



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

**Dipartimento di Scienze Aziendali
Management & Innovation Systems**

**Dottorato di Ricerca in
Management & Information Technology
Curriculum in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche
XXIX Ciclo - XV Ciclo nuova serie**

Tesi di dottorato in

***Il sistema portuale campano: criticità tra le Autorità portuali di
Napoli e Salerno***

Coordinatore

Ch.mo Prof. Andrea De Lucia

Tutor

Ch.mo Prof. Giuseppe Festa

Candidato

Dott.ssa Vera D'Aiuto

Anno Accademico 2015 - 2016

A Carlo.

“Non è perché le cose sono difficili che non osiamo farle, è perché non osiamo farle che diventano difficili”.

Lucio Anneo Seneca

Indice

Introduzione	9
---------------------	---

Capitolo Primo **Il framework teorico di riferimento**

1.1. Introduzione al New Public Management (NPM)	19
1.2. Il New Public Management (NPM)	23
1.3. La Public Governance: un'evoluzione del New Public Management	33

Capitolo Secondo

Il sistema portuale europeo e italiano: regimi proprietari, assetti di governance e prospettive di riforma

2.1. Il regime giuridico comunitario dei porti dell'Unione Europea	40
2.2. I regimi proprietari dei porti europei	41
2.3. I differenti modelli di <i>governance</i> dei porti europei	43
2.3.1. Il modello europeo di Port Authority	49
2.4. L'ordinamento portuale italiano: dalla riforma del 1994 alle attuali prospettive di modifica	50
2.4.1. L'introduzione di un nuovo modello di <i>governance</i> dei porti italiani	53
2.4.2. La recente proposta di riforma in materia portuale: novità e obiettivi	60

Capitolo Terzo

Lo scenario del sistema dei porti italiani e attuali prospettive di modifica

3.1. I porti come sistema territoriale	67
3.1.1. I porti: classificazione	72
3.1.2. Gli attori e l'attività del porto	77
3.2. L'Organo di Governo dei porti: l'Autorità Portuale	81
3.2.1. Le funzioni dell'Autorità Portuale	81
3.2.2. Gli organi dell'Autorità Portuale	83
3.2.3. Le Autorità Portuali verso un'autonomia finanziaria	85

Capitolo Quarto

L'indagine. Le criticità tra le Autorità Portuali di Napoli e Salerno

4.1. Il caso. L'Autorità Portuale e il porto di Salerno	90
4.1.1. Il Porto	90
4.2. L'Autorità Portuale di Salerno: la Mission e i valori dell'ente	95
4.2.1. Il sistema di governance e l'assetto organizzativo	97
4.2.2. Le attività portuali e promozionali	98
4.3. Il caso. L'Autorità Portuale e il porto di Napoli	103
4.3.1. Il Porto	103
4.4. L'Autorità Portuale di Napoli: la Mission e i valori dell'ente	107
4.4.1. Il sistema di governance e l'assetto organizzativo	109
4.4.2. Le attività portuali e promozionali	111
4.5. I portatori di interesse (stakeholder)	112

Capitolo Quinto

La Ricerca

5.1. Introduzione alla ricerca	116
--------------------------------	-----

5.2. La ricerca	117
5.3. I risultati	123
5.4. Conclusioni	125
Bibliografia	128
Sitografia	141

INTRODUZIONE

La crescita della competitività e l'allargamento dello spazio economico¹ ha caratterizzato lo scenario economico europeo dell'ultimo decennio richiedendo una maggiore efficienza al sistema produttivo e alle imprese che vi operano individuando un nesso di causalità tra dotazioni infrastrutturali² e governance della pubblica amministrazione e competitività di un settore.

L'importanza del mare e dei trasporti marittimi, nonché, per conseguenza, delle città portuali, risulta evidente per un Paese come l'Italia, che ha uno sviluppo costiero senza paragoni con il resto dell'Europa continentale (più di 8000 km) e che presenta potenzialità straordinarie legate alla sua posizione geografica caratteristica e strategica di ponte proteso nel Mediterraneo, di saldatura tra Est ed Ovest, Nord e Sud.

Il mare ha sempre costituito un rilevante, a volte decisivo, fattore di sviluppo che può influenzare significativamente l'economia di una regione sia in quanto via di comunicazione, sia come fonte di risorse naturali, sia come motore propulsivo di attività industriali, sia come sede di attività turistiche, ricreative e sportive, sia in quanto oggetto di ricerca scientifica, sia come area di interesse per l'apparato militare.

¹ Lo Spazio economico europeo (SEE) nacque il 1° gennaio 1994 in seguito a un accordo (firmato il 2 maggio 1992) tra l'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS) e l'Unione europea con lo scopo di permettere ai paesi AELS di partecipare al Mercato europeo comune senza dover essere membri dell'Unione.

² Secondo l'Atlante statistico territoriale dell'Istat, la nozione di infrastrutture si riferisce a “risorse materiali ed immateriali strumentali agli obiettivi territoriali consistenti nelle reti e nei servizi di trasporto (stradale, marittimo, ferroviario, aeroportuale), di energia (energia elettrica, gas naturale), dell'ambiente (acqua, rifiuti, aria), nelle strutture sanitarie (ospedali e centri di assistenza socio-sanitaria), quelle universitarie (atenei e offerta didattica), nelle attività di innovazione, ricerca e sviluppo, le strutture del turismo, della cultura, del commercio e dell'intermediazione monetaria (servizi bancari e postali)...”. Per un approfondimento si veda Giannini M.S. (1995), *Le infrastrutture fisiche e telematiche per la città del XXI secolo*, Collana Studi Urbanistici.

In tale contesto, i porti rivestono, per naturale vocazione, un fondamentale ruolo “strutturante” nei confronti del sistema economico dell’area circostante, generando una serie di effetti, diretti ed indiretti, capaci di promuovere lo sviluppo di molteplici attività economiche tipicamente portuali e di altre attività cosiddette *port related*, ad esse funzionalmente collegate. L’impatto economico che ne deriva, sia dal punto di vista del reddito prodotto, sia dal punto di vista occupazionale, è in grado di generare una forte crescita demografica, oltre che del benessere, nel territorio interessato.

Sotto il profilo squisitamente giuridico, il porto viene in rilievo come infrastruttura e come mercato: come infrastruttura è una cosa oggetto di diritti e quindi un bene (pubblico), come mercato (assumendo la nozione di mercato dalla scienza economica) è l’insieme dei rapporti di produzione e di scambio, insieme di rapporti economici scaturenti dal libero incontro della domanda e dell’offerta, che si individuano e definiscono in base a categorie logiche (lo spazio, la materia, i beni, la valuta ecc.).

Il singolo mercato, individuato e definito secondo criteri spaziali (il luogo: porto) e secondo criteri di materia (tutte le attività economiche che si svolgono in quel luogo utilizzando aree e banchine portuali), però, nella concretezza dei suoi svolgimenti – scrive Lipari – non si esprime semplicemente come complesso di rapporti ma, a sua volta, come sistema di regole. ... Questo sistema di regole visto peraltro attraverso il filtro di quel diverso sistema di norme che caratterizza l’ordinamento giuridico, ... appare anche come organizzazione di rapporti che, quale che ne sia la sua fonte, esige di essere valutato in funzione appunto di tale ordinamento³.

³ Lipari N. (2000), *Diritto e mercato della concorrenza*, in, a cura di, Lipari, Musso “La concorrenza tra economia e diritto, Carucci, Bari.

In questa accezione economica di ‘mercato portuale’, rientra anche l’infrastruttura perché è un bene economico produttivo di utilità per cui la gestione del porto (aree e banchine) non può escludersi dal contesto del ‘mercato portuale’.

Le esigenze di regolazione del “mercato portuale” hanno indotto il legislatore degli anni ‘90 ad una complessiva riforma del settore con l’obiettivo di disciplinare l’ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti, dettando contestualmente principi direttivi in ordine all’aggiornamento ed alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, nonché all’adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti (cfr. art. 1 Legge n. 84 del 28 gennaio 1994).

Appare invero incontestabile, stando alla lettera del testo di legge, tanto il riferimento al porto ‘mercato’ (la norma individua infatti l’ordinamento e le attività portuali quale oggetto della disciplina) quanto alla ‘regolazione’ (la disciplina giuridica è diretta ad adeguare gli obiettivi del mercato portuale a quelli del piano generale dei trasporti, a definire strumenti attuativi del piano stesso ed a dettare principi e criteri direttivi per l’adozione e la modifica dei piani regionali dei trasporti).

L’oggetto della riforma di cui alla Legge n. 84/1994 resta l’organizzazione amministrativa dei porti, la gestione delle infrastrutture, il lavoro portuale, le imprese che operano nel porto e così via, settori già integralmente disciplinati dal codice della navigazione e dalle leggi.

Il mercato portuale rileva dunque giuridicamente come ordinamento ed attività, secondo il puntuale e preciso riferimento contenuto nell’art.1 della legge 84/94.

In tale quadro si colloca l’istituzione delle Autorità portuali, introdotte dalla 84/94, dotate di autonomia amministrativa, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla legge, alle quali sono state affidate numerose funzioni, alcune delle quali in precedenza svolte dall’Autorità marittima. Non è certamente questa la sede per dare conto

del dibattito sorto in dottrina e in giurisprudenza circa la natura delle Autorità portuali, essendo sufficiente, ai nostri fini, ricordare che esse sono state definite ora alla stregua di autorità amministrative indipendenti, ora ricondotte al modello di amministrazione indiretta, ora, ancora, alla stregua di organismo di diritto pubblico che pianifica gli interventi infrastrutturali necessari alla modernizzazione dei porti e gestisce le aree e le banchine portuali autorizzandone (o concedendone l'uso esclusivo) alle imprese portuali, ora, infine, quale ente pubblico ovvero quale ente pubblico economico.

Con la ricordata riforma si è attuato – scrive F. Larat – *uno spostamento delle politiche pubbliche basate sullo Stato verso un sistema maggiormente pluralistico e policentrico, in cui gli attori pubblici e privati prendono parte al processo delle politiche ... in ciascuna area di policy ci sono più attori in gioco ... In questo scenario i gruppi di interesse privati sono membri attivi ed egualmente partecipanti, così come i funzionari degli apparati europei, nazionali e sub nazionali*. Il passaggio dal concetto di governo a quello di *governance* designa in maniera generale il complesso dei meccanismi alternativi di negoziazione tra differenti gruppi, reti e sottosistemi suscettibili di rendere possibile l'azione di governo⁴.

In letteratura si sostiene che la *governance* sia un fenomeno più ampio del governo. Esso ingloba l'attività delle istituzioni governative ma anche una serie di meccanismi informali, non governativi o governamentali, attraverso cui queste persone e organizzazioni agiscono nell'ambito della politica internazionale.

Finalità precipua del presente lavoro è quella di analizzare, attraverso lo studio delle Autorità portuali in quanto organizzazioni ibride⁵ e complesse, e del processo di

⁴ Larat F. (2004), *Le Regioni nel sistema del multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, p. 93.

⁵ Brandsen T., Karrè P.M. (2011), *Hybrid organizations: no cause for concern?*, *International Journal of Public Administration*, n.34, pp.827-836.

Billis D. (2010), *op. cit.*.

cambiamento istituzionale conseguente alla loro istituzione, quali effetti innovativi e quale concreto impatto economico territoriale la ricordata legge di riforma ha avuto sulla portualità italiana, sul ‘gap infrastrutturale’ dovuto alla scarsa programmazione, con particolare riguardo ai casi del porto di Napoli e del porto di Salerno, e al confronto fra gli stessi. A tale fine, nello sviluppo della ricerca ci si è avvalsi di fonti normative e di altre fonti di ricerca, quali fonti statistiche ed editoriali, e di fonti istituzionali (Camera di Commercio, le Autorità Portuali, Assoporti, ESPO (European Sea Port Organisation), Ministero Infrastrutture e Trasporti). Inoltre, è stato pensato e realizzato un questionario, sottoposto ai responsabili delle Autorità Portuali di Napoli e Salerno. Tali dati sono stati confrontati e verificati con altri elementi, reperiti dalla ricerca su documenti, siti web, e dall’osservazione diretta di alcune attività in ottica infrastrutturale nei contesti portuali di Napoli e Salerno, al fine di cogliere i limiti oppure confermare le opportunità offerte dal disegno strategico di riqualificazione e sviluppo dell’economia portuale attraverso obiettivi, risorse e azioni contemplare dal nuovo sistema di *governance*.

Sulla base di queste considerazioni, lo studio condotto mira a rispondere alle domande “come il porto, in quanto infrastruttura, incide sull’economia di un territorio” e “perché attraverso la riforma si spera in una specializzazione e diversificazione delle attività portuali a seconda delle necessità territoriali”; ragione questa che conduce allo studio di caso⁶, che seppure in maniera descrittiva, puntualizza ed evidenzia il perché della riforma, il come è stata attuata e quali risultati ha determinato partendo dalla considerazione che i porti costituiscono forti infrastrutture, quindi, fonte di ricchezza per il Paese.

Le domande di ricerca alle quali si è cercato di rispondere sono: “Quale ruolo svolgono il porto di Napoli e Salerno nello sviluppo dei settori economici”, “Qual è il loro impatto

⁶ Yin Robert K. (2003) a cura di Pinnelli S. (2005), *Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Progetto e metodi*, Armando Editore, Roma.

sul territorio e qual è la linea di sviluppo competitivo seguita e futura”, “Qual è la loro posizione nei confronti della politica “sistema portuale” suggerita dall’Europa”.

Per fare quest’analisi, si è tenuto conto dello strumento della Swot Analysis che, a partire dai dati raccolti, ci ha aiutato a realizzare una presentazione sia strutturale che relazionale dei due porti, la loro interazione, a volte anche conflittuale, ma anche a definire le attività svolte dal sistema portuale e gli operatori portuali che ne rappresentano la struttura.

Corre l’obbligo di rilevare che, nel corso della ricerca, l’ordinamento domestico ha conosciuto un nuovo intervento riformatore delle Autorità portuali. Si fa riferimento al D.lgs 4 agosto 2016, n. 169, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 31 agosto 2016, che modifica in dettaglio la legge generale sui porti (rif. Legge 28 gennaio 1994, n. 84).

