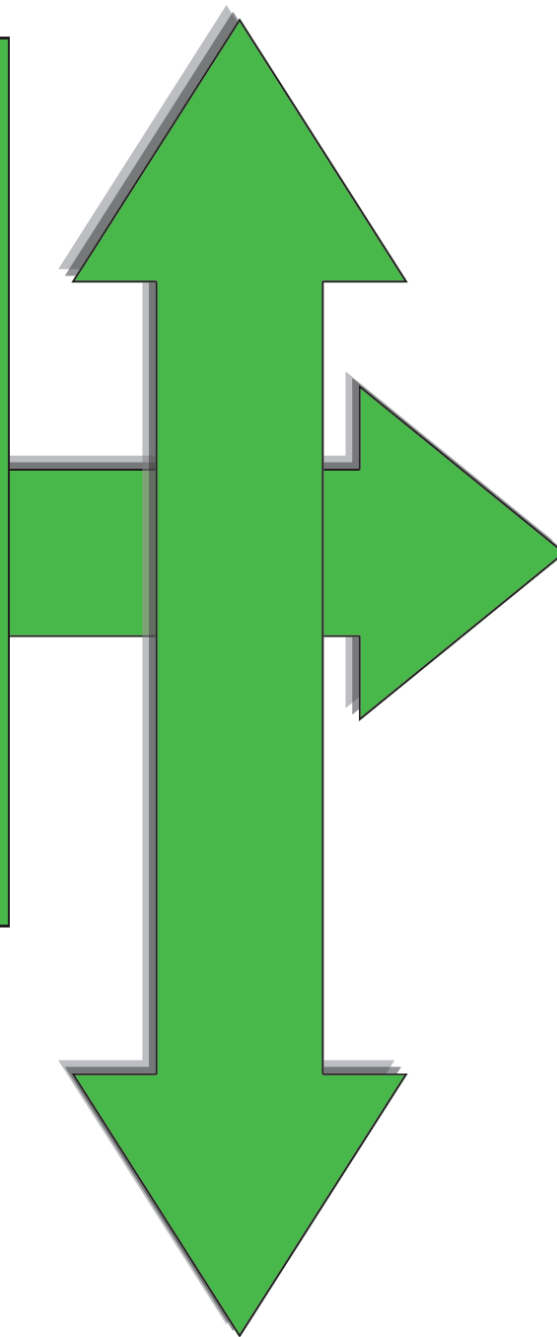


R.E.Po.T.
Rivista di
Economia e
Politica dei
Trasporti



Anno 2016, Numero 2

Rivista Scientifica della Società Italiana di
Economia dei Trasporti e della Logistica



ISSN 2282-6599



“Valore focale della legge” e “economia dell’identità” quali strumenti teorici per l’interpretazione del debole sviluppo dell’interoperabilità fra “Port Community Systems” (PCS) e “portali unici nazionali” nel contesto portuale italiano.

Vittorio Alberto Torbianelli ^{1*}

¹Università degli Studi di Trieste, DEAMS

Riassunto

I “sistemi di comunità portuale” (Port Community Systems–PCS) da un lato e i “portali unici” marittimi (“Single Windows”) gestiti da amministrazioni pubbliche quali Agenzia delle Dogane e Capitanerie di Porto, rappresentano sistemi inter-organizzazione di facilitazione che rivestono notevole importanza nell’ambito delle attività collegate al commercio marittimo. Mediante l’interscambio dati, tali sistemi favoriscono notevolmente le operazioni e i relativi processi amministrativi. E’ acclarato che l’efficacia e il successo di tali sistemi dipenda in misura importante dal loro grado di interoperabilità, in particolare quello fra PCS e portali unici. L’articolo propone alcune chiavi di lettura per interpretare e quindi spiegare le dinamiche di sviluppo abbastanza rallentate dei suddetti sistemi nei porti italiani, e in particolare i diffusi problemi sul piano dell’interoperabilità fra PCS e portali unici che connota il sistema italiano. Per comprendere il fenomeno si propone l’applicazione, fra gli altri, di alcuni principi e concetti teorici tratti sia dalle teorie dei giochi di rete sia dal campo della cosiddetta “economia dell’identità”. Pur essendo il lavoro solamente il primo passo di un possibile e più ampio percorso, l’adozione di tali prospettive analitiche permette già a questo stadio di identificare fondate motivazioni teoriche per affermare che la mancanza di una normativa agente come “riferimento normativo focale” alla Basu costituisce probabilmente una causa rilevante della mancata interoperabilità. L’articolo si conclude con alcune valutazioni e suggerimenti, fra i quali quello della necessità dell’intervento governativo per la definizione di un quadro normativo nazionale contenente non tanto un obbligo ai gestori di integrare PCS e portali unici (obiettivamente difficile da imporre, per motivi tecnici e politici, alla generalità dei casi), quanto quello di condurre almeno percorsi condivisi e formalizzati di valutazione degli effetti dello sviluppo dell’interoperabilità fra PCS e portali unici.

Parole-chiave: IOS, port community system (PCS); single window

* Vittorio Alberto Torbianelli (vittoriot@econ.units.it)

1. Scopo e contenuti dell'articolo

I “sistemi di comunità portuale” (Port Community Systems–PCS) da un lato e i “portali unici” nazionali (“Single Windows”) gestiti da amministrazioni pubbliche rappresentano sistemi inter-organizzazione di facilitazione che rivestono notevole importanza nell’ambito delle attività collegate al commercio marittimo.

L’articolo ha come obiettivo proporre alcune chiavi di lettura per interpretare e quindi spiegare le dinamiche di sviluppo alquanto incerte e rallentate dei suddetti sistemi nei porti italiani, e in particolare i diffusi problemi sul piano dell’interoperabilità fra PCS e portali unici che connota appunto il sistema italiano.

Il paragrafo 2, alla luce dei principali contributi della letteratura sul tema, illustra da una prospettiva generale i caratteri dei sistemi PCS e dei portali unici nazionali, descrivendo anche i tratti e i problemi ancora irrisolti della situazione nazionale.

Il paragrafo 3 introduce le due concettualizzazioni teoriche, tratte dalla letteratura economica e proposte per interpretare, in modo innovativo rispetto alla principale letteratura dedicata al tema, le difficoltà a sviluppare l’interoperabilità fra i sistemi. Si tratta, nello specifico, rispettivamente del concetto di “legge come punto focale” per la convergenza delle aspettative dei diversi portatori di interesse, e di quello di “identità di gruppo”. Nello stesso paragrafo sono spiegati i motivi per i quali sembra effettivamente legittimo e ragionevole applicare i suddetti concetti al campo oggetto di analisi, con alcuni suggerimenti concreti sui possibili contenuti di una norma settoriale avente valore di “punto focale”.

Per completare adeguatamente l’interpretazione causale del faticoso processo di sviluppo dei PCS e dell’interoperabilità con i portali unici nazionali, il paragrafo 4 sottolinea la necessità di affiancare ai fattori interpretativi meno tradizionali, ulteriori fattori riconducibili ai più convenzionali aspetti della gestione strategico del potere monopolistico e dei rapporti principale-agente.

L’articolo si conclude, nel paragrafo 5, con una proposta di sintesi tabellare dei principali fattori causali emersi complessivamente nel corso della disamina e con il riassunto dei suggerimenti di politica così come di possibile approfondimento della ricerca.

2. Premessa di inquadramento: le reti di interscambio informativo e documentale nel settore marittimo e portuale.

2.1 I “portali unici” e i “sistemi di comunità portuale”: le questioni di integrazione.

Nell’ambito del trasporto marittimo, l’interscambio informativo e documentale è un fattore nodale nell’interfaccia mare-terra, sia in termini generali che a livello di singolo porto.

“Portali unici nazionali” (“National Single Window”) e “sistemi di comunità portuale” (“Port Community System–PCS”), basati su tecnologia di informazione e comunicazione (ICT), sono sistemi di interscambio dati “inter-organizzazione” (Inter-Organizational Systems – IOS) tipicamente utilizzati per supportare la trasmissione di informazioni nell’ambito degli operatori e delle amministrazioni, queste ultime localizzate sul lato terra.

La letteratura scientifica in materia di economia, gestione e politica dei trasporti marittimi ha dedicato e continua a dedicare attenzione a tali sistemi, non solo per i

notevoli supporti di “facilitazione” e quindi di “efficienza” che essi potenzialmente comportano per tutti i soggetti coinvolti, ma anche per le varie sfide che pongono i processi di sviluppo di tali sistemi, ad esempio sul piano dei meccanismi di innovazione e delle collaborazioni pubblico-privato e, naturalmente, di reciproca interoperabilità, soprattutto in considerazione della crescente moltiplicazione e sovrapposizione di questi sistemi inter-organizzazione (Keretho, 2016).

Una breve presentazione della questione dei “PCS” e dei “portali unici nazionali” in Italia e della loro (possibile) interoperabilità è necessaria per chiarificare i termini dell’uso di concetti interpretativi.

Il PCS è definibile come una piattaforma elettronica che connette i sistemi multipli gestiti da una varietà di organizzazioni formanti una comunità portuale. Essa è condivisa, nel senso che essa è costruita, organizzata e usata dalle imprese nello stesso settore, nel caso quelle collegate ad una comunità portuale”. Più formalmente, la definizione data dall’Associazione internazionale dei sistemi di comunità portuale (IPCSA) descrive il PCS come una “piattaforma neutrale ed aperta che permette uno scambio intelligente e sicuro di dati fra portatori di interesse pubblico e privati con l’obiettivo di aumentare la posizione competitiva della comunità portuale. Un PCS ottimizza, gestisce e automatizza il porto e i processi logistici attraverso un singolo invio di dati, connettendo catene di trasporto e logistiche” (IPCSA, 2016). Lo sviluppo dei PCS è un fattore di innovazione portuale che coinvolge, come osservato da abbondante letteratura, fattori tecnologici, organizzativi e “ambientali”: l’esemplare caso dello sviluppo di un PCS nel porto di Salonicco, analizzato attraverso la cornice analitica del “sistema di innovazione”, illustra chiaramente come molteplici e complesse siano le sfide (incluse quelle culturali), per armonizzare le posizioni dei vari portatori di interesse, ad iniziare dal fattore “lavoro” (Arduino & al. 2013).

Diverso strumento di particolare rilevanza nell’ambito delle reti di facilitazione in ambito marittimo-portuale è il cosiddetto “portale unico nazionale” (“single window nazionale”). I portali unici hanno anch’essi l’obiettivo di facilitare il commercio e dovrebbero essere in grado, grazie al ricorso ad un’interfaccia informativa e comunicazionale unifica e comune, di trasmettere vari tipi di informazione associandovi tutti i tipi di altri elementi richiesti, essenziali per il perfezionamento delle procedure operative e autorizzative - commerciali in capo a una o più autorità pubbliche (Koh Tat Tsen, 2011). Concretamente si tratta di autorità quali ad esempio l’amministrazione doganale o quella marittima.

Un punto essenziale per la comprensione del valore e delle criticità di questi sistemi innovativi di facilitazione concerne il complesso tema dell’interoperabilità fra PCS e “portali unici nazionali”, problema diffuso a livello mondiale (Keretho, 2013; Keretho 2016) ma di particolare rilievo nel contesto italiano.

Un PCS potrebbe infatti svolgere, in linea teorica, la funzione di “portale unico nazionale” previsto dalle norme, benché questo caso non sia frequentissimo, poiché richiederebbe realisticamente specifiche condizioni, solitamente molto difficili da essere realizzate (ad esempio l’esistenza di un PCS unico per tutti i porti nazionali, situazione non comune in molti paesi ricchi di porti con poteri decentrati, come l’Italia); del resto tale sovrapposizione non è un obiettivo necessario.

Il vero problema è, piuttosto, garantire un ottimale livello di interoperabilità fra i PCS (dei singoli porti) e i portali unici.

In linea di principio, i PCS autonomi possono essere infatti pienamente interoperabili con portali unici nazionali sebbene questo non sia, nel concreto un obiettivo scontato e

facilmente raggiungibile, nonostante l'importanza di questa interoperabilità sia ampiamente riconosciuta.

L'interoperabilità fra PCS e i vari portali unici nazionali è definita come una vera e propria "alleanza strategica" dalla stessa associazione internazionale dei PCS, in quanto fra le funzionalità potenzialmente più utili offerte dai PCS, vi sono proprio lo scambio standardizzato e "controllato" di informazioni e documenti oltre al disbrigo di operazioni relative a procedure gestite da autorità, quali agenzie doganali o autorità marittime.