Gli obiettivi della riforma sono rappresentati dal tentativo di riorganizzare e semplificare un sistema portuale invero frammentato e complesso. In particolare essa si propone di ‘riorganizzare’ la struttura di gestione amministrativa dei porti italiani e di ‘semplificare’ relativi organi e procedimenti, e soprattutto (in una prospettiva di lungo/medio periodo), di:

-- intervenire sulla dimensione “monoscalo” degli organi di governo dei porti (superando il modello, ritenuto pertanto obsoleto, del city port), passando dalle attuali “Autorità portuali” alle “Autorità di Sistema portuale”;

-- superare l’eccessivo localismo attuale (v. art. 6, relativo all’approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, delle linee guida per la redazione dei piani regolatori di sistema portuale, delle varianti stralcio e degli adeguamenti tecnico funzionali);

-- realizzare maggiore interazione e integrazione con le aree logistiche del paese (v. art. 7, in particolare il comma 4);

-- esprimere maggiore capacità di coordinamento (v. art. 8, che introduce nella Legge 84/1994 un nuovo art. 6-bis, rubricato Uffici territoriali portuali);

-- semplificare e snellire gli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività portuali (nel breve periodo).

La tesi si divide in cinque capitoli. Nel primo capitolo, ci si sofferma su un'analisi teorica della letteratura e di come il processo di cambiamento, da un'ottica burocratica ad un'ottica manageriale, trova riscontro nelle teorie del New Public Management e, successivamente per alcuni aspetti, nelle teorie della Public Governance. Si spiega, in questo capitolo, come il sistema dei trasporti e, quindi, le Autorità Portuali si inquadrano in questo contesto.

Nel secondo e terzo capitolo si delinea il sistema portuale europeo con un breve excursus sui modelli di governance europei in particolare riferimento all'ordinamento italiano, alla Legge n.84 del 1994 e la successiva modifica D. Lgs n.169 del 2016. Si fotografa lo scenario dei porti: la classificazione, gli attori, l'attività del porto; e l'Autorità Portuale: le funzioni, gli organi. Verranno trattate, infine, brevemente, le proposte di riforma di tale legge orientate alla riorganizzazione e ad una completa autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, tale che in futuro potrebbero funzionare come delle vere e proprie imprese.

Nel quarto capitolo un'analisi comparata tra l'assetto istituzionale del Porto di Napoli e il Porto di Salerno, tenuto conto della correlazione esistente tra queste realtà portuali in ragione della loro posizione geografica, della conseguente contendibilità di analoghi flussi di traffico marittimo internazionale e della potenziale posizione concorrente nel comune mercato rilevante di riferimento. Si è cercato di evidenziare le eventuali criticità tra le due realtà a confronto, nonché i punti di forza e di debolezza che derivano dal

ridimensionamento dei poteri che disciplinano le due Autorità Portuali in Autorità di Sistema.

Nel quinto capitolo viene mostrata l'analisi condotta verso le Autorità Portuali analizzate messe a confronto. Viene presentata la ricerca avente ad oggetto un confronto tra le Autorità Portuali di Salerno e di Napoli e all'interno del capitolo, il questionario con cui sono state effettuate le indagini.

L'indagine sui due casi è completata dalla ridefinizione della mission e della vision delle due Autorità Portuali considerate, nonché dall'analisi delle attività svolte da entrambi gli enti e soprattutto dalle relazioni tra gli stakeholder.

Si tracciano alcune conclusioni e si discutono dei possibili sviluppi futuri della ricerca.

Prima di dare corso alla trattazione dei su descritti argomenti, voglio rivolgere il mio più profondo ringraziamento al Professore Marco Pellicano, per avermi sostenuto nel corso di questi anni: la sua stima mi onora.

Un ringraziamento va al mio tutor Prof. Giuseppe Festa, per la disponibilità che ha saputo offrirmi, ai Professori Salvatore Esposito De Falco e Mirko Perano, per i consigli di revisione del testo, ai miei colleghi di dottorato e non, con i quali ho condiviso i momenti caratterizzanti di questo percorso di crescita umana e professionale.

Ringrazio, infine, la mia famiglia per il costante sostegno e tutti coloro che mi sono stati vicini in questo percorso.

Un grazie speciale va a Carlo, mio figlio, inesauribile fonte d'amore e dono più grande che abbia mai ricevuto.

Vera D'Aiuto

Aprile 2017

CAPITOLO 1

IL FRAMEWORK TEORICO DI RIFERIMENTO

SOMMARIO: 1.1. Introduzione al New Public Management (NPM). – 1.2. Il New Public Management (NPM). - 1.3. La Public Governance: evoluzione del New Public Management.

1.1. Introduzione al New Public Management

La centralità della Pubblica Amministrazione⁷ sia dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi offerti che dalla qualità dei servizi erogati ha sempre generato un vivo interesse, prima, per gli studi economici, poi, per gli studi manageriali. Le Pubbliche

⁷ Elio Borghonovi definisce l'Amministrazione Pubblica come "l'attività attuata per garantire il funzionamento delle diverse forme di organizzazione politica di una popolazione su un territorio". Tale definizione comprende il complesso delle attività esercitate dai vari istituti pubblici presenti in un territorio, diretti a definire e far rispettare le regole su cui si fonda l'organizzazione politica di un paese, nonché, in quanto rappresentativi della Comunità nella quale operano, ad interpretare e tutelare gli interessi generali sentiti dalla stessa Comunità. Nello specifico contesto italiano, la Pubblica Amministrazione comprende l'attività svolta dai cosiddetti istituti territoriali, come lo Stato e gli enti locali (Regioni, Province e Comuni), e l'attività di tutte le unità, siano anch'esse enti territoriali e non, gestite e controllate secondo varie modalità dai primi. Borghonovi distingue gli enti operanti nel settore pubblico nelle due tipologie di Azienda Pubblica e di Impresa Pubblica, in funzione dell'autonomia finanziaria da questi posseduta. Più dettagliatamente, l'autore include nel concetto di Azienda Pubblica tutti gli "enti pubblici territoriali e non territoriali nei quali almeno una parte delle risorse finanziarie è ottenuta non tramite il corrispettivo dei beni ceduti, ma tramite tributi, contributi e/o altre forme di prelievo obbligatorio". Per contro, l'autore qualifica come Impresa Pubblica tutti gli istituti, autonomi sul piano giuridico e/o economico, che svolgono una attività di produzione di beni e di servizi di pubblica utilità, i quali vengono ceduti nel mercato contro il pagamento di un prezzo. Borghonovi E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Egea, Milano. Una definizione ed una classificazione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche è stata elaborata anche da altri autorevoli aziendalisti, come Anselmi e Bertini, per i quali si rinvia ai seguenti lavori: Anselmi L. (1995), *Il Processo di trasformazione della Pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino; Bertini U. (1991), *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino. Si precisa che anche la disciplina ragionieristica ha sempre rivolto una certa attenzione alla Pubblica Amministrazione. Lo studio e l'analisi degli istituti di natura pubblica è riscontrabile, infatti, già negli scritti di Masini (1970), Amaduzzi (1964), Giannessi (1961), Zappa (1957), Onida (1951), nonché, in lavori di Pivato (1938), Chianale (1931), Besta (1922), Cerboni (1886) e Villa (1870), i quali vengono di seguito elencati: Masini C. (1970), *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino; Amaduzzi A. (1964), *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino; Giannessi E. (1961), *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Corsi, Pisa; Zappa G. (1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano; Onida P. (1951), *Le discipline economico-aziendali: oggetto e metodo*, Giuffrè, Milano; Pivato G. (1938), *Le imprese di servizi pubblici. Caratteristiche di gestione e di rilevazione*, Giuffrè, Milano; Chianale A. (1931), *Il patrimonio degli enti pubblici nei conti e nei bilanci*, Giappichelli, Torino; Besta F. (1902), *La Ragioneria*, Vol. I, Vallardi, Milano; Cerboni G. (1886), *La Ragioneria scientifica*, Vol. I. I prolegomeni, Loescher, Roma; Villa F. (1870), *Elementi di amministrazione e contabilità*, Bizzoni, Pavia.

Amministrazioni hanno avuto l'esigenza, quindi, di individuare e tutelare, mediante forme di gestione diretta, le attività di accesso all'utilizzo di uno specifico servizio da parte dell'intera collettività. Per questa ragione, il settore pubblico⁸, negli ultimi vent'anni ha assistito ad un progressivo cambiamento volto alla creazione di un sistema sociale più efficiente ed incentrato sul cittadino sempre meno propenso a ricoprire un ruolo marginale meno attivo sia nella partecipazione delle scelte che nella valutazione della qualità dei servizi offerti.

Per questo, le Amministrazioni sono state oggetto di studio e spesso anche di critiche forti, alimentate in particolar modo dall'aumento della spesa pubblica, ritenuto spesso incontrollato, e da forti deficit di bilancio. Le principali critiche rivolte alle amministrazioni pubbliche dei Paesi occidentali riguardano l'autoreferenzialità della gestione, le inefficienze riscontrate e lo scarso orientamento alla soddisfazione dell'utente. Queste critiche portarono a teorizzare un superamento del modello burocratico in un'ottica più manageriale.

Le riforme del sistema pubblico avviate in diversi Paesi internazionali⁹, pur presentando delle diversità nelle modalità di applicazione e di riforma dei rispettivi sistemi pubblici, hanno avuto come base comune la ricerca di maggiore efficacia ed efficienza delle amministrazioni pubbliche, applicando tecniche manageriali, per un miglioramento basato sul concetto di "value for money" (Dunsire 1995), cioè attraverso un utilizzo

⁸ "Il settore pubblico è quel settore composto da beni economici con contenuti immateriali e materiali, che la Pubblica Amministrazione riconosce di pubblica utilità in maniera esplicita (con provvedimenti legislativi) e ne assicura la realizzazione e il controllo, nei modi e nelle forme ritenuti più opportuni; per garantire a tutti i cittadini ed altre utenze interessate, la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze relativi, eliminando per quanto possibile tutti quegli ostacoli che possono impedire la migliore e più diffusa utilizzazione". Mele R., Popoli P., a cura di, (1993), *La gestione delle aziende pubbliche*, Maggioli, Rimini.

⁹ Il processo di riforma del sistema pubblico ha riguardato molti paesi dell'Ocse. Tra questi si ricordano innanzitutto i promotori della modernizzazione amministrativa, ossia, il Regno Unito, con l'attuazione dei programmi Next step e Financial Management Iniziative, e gli Stati Uniti, con la definizione delle linee guida del rapporto Gore (un governo che funziona meglio e che costi meno), a cui seguono il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e numerosi altri paesi ad economia avanzata, ognuno con specifici programmi di riordino del proprio apparato. Per un approfondimento si veda: Meneguzzo M., *New Public Management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale della spesa pubblica*, in Meneguzzo M., (2001), *Managerialità, Innovazione e Governance: la P.A. verso il 2000*, Aracne, Roma.

efficace, efficiente ed economico delle risorse destinate all'ambito pubblico, avere quale obiettivo quello di trovare soluzioni di *good governance*¹⁰.

Questo processo di cambiamento, da un'ottica burocratica ad una più manageriale, prende il nome di "aziendalizzazione"¹¹ e trova riscontro nelle teorie del New Public Management (NPM). In dottrina, tale filone di studi è considerato come il movimento che ha generato la tesi secondo cui il miglioramento della Pubblica Amministrazione è attuabile mediante l'utilizzo di logiche decisionali e strumenti operativi impiegati nell'impresa privata. Una gestione efficace ed efficiente delle organizzazioni pubbliche, infatti, è considerata, come per le organizzazioni private, il presupposto necessario per la sopravvivenza di queste nel tempo e, conseguentemente, per la conservazione della loro capacità di perseguire in maniera continua il fine istituzionale assegnato¹².

¹⁰ Con il termine *Good Governance* si indicano le logiche da seguire per la corretta gestione della "cosa" pubblica. La Banca Mondiale, nel 1992, utilizza il concetto di *Good Governance* per incoraggiare i governi nazionali a creare un framework legale e istituzionale caratterizzato da responsabilità, trasparenza, informazione, predicibilità e competenza nella gestione delle politiche pubbliche e dello sviluppo economico, infatti una governance per essere considerata efficiente ha bisogno di un'efficienza pubblica amministrazione, un sistema giudiziario indipendente e un complesso sistema di norme legali che garantisca il rispetto dei contratti, la responsabile gestione dei fondi pubblici, un revisore contabile pubblico indipendente che riferisca a un parlamento rappresentativo, rispetto per la legge e per i diritti umani a tutti i livelli di governo, una struttura istituzionale pluralistica e una stampa libera. Nell'amministrazione pubblica si dovrebbero perciò prevedere sistemi di budgeting e di controllo per una corretta gestione delle risorse umane e finanziarie, l'introduzione di norme e regolamenti che dovrebbero tra le altre finalità responsabilizzare la dirigenza sull'efficacia del proprio operato, l'introduzione ed il rafforzamento dell'*accountability* per recuperare la trasparenza dell'azione amministrativa favorendo il controllo da parte di tutti gli *stakeholder* che entrano in contatto con le pubbliche amministrazioni.

¹¹ In merito si parla di managerialismo e/o aziendalizzazione della Pubblica amministrazione, proprio per evidenziare l'avvicinamento della realtà pubblica ai modelli gestionali tipici dell'impresa privata. Elio Borgonovi, in particolare, attribuisce a tali espressioni il seguente significato: "concentrare l'attenzione sul miglioramento dei processi economici tipici degli enti pubblici (aggiungere al principio della legalità dell'azione amministrativa quello della sua funzionalità e produttività); considerare le specificità dei processi economici che si svolgono in ambito pubblico", Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Egea, pag.16.