Il valore di tale interoperabilità è stato oggetto di attenzione scientifica anche in Italia. Si menziona, fra i più significativi e recenti, un articolo focalizzato sul caso del porto di Genova, il quale chiarisce bene il quadro generale nel quale i PCS tendono a svilupparsi positivamente, sottolineando, in particolare, l'importanza dell'interoperabilità fra PCS e portali unici e, più genericamente, quella fra PCS e enti istituzionali, che andrebbero considerati come la prima categoria di soggetti da includere nella rete tecnologica, vicino agli operatori privati (Cepolina & al., 2013).

In Italia, nonostante auspici e raccomandazioni, i "portali unici" nel settore marittimo e portuale si sono sviluppati prevalentemente in modo autonomo e senza sufficiente integrazione con i PCS; in alcuni casi attraverso percorsi molto lenti e incerti caratterizzati oltretutto da una ingente spesa pubblica.

Ne è conseguito, come effetto di ritorno, che lo sviluppo stesso dei PCS è stato ed è tuttora fortemente rallentato: la difficoltà sostanziale (sebbene diversificate da caso a caso) di integrare le "autorità pubbliche" nei PCS è infatti un forte disincentivo allo sviluppo dei PCS stessi da parte delle comunità portuali.

Il timore di una difficile se non impossibile interoperabilità con i portali unici tende infatti a creare aspettative molto negative sull'efficacia dei PCS, in quanto in assenza di integrazione viene di fatto a perdersi uno dei principali potenziali vantaggi dell'interscambio di dati informatizzato, vale a dire l'alleggerimento delle procedure burocratiche richieste dall'amministrazione pubblica, spesso gravose e fonte di duplicazioni e di possibili errori.

E' esemplare, a proposito di barriere all'interoperabilità, l'esempio del PMIS, il portale unico marittimo progettato per gestire, da parte delle Capitanerie di Porto, l'intero "processo nave" nei porti italiani. Il PMIS è il sistema che per legge dovrebbe supportare in Italia "lo scambio di informazioni tra armatori, proprietari, agenti raccomandatori, compagnie o comandanti delle navi e le autorità marittime, le agenzie delle dogane e gli altri uffici interessati", da integrare in futuro con il "Safe Sea Net" (SSN), il sistema al quale è in procinto di essere affidato lo scambio di informazioni sul traffico navale tra i Paesi comunitari, tramite l'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima" (Di Domenico, 2013).

Il PMIS, attualmente non ancora operativo in tutti i porti nazionali, si è addirittura caratterizzato, almeno nella versione originaria, per la sua "chiusura totale" nei confronti di altre interfacce; chiusura riconducibile alle modalità tecniche con le quali il portale unico è stato disegnato e sviluppato. Con le sue regole rigide per l'acquisizione delle informazioni dall'esterno e la sua forma a "schermate" chiuse, il PMIS è stato concepito, di fatto, come un sistema sigillato e risultato sostanzialmente non "interfacciabile"¹, se si escludono limitate e specifiche casistiche quali quella del Porto di Genova, analizzata più oltre.

Va riconosciuto che a confronto del PMIS, altri portali unici nazionali si sono caratterizzati per una maggior apertura all'interoperabilità. E' il caso di quello gestito

dall’Agenzia delle Dogane, apertosi soprattutto negli ultimi tempi grazie al progressivo affermarsi, all’interno dell’Agenzia delle Dogane stessa, di una crescente percezione del valore dell’integrazione, benché anche in questo caso il percorso sia ancora da perfezionarsi.

Certamente il deficit di interoperabilità nel settore marittimo portuale non è un fenomeno solamente italiano. Nel già citato caso del porto di Salonicco, l’integrazione nel PCS dei poteri amministrativi (amministrazione doganale) risulta essere sostanzialmente fallita per persistenti motivi definiti “di ordine culturale”. La ricerca conferma anche in questo caso che la debole integrazione fra PCS e sistemi controllati da autorità chiave (gestiscano o meno un portale unico nazionale) riduce notevolmente le potenziali ricadute positive dei PCS e, di conseguenza, il tasso di diffusione e sviluppo delle stesse e la qualità finale dei servizi di PCS, visto che ad una minore utilità tende a corrispondere, di principio, una minore disponibilità all’investimento.

2.2 Le relazioni intersoggettive e il coordinamento: i ruoli dell’Autorità Portuale”: e dei gestori dei “portali unici”.

Per comprendere meglio le problematiche dell’interoperabilità fra PCS e portali unici è utile dedicare attenzione ad un ulteriore fattore essenziale, vale a dire le “relazioni fra le organizzazioni” e i modelli del relativo coordinamento.

Che, in generale, le relazioni intersoggettive (così come il livello di fiducia e conoscenza) siano centrali nello sviluppo delle tecnologie di comunicazione ed informazione nel settore logistico, compreso quello dei porti, è ben evidente alla letteratura più recente, che riconosce agli aspetti organizzativi culturali relativi alle “reti relazionali” importanza nevralgica per la competitività e la creazione di valore.

Riguardo ai PCS è da sottolineare quanto sostiene l’associazione internazionale dei gestori di PCS in tema di aspetti relazionali: la presenza di “leader” neutrali capaci di “riunire” la comunità intera agendo nell’interesse di tutti, il ricorso ad “ambasciatori” capaci di aumentare la confidenza e la fiducia, la definizione chiara di un modello legale e finanziario funzionante come un “broker onesto e fidato”, una comunicazione ricca e a due vie con i portatori di interesse sono tutti considerati fattori primari di successo nel mondo dei PCS, in quanto permettono di stabilire una rete fiduciaria fra soggetti, favorendo la creazione di una consapevolezza diffusa e di una visione comune in merito ai benefici del sistema (EPCSA, 2014; IPCSA 2016).

Come esempio, nel già citato studio sullo sviluppo del PCS del porto di Salonicco, si evidenzia come la leadership e il “ruolo di coordinamento” svolto dall’Autorità Portuale abbia permesso la diffusione della fiducia e quindi il progresso del progetto, pur in un ambiente difficile come quello del porto greco. Il positivo ruolo di “orientamento” da parte delle Autorità Portuali è una considerazione presente anche in altri lavori (De Martino & al., 2013).

Sono pertanto certamente condivisibili le raccomandazioni di ricerche quali quelle dedicate ai casi di Salonicco e di Genova, che, ai fini dello sviluppo dei PCS, individuano nelle Autorità Portuali i soggetti promotori e gestori più indicati per stimolare non solo la “convergenza” e la “fiducia” (neutralità) ma anche un processo di “valutazione dei possibili impatti e vantaggi” da parte degli altri portatori di interesse in relazione allo sviluppo delle reti di IT e più specificamente dei PCS.