¹² La dottrina economico aziendale, in merito, parla di equilibrio economico durevole ed evolutivo. Questo, in particolare, viene individuato dalla stessa dottrina come il fine di ogni istituto aziendale, dal cui conseguimento discende la sua capacità di sopravvivere nel tempo e, conseguentemente, di perseguire con continuità i fini istituzionali che gli sono stati assegnati. Il riconoscimento al fenomeno aziendale di un unico fine, rappresentato dalla sua stessa sopravvivenza, ha determinato il superamento della distinzione concettuale, sostenuta dalla dottrina di derivazione ottocentesca, fra le cosiddette aziende di produzione e le aziende di erogazione. Le prime, secondo la precedente impostazione, presentavano finalità di lucro, attuavano processi produttivi, scambiavano i prodotti nel libero mercato, avevano natura privata ed erano soggette al rischio imprenditoriale. Le seconde, invece, avevano come finalità il soddisfacimento dei bisogni umani, operavano in assenza di scambio, avevano prevalentemente natura pubblica e non erano soggette al rischio di fallimento. Già dagli anni sessanta, parte della dottrina economico-aziendale non distingue più fra aziende di produzione e aziende di erogazione, ma fra aziende e non aziende, sulla base del possesso o meno dei requisiti di azionalità. Questi ultimi, rappresentati dall'ordine combinatorio (combinazione funzionale dei fattori al raggiungimento dell'equilibrio economico aziendale), dall'ordine di composizione (esistenza di adeguate relazioni fra forze interne all'impresa e forze esterne a questa) e

È in quest'ottica che si inquadra la regolamentazione del sistema dei porti italiani collocandoli nella tema della liberalizzazione e della privatizzazione dei grandi servizi di pubblica utilità. Pertanto, in questo lavoro si discuterà del processo di riforma che ha interessato il sistema dei porti italiani osservando i casi specifici del Porto di Salerno e Porto di Napoli. Il *focus* è stato quello di evidenziare come tale processo di riforma ha generato dei vantaggi, ossia la modernizzazione delle infrastrutture portuali nonché un aumento dei servizi offerti e come la liberalizzazione delle attività portuali ha, invece, generato l'opportunità di ingresso di imprese concorrenti, come i principali decision maker, attraverso le proprie scelte decisionali influenzano i processi decisionali e i percorsi di attuazione realizzando l'interesse collettivo e/o analizzando possibili soluzioni a problemi collettivi.

L'osservazione delle Autorità Portuali dalla prospettiva del New Public Management è derivato dalle implicazioni ai cambiamenti che ha riguardato l'amministrazione pubblica, con il passaggio da forme di coordinamento centralizzate a forme ibride¹³ e complesse¹⁴. In quest'ottica di governance allargata, l'azione pubblica è caratterizzata da una maggiore flessibilità, ma anche di incertezza; i decision maker sono dotati di specifiche competenze

dall'ordine sistematico (presenza di un coordinato sistema di decisioni e di azioni), costituiscono, a loro volta, le condizioni dalle quali discende l'equilibrio economico durevole ed evolutivo, ossia, la sopravvivenza nel tempo del sistema aziendale. Fra i più importanti sostenitori dell'unicità del fenomeno aziendale e del suo finalismo, si ricorda Egidio Giannessi, il quale, in merito, afferma: "Le considerazioni fatte permettono di giungere ad una conclusione molto importante, e cioè, che lo scopo dell'azienda non deve essere ricercato nel «conseguimento del lucro» o nel «soddisfacimento dei bisogni», ma per altra via. La ricerca, del resto, non offre molte difficoltà: basta osservare il comportamento del fenomeno aziendale per dedurre che questo non può avere né uno scopo transeunte come quello del conseguimento del lucro, né uno scopo indeterminato come quello del soddisfacimento dei bisogni, ma solo uno scopo durevole e definito, capace di imprimere all'attività aziendale un carattere inconfondibile con quello di qualsiasi altra forma di attività. Lo scopo indicato, nel quale si concreta l'essenza della vita aziendale, è dato dal conseguimento di un determinato equilibrio economico, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne, avente un carattere durevole e, sotto un certo aspetto, anche evolutivo. Giannessi E. (1960), *Le aziende di produzione originaria*, vol. I, Corsi, Pisa.

¹³ Billis D. (2010), *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*, Palgrave Macmillan, London.

¹⁴ Capano G.; Lippi A. (2010), *Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 2, pp. 5 – 30.

e capacità relazionali ed hanno un margine di azione e livelli di discrezionalità nei percorsi di attuazione delle politiche nell'attività amministrativa più ampi.

1.2. Il New Public Management (NPM)

Il New Public Management¹⁵ (NPM) è un filone di studi che si afferma nel periodo degli anni '80-'90. Non esiste una definizione universalmente riconosciuta di questo movimento, ma possiamo delinearlo, secondo le caratteristiche principali che la maggior parte degli autori e delle applicazioni pratiche hanno condiviso, come quel movimento dal quale discende la tesi secondo cui il miglioramento dell'Amministrazione Pubblica deriva dall'applicazione di strumenti di ispirazione privatistica, cioè di principi e logiche tipiche dell'economia industriale capitalistica, in modo da traghettare l'Amministrazione Pubblica da un controllo burocratico, verticistico e centralizzato a una gestione più vicina alle logiche economiche, dando così una gestione unitaria alle attività economiche, a prescindere dalla natura del soggetto gestore. Dal punto di vista concettuale e teorico, questo movimento nasce e si diffonde grazie a tre principali autori, Hood C. nel 1991¹⁶, Osborne D. e Gaebler T. nel 1992 e Gore nel 1996¹⁷. Secondo alcuni autori come Pollit (1990 e 1993) e Hood (1991 e 1995), il NPM può essere considerato come un nuovo

¹⁵ Il termine New Public Management è stato coniato da Hood (1991), un autore che ha peraltro criticato strenuamente il nuovo approccio, ma la cui definizione è stata poi universalmente adottata.

¹⁶ Secondo Hood (1995, pp. 95-98), una delle sette dimensioni che caratterizzano il new public management è la grande importanza attribuita all'elaborazione di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche che consentano sia di verificarne i risultati a posteriori, sia di fornire stimoli per una loro gestione che meglio corrisponda alle aspettative delle Comunità di riferimento (performance management).

¹⁷ Aquino S. (2013), *Aziendalizzazione, nuova governante e performance nelle pubbliche amministrazioni*, Rivista di Economia Aziendale: Negli Stati Uniti, in particolare, un grande impulso riformatore del settore pubblico si ebbe all'inizio della presidenza Clinton, con l'impegno diretto del vicepresidente Gore (1993). I principali aspetti comuni di quelle riforme furono l'affidamento a imprese private della gestione di alcuni servizi pubblici; una maggiore attenzione alle esigenze degli utenti dei servizi pubblici, visti come "clienti", che stimolò la diffusione di pratiche di benchmarking e di standard di qualità analoghi a quelli adottati nelle aziende private; riforme dei sistemi di contabilità pubblica con l'introduzione di principi contabili simili a quelli delle aziende private, al fine di avere più significativi indicatori di performance economica; introduzione per alcuni servizi pubblici di tariffe in grado di coprire una parte significativa dei costi di produzione.

paradigma¹⁸, nonostante le critiche mosse da altri autori, tra i quali Gruening (1998 e 2001) che lo ritenevano una sintesi unitaria di precedenti concetti. Pur tuttavia nuovo come movimento, vi trovano riscontro alcune teorie passate¹⁹: la teoria della *public choice*²⁰ e del *management approach/managerialism*²¹, il *Quantitative/Analytic management*²², il *liberation management*²³ e il *Market-driven management*²⁴. Dalle teorie del Quantitative/Analytic management, il NPM punta su strumenti di policy analysis, ad esempio, l'analisi costo/beneficio per le decisioni, al fine di promuovere una maggiore razionalità nelle scelte pubbliche²⁵. Gli studi del *Liberation management* si basano sulla visione che la de-burocratizzazione dei processi e la razionalizzazione degli assetti organizzativi migliorano le funzioni delle Amministrazioni Pubbliche. I sostenitori di questa teoria propongono soluzioni quali il decentramento delle funzioni di budgeting e gestione del personale, la semplificazione delle procedure e l'outsourcing al fine di snellire l'organizzazione e renderla più flessibile (Osborne, Gaebler, 1992; Light 1997). Dal *Market-Driven management*, invece, il NPM riprese l'idea secondo cui era necessaria l'introduzione del libero mercato anche in ambito pubblico. Questa idea poggia su due concetti chiave: l'efficienza dei mercati e la maggiore efficienza degli strumenti del settore privato. Per quanto riguarda l'efficienza dei mercati questo si rifà alle teorie classiche dell'economia secondo cui le forze di mercato sono in grado di autoregolarsi: domanda e offerta si incontrano formando un prezzo di equilibrio in grado di soddisfare

¹⁸ “Un paradigma può essere considerato come l'insieme dei valori, delle convinzioni e delle tecniche condivise dai membri di una determinata comunità” (Kuhn cit. Massey, 1997); per questo, avendo il NPM contribuito al cambiamento di valori, convinzioni e tecniche nello studio delle PA, può essere considerato un paradigma.

¹⁹ Si rinvia a Aucoin (1990), Dunsire (1995), Schedler (1995), Schedler, Proeller (2000).

²⁰ Si rinvia a Buchanan, Tullock (1962), Arrow (1951, 1963).

²¹ Cfr. Schedler (1995) *et al.*

²² Per un approfondimento si veda Lynn (1996).

²³ Si rinvia a Osborne, Gaebler, 1992 e Light 1997.

²⁴ Per un approfondimento si veda Gneccchi (2005).

²⁵ La teoria del *Quantitative/Analytic management* promuove l'utilizzo di tali strumenti di analisi in quanto almeno in teoria tali scelte sono guidate da logiche economiche (Lynn 1996).

le parti coinvolte, senza un intervento decisivo da parte dello Stato (Adam Smith)²⁶. Questa teoria fu ripresa alla fine del XIX secolo (neoclassicismo)²⁷, ma si differenzia dalla precedente teoria per il fatto che il valore del bene dipendeva dalla sua utilità scaturita dal consumo dello stesso, ma pur sempre considerando che le forze di mercato si autoregolano, con interventi minimi da parte dello Stato. Le principali teorie che hanno determinato il consenso per gli interventi di ridimensionamento e razionalizzazione del settore pubblico riguardano la teoria economica neo-classica (Friedman,1980), la *public choice theory* (Stigler,1975) e la *principal/agent theory* (Vickers & Yarrow,1988). La teoria economica neoclassica sostiene il primato dei mercati, che assicurano la libertà di scelta, rispetto alla burocrazia basata sul potere coercitivo. La teoria della *public choice*, che ha esercitato un'influenza sostanziale nell'impostazione managerialista della burocrazia, è un filone delle teorie che hanno applicato la microeconomia all'analisi delle scelte economiche e sociali. Secondo questo approccio i dipendenti pubblici, così come i politici, sono motivati dal perseguimento dei propri interessi e non dall'interesse comune, e non ci sarebbero sufficienti leve a differenza del settore privato-per impedire questo comportamento. Inoltre si ritiene che i mercati abbiano meccanismi di trasparenza e di responsabilizzazione più efficaci di quelli a disposizione dello stato. Di conseguenza la teoria propone di massimizzare il ricorso al settore privato e di minimizzare la dimensione e le attività del settore pubblico. Infine, la teoria del *principal/agent* è stata inizialmente sviluppata per il settore privato, e in particolare ha analizzato la possibile divergenza di obiettivi ed incentivi tra il manager (*agent*) e l'azionista (*principal*)²⁸. Obiettivo di questo

²⁶ La teoria classica di Smith tende a promuovere la rimozione di ogni vincolo alle forze di mercato e un ruolo molto ridotto allo stato. Tale visione liberista si è rivelata del tutto poco aderente alla realtà.

²⁷ Alla teoria neoclassica si inserisce il pensiero di John Maynard Keynes, il quale sosteneva la necessità dell'intervento pubblico nell'economia al fine di garantire la piena occupazione.

²⁸ Sinclair B. (1999), *Transformational Leader Or Faithful Agent? Principal Agent Theory and House Party Leadership*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3, pp. 421-450.

filone di studi è definire meccanismi di controllo e di governo, mettendo a punto schemi di incentivazione per i manager che allineino i loro obiettivi a quelli degli azionisti e dei portatori di interesse in generale. Nel settore pubblico gli stakeholder e gli azionisti sono di fatto rappresentati dalla collettività o da gruppi di cittadini con interessi che possono essere non solo diversi, ma addirittura contrastanti. Anche le altre due condizioni per l'applicabilità della teoria – l'obiettivo di massimizzare il profitto e il rischio di bancarotta - sono difficilmente adattabili al settore pubblico. Di conseguenza, anche secondo questo approccio il ridimensionamento dello stato a favore del settore privato è da preferire, poiché permetterebbe di utilizzare sistemi di monitoraggio tra *principal e agent*.

Il NPM porta, tuttavia, delle novità. Innanzitutto si vuole modificare un sistema limitato dalle norme in cui “tutto ciò che non è esplicitamente previsto dalle norme e non rientra nei poteri dell'amministrazione, non si può fare, e comunque comporta dei rischi che è preferibile evitare”²⁹. Bisogna, pertanto, modificare la logica, “non più norme che definiscono vincoli e comportamenti da seguire arbitrariamente, bensì norme che definiscono gli obiettivi da raggiungere”³⁰.

Le logiche che dettano i principali contenuti del NPM sono basate più su elementi sostanziali che formali, ossia l'utilizzo di nuove forme contrattuali attraverso i quali il soggetto pubblico definisce modalità di erogazione, costi, qualità, obiettivi da raggiungere ecc., anziché delegare a soggetti privati l'effettiva erogazione del servizio, la responsabilità e la scelta delle combinazioni di fattori produttivi adeguate a raggiungere quanto delineato.

²⁹ Del vecchio M. (2001), *Dirigere e governare le pubbliche amministrazioni*, Egea, Milano.

³⁰ Cataldo A. (2015), *New Public Management per ripensare la sanità in Italia*, www.nurse24.it.