Tuttavia ai fini del presente articolo, parlando di Autorità Portuali, sono necessarie due notazioni per sgombrare il campo da equivoci.

La prima è che non si desidera, nel presente articolo, affrontare specificamente il tema di quale sia il modello migliore (e con esso l'ente più adatto) per il coordinamento locale dei soggetti del PCS. Va a proposito ricordato che l'affidamento dello sviluppo all'Autorità Portuali, per quanto generalmente riconosciuto come molto positivo, non è infatti l'unica possibile, dal momento che sono immaginabili anche coordinamenti privati o di altri enti pubblici. Le considerazioni che si svolgono nel seguito sono dunque applicabili, almeno astrattamente, a qualunque modello di coordinamento del PCS, sia o non sia quello di una autorità portuale.

La seconda è che la presenza di un coordinatore locale del PCS (qualunque esso sia) che agisca come “broker onesto e fidato” rischia di per sé di non essere comunque sufficiente: un buon coordinatore locale potrebbe rivelarsi efficace nel generare “integrazione” esclusivamente fra i soggetti strettamente appartenenti alla comunità portuale locale, mentre, come visto, il fattore integrazione risulta particolarmente critico in relazione ai soggetti istituzionali esterni alla “comunità portuale” quali sono, appunto, i gestori dei “portali unici nazionali”, quali (in Italia) l'Autorità Marittima (le Capitanerie di Porto) e l'Autorità Doganale,

Tali soggetti, i quali agiscono applicando norme, prospettive e standard “nazionali”, non possono essere integrati dai PCS locali se non nell'ambito di processi profondi definiti a vasta scala, e non a quella portuale: questo perché, per insufficienza di potere, è molto complesso attivare, da parte del porto stesso (soprattutto qualora non si tratti di un porto “leader” a livello nazionale), processi istituzionali capaci di ridisegnare plasticamente i modelli dei rapporti inter-istituzionali, in particolare con le istituzioni di ampia dimensione (Notteboom et al., 2013).

3 I concetti teorici utili a interpretare il contesto dell'integrazione fra PCS e portali unici: legge come punto focale e l'economia dell'identità

3.1. Il principio della legge come punto focale

3.1.1 La teoria del punto focale secondo l'economista Basu

Nel precedente paragrafo introduttivo sono stati delineati i termini essenziali della questione della difficile interoperabilità fra PCS e portali unici.

Il fine del presente paragrafo è invece comprendere se, e in quale misura, alcuni concetti teorici generali elaborati dalla ricerca economica (ma sinora non utilizzati in letteratura per analizzare la questione dell'integrazione fra PCS e portali unici), possano risultare utili, sul piano logico, a spiegare causalmente almeno una parte delle difficoltà di tale integrazione. Avvalorare o meno l'applicabilità di tali concetti potrebbe risultare utile per i decisori che potrebbero, sulla scorta di un quadro teorico arricchito di elementi nuovi, riconsiderare le politiche ottimali per PCS e portali unici, con approcci e soluzioni più efficaci per i problemi esistenti.

La rassegna di “concetti utili” che qui si propone parte dal principio teorico del “significato focale della legge”, così come definito dall'economista Kaushik Basu (Basu, 2000).

Secondo Basu, la norma giuridica può funzionare come un “punto focale” nell'ambito di decisioni interrelate da parte di soggetti plurimi, in quanto, pur non alterando il

modello del gioco intersoggettivo, ne modifica tuttavia l'esito finale, introducendo nuove aspettative sul comportamento altrui.

E' noto infatti che, nella teoria dei giochi, quello che appare razionale per un soggetto può dipendere da quello che è considerato razionale per l'altro, con un "rapporto di regressione infinito" incapace, in sostanza, di generare soluzioni ottimali sul piano sociale.

Per contro, una norma capace di stabilire un punto focale, con gli effetti propri di un equilibrio di Nash (tale dunque da risultare soddisfacente per tutti i soggetti), può costituire un efficace incentivo ad una soluzione economicamente ottimale, altrimenti non raggiungibile sul piano del "mercato" (Basu, 2011).

3.1.2 Norma focale e questione dell'esistenza di un ottimo "cooperativo"

Che in Italia non esista una norma avente tratti propri di una "norma focale" sull'interoperabilità fra PCS e portali unici nazionali è abbastanza evidente; altra cosa è tuttavia verificare la tesi secondo la quale una norma di tal specie risulterebbe utile.

A tale scopo sarebbe necessario studiare più analiticamente i termini del "gioco" intersoggettivo (e dei connessi "equilibri di Nash"), partendo da una disamina approfondita, caso per caso, dei possibili vantaggi e svantaggi e sulla loro ripartizione fra i vari soggetti. Questo, in particolare, per verificare se e come i soggetti pubblici, gestori di "portali unici" (ad esempio il Corpo delle Capitanerie di Porto), potrebbero effettivamente raggiungere nel gioco, grazie all'opzione "cooperativa" (interoperabilità) una posizione almeno "non svantaggiosa" rispetto alle alternative non cooperative.

Meno dubbi esistono invece sul fatto che l'integrazione comporti un vantaggio sostanziale per gli utenti del PCS a livello della comunità portuale.

Il tema dei vantaggi dei gestori dei portali unici si presenta comunque delicato: sul piano astratto la "Pareto-efficienza" e quindi la preferibilità della soluzione "integrata" risulta del tutto evidente, poiché non sembra difficile dimostrare che le autorità gestrici dei portali unici potrebbero godere, in caso di cooperazione, non solo degli stessi livelli di qualità e certificazione del dato disponibili senza l'integrazione ma addirittura, in molti casi, di ulteriori opportunità di riduzione di costi e ottimizzazioni nella qualità del dato, collegati ai miglioramenti attesi nell'interfaccia "amministrativa" supportata dall'integrazione. E' noto, tuttavia, sul piano concreto, che al di là dei "vantaggi e svantaggi" razionalmente identificabili, ve ne potrebbero essere alcuni di difficile identificazione, collegati a funzioni di utilità soggettive di vario tipo, non pienamente collimanti con quelle ritenute generalmente proprie dell'istituzione.

3.2 L'economia dell'identità: e le possibili implicazioni sull'integrazione fra PCS e portali unici

La "natura intrinseca" delle preferenze dei gestori dei portali unici (solitamente autorità pubbliche) è un ulteriore aspetto meritorio di attenzione perché da essa dipende anche la propensione alla strategia cooperativa.