In sintesi, le tendenze evolutive del settore pubblico possono essere ricondotte ad alcuni aspetti essenziali³¹:

- il rallentamento della crescita;
- la diminuzione dell'intervento della Pubblica amministrazione nell'economia;
- il massiccio ricorso a privatizzazioni;
- l'automatizzazione dei servizi pubblici grazie all'evoluzione delle tecnologie informatiche;
- l'allargamento al contesto internazionale;

Per descrivere meglio il NPM, nel 1991, Hood³² individua sette componenti, ciascuna delle quali costituisce un orientamento "filosofico"³³:

- 1) la grande importanza attribuita al management professionale;
- 2) l'introduzione di esplicite misure di performance;
- 3) la grande attenzione verso i risultati, in particolare in termini di output;
- 4) la tendenza a disaggregare le unità operative nelle Amministrazioni Pubbliche;
- 5) l'enfasi sulla concorrenza nel settore pubblico;
- 6) l'impiego di pratiche di management di stile privatistico;
- 7) la disciplina e la parsimonia nell'uso delle risorse.

³¹ Padovani E. (2004), *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, FrancoAngeli, Milano, p.42.

³² Hood C. (1991), *A Public Management for all seasons*, in *Public Administration Review* vol. 68.

³³ Ferlie e Steane (2002) sintetizzarono con grande efficacia gli aspetti essenziali del new public management con il trinomio: manager, mercato, misura.

Nel tempo si sono susseguite altre definizioni di NPM ad opera di Jones L. L. e Thompson F., che sintetizzano le caratteristiche del paradigma, nelle famose "5 R": *ristrutturare, riprogettare, reinventare, riallineare e ripensare*³⁴.

Anche Dunleavy P. e Margetts H. intervengono nel processo interpretativo del NPM attraverso il paradigma "disgregazione + competizione + incentivazione", ma sicuramente sono Ferlie e Steane a sintetizzare con grande efficacia gli aspetti essenziali del NPM con il trinomio: Manager, Mercato, Misura³⁵.

Quindi, il NPM, pur essendo tradizionalmente ricondotto per nascita teorico concettuale al mondo anglosassone, si è poi diffuso a livello mondiale sull'onda di esigenze molto pragmatiche, che, salvo alcuni evidenti ma superficiali, caratteri trasversali (quali, come appunto si diceva, la crescente sfiducia dei cittadini nell'amministrazione pubblica, le esigenze di riduzione del debito pubblico, ecc.), presentano in ogni paese le proprie specificità. Pertanto, seppur sia nata come "*ideologia*" unitaria, ha finito con lo svilupparsi in modo non uniforme, ma seguendo destini differenti in relazione alle caratteristiche storiche, politiche, istituzionali, economiche, sociali e culturali dei diversi Paesi in cui è andato a insediarsi.

In definitiva, è possibile sintetizzare i postulati fondamentali del NPM come segue:

1. professionalità e responsabilità del *management* nella gestione delle risorse pubbliche;

³⁴ Jones L.L., Thompson F. (1997), *L'implementazione strategica del New Public Management*, in Azienda Pubblica. (Titolo originale "The strategic implementation of the New Public Management"), edizione it. a cura di Mussari R.). Attraverso il modello delle "5R" Jones e Thompson illustrano i principi base del NPM offrendo spunti operativi per la sua implementazione a livello strategico. Le 5R stanno per: ristrutturare, ossia eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio prodotto; riprogettare, ossia riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali; reinventare, ovvero sviluppare nuove modalità di erogazione dei servizi; riallineare, ossia armonizzare struttura organizzativa e strategia; ed infine, ripensare, accelerando i processi di analisi e feedback.

³⁵ I fattori Mercato, Misura e Manager, rappresentano gli asset della riforma della Pubblica amministrazione italiana, sulla base dei quali si è sviluppato tutto il processo normativo e nel quale è riconducibile l'intento dell'intero processo riformatore.

2. impiego efficiente delle risorse;
3. sistemi e strumenti di gestione privatistici;
4. decentramento amministrativo;
5. semplificazione delle norme e procedure dell'azione amministrativa;
6. concorrenza;
7. misurazione e rafforzamento dei controlli sulle *performance*, sia in termini di *output* che di *outcome*³⁶.

Figura 1.1. – *I postulati del NPM*



Fonte: ns elaborazione.

Pertanto, in conclusione, quattro sembrano gli asset strategici strettamente correlati a:

1. autonomia;
2. responsabilizzazione;
3. pianificazione e programmazione degli obiettivi e delle attività;
4. controllo dei risultati.

³⁶ La parola *output* si riferisce ai risultati diretti e immediati delle singole azioni e procedure; il termine *outcome*, invece, indica le conseguenze derivanti dai risultati ottenuti. Assumendo, quindi, una visione più ampia del termine, vuole indicare il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici dell'organizzazione.

Questi ultimi costituiscono principi sui quali la dottrina economico-aziendale italiana e la letteratura internazionale di *economia, organizzazione e management* si erano a lungo soffermate già molto prima dei precursori del NPM. Tale considerazione dà credito al sospetto che il NPM non sia proprio completamente "new".

La dottrina economico-aziendale italiana, infatti, già da prima "padroneggiava" i principi che ritroviamo a fondamento del NPM, ma, privilegiando nei propri studi una particolare tipologia di azienda, l'impresa privata, ne aveva per lungo tempo curato i contenuti limitatamente ad essa, riportando la Pubblica amministrazione al centro dei propri interessi solo con un certo ritardo.

Peraltro, anche se i principi di gestione economico-manageriali non rappresentano una novità assoluta, poiché con riguardo alle imprese sono noti e approfonditi, è pur vero che la loro "traslazione" alle aziende pubbliche non è automatica³⁷. Questa considerazione, particolarmente rilevante nel confronto fra imprese private e Pubblica amministrazione, rende decisamente sconsigliabile³⁸ il trasferimento acritico di concetti, strumenti e soluzioni dalle une all'altra.

Per questo, come si diceva, ai padri del NPM deve anche essere riconosciuto il merito di avere rivisitato e affinato gli attrezzi economico-manageriali delle imprese private e di averli introdotti, nella loro veste rinnovata, nel mondo della Pubblica amministrazione

³⁷ Borgonovi E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano. In risposta alla crisi della Pubblica amministrazione degli anni '90 sono state avviate una serie di riforme che hanno caratterizzato e segnato il periodo dell'aziendalizzazione. L'implementazione di tale riforme ha seguito un percorso poco lineare né continuo tanto da far parlare di percorso incompiuto. Le cause di tale "rivoluzione incompiuta" sono da ricercare nella stessa impostazione delle riforme che in alcuni casi si è limitata ad aggiungere una sovrastruttura di principi e sistemi aziendali importati dalla realtà d'impresa in una Pubblica amministrazione con un orientamento di fondo ancora burocratico.

³⁸ Borgonovi E. (2004), *op. cit.*. L'esperienza della PA italiana insegna dunque che è semplicistico ritenere automatico il collegamento tra riforme e cambiamento. Tale impostazione è tipica di un modello "chiuso" che pretende di ridurre il cambiamento dell'amministrazione alla semplice applicazione di nuovi strumenti e nuovi modelli dimenticando l'approccio culturale della questione.

avviando così il processo di aziendalizzazione³⁹. In uno scenario così dinamico, una Pubblica amministrazione che continua a ragionare in termini di gerarchie, di esercizio formale e burocratico di poteri sovra ordinati, di accentramento di funzioni e competenze, di rigida distinzione fra iniziativa economica pubblica e iniziativa economica privata, con espressione inglese, in una logica di *Government*, pare un po' anacronistica.

Ciò non significa, cadendo nei rischi cui poc'anzi si accennava, che l'amministrazione pubblica debba pedissequamente seguire l'attuale propensione delle imprese alla flessibilità, ma evidenzia come la focalizzazione sul *network* di relazioni con l'ambiente, se per le imprese può costituire una strategia vincente, per la Pubblica amministrazione dovrebbe rappresentare una vera e propria vocazione.

È necessario che la Pubblica amministrazione si allontani dalla prospettiva degli sprechi e della corruzione⁴⁰ e manifesti una nuova visione di sé basata sulla propria *mission*, ossia la capacità di cogliere e interpretare, attraverso una rete di relazioni, le esigenze, anche se

³⁹ Nell'analisi del processo di trasformazione delle Amministrazioni Pubbliche Anselmi (1995, 2003) utilizza l'espressione "percorso aziendale". Hinna, Meneguzzo, Mussari e Decastri (2006) scrivono: "Alla fine degli anni settanta i principali paesi industrializzati mettono mano per ragioni diverse alla struttura del proprio sistema di Pubblica amministrazione. Le riforme di quel periodo sono state etichettate in modo diverso, ma l'espressione più usata è stata new public management. Adinolfi (2005), in un esame critico dei contributi forniti dagli studi di Economia aziendale ai processi di modernizzazione gestionale attuati nelle aziende pubbliche italiane utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni nel titolo dell'articolo, e all'inizio dell'introduzione scrive: "Le riforme del settore pubblico degli anni novanta, attuate sotto la spinta della corrente di pensiero nota come New Public Management, rappresenta, secondo alcuni autori, la terza grande rivoluzione dell'economia moderna dopo quelle industriale e tecnologica". Hinna (2006, p. 29) utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche" per definire il processo di riforma avviato in Italia negli anni novanta, che ha avvicinato le modalità di gestione delle Amministrazioni Pubbliche a quelle delle organizzazioni private all'interno delle quali i doctrinal components trovano la massima espressione. Anche il Farneti (1995) include fra le aziende pubbliche anche lo Stato e il Comune: "esistono le aziende composte pubbliche, quali lo Stato, il Comune, ecc.". D'Alessio (2008), nell'analisi dei processi di management, programmazione e controllo delle aziende pubbliche, fa riferimento alle principali Amministrazioni Pubbliche come aziende. Borgonovi (2005), tuttavia, distingue fra i due approcci: "appare utile ricordare due principali filoni di riforme, quello del new public management (NPM) che ha caratterizzato molti paesi soprattutto di common law e quello delle riforme del sistema amministrativo ... con riferimento alla realtà del nostro paese". Pozzoli (2009) utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni" con riferimento alle riforme avviate in Italia agli inizi degli anni novanta.

⁴⁰ Il fenomeno della corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione merita un attento approfondimento e la giusta interpretazione. Che tenga conto del fatto che la corruzione è elemento insito dell'attuale assetto sociale. La corruzione è un fenomeno che si crea nel rapporto tra i comportamenti individuali e le norme giuridiche professionali, organizzative che regolano i sistemi complessi. Borgonovi E., (2004), *op. cit.*.

in continua evoluzione, dei singoli cittadini al fine di un adeguato soddisfacimento della collettività.

Si parla di "*sussidiarietà verticale*" nella disciplina dei rapporti fra organismi istituzionali di diverso livello (UE, Stato, Regioni, Enti Locali), invece, si parla, di "*sussidiarietà orizzontale*" con riguardo alla relazione fra iniziativa pubblica e iniziativa privata nel soddisfacimento delle esigenze economico-sociali della Comunità⁴¹. Pertanto, tutto sembra coincidere con l'attitudine, da parte della P.A., ad operare secondo economicità ed essere efficiente ed efficace nei confronti della collettività: tendenza verso la *Public Governance*.

Tab.1 – *Evoluzione della P.A.:aziendalizzazione, NPM, Public Governance*

Aziendalizzazione	<ul style="list-style-type: none">• Economicità• Efficienza• Efficacia
New Public Management	<ul style="list-style-type: none">• Autonomia• Pianificazione degli obiettivi• Responsabilizzazione• Controllo dei dati
Public Governance	<ul style="list-style-type: none">• Sussidiarietà verticale• Sussidiarietà orizzontale• Accountability

Fonte: Tratta e adattata da Gianfelici C. (2008), *op. cit.*

⁴¹ Gianfelici C. (2008), *I servizi pubblici locali in outsourcing. Le funzioni di indirizzo e controllo dei Comuni*, Franco Angeli, Milano.

1.3. La Public Governance: evoluzione del New Public Management

Con il termine *Public Governance*⁴² si intende “la capacità dell’Amministrazione Pubblica di muoversi verso nuovi assetti istituzionali, ruoli e modalità di azione che, rispetto al passato, siano maggiormente incentrate sulla cooperazione fra attori pubblici e privati, sulla collaborazione fra soggetti istituzionali distinti in vista della realizzazione di fini condivisi, su una partecipazione più immediata e diretta dei cittadini e della società civile alle scelte collettive e alla loro implementazione”⁴³. Meneguzzo (1997) al riguardo, afferma che la Public Governance arricchisce e completa le logiche del NPM contribuendo a superarne i limiti, infatti non si tratta di un nuovo paradigma, ma di un’evoluzione del NPM.

Per comprenderne le origini concettuali basta pensare al fatto che i principi caratterizzanti il paradigma del NPM vengono tutti confermati e per di più vengono reinterpretati in una visione allargata che non solo non si esaurisce all’interno della P.A., ma che si estende tra P.A. e cittadini. Ne consegue, nuovi assetti istituzionali nonché ruoli e modalità di azione incentrate sulla cooperazione dei diversi attori (pubblici e privati) con una partecipazione più diretta del cittadino allo scopo di realizzare fini condivisi.

I fenomeni che hanno dettato l’evoluzione della governance sono molteplici e per giunta collegati tra loro: la crisi finanziaria dello Stato, la globalizzazione dei mercati, la diversificazione dei bisogni favorita dal progresso tecnologico, la crescente competitività di un Paese.

⁴² Il termine anglosassone “governance”, anche se termine francese, negli ultimi venti anni, è una contrapposizione con il “government” inteso quale istituzione, apparato e organizzazione. La stessa definizione del concetto ha subito cambiamenti e integrazioni, seppure in generale si può sostenere per marcare una distinzione con il NPM. Si veda Borgonovi E. (2002), *op. cit.*.

⁴³ Gianfelici C. (2008), *op. cit.*

È per questa ragione che il NPM, definito scarsamente critico, perché troppo vicino al mondo delle imprese private e incapace di evidenziare le caratteristiche decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche, viene integrato dalla logica del Public Governance, che, invece, aspira a dare più attenzione alla capacità di governare dei sistemi e reti di soggetti economici e allo sviluppo della funzione di regolazione.

Tale logica, pertanto, non si pone in netto contrasto con il NPM, ma ne costituisce il naturale sviluppo, colmandone le apparenti lacune. Infatti, viene confermato il principio secondo cui la Pubblica amministrazione operi secondo efficienza, efficacia ed economicità, come pure i concetti di autonomia, responsabilizzazione, pianificazione degli obiettivi e controllo dei risultati, che rappresentano lo scheletro del NPM.

La visione di governance allargata rispetto a quella di management, porta al centro dell'attenzione il governo, il coordinamento di reti e l'orientamento all'esterno verso i cittadini.

Per questa ragione, *asset* della P.A. sono gli strumenti che mirano al coinvolgimento degli stakeholder nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche, lo sviluppo delle relazioni di collaborazione interne ed esterne alla PA e il concetto di accountability della PA verso i cittadini.

Restano, invece, una condizione necessaria, ma non sufficiente per costruire un qualunque modello affidabile e credibile di governance, la qualità e la solidità dei sistemi operativi interni (principale preoccupazione del New Public Management).

In questa visione allargata, vengono evidenziate le caratteristiche del NPM - l'autonomia fra i diversi organismi e livelli istituzionali, la separazione fra politica e gestione, la responsabilizzazione di ogni attore pubblico rispetto all' economicità della propria azione e al grado di raggiungimento degli obiettivi - in relazione ai concetti di trasparenza e

controllo dell'amministrazione pubblica e di rendicontazione dei suoi *output* e *outcome*⁴⁴ condivisi con la collettività, non solo nei rapporti interni alla Pubblica Amministrazione, ma anche in funzione di una sistematica informazione ai cittadini⁴⁵.

Viene redistribuito il potere decisionale e l'attività di governo che viene conferita alle amministrazioni pubbliche coinvolge tre categorie di stakeholder – i poteri pubblici, le imprese private e il terzo settore- in modo tale che si possa rappresentare una nuova tecnica nella cura dell'interesse collettivo mediante l'attivazione e il coordinamento dei medesimi (stakeholder) del sistema socioeconomico con lo scopo che gli interventi pubblici e non pubblici siano in grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità.

La Pubblica Amministrazione ha quale funzione primaria quella di migliorare la performance del Sistema Paese; viene favorita l'auto-organizzazione e le relazioni non sono più di carattere gerarchico, ma collaborativo, affinché la Pubblica Amministrazione possa creare valore mediante l'implementazione di strumenti di pianificazione, programmazione e controllo in un'ottica di miglioramento continuo.

Ne consegue che la funzione di controllo, così interpretata, assume una valenza di strumento per l'intera collettività e non più considerata come mero fatto interno⁴⁶.

Il focus si sposta quindi dal livello di singola amministrazione pubblica ("micro") e di sistema di aziende e di organizzazioni pubbliche ("meso") a quello di *governance* del livello "macro" relativo al sistema socio economico complessivo, in cui la Pubblica

⁴⁴ “L'outcome si differenzia dall'output ed è inteso nel senso di impatto positivo e negativo, voluto e non voluto, prodotto all'esterno delle P.A. territoriali come conseguenza dell'insieme di produzioni riconducibili ad un programma pubblico, piuttosto che all'azione di fattori ambientali o comunque diversi dalle azioni poste in essere dalle P.A”. Scaletti A., *La Public Governance*, .

⁴⁵ Gianfelici C. (2008), *op. cit.*.

⁴⁶ Sciascia M. (1986), *Dal controllo di legittimità al controllo di efficienza*, Cedam, Padova.

Amministrazione è responsabile delle performance di un sistema complesso di organizzazioni⁴⁷ (Tabella 2).

Tabella 2. – *Le prospettive della governance pubblica*

Prospettive	Definizione del concetto di Governante	Ruolo strategico della PA
Micro (Singola amministrazione pubblica)	Management pubblico orientato all'esterno	Capacità di problem solving e di funzionamento interno dell'amministrazione
Meso (Sistema delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche)	Principi che governano la direzione ed il controllo dell'ampia varietà di agenzie, <i>authorities</i> , amministrazioni ed aziende pubbliche, nonché altri enti pubblici, sia dall'esterno (organi centrali di governo), sia dall'interno (vertice strategico interno)	Disegno e capacità istituzionali; Coordinamento e garanzia di un livello minimo di coerenza tra le diverse forme di governance. Contemperamento degli effetti del decentramento dell'autorità con la salvaguardia dell'interesse pubblico
Macro (Stato, mercato e società civile)	Sistema di governance globale, rapporto dell'amministrazione pubblica con soggetti esterni (imprese e forze sociali, istituzioni internazionali)	Garantire una combinazione appropriata di Stato, mercato e società civile, salvaguardare le leggi e l'allocazione costituzionale dei poteri

Fonte: Tratta e adattata da Borgonovi (2002), *op. cit.*.

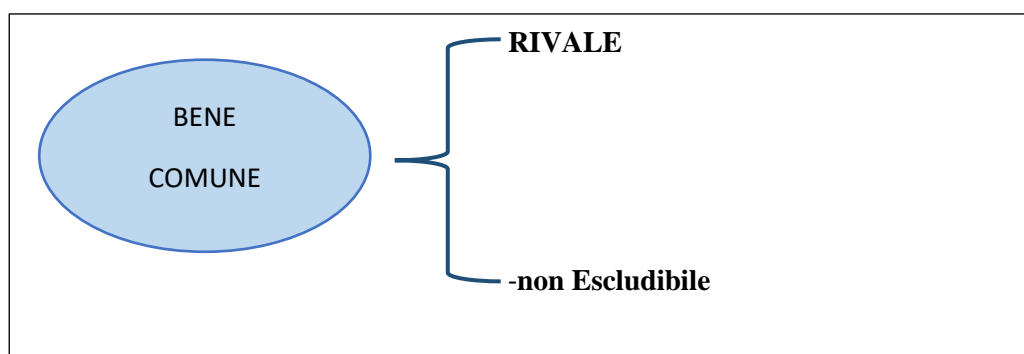
Si sviluppa, quindi, il concetto di valore pubblico. In generale, “un’impresa crea valore quando utilizza le risorse con modalità che consentono di cogliere al meglio le opportunità rappresentate dalle esigenze e aspirazioni di potenziali clienti. Fra i processi di creazione

⁴⁷ Meneguzzo M. (1997), *op. cit.*.

di valore nelle imprese e nelle PA esistono corrispondenze, evidenziate in particolare dall'approccio del NPM, ma anche differenze di grande rilievo”⁴⁸.

Purtroppo però, le applicazioni pratiche dell'approccio del NPM, spesso hanno rinunciato al perseguimento degli obiettivi difficilmente misurabili (la qualità dei servizi) favorendo quelli di più facile misurazione relativi all'efficienza della gestione delle PA provocando miglioramenti apparenti di efficienza senza corrispondenti aumenti del valore generato dalle Amministrazioni Pubbliche nelle valutazioni dei cittadini.

Figura 1.2. - *Classificazione di un bene pubblico*⁴⁹



Fonte: ns elaborazione.

La definizione di “valore pubblico” introdotta da Moore⁵⁰ è molto importante nei processi di valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche in quanto utilizza una

⁴⁸ Hinna L., Monteduro F. (2005), *Nuovi profili di accountability nelle P.A. Teoria e strumenti*, Quaderni Formez, n.40, Dipartimento Funzione pubblica.

⁴⁹ Data la potenzialità straordinaria di cui i porti italiani godono, vista la posizione geografica strategica, lo Stato li tutela in quanto fondamentali per lo sviluppo marittimo.

L'intervento pubblico per tutelare tale bene è legato ai seguenti motivi:

- Garantire la non escludibilità
- Tutela dal depauperamento (evitare “tragedia dei beni comuni”)
- Promozione dello sviluppo
- Tutela della concorrenza.

Bosco B., Parisio L. (1999), *Efficienza nella produzione pubblica di beni e servizi. Modelli teorici e analisi econometrica*, Carocci Editore, Roma.

Cfr. Zamagni S. (2007), *L' economia del bene comune*, Città Nuova editore, Roma.

⁵⁰ Per un approfondimento si veda Moore M.H. (1995), *Creating public value*, Cambridge Mass., Harvard University Press.

nozione di valore più ampia di quelle usualmente utilizzate nell'approccio del NPM, poiché tiene conto sia dei risultati, sia dei mezzi utilizzati per raggiungerli, sia della legittimazione delle Amministrazioni Pubbliche e della fiducia in esse riposta dai cittadini.

Misurare il valore di bene pubblico è particolarmente complicato, poiché esso, oltre a incorporare i benefici derivanti dall'utilizzazione dei servizi pubblici, è influenzato dalle valutazioni dei cittadini riguardo l'equità e l'imparzialità dei processi distributivi, la fiducia nelle Amministrazioni Pubbliche, i benefici derivanti dalla collaborazione degli utenti, gli effetti delle attività correnti sul benessere delle generazioni future.

Nel 1995, Moore, propone la sintesi più efficace del management strategico delle Amministrazioni Pubbliche rappresentata dal "triangolo strategico" ai cui vertici si trovano:

- 1) la definizione di "valore pubblico", che esprime gli obiettivi delle Amministrazioni Pubbliche, alla cui definizione forniscono un contributo importante anche i manager pubblici;
- 2) le fonti di legittimazione e sostegno, che consentono di ottenere le risorse necessarie per le attività volte a creare valore pubblico;
- 3) le capacità operative su cui si può contare, o che devono essere sviluppate, per perseguire efficacemente gli obiettivi di creazione di valore pubblico (Moore e Khagram, 2004).

Nel 2005, Talbot ha messo in evidenza in particolare quattro aspetti dell'approccio del "valore pubblico"⁵¹:

⁵¹ Talbot C. (2005), *Performance Management*, Oxford University Press.

- 1) le risorse a cui i cittadini rinunciano per la produzione di valore pubblico non sono soltanto di natura finanziaria, poiché la produzione di valore pubblico richiede anche delle limitazioni alla libertà delle persone;
- 2) la produzione di valore pubblico richiede spesso la collaborazione attiva dei cittadini (in particolare per l'istruzione, la tutela della salute, l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia, ecc.);
- 3) i manager pubblici non sono semplici esecutori di direttive politiche, ma contribuiscono insieme agli organi politici alla specificazione di ciò che costituisce valore pubblico, anche se in ultima analisi le decisioni finali sono di competenza delle autorità politiche;
- 4) la fiducia nel management pubblico (legittimazione) è fondamentale per ottenere la collaborazione dei cittadini, in termini sia di rinuncia a risorse finanziarie e rispetto delle regole, sia di collaborazione attiva nella produzione di valore pubblico.

Tabella 2. – *Differenze tra NPM e Public Governance*

<i>Orientamento</i>	<i>New Public Management</i>	<i>Public Governance</i>
	<i>Intra-organizzativo</i>	<i>Inter-organizzativo</i>
Prospettiva	micro	Micro Meso Macro
Attori	Attivi su tutte le fasi di soddisfazione del bisogno	Specializzazione per fase di soddisfazione del bisogno
Meccanismi di regolamentazione del sistema	Concorrenza	Cooperazione
Responsabilità	Verso i clienti	Verso gli stakeholder
Forme di controllo	Contratti	Co-produzione
Principi guida	Abbattimento dei costi	Flessibilità
Legittimazione	Efficienza-Efficacia-Economicità	Partecipazione e Cooperazione

Fonte: Adattamento da Cepiku, 2005; Poggesi S., 2006, *op. cit.*.

CAPITOLO 2

IL SISTEMA PORTUALE EUROPEO E ITALIANO: REGIMI PROPRIETARI, ASSETTI DI *GOVERNANCE* E PROSPETTIVE DI RIFORMA

SOMMARIO: 2.1. Il regime giuridico comunitario dei porti dell'Unione Europea. – 2.2. I regimi proprietari dei porti europei. – 2.3. I differenti modelli di *governance* dei porti europei. – 2.3.1. *Il modello europeo di Port Authority*. – 2.4. L'ordinamento portuale italiano: dalla riforma del 1994 alle attuali prospettive di modifica. – 2.4.1. *L'introduzione di un nuovo modello di governance dei porti italiani* – 2.4.2. *La recente proposta di riforma in materia portuale: novità e obiettivi.*

2.1. Il regime giuridico comunitario dei porti dell'Unione Europea

Il diritto comunitario si limita a confermare le regole di concorrenza e la diretta applicabilità a tutti i porti dell'Unione Europea senza indicare elementi di particolare rilevanza riguardo alla materia. Non esiste un'armonizzazione delle normative dei singoli Stati membri relative al settore portuale. Da un lato, non si discute sull'applicabilità a tutti i porti dell'Unione Europea di una sorta di *acquis comunitario*, ossia da alcune disposizioni del Trattato CE aventi efficacia diretta (principalmente l'art. 49 che regola la libertà di prestazione dei servizi, gli artt. 81-82 in materia di concorrenza e l'art. 86 relativo alla disciplina giuridica delle imprese pubbliche o titolari di diritti esclusivi o speciali) dall'altro, ad oggi, il tentativo di adottare una direttiva comunitaria di armonizzazione del settore portuale non è ancora riuscito anche se nel 1997 tale idea era stata formalizzata nel Libro Verde sui porti europei.

Uno dei limiti all'armonizzazione deriva dalla disomogeneità delle singole normative nazionali e questo comporta differenti modelli di gestione dei porti dell'Unione Europea risultato delle diverse politiche pubbliche adottate dai Paesi membri. Altro limite⁵² è sicuramente il fatto che non tutti gli scali marittimi europei separano amministrazione del porto e concreto svolgimento delle attività economiche determinando, in effetti, una notevole distorsione nell'accesso alle infrastrutture portuali da parte delle imprese interessate.

Altro limite è determinato dalla poca trasparenza dei rapporti esistenti tra Stati, Autorità portuali e municipalità da un lato, mentre dall'altro, tra concessionari delle infrastrutture portuali e/o terminalisti anche se sembrerebbe superato dall'imposizione da parte della Commissione di termini ragionevoli di durata delle relative concessioni.

2.2. I regimi proprietari dei porti europei

Per quanto attiene al regime giuridico relativo alla proprietà delle infrastrutture portuali⁵³, a norma di quanto previsto dall'art. 295(CE), il Trattato istitutivo "*lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri*" (c.d. principio di neutralità).