A proposito, è possibile chiamare in causa una seconda categoria teorica elaborata dalla ricerca economica, utile alla comprensione dei fenomeni di cui ci si sta occupando, vale a dire quello di "gruppo identitario".

Nel contesto dell'interscambio di dati nel settore marittimo sono spesso protagonisti soggetti pubblici (l'Autorità Marittima detentrica del PMIS è un caso esemplare, ma si

potrebbe citare anche l’Agenzia delle Dogane) dotati non solo di una certa autonoma “potestà di imperio”, sia nella loro dimensione nazionale unitaria sia a livello di singola capitaneria o sede locale, ma anche di marcati fattori identitari di gruppo.

Tali fattori identitari, come ben individuato da Akerlof e Kranton, costituiscono, nel quadro teorico dell’“economia dell’identità, elementi essenziali nella definizione dei comportamenti delle organizzazioni, anche quando esse hanno obiettivi di natura economica. L’influenza dell’identità di gruppo tende ad essere particolarmente avvertibile qualora – come notano i due autori - l’identità prevalente sia riconducibile al senso della “missione” o a modelli tipici dei corpi ed enti organizzati per finalità di controllo e di ispezione, con formule ispirate al modello militare (Akerlof e Kranton, 2010). E’ abbastanza palese che corpi quali le Capitanerie di Porto e l’Autorità Doganale (quantunque in misura minore) possiedano tratti di “gruppo chiuso” di tal genere.

A riprova della tesi che il “senso della missione” ispirata al modello militare sia rilevante nel definire le preferenze di alcuni gestori di portali unici potrebbe essere citato il fatto che la “difesa delle prerogative” che ha caratterizzato – come ben sanno gli addetti ai lavori – la posizione dei gestori di portali unici nei confronti di tentativi di migliorare l’interoperabilità con i PCS, spesso si rifà ad argomenti retorici tipici del corpo chiuso.

Nell’ambito della valutazione di una possibile integrazione, la cultura del corpo chiuso contribuisce probabilmente in misura sostanziale ad attribuire, nelle percezioni e quindi nelle scelte, molto peso agli svantaggi dell’integrazione. Da qui, la posizione tendenzialmente incline, da parte dei gestori di portali unici, all’opzione di “non interscambiare”, richiamandosi (come spesso avviene) a giustificazioni – probabilmente più formali che sostanziali - connesse al generico tema della “qualità del dato” e quindi della “sicurezza”.

Va infine considerato che il fattore “identitario” può avere effetti negativi anche dal lato della comunità portuale, per quel che concerne il livello di “fiducia”: la percezione (il più delle volte totalmente ingiustificata sul piano tecnico) di alcune categorie di operatori di essere potenzialmente oggetto, attraverso i dati immessi nei sistemi, di controllo occulto da parte degli stessi gestori di portali unici può spingere anche i membri privati della comunità portuale a non costituire pressioni per la realizzazione dell’integrazione informatica e quindi, indirettamente, neppure del PCS.

3.3. Prime indicazioni di politica e l’occasione persa della “riforma portuale 2016” per la posizione di una “norma focale” sui PCS.

3.3.1. La mancanza e l’opportunità di una “norma focale”

Benché sia necessario proseguire le ricerche sui fattori ostativi all’interoperabilità fra portali unici e PCS, anche per accertare l’effettiva incidenza di mancanza di norma focale e fattori identitari, sembra tuttavia difficile negare – come già accennato – che in Italia sia assolutamente mancata fino ad ora una norma focale, generale e sovra-ordinata rispetto ai diversi soggetti in gioco, capace di definire nitidamente i pilastri di una interoperabilità piena e aperta fra portali unici nazionali e i sistemi di PCS.

Che sia il livello del governo (con lo strumento legislativo ordinario) ad essere chiamato a svolgere un ruolo centrale nel costruire i quadri nei quali sviluppare quelli che possono essere definiti come “accordi di interoperabilità” fra i sistemi inter-

organizzazione è materia ormai acclarata a livello globale (Keretho, 2016); in Italia, tuttavia, l'impulso governativo è da giudicare complessivamente alquanto debole.

Certamente, anche in Italia vi sono stati tentativi di coordinamento da parte del governo, quali l'attivazione a livello ministeriale, tavoli di confronto fra gli amministratori di portali unici e i porti, rappresentati a livello di associazione nazionale. Tuttavia, il semplice incontro fra le parti, senza chiare regole per l'implementazione, non ha portato fino ad ora ad esiti significativi.

Inoltre, neppure alla perdurante attenzione governativa verso gli investimenti informatici nell'ambito del progetto della "Piattaforma logistica digitale nazionale", sembra al momento associata una sufficiente lucidità nella definizione del ruolo e del valore atteso della piattaforma logistica digitale proprio in relazione alle piattaforme PCS e ai portali unici (tema dell'interoperabilità), in assenza di regole chiare e precise per la reciproca integrazione verticale.

La Piattaforma logistica digitale nazionale è peraltro citata anche nel recente Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, assieme ad altre, fra le piattaforme informatiche non sufficientemente integrate (MIT, 2015)².

3.3.2 L'occasione persa della riforma portuale 2016

Questa mancanza, in Italia, di una "normativa focale" è stata implicitamente richiamata anche da posizioni espresse recentemente da alcune Autorità Portuali.

Per tutte, è esemplare la critica espressa nel 2014 da un portavoce dell'Autorità Portuale di La Spezia nei confronti del mancato inserimento, nelle bozze di documenti governativi strategici per il settore portuale, di qualunque riferimento ai temi dell'interoperabilità lato mare e, in particolare, alle relazioni con il portale unico dell'autorità marittima (PMIS) e all'integrazione PMIS/PCS nonché all'integrazione e interoperabilità tra portale unico marittimo e portale unico nazionale doganale (Autorità Portuale di La Spezia, 2014). Sembra di poter desumere implicitamente nella critica, del tutto condivisibile, che dovrebbe essere proprio una fonte normativa di alto livello a svolgere il ruolo di "punto focale, per la forza esercitata nei confronti di soggetti (ad iniziare dai gestori di portali unici) caratterizzati solitamente da notevoli margini di autonomia e libertà.

In quest'ottica, appare effettivamente come un'occasione persa il fatto che la recente "riforma" della Legge Portuale, entrata in vigore nel corso del 2016, non abbia effettivamente affrontato il tema. Approfittando dell'alto valore di indirizzo e riformatore della nuova "legge portuale" si sarebbe potuta promuovere adeguatamente il principio dell'integrazione fra i sistemi, affrontando, fra le altre cose, gli aspetti anti-collaborativi dell'identità di alcuni corpi e riducendo in tal modo atteggiamenti "ostruzionistici".