Il diritto comunitario risulta, dunque, essere del tutto indifferente in materia, potendosi avere a livello europeo indistintamente porti pubblici, appartenenti allo Stato (parte del

⁵² ANITA (2008), *Prospettive dell'autotrasporto e della logistica in Italia e in Europa. Indagine 2008-2010*. Roma.

⁵³ Banca D'Italia (2009), *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo* in *Questioni di economia e finanza*, n. 39, Roma.

demanio marittimo nella maggior parte dei Paesi latini) od agli Enti locali, oppure porti di proprietà di soggetti privati (segnatamente porti inglesi)⁵⁴.

Nei Paesi dell'Unione Europea in cui lo Stato o l'Ente locale è proprietario delle infrastrutture e gestisce direttamente anche le attività commerciali, in particolare provvede ad erogare i servizi portuali, si procede, tuttavia, solitamente a costituire soggetti imprenditoriali distinti, con forma giuridica privatistica ed autonoma contabilità⁵⁵. Una tale situazione si riscontra, ad esempio, nel sistema portuale francese.

Nei porti completamente privati, come lo sono i porti inglesi, sia la proprietà degli *assets* che la produzione dei servizi risulta essere in capo a soggetti privati. Il terminalista acquista, pertanto, l'area portuale su cui intende impiantare la propria attività direttamente dal proprietario privato (od eccezionalmente pubblico laddove si trattasse di particolari terreni da riconvertire in zona portuale) della stessa. La pianificazione economica ed anche territoriale dell'area risulta, pertanto, di specifica competenza dell'impresa privata, la quale dovrà solo rispettare la pianificazione territoriale generale. Il controllo sull'attività portuale svolta sarà quella tipica del contesto industriale, ovvero l'andamento dei titoli di borsa, la verifica dei risultati economici da parte di azionisti o soci, ecc.

⁵⁴ Sul regime giuridico dei porti, v. anche Sirianni G., *I porti marittimi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Cassese S. Milano, 2000; cfr., Percu G., voce *Porto (navigazione marittima)*, in Enc. del diritto; cfr. D'Aniello G., *Voce Porti* in Enc. Giur. Treccani.

⁵⁵ Il fenomeno descritto viene comunemente denominato con termine inglese "*corporatisation*" e si contrappone a quello della c.d. "*commercialisation*". Quest'ultima fattispecie si verifica quando il soggetto pubblico, proprietario e gestore dell'infrastruttura portuale, al fine di orientarsi in maniera più efficiente al mercato, procede ad una riforma dei processi decisionali, dei meccanismi di selezione e formazione del *management*, ristruttura ed ottimizza i propri obiettivi economici ed il proprio sistema di controlli, senza, tuttavia, costituire una società di capitali *ad hoc*. Notteboom T., *The Interdependence Between Liner Shipping Networks and Intermodal Networks, Proceedings of the IAME 2002 Conference, International Association of Maritime Economists*, 2002, Panama City; Notteboom T., *Container Shipping and Ports: an Overview, Review of network Economics*, 2004.

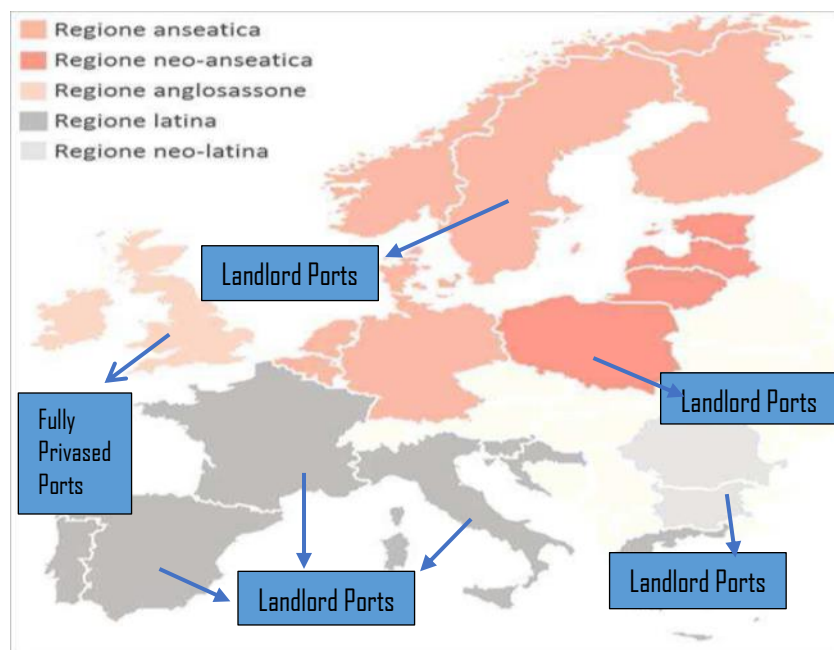
Nei Paesi dell'Unione Europea in cui esistono porti “pubblico – privati” c.d. *Landlord Ports*, si realizza un fenomeno intermedio in cui la proprietà dell'area e delle infrastrutture portuali è pubblica, mentre la produzione dei servizi portuali è gestita da imprese private.

2.3. I differenti modelli di *governance* dei porti europei

In riferimento ai regimi proprietari, anche l'assetto gestionale dei porti emerge essere difforme a livello europeo. Si riscontrano, infatti, differenti modelli di “Ente portuale” negli Stati membri dell'Unione Europea. A fianco di porti in cui l'influenza e/o la presenza dei poteri pubblici è forte, esistono, come visto in precedenza, porti interamente gestiti da soggetti privati. Come per la maggior parte delle infrastrutture di trasporto, l'appartenenza per così dire dei porti al settore pubblico o, viceversa, al settore privato dell'economia si è evoluta storicamente con l'evoluzione dei mercati ed il grado di concorrenza all'interno degli stessi. Parimenti, come nel XIX secolo i grandi assi ferroviari furono realizzati prevalentemente grazie all'impulso ed al finanziamento privato per poi venire solo successivamente, all'inizio del XX secolo, nazionalizzati, anche i porti, teatro storico dell'iniziativa privata, sono stati ricondotti sotto l'ala pubblica nel secolo scorso, alla luce del generale riconoscimento della loro importanza strategica nazionale. Al contrario delle ferrovie, tuttavia, la competitività del settore portuale è cresciuta in maniera significativa nel 1900, soprattutto per alcune tipologie di traffico che hanno beneficiato in particolar modo della standardizzazione dei sistemi di trasporto intermodale e di movimentazione delle merci. La considerevole innovazione tecnologica, registrata nel secolo scorso, ha, difatti, consentito di ridurre in maniera esponenziale i

costi connessi alle rotture di carico, innalzando in maniera drastica l'efficienza del trasporto marittimo. Di conseguenza, proseguendo il parallelo con il settore ferroviario, mentre quest'ultimo diveniva un mercato scarsamente redditizio e fortemente sussidiato dalla mano pubblica, i porti venivano investiti da spinte concorrenziali di carattere regionale (fenomeno che, con espressione inglese, viene denominato *yardstick competition*). Deve, tuttavia, segnalarsi come storicamente il porto, pur mantenendo intrinsecamente la natura di monopolio naturale, ha perso progressivamente la propria connotazione locale, sviluppando notevoli capacità di *networking* orizzontale e verticale, ovvero di coordinamento con gli attori chiave della realtà portuale e di collegamento con il retroporto e le altre modalità di trasporto⁵⁶.

Figura 2.1. - I modelli di Governance



Fonte: Tratta e adattata da Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica.

⁵⁶ Bologna S., *Porti e Interporti: Esperienze di Collaborazione*, Paper presentato al Padova City Logistics Expo il 28/11/2008.

A testimonianza di quanto da ultimo detto, basti citare l'esempio del traffico container – attualmente la tipologia di traffico tecnologicamente più avanzata e redditizia – nel quale oggi i porti italiani del Tirreno sono in diretta concorrenza con i porti del c.d. Northern Range (Rotterdam, Amburgo, Anversa, Le Havre, ecc.) per servire i mercati dell'Europa centrale. In tutti i casi, tenuto conto della tendenziale bivalenza delle attività svolte nei porti, ossia di quelle di tipo strettamente pubblicistico, inerenti la sicurezza dell'approdo, l'ampliamento e la manutenzione delle infrastrutture, la concessione di aree demaniali, ed a quelle di carattere più prettamente privatistico, le Autorità portuali Europee – prescindere dallo status giuridico assegnato alle stesse nei singoli ordinamenti, soggetto pubblico versus privato – presentano di norma una natura sostanzialmente “mista”, la quale è caratterizzata da elementi propri sia dell'ente pubblico che dell'impresa. Alla stregua dello specifico *status* giuridico e delle funzioni in concreto svolte si è soliti distinguere differenti modelli di “Ente Portuale” in relazione a quelle presenti nei singoli Stati Membri, pur ripetendo che un modello organizzativo unitario non esiste e che spesso le Autorità portuali dei diversi Paesi presentano tratti peculiari di ciascuna delle figure di seguito elencate. I modelli di amministrazione portuale più diffusi possono essere racchiusi nella seguente classificazione⁵⁷:

a) *Landlord Port*: in cui opera un principio di separazione tra le funzioni di promozione, di programmazione, di pianificazione e regolatorie in capo all'ente, e l'esercizio di attività economiche e commerciali in capo alle imprese private. L'ente di gestione è responsabile della valorizzazione del territorio e provvede, pertanto, alla realizzazione delle infrastrutture (banchine, zone di parcheggio, di carico e di scarico delle merci), affidando ai privati l'esclusiva gestione dei traffici e dei servizi portuali accessori agli stessi.

⁵⁷ Vespasiani T. (2009), *Glossario dei termini economici e giuridici dei porti, dei trasporti marittimi e della logistica portuale*, Milano, pp.23 e ss.

b) Comprehensive Port Authority, in cui pressoché tutte le attività che trovano svolgimento nell'ambito portuale vengono considerate in forma di servizio pubblico, con conseguente estensione dei poteri in capo all'ente nonché con la possibilità che esso stesso eroghi direttamente operazioni e servizi economiche e commerciali.

c) Operative o Service Port: il porto resta completamente in mano pubblica; l'ente di gestione provvede, altresì, a gestire e svolgere le operazioni portuali.

d) Company Port: il porto è interamente privatizzato. Il porto è configurato come una "impresa", in cui le funzioni gestionali, amministrative e di manutenzione sono affidate ad una società privata, peraltro proprietaria del bene porto.

Tradizionalmente, gli enti di gestione dei porti dell'Europa settentrionale godono di una certa autonomia dal governo centrale e sono organizzati in maniera tale da soddisfare, nella più ampia misura possibile gli interessi commerciali degli utenti dell'infrastruttura, rispondendo, in altri termini, prevalentemente ad esigenze di tipo privatistico. Mentre l'ultimo modello non si può certo ritenere attuabile nell'ambito dell'ordinamento interno, stante la demanialità del bene porto, ed il secondo corrisponde al regime giuridico precedente all'emanazione della L.84/94, è evidente che il modello al quale si è conformata l'Autorità Portuale così come delineata nella normazione in oggetto corrisponda al primo di essi.

Le Autorità portuali dell'area mediterranea svolgono, invece, di norma, contemporaneamente funzioni pubblicistiche e privatistiche quali, ad esempio: la programmazione territoriale, la promozione commerciale, la politica sociale.

Tali enti risultano, inoltre, essere strettamente legati allo Stato, in considerazione della natura demaniale degli scali.

Figura 2.2. – I modelli di Governance

Anseatica	Neo-anseatica	Latina	Neo-latina	Anglossassone
Tendenza verso il Landlord port	Tendenza verso il Landlord port	Tendenza verso il Landlord port	Tendenza verso il Landlord port	Fully Privatised port
Elevata autonomia finanziaria dell'AP	Elevata autonomia finanziaria dell'AP	Scarsa autonomia finanziaria dell'AP	Scarsa autonomia finanziaria dell'AP	Totale autonomia del soggetto responsabile della gestione de porto

Fonte: Tratta e adattata da Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica.

Il modello gestionale introdotto dalla Legge di riforma dell'ordinamento portuale italiano (Legge 28 gennaio 1994, n. 84) è quello del *Landlord Port*. Le Autorità portuali italiane, infatti, gestiscono l'infrastruttura portuale, la quale fa parte del demanio marittimo statale, affidando la gestione delle operazioni e dei servizi portuali⁵⁸ a soggetti privati mediante il rilascio di concessioni (agli operatori terminalisti e per quanto attiene i c.d. servizi di interesse generale) o di autorizzazioni. Questo modello di gestione – oltre a quello del *Company Port*, adottato unicamente nel Regno Unito – pare quello maggiormente in grado di consentire sia il rispetto delle connotazioni pubblicistiche dell'infrastruttura, che la valorizzazione dei segmenti di mercato operativi nell'ambito dello stesso e, dunque, di meglio coniugare i vari interessi in gioco, nella prospettiva del massimo sviluppo portuale. Deve rilevarsi conclusivamente come nella maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea, fatta eccezione per la Gran Bretagna, al “bene” porto venga riconosciuta natura pubblica. Tale rilievo appare, invero, più che giustificabile per tutta una serie di ragioni tra cui, *in primis*, la strategicità economica del settore a livello nazionale e locale.

⁵⁸ Coppola F.S., Buonfanti A. (2007), *Economia, logistica e territorio: i risultati di un'indagine empirica*, in *Rassegna Economica*, n. 2, Napoli.

Di recente, tuttavia, si è aperto un dibattito circa l'adeguatezza e le modalità con cui deve espletarsi l'intervento pubblico in tale settore. In particolare, ad essere messa in discussione è la capacità competitiva degli scali marittimi europei, partendo dall'assunto delle caratteristiche intrinseche del "fare impresa" in ambito pubblico, rispetto a quelle del "fare impresa" in ambito privato.

L'allarme, segnatamente, è stato lanciato dalla Corte dei Conti francese⁵⁹ la quale in un articolato rapporto ha segnalato che in Europa i porti che si connotano per l'assunzione di un modello gestionale spiccatamente pubblico tenderebbero a perdere quote di mercato. Un tale monito suona tanto più minaccioso se si tiene conto della rinomata efficienza delle imprese pubbliche francesi.

Sulla stessa linea, è stato osservato in dottrina⁶⁰ che nel vecchio continente i porti più efficienti in termini di sfruttamento dell'infrastruttura risultano essere quelli inglesi.

Pur non volendo trarre alcuna conclusione generale dalle considerazioni da ultimo riportate – non fosse altro per l'evidenza del più grande porto del mondo, ovvero Singapore, interamente in mano pubblica – appare indubbia la condivisibilità dell'opinione per cui l'innovazione, la flessibilità e la capacità di reagire in tempi rapidi alle mutate condizioni di mercato tipiche del settore privato sono caratteristiche ineludibili nella prospettiva di assicurare adeguata competitività ai porti europei. Caratteristiche che possono, altresì, coesistere con gli interessi pubblici, che inevitabilmente sono legati agli scali marittimi, interessi che potranno continuare ad essere tutelati dagli Stati membri in un quadro che si auspica differente rispetto a quello

⁵⁹ Cour des Comptes, *Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action*, 2006, Juillet.

⁶⁰ Cullinane K., Song D. W. (2006), *Estimating the Relative Efficiency of European Container Ports: A Stochastic Frontier Analysis*, in *Port Economics Research in Transportation Economics*, Vol. 16, pp. 85-115.

attuale, almeno per quanto concerne l'autonomia strutturale e finanziaria degli enti di gestione portuale.

2.3.1. Il modello europeo di “Port Authority”

Dai tentativi del tutto fallimentari del Legislatore comunitario di armonizzazione delle normative nazionali in materia portuale può essere osservato un modello di “Port Authority”. In particolare, nell'ipotesi di direttiva comunitaria proposta dalla Commissione europea per l'armonizzazione delle discipline nazionali nel 2004, l'Autorità portuale è definita come “*l'organismo al quale la normativa nazionale affida, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire infrastrutture portuali e coordinare e controllare le attività degli operatori presenti nel porto o nel sistema portuale considerato*”⁶¹.

L'Autorità portuale, dunque, è definita quale un Ente istituzionale preposto alla gestione del porto e connotata da carattere di neutralità che gestisce le infrastrutture portuali, rilascia concessioni e autorizzazioni, tramite procedure ad evidenza pubblica e può anche fornire servizi portuali. Da tale definizione emerge l'impostazione che la Commissione europea sembra propendere per la categoria delle *Land Port Authority*, ovvero un organismo competente per quanto attiene alla valorizzazione del territorio e delle infrastrutture, che affida ai soggetti privati l'attività di gestione delle operazioni e dei servizi portuali. A tale principio generale emerge un'eccezione, ossia, l'erogazione diretta di servizi economici da parte dell'ente di gestione portuale purché rivestano natura di attività economica di interesse generale.

⁶¹ Citrigno A.M. (2003), *Autorità portuale, profili organizzativi e gestionali*, Milano; Citrigno A. M. (2000), *Autorità portuale: Authority o ente pubblico economico?* Nota a Cass. Sez. un. Civ. 28 ottobre 1998, n. 10729, in *Nuove Autonomie*, fasc. 1.

L'Autorità portuale italiana, come verrà approfondito, fa proprio il modello europeo del *Land Port Authority*.

2.4. L'ordinamento portuale italiano: dalla riforma del 1994 alle attuali prospettive di modifica

La riforma dell'ordinamento portuale italiano, attuata mediante la Legge 28 gennaio 1994, n. 84⁶², e sue successive modifiche ed integrazioni, ha prodotto sostanziali novità nel modello istituzionale di gestione dei porti.

Sono state istituite le Autorità portuali – le quali hanno sostituito i precedenti Enti portuali e le c.d. Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini Generali – nei porti di maggiore rilevanza a livello nazionale; è stato introdotto un regime di concorrenza nella fornitura delle operazioni portuali, attualmente espletate da imprese private concessionarie o titolari di autorizzazione; è stata, altresì, riconosciuta la libertà di fissazione delle tariffe per le operazioni portuali, fatto salvo il vincolo della pubblicità; è stata, infine, abolita la riserva di lavoro portuale. È avvenuta, pertanto, una separazione tra, da una parte, indirizzo, programmazione e controllo delle operazioni portuali e, dall'altra, svolgimento delle stesse in forma di attività imprenditoriale.

Le Autorità portuali, laddove istituite, sono dunque divenute l'organo della Pubblica Amministrazione delegato ad amministrare i porti, mentre le imprese private vengono

⁶² Legge 28 gennaio 1994, n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale, pubblicata in Suppl. Ord. alla G.U. 4 febbraio 1994, n. 28, successivamente modificata e integrata dalla: a) Legge 23 dicembre 1996, n. 647, Conversione in legge con modificazioni, del D.L. 21 ottobre 1996, n. 535, recante disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed amatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei (in G.U. 23 dicembre 1996, n. 300); b) Legge 27 febbraio 1998, n. 30, Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 1997, n. 457, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione (in G.U. 28 febbraio 1998, n. 49); c) Legge 7 dicembre 1999, n. 472, Interventi nel settore dei trasporti (in Suppl. Ord. n. 220 /L alla G.U. 16 dicembre 1999, n. 294); d) Legge 30 giugno 2000, n. 186, Modifiche alla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo (in G.U. 7 luglio 2000, n. 157).

autorizzate a svolgere le operazioni di carico, scarico, trasbordo, movimentazione e deposito delle merci e, inoltre, possono ottenere la concessione di aree e banchine per lo svolgimento delle suddette operazioni portuali. È evidente che in tale assetto sia delineato e pienamente in linea con il principio, la separazione, da una parte, delle funzioni di regolazione e, dall'altra, dal concreto svolgimento delle attività di impresa.

Il Legislatore italiano della riforma sembra, in tal senso, aver adottato la scelta di mutuare il più volte citato modello del *Landlord Port Authority*, abbandonando – come si approfondirà nel prosieguo della trattazione – quello del *Comprehensive Port Authority*, che aveva visto la propria concretizzazione nell'organizzazione degli Enti portuali *ante* riforma.

Ad un ente di gestione caratterizzato dalla contestuale attribuzione di poteri regolamentari ed imprenditoriale si è, difatti, sostituito un nuovo organismo, a cui sono demandati i compiti di generale amministrazione del porto, mentre l'erogazione dei servizi portuali è, come già detto, di competenza del settore privato.

Se prima della riforma dell'ordinamento portuale italiano la Pubblica Amministrazione, mediante gli Enti portuali, era la sola titolare della gestione del porto – sia nella sua dimensione “statica” di bene demaniale, che in quella “dinamica”, quale centro di attività imprenditoriali – oggi l'Autorità portuale sovrintende esclusivamente all'esercizio delle funzioni di pianificazione dello spazio portuale, di programmazione delle attività da svolgere in tale ambito, di regolazione dei relativi servizi, nonché di vigilanza e controllo sugli stessi, occupandosi direttamente della prima delle suddette dimensioni e solo indirettamente della seconda, la quale, come ampiamente sopra esposto, compete precipuamente agli operatori portuali.

Le soluzioni della legge di riforma sopra descritte appaiono, dunque, essere orientate al raggiungimento di un equilibrio tra la soddisfazione delle esigenze di natura economica

ed il perseguimento delle finalità pubblicistiche inevitabilmente legate alla dimensione portuale. Esse, pertanto, risultano coerenti anche con le recenti proposte formulate in sede comunitaria. Infatti, il nuovo impianto normativo pare idoneo a valorizzare le capacità degli imprenditori portuali, in quanto tende a stimolarne l'efficienza, giovandosi al riguardo della presenza di un mercato effettivamente concorrenziale, senza tuttavia ridurre l'importanza dell'attività istituzionale di promozione, regolazione e controllo svolta dalle Autorità portuali.

Il sistema di gestione e organizzazione, delineato dalla normativa italiana ha, pertanto, effettivamente incrementato l'efficienza dei porti italiani, adottando soluzioni che si sono rivelate in definitiva coerenti con i criteri ispiratori della politica comunitaria dei trasporti e del settore portuale, di cui, proprio con riguardo alle competenze delle Autorità portuali, ha addirittura anticipato contenuti.

Un particolare aspetto, tuttavia, ha creato alcune difficoltà applicative: si tratta del non adeguato coordinamento delle disposizioni della Legge n. 84/1994 con le norme del Codice della Navigazione di cui non ha previsto l'abrogazione (si veda in proposito l'art. 27 della medesima). Tale circostanza ha, in passato, creato notevoli incertezze e difficoltà applicative – oggi, peraltro, largamente superate – soprattutto con riferimento alla ripartizione di alcune competenze fra Autorità portuali e Autorità marittime. La legge di riforma si limita, infatti, a prevedere che l'attività di gestione del porto, svolta dalle Autorità portuali, debba coordinarsi con quella dell'Autorità marittima, alla quale spettano essenzialmente compiti di sicurezza e polizia.

Pare, altresì, opportuno specificare che le Autorità marittime⁶³ sono tuttora competenti dell'integrale amministrazione del porto nei casi in cui non sia stata istituita un'Autorità portuale.

Infine, un ulteriore profilo innovativo introdotto dalla Legge n. 84/1994, non richiamato in precedenza, consiste nella classificazione dei porti, per cui tutti i porti, esclusi quelli destinati a fini militari o di sicurezza, risultano valorizzati soprattutto nella loro dimensione dinamica, quali centri di attività economiche e commerciali e luogo di transito delle merci, in coerenza con le esigenze di mercato. Conclusivamente sembra, inoltre, appropriato anticipare che allo Stato, anche in seguito alla riforma dell'ordinamento portuale, restano attribuiti in via diretta compiti fondamentali in relazione allo sviluppo ed alla promozione degli scali marittimi.

Gli oneri relativi alla realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione (costruzione di canali marittimi, dighe di difesa, darsene, bacini, banchine attrezzate, escavazione e approfondimento dei fondali), previsti dagli strumenti di pianificazione, competono, difatti, in primo luogo all'Amministrazione centrale, fatta salva la possibilità per le Regioni, i Comuni o le Autorità portuali di intervenire direttamente con proprie risorse.

2.4.1. L'introduzione di un nuovo modello di governance dei porti italiani

I porti⁶⁴, ai sensi dell'art. 822 cod. civ. e dall'art. 28 cod. nav., "rientrano nella categoria di beni demaniali, beni pubblici appartenenti al demanio marittimo e, pertanto, beni che risultano di proprietà pubblica – inalienabile – e che hanno lo scopo di soddisfare i cc.dd.

⁶³ Olivi M. (2004), *Porti e mare tra autonomia e mercato. Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Il Diritto marittimo*, fasc. 2, pagg. 363-373.

⁶⁴ Baccelli O., Ravasio M., Sparacino G., (2007), *Porti italiani*, Egea, Milano.

pubblici usi del mare, ossia gli interessi della collettività legati al settore della navigazione”⁶⁵.

La disciplina italiana dei porti che ha preceduto l’attuale normativa era costituita dalle disposizioni del Codice delle Navigazione e del Regolamento per la navigazione marittima, ma soprattutto da leggi speciali, che disciplinavano gli enti preposti alla gestione dei principali porti. Si trattava di enti pubblici economici che svolgevano le tipiche funzioni amministrative delle autorità preposte alla gestione dei beni demaniali e esercitavano al contempo attività di impresa.

L’assetto organizzativo degli enti portuali prevedeva un Presidente, il quale era a capo del Consiglio di Amministrazione, rappresentante degli interessi centrali e locali, e da un Comitato Direttivo, che esercitava funzioni deliberative, in via esclusiva o congiuntamente al Consiglio di Amministrazione. Ogni Ente portuale prevedeva, inoltre, la presenza di Revisori dei conti, che esercitavano funzioni di controllo. In alcuni scali esistevano, invece, le c.d. Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini generali⁶⁶ a cui erano affidate la gestione e la manutenzione dei mezzi meccanici di carico e scarico delle merci, l’espletamento dei relativi servizi, nonché la gestione dei beni immobili e delle pertinenze di proprietà dello Stato, funzionalmente destinati al servizio dei traffici marittimi.

A partire dagli anni ‘80 il sistema di gestione così delineato ha iniziato a manifestare le proprie criticità: in particolare, gli effetti negativi derivanti dalla frammentarietà della disciplina, spesso diversa da porto a porto, e la commistione di poteri regolamentari e imprenditoriali in capo ai suddetti enti, rendevano i nostri porti scarsamente competitivi.

⁶⁵ Brugnone F. (2014), *La riforma dell’ordinamento portuale*, UniBo.

⁶⁶ Istituite con Legge 9 ottobre 1967, n. 961, di “Istituzione delle Aziende dei Mezzi Meccanici e dei Magazzini generali nei porti di Ancona, Cagliari, Livorno, La Spezia, Messina, Savona” in G.U., 30 ottobre 1967, n. 272.

Questi fattori, unitamente alla profonda evoluzione del trasporto marittimo conseguente alla diffusione di navi *ro-ro* e di navi *porta-container*⁶⁷, hanno costituito la spinta per un adeguamento della disciplina portuale alle mutate esigenze di mercato e per il riconoscimento di maggiori spazi di azione agli operatori privati, con conseguente rilancio degli scali italiani attraverso una più efficiente gestione delle strutture e degli impianti portuali.

Nel corso degli stessi anni, pertanto, si è avvertita l'esigenza di modificare l'impostazione adottata dal Legislatore del Codice della Navigazione e nelle leggi istitutive degli Enti portuali. Tanto che nell'adozione della Legge di riforma portuale, già in occasione del Piano Generale dei Trasporti del 1986, era stato individuato nella separazione tra il momento di amministrazione del porto e quello operativo di esercizio delle attività produttive lo strumento necessario per garantire maggiore efficienza ai porti italiani. Peraltro, il passaggio decisivo verso una integrale riforma del regime giuridico dei porti italiani, è stato compiuto con l'adozione della ormai ben nota Legge n. 84/1994, che ha avuto negli anni alcuni assestamenti, anche importanti, e che promette – e per certi versi richiede – ulteriori evoluzioni nel prossimo futuro.