In aggiunta, una tale norma, qualora opportunamente disegnata nei contenuti relativi agli "standard" di integrazione (dei quali si dirà nel seguito), avrebbe potuto costituire una occasione unica per definire al livello delle nuove "comunità di sistema portuale" l'assetto che un PCS dovrebbe possedere per dispiegare effettivamente al meglio il potenziale di tale strumento.

Si sarebbe forse evitato in tal modo, per le nuove autorità di sistema portuale, quello che è frequentemente successo fino ad oggi in diverse comunità legate ad Autorità Portuali", con lo sviluppo di piattaforme informatiche prive dei caratteri di vero e proprio PCS.

3.3.3. I contenuti possibili di una norma focale per l'interoperabilità

Immaginando di poter comunque prima o poi intervenire attraverso lo strumento della norma ordinaria, è utile tentare di definire il possibile contenuto e i limiti di tale norma.

In linea di principio, una norma sovraordinata in materia di interoperabilità dovrebbe contenere solo alcuni strumenti, per quanto ben precisati, di indirizzo; sarebbe infatti scorretto varare, al livello legislativo, provvedimenti coercitivamente rigidi e dettagliati, che risulterebbero inutili o addirittura dannosi in un campo dove non solo le situazioni sono comunemente diversificate da porto a porto, ma l'aspetto della collaborazione e dell'adattamento reciproco è ovunque essenziale.

Pertanto, anche in armonia con quanto sostenuto dalla letteratura in merito al ruolo dei governi nella promozione dell'interoperabilità dei portali unici, una tal norma per svolgere la propria funzione di punto focale dovrebbe contenere:

- a) la definizione di un obiettivo generale di interoperabilità a livello nazionale (e eventualmente, in prospettiva, anche a livello internazionale), con l'individuazione dei portali unici da integrare nei PCS;
- b) una cornice di standard tecnici di interfaccia obbligatori;
- c) i principi base per gli accordi-quadro nei quali realizzare, da caso a caso, la collaborazione fra le organizzazioni.

Un ulteriore contenuto possibile, benché accessorio, potrebbe essere l'obbligo di sviluppare formali valutazioni socializzate (es. analisi costi-benefici, ecc.) a livello di comunità portuale, per fare emergere i benefici (e i problemi) dell'interoperabilità potenzialmente conseguibili da ciascun soggetto, inclusi, naturalmente, i gestori dei "portali unici".

Scala e modalità di costruzione dei percorsi di interoperabilità sarebbero naturalmente da definire a valle della norma-quadro, seguendo una filosofia per la quale l'attività degli enti centrali governativi si dovrebbe focalizzare sulla definizione degli standard da un lato e sulla facilitazione dei complessi processi di accordo fra le parti e di implementazione operativa dell'integrazione dall'altro.

Affrontare con delicatezze e lungimiranza la tematica dello standard di interoperabilità è fondamentale, essendo quest'ultimo, fra le altre cose, un potenziale generatore di conflitti fra interessi differenti. Fra gli impatti positivi di uno standard riconducibile alla norma vi sarebbe quello di venire incontro ad un'esigenza fondamentale e legittima dei gestori di portali unici nazionali, vale a dire quella di trattare con i singoli PCS su basi omogenee, evitando in tal modo rapporti troppo "individualizzati" in ogni porto, con insostenibili costi di transazione e inaccettabili livelli di indeterminatezza.

La chiara definizione di uno standard di interfaccia potrebbe anche risolvere, fra le altre questioni specifiche, le controversie sulla "qualità" (o sull'"ufficialità") del dato, spesso richiamate da parte dei gestori di portali unici a giustificazione della scarsa propensione all'interoperabilità.

Lo standard di interoperabilità spingerebbe presumibilmente anche i gestori di PCS a evolversi, innalzando la qualità e il potenziale funzionale dei PCS, molti dei quali, attualmente, offrono funzioni alquanto modeste e limitate.

Oltre allo standard di interoperabilità, la norma dovrebbe anche introdurre uno standard comune per i "modelli di accordo" sul processo di integrazione: questo

faciliterebbe le modalità pratiche di adesione alla normativa quadro, evitando la proliferazione di situazioni diversificate non solo sul piano tecnico ma anche su quello relazionale.

In merito allo specifico cenno all'opportunità di richiedere formalmente analisi costi-benefici socializzate, si sottolinea come l'avvio di un percorso obbligatorio e formalizzato di valutazione, mirato non solo al "riconoscimento" reciproco delle identità e alla crescita della fiducia, ma ad un tentativo di descrivere e quantificare, caso per caso, degli effetti dell'integrazione fra portali unici e PCS costituirebbe concretamente, un passo indispensabile (secondo quanto insegnato dai principi dell'"economia dell'identità") per la modifica in senso cooperativo delle aspettative nell'ambito dei rapporti intersoggettivi.

Non sembra invece di alcuna utilità inserire nella norma indicazioni su quale debba essere obbligatoriamente il modello proprietario o gestionale dei PCS: dovrebbero essere evitate ad esempio regole che definiscano per forza le "Autorità Portuali" come i soggetti istituzionalmente chiamati a sviluppare e gestire i PCS, anche se la gestione da parte delle "Autorità Portuali" potrebbe comportare effettivamente facilitazioni nei processi di convergenza e integrazione. Una buona definizione di standard di interoperabilità e di accordo fra soggetti, unitamente a quadri efficaci di implementazione, potrebbero bastare a lanciare adeguatamente processi di sviluppo adeguati dei PCS senza intaccare la libertà delle singole comunità portuali di definire i modelli gestionali del proprio PCS.

4 Ulteriori possibili prospettive interpretative.

A corollario di tutto quanto affermato in precedenza, va aggiunto che le "aspettative di gioco" collegate alla mancanza di un "punto focale", nonché i fattori collegati all'identità di gruppo non esauriscono certamente il novero delle cause del debole sviluppo dell'interoperabilità fra PCS e portali unici.

Per completare la spiegazione del fenomeno si può legittimamente ricorrere ad ulteriori categorie causali, per certi versi più convenzionali, elaborate dalla teoria economica.

E' ragionevole per esempio chiamare innanzitutto in causa fattori collegati alle forme di mercato (e alle connesse fattispecie di "fallimenti") che caratterizzano i mondi dei PCS e dei portali unici, e quindi al tema della gestione strategica del potere monopolistico – compreso quello particolare del monopolista pubblico, con annesse questioni di "inefficienza X" e quindi di sovra-costi.

A questo tema primario si riallaccia direttamente quello dei rapporti "principale-agente", richiamante aspetti di asimmetria informativa o, più genericamente, di "prigionia del regolatore" che, idealmente, può estendersi fino ad aspetti collegati al potere dei gruppi di interesse collegate alla fornitura industriale dei sistemi tecnologici.

Concretamente, si pensi ai possibili obiettivi impliciti delle imprese coinvolte come fornitrici dei sistemi tecnologici: queste hanno interesse a sviluppare "barriere all'entrata" nei confronti di potenziali concorrenti (ad esempio altri fornitori di PCS) interni al settore dell'IT, tendendo dunque ad approfittare del privilegio di essere fornitori monopolistici de-facto. Ciò accade soprattutto, qualora tali imprese siano controllate, come avviene effettivamente in certi casi, da capitale pubblico. Non sono da

escludere, in questo caso, possibilità di influenza non solo sulle specifiche scelte del committente ma anche su quelle più generali di allocazione della spesa pubblica.

Pur senza voler giungere a conclusioni affrettate su casi specifici, si dovrebbe ad esempio analizzare, con le tecniche appropriate all'analisi dei poteri dei gruppi di interesse (Woll, 2006), se si tratti di pura coincidenza il fatto che i limitati casi di "interoperabilità locale" fra PCS e portali unici si siano realizzati proprio in porti nei quali il fornitore del PCS è parte dello stesso gruppo industriale del fornitore della piattaforma informatica del portale unico³.

Benché le questioni ora richiamate abbiano natura completamente diversa da quelle centrali trattate dal presente articolo, è possibile che la predisposizione di una "norma focale" potrebbe svolgere, almeno parzialmente, una funzione efficace nel ridurre alcuni "fallimenti" del mercato (o del non mercato), quali lo scarso interesse, per motivi strategici, da parte di alcuni fornitori di tecnologia dei portali unici a interagire con altri gestori di PCS.

5 Conclusioni e raccomandazioni

A chiusura di quanto delineato, e prima di giungere alle conclusioni e alle raccomandazioni, la Tavola 1, tenta una sintesi dei concetti richiamati nel testo nel tentativo di interpretare i processi di sviluppo dei PCS in relazione all'integrazione con i portali unici.

La tavola cerca in particolare di sintetizzare il modo con il quale i fattori, fra i quali la "mancanza di norme con carattere di punto focale" e i problemi generati dall'"identità di gruppo", nonché gli ulteriori elementi riconducibili (in senso lato) al campo dei "fallimenti del mercato", potrebbero determinare indebolimento dei processi di sviluppo e di interoperabilità dei PCS, individuando anche i soggetti coinvolti.

In conclusione, è certamente vero che un'analisi logico-intuitiva e non approfondita con specifici casi-studio, come quella presentata, richiederebbe, per provare le tesi proposte, ulteriori e più specifiche analisi, dedicate ad esempio a singoli portali unici e a specifici casi portuali.

Pur tuttavia, sembra sin d'ora possibile affermare, in primo luogo, che vi sono numerosi elementi logici e fattuali per sostenere che l'adozione di strumenti analitici e concettuali innovativi quali "il significato di punto focale della legge" e gli effetti dell'identità di "gruppo chiuso" potrebbe essere fruttuosa per interpretare, con gli strumenti del sapere economico, le difficoltà emerse in Italia nei processi reali di sviluppo dei PCS e dell'interoperabilità fra PCS e portali unici. Appare quindi sensato sottoporre all'attenzione e alla valutazione più approfondita dei decisori l'ipotesi di introdurre una norma focale capace di definire obiettivi e standard applicabili su larga scala all'interfaccia dati e ai modelli di accordo intersoggettivo, nonché di obblighi alla valutazione formale "socializzata" degli impatti.

Tavola 1 – Interoperabilità fra PCS e portali unici delle amministrazioni: sintesi dei possibili fattori di influenza alla base delle difficoltà di sviluppo.

<i>Possibili fattori di influenza</i>			
	<i>Mancanza di norma sull'interoperabilità come "punto focale".</i>	<i>Questioni di "identità di gruppo".</i>	<i>Altri fattori legati, in senso lato, a "fallimenti del mercato".</i>
<i>Fenomeni e effetti sul lato dei gestori di PCS e delle comunità portuale.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Incertezza sulla convenienza economica e operativa dell'investimento da parte della comunità portuale in caso di non interoperabilità. • Possibile disincentivo alla razionalizzazione dell'architettura del PCS (con posizioni di chiusura rispetto a ragionevoli esigenze qualitative richieste per l'interoperabilità). 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibili timori, nei soggetti della comunità portuale, di uso occulto da parte delle amministrazioni gestrici di portali unici sui dati inseriti in piattaforme interoperabili (elemento di sfiducia legato a diverse identità di gruppo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Avversione all'interoperabilità da parte di fornitori di PCS che sono allo stesso tempo fornitori di tecnologia per i portali unici nazionali, come barriera strategica all'entrata verso fornitori di PCS concorrenti e estranei all'offerta tecnologica per i portali unici nazionali.
<i>Fenomeni e effetti sul lato dei gestori del portale unico nazionale (amministrazione pubblica).</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alta complessità a definire, nel rapporto con i gestori dei PCS, standard di interfaccia unificati per ridurre i "costi di transazione" generati, per il gestore del portale unico, dalla molteplicità di "PCS interlocutori". 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura del "corpo chiuso": idea del mantenimento, dell'autonomia funzionale e dell'indipendenza (formale) da dati altrui, per ragioni di "sicurezza" e di "affermazione di ruolo". • Scarso interesse dei gestori di portale unico per i vantaggi conseguibili dall'integrazione rispetto ai valori percepiti correlati all'identità di "corpo chiuso". 	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse, da parte dei fornitori tecnologici dei portali unici nazionali dotati di potere monopolistico, a mantenere il maggior controllo possibile su scelte e caratteri dell'investimento. • Possibili pressioni si decisori a promuovere sistemi ridondanti in relazione ad interessi economici di gruppi di pressione.

Fonte: elaborazione dell'autore

In secondo luogo, focalizzarsi sugli aspetti appena richiamati potrebbe costituire una occasione proficua per allargare l'analisi causale – fino ad oggi piuttosto trascurata - all'intero arco delle possibili variabili interferenti sullo sviluppo e l'interoperabilità dei PCS, comprendendo dunque fattori appartenenti ai più tradizionali campi concettuali riconducibili alle "forme di mercato" ai rapporti di potere "principale-agente", fino a considerare quelli riconducibili ai rapporti fra politica e gruppi di pressione.

Vista la loro importanza come elementi innovativi e le ingenti risorse pubbliche che vi si spendono, i sistemi di facilitazione del commercio per la portualità italiana sembrerebbero effettivamente meritare una analisi attenta e ampia di questa natura.

Riferimenti bibliografici

- Akerlof G.A., Kranton R.E. (2010), *Identity Economics. How our identities shape out our work, wages, well-being*, Princeton University Press, Princeton.
- Arduino G., Aronietis R., Crozet Y., Frouws K., Ferrari C., Guihéry L., Kapros S., Kourounioti I., Laroche F., Lambrou M., Lloyd M., Polydoropoulou A., Roumboutsos A., Van de Voorde E., Vanelslander T. (2013), How to turn an innovative concept

- into a success? An application to seaport-related innovation, *Research in Transportation Economics*, 42, pp. 97-107.
- Autorità Portuale di La Spezia (2014), Osservazioni dell'Autorità Portuale della Spezia al documento "Linee Guida per il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica", art. 29 della Legge "Sblocca Italia".
- Basu K. (2000), *Prelude to political economy: a study of the social and political foundation of economics*, Oxford University Press, Oxford.
- Basu K. (2011), *Beyond the invisible hand. Groundwork for a new economics*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Cepolina S., Ghiara H. (2013), New trends in port strategies. Emerging role for ICT infrastructures, *Research in Transportation Business & Management* (8), pp. 195–205.
- De Martino, M., Errichiello L., Marasco A., Morvillo A. (2013), Logistics innovation in Seaports: An inter-organizational perspective, *Research in Transportation Business & Management* (8), pp. 123–133.
- Di Domenico D. (2013), VTS–PMIS - Port Management Information System, Presentazione, Selex ES/Guardia Costiera. Single Windows and Supply Chains in the Next Decade, Guardia Costiera Italiana
- Keretho, S. (2013), Trends for collaboration in international trade: building a network of inter-organization information systems, United Nation Economic and Social Council, Economic, Commission for Europe, ECE/TRADE/7th Tranche of the UN Development account, Bangkok, July 2013, Draft document
- Keretho, S. (2016), Establishing Interoperability among Multiple Inter-Organizational Systems (IOS) for efficient Cross-Border Trade, International Single Windows Conference and Exhibition, SWC 2016, 5-7 September, Marrakesh.
- Koh Tat Tsen, J. (2011), Ten years of single windows implementation: lesson learned for the future, United Nations, Global Trade Facilitation Conference 2011 - Connecting International Trade, Discussion paper.
- IPCSA – International Port Community System Association (2016), How to develop a Port Community System, web page: <http://www.epcsa.eu/pcs>
- EPCSA – European Port Community System Association (2014), How to develop a Port Community System, web page: <http://www.epcsa.eu/pcs>
- MIT - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2015), Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, Roma, 2015.
- Notteboom, T., De Langen, P., Jacobs, W., (2013), Institutional plasticity and path dependence in seaports: interactions between institutions, port governance reforms and port authority routines, *Journal of Transport Geography* (27), pp. 26–35.
- Woll, C., (2006), Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists, *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, p. 57-78.

¹ Il sistema italiano PMIS (“Port Management Information System”) ha origine nel Decreto 16 febbraio 2011 n.18, che recepisce la direttiva europea 2002/59/CE relativa all’istituzione di un “sistema comunitario di monitoraggio dell’informazione sul traffico navale”. Il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sancisce il ruolo centrale del PMIS quale sistema per svolgere le attività amministrative legate alle formalità alle quali sono assoggettate le navi all’arrivo e partenza dai porti italiani. L’articolo 8, commi 10-17, dello stesso decreto legge, nel recepire la direttiva 2010/65/UE, prevede appunto la costituzione di un portale unico nazionale (“single window”) nel quale far confluire tutte le formalità amministrative delle navi in arrivo o partenza elencate nell’allegato alla direttiva 2010/65/UE. Attualmente è in sviluppo una ulteriore versione del

progetto PMIS, il quale è già stato in passato oggetto di modificazioni sostanziali, che non sembra tuttavia chiarire pienamente né l'aspetto dell'integrazione con i PCS come neppure il rapporto con la futura piattaforma marittima unica Europea.

² Il Piano Strategico Nazionale dei Trasporti e della Logistica del 2015 indica come obiettivo (p.184) la "Digitalizzazione della catena logistica attraverso la definizione di misure e di un tavolo di coordinamento presso il MIT per definire la "governance" e migliorare significativamente integrazione, interazione e interoperabilità tra i molteplici sistemi informativi istituzionali già operanti e ad oggi non completamente integrati (es. PMIS, AIDA, i PCS, PLN, PIC, PIL, Sistri, PAT, RVMS) e per migliorare efficacia e penetrazione dell'offerta tecnologica dedicata alla business community a supporto dell'intera catena del trasporto e della logistica".

³ Nel caso del Porto di Genova, segnalato dalla letteratura come esempio alquanto positivo di interoperabilità, il fornitore del PCS appartiene allo stesso gruppo imprenditoriale pubblico (Gruppo "Finmeccanica") del fornitore del "PMIS", il portale unico dell'autorità marittima. Situazioni ad elevato rischio di comportamenti strategici basati su posizioni dominanti, barriere all'entrata e controllo dell'accesso, si profilano anche nel caso di altre imprese che attualmente stanno collaborando alla realizzazione di progetti informatici nazionali (es. la Piattaforma Logistica Nazionale). Tali imprese si propongono allo stesso tempo anche come offerenti – a livello di progetti pilota - di sistemi PCS in specifici porti, permettendosi di offrire, a differenza di quello che potrebbero fare eventuali concorrenti, l'integrazione con il sistema del portale nazionale, da essi stessi realizzato. La presenza di imprese con un certo potenziale di potere "monopolistico" nel mercato di fornitura di portali unici e dei PCS, ancor di più se legate a gruppi industriali di proprietà pubblica (per i quali si può immaginare anche un certo livello implicito di protezione da parte della "potestà di imperio" del committente statale) non sembra pertanto garantire particolari incentivi a promuovere "gratuitamente" e diffusamente il "fattore interoperabilità" nei confronti di PCS sterminati, vale a dire non direttamente controllati.