Tale legge di riforma sin dal primo momento è stata in grado di offrire valide ed efficaci soluzioni, infatti, costituisce l'intervento normativo di maggior rilievo degli ultimi decenni, da un lato, in quanto per la prima volta si disciplina unitariamente e in modo coordinato: sia il momento di "governo" delle aree portuali, ossia l'esercizio delle funzioni finalizzate ad assicurare l'ordinato svolgimento delle attività all'interno dell'area portuale; sia il momento "imprenditoriale" della produzione dei servizi; sia, infine, il momento della "pianificazione territoriale". Dall'altro lato, sulla base degli obiettivi

⁶⁷ Innovazione epocale nell'economia marittima, la quale ha determinato la trasformazione dei porti da luogo di lavorazione delle merci a luogo di solo transito delle medesime.

dichiarati dalla legge di riforma stessa, ci si è sforzati di realizzare un effettivo coordinamento dell'attività portuale con quanto previsto nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, al fine di considerare tutte le modalità di trasporto ed i relativi nodi logistici come un sistema integrato.

In breve, secondo quanto già indicato nella sua norma di apertura, la Legge n. 84/1994 si propone di disciplinare in una logica di sistema rispetto alle altre modalità di trasporto – attraverso gli strumenti in essa previsti (in particolare il Piano Regolatore Portuale ed il Piano Operativo Triennale⁶⁸) – l'attività di amministrazione dei porti e quella di gestione delle attività portuali. Si tratta, quindi, di una fase che si avvia alla “privatizzazione dei porti”, in cui il principio di separazione è funzionale alla liberalizzazione voluta dal diritto comunitario, allo scopo di eludere situazioni di scarsa trasparenza e conflitti di interessi. Le novità maggiormente rilevanti si sviluppano essenzialmente su tre livelli: la *governance* dei porti, la programmazione e la pianificazione delle aree, le attività economiche ed i servizi portuali.

Per quanto concerne la gestione dei porti, la riforma si propone di rinforzare il principio di separazione fra attività di impresa ed amministrazione, affidando espressamente all'Autorità portuale⁶⁹ “ente pubblico non economico” e alle Autorità marittime, laddove

⁶⁸ L'art. 5 della Legge n. 84/1994 assegna al Comitato Portuale, organo dell'Autorità portuale, il compito di adottare il cosiddetto “Piano Regolatore Portuale” previa intesa con il Comune o i Comuni interessati. Tale piano ha l'obiettivo di delimitare e disegnare l'ambito e l'assetto complessivo del porto, comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie. In conformità con il Piano Regolatore Portuale è redatto un Piano Operativo Triennale che, approvato sempre dal comitato portuale e soggetto a revisione annuale, concerne le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati. Romagnoli A. (2003), *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. Mar.*, fasc. 1, pp. 61-88; Romagnoli A. (2003), *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Libreria Bonomo Editore, Bologna.

⁶⁹ In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 6 della L. n. 84/94, l'Autorità portuale esercita tre diverse tipologie di competenze: a) compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle attività economiche che si svolgono in ambito portuale (operazioni portuali, attività commerciali ed industriali); b) *compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto*; c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura dei c.d. servizi di interesse generale (illuminazione, pulizia, raccolta rifiuti, servizio idrico, manutenzione e riparazioni) i quali sono elencati in due decreti del 1994 e 1996. Lopez De Gonzalo M. (2005), *La “regola della separazione” nella disciplina dei servizi portuali ed aeroportuali*, in *Il Diritto Marittimo*, pp.670 e ss.

istituite, l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio, le funzioni di regolazione e di controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali che si svolgono all'interno del porto.

Le diverse competenze⁷⁰ fra le due autorità sono state definite in maniera più precisa, attribuendo la *safety* e la *security*, esclusivamente alle autorità marittime riservando, quindi, l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo in via esclusiva alle autorità portuali.

Per quanto riguarda le attività produttive svolte all'interno del porto sono state introdotti nuovi meccanismi di controllo e di regolazione tecnica da parte dell'autorità competente, anche con specifico riguardo ai requisiti soggettivi dei concessionari, al fine di favorire la tutela della concorrenza. Infine, è di sicuro rilievo il principio di uniformità in materia tariffaria, applicabile ai servizi tecnico-nautici di interesse generale che li rende funzionali e trasparenti.

Lo scopo è quindi quello di attuare una politica di rinnovamento della portualità italiana allo scopo di dar luogo ad un ambiente competitivo, capace di cogliere la "sfida dei traffici", offrendo le relative garanzie, e capace di rendere l'area mediterranea più competitiva e più "europea"⁷¹.

Progressivamente alle Autorità portuali⁷² originariamente previste dalla legge di riforma ne sono state aggiunte altre nei porti caratterizzati da un significativo volume di traffici; attualmente le Autorità portuali italiane risultano essere 25⁷³. Negli altri porti, invece, le

⁷⁰ Carbone S.M. – Munari F. (2003), *Il principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di infrastrutture del trasporto, aeroporti e porti, servizi di trasporto pubblico locale*, in Dir. un. eur., pp. 425 e ss.

⁷¹ Maresca M. (2006), *La governance dei sistemi portuali*, Il Mulino, Bologna, pp.17-144.

⁷² Citrigno A.M. (2000), *Autorità Portuale: Authority o ente pubblico economico?* (Nota a Cass. sez. un. civ. 28 ottobre 1998, n. 10729) in Nuove autonomie, fasc. 1, pagg. 81-89.

⁷³ Segnatamente nei porti italiani in cui si registrava un livello di traffico superiore a 3 milioni di tonnellate annue al netto delle rinfuse liquide oppure la movimentazione di almeno 200.000 TEU.

Risultano istituite le seguenti Autorità portuali: 3 in Liguria, Genova, Savona e La Spezia; 3 in Toscana, Marina di Carrara, Livorno e Piombino; 1 in Lazio, Civitavecchia; 2 in Campania, Napoli e Salerno; 1 in Calabria, Gioia Tauro; 5 in Sicilia, Palermo, Messina, Catania, Augusta e Trapani; 2 in Sardegna, Cagliari

funzioni che la Legge n. 84/1994 attribuisce alle Autorità portuali restano affidate, come, in passato, alle Autorità marittime, organi periferici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Le Autorità portuali sono quindi enti aventi personalità giuridica, che, la suddetta legge, conservano unicamente poteri di programmazione, indirizzo e controllo⁷⁴, perdendo, invece, la possibilità di partecipare direttamente o indirettamente alla gestione delle operazioni portuali o di altre attività ad esse connesse.

Queste ultime attività, infatti, possono essere svolte soltanto da imprese private, in virtù di apposite autorizzazioni rilasciate dall'Autorità portuale (ex art. 16), sulla base di valutazioni relative ai loro requisiti organizzativi e tecnici, alla loro capacità finanziaria ed alla loro professionalità⁷⁵.

Pare, tuttavia, opportuno ricordare che, in alcuni casi, il possesso di una autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali si accompagna anche ad una concessione demaniale, ossia al diritto di disporre in modo esclusivo di aree e banchine situate nell'area portuale, per lo svolgimento delle operazioni portuali e di quelle ad esse accessorie (ex art. 18)⁷⁶.

e Olbia; 4 in Puglia, Taranto, Brindisi, Manfredonia e Bari; 1 nelle Marche, Ancona; 1 in Emilia-Romagna, Ravenna; 1 in Veneto, Venezia, 1 in Friuli Venezia Giulia, Trieste.

⁷⁴ In realtà, l'esercizio di attività ulteriori rispetto a quelle di pianificazione e programmazione non viene escluso *tout court* per quanto, tuttavia, risulti limitato ad attività "accessorie o strumentali" rispetto a quelle istituzionali. Ferma l'assoluta preclusione di svolgere direttamente, o per il tramite di partecipazioni azionarie, attività dirette all'erogazione di operazioni e servizi portuali oppure attività strettamente connesse alle prime, l'art. 6.6 della Legge n. 84/94, così come modificato dall'art. 8 *bis* del D.L. n. 457 del 1997, prevede che: "...le Autorità portuali possono costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle (...) medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche".

⁷⁵ L'art. 16 della Legge n. 84/94 dispone, infatti, che l'esercizio delle operazioni portuali sia subordinato ad autorizzazione. Ai fini del rilascio di suddetta autorizzazione, l'Autorità portuale determina:

- a) i requisiti che gli operatori devono possedere;
- b) i criteri, le modalità e i termini del rilascio;
- c) i parametri per determinare il *quantum* della cauzione richiesta all'operatore per il concreto avvio dell'attività autorizzata;
- d) i criteri per il rilascio di eventuali autorizzazioni speciali.

⁷⁶ L'impresa autorizzata che ottiene altresì una concessione demaniale, provvedimento che le conferisce il diritto di utilizzo esclusivo di una determinata banchina od area del porto per l'espletamento delle operazioni portuali, assume le vesti dell'operatore terminalista, o più comunemente, *terminal operator*.

Figura 2.3. – *Le Autorità Portuali in Italia*



Fonte: Assoport.it

Le imprese autorizzate o quelle che sono titolari di una concessione sono quindi le sole a poter svolgere le attività di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimentazione delle merci, oppure parte delle medesime. Hanno, inoltre, facoltà di stabilire discrezionalmente l'ammontare delle tariffe portuali, fatto salvo l'obbligo di renderle note all'Autorità portuale, e su di esse grava il divieto di operare discriminazioni nel trattamento dell'utenza. Inoltre, la legge di riforma prevede la soppressione della riserva di lavoro portuale e la trasformazione delle compagnie dei lavoratori portuali in società di diritto privato che operano secondo gli stessi criteri ed in regime di concorrenza con le altre imprese autorizzate allo svolgimento delle operazioni portuali, ai sensi degli articoli 16 e 18 della Legge n. 84/1994.

L'apertura concorrenziale realizzata da questa legge con riferimento alle operazioni portuali non ha comunque coinvolto alcuni servizi, tra i quali, ad esempio, i c.d. servizi tecnico-

nautici, ossia i servizi ancillari alla navigazione, resi nell'interesse delle navi in occasione del loro arrivo nel porto o della loro partenza, in quanto finalizzati al conseguimento di interessi pubblici ed in particolare al mantenimento della sicurezza negli spazi marittimi portuali. Tanto che, a quest'ultimo riguardo la Legge n. 84/94, espressamente definisce i servizi tecnico-nautici funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico al quale sono destinati tale da escluderli da un regime concorrenziale.

2.4.2. La recente proposta di riforma in materia portuale: novità e obiettivi

Il sistema dei porti rappresenta la spinta competitiva e determinante nel mercato mondiale. Per tali motivi, al fine di migliorare l'efficienza delle attività produttive e rendere uniforme il quadro legislativo, nel corso degli anni, molti sono stati i tentativi di modifica alla Legge 84/94⁷⁷.

Le novità maggiormente rilevanti si sviluppano essenzialmente su tre livelli:

- I) la governance dei porti,
- II) la programmazione e la pianificazione delle aree,
- III) le attività economiche ed i servizi portuali.

La Legge 84/94, in materia di gestione dei porti⁷⁸, affida espressamente all'Autorità portuale "ente pubblico non economico" e alle Autorità marittime, ove istituite, l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio, le funzioni di regolazione e di controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali che si svolgono all'interno del porto.

⁷⁷ Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A. (2009), *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e sviluppo*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 39, pp. 9-32.

⁷⁸ Carbone S.M., Maresca D. (2009), *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Il Diritto Marittimo*, pp. 1058 e ss.;

A tal proposito, si ritiene necessario ai fini dell'indagine, segnalare la modifica della Legge n. 84 del 1994 con il decreto legislativo n. 169 del 4 agosto 2016 in materia di "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle Autorità Portuali" che prevede l'accorpamento delle Autorità Portuali in "Autorità di Sistema"⁷⁹. Sono 10 gli obiettivi fissati dal Piano strategico della portualità e della logistica, vale a dire le misure per la semplificazione e lo snellimento, la competitività e la concorrenza, l'accessibilità, l'integrazione del sistema logistico, il potenziamento delle infrastrutture, l'innovazione, la sostenibilità, la certezza delle risorse, il coordinamento nazionale e la nuova governance.

Il testo contiene anche una semplificazione burocratica, col fine di semplificare le procedure, nonché le competenze delle Autorità di sistema portuale.

I) Semplificazioni:

Al posto degli attuali 113 procedimenti amministrativi svolti da 23 soggetti, il decreto mira all'istituzione di 2 sportelli per abbassare i tempi di attesa, dello *Sportello Unico Doganale per il Controllo sulla merce* (che già si avvale delle semplificazioni attuate dall'Agenzia delle Dogane) e dello *Sportello Unico Amministrativo*, che si farà carico di tutti gli altri procedimenti e le altre attività produttive in porto non esclusivamente commerciali.

Sono anche previste delle semplificazioni per quanto riguarda le norme d'imbarco e sbarco dei passeggeri e delle misure di snellimento per le procedure e l'innovazione amministrativa volte all'adozione dei Piani Regolatori Portuali.

⁷⁹ Olivieri L. (2015), *Riforma Madia e pubblico impiego*, Maggioli

È stata svolta, poi, un'attività di razionalizzazione con la creazione delle Autorità di Sistema portuale e le attuali 24 Autorità Portuali si trasformano in 15 Autorità di Sistema Portuale, che governano 57 porti.

Questi nuovi centri decisionali strategici avranno sede nelle realtà maggiori, cioè in quei porti definiti come 'core' dall'Unione Europea. Essi riguardano⁸⁰:

1. Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale: porti di Genova, Savona e Vado Ligure;
2. Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale: porti di La Spezia e Marina di Carrara;
3. Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale: porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, e Rio Marina e Cavo;
4. Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale: porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta;
5. Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale: porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia;
6. Autorità di Sistema Portuale dei Mari Tirreno Meridionale, Jonio e dello Stretto: porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria;
7. Autorità di Sistema Portuale del Mare Di Sardegna: porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale);

⁸⁰ Per un approfondimento, (G.U. n. 203 del 31-8-2016) decreto legislativo n. 169 del 4 agosto 2016.

8. Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Occidentale: porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani;
9. Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale: porti di Augusta e Catania;
10. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale: porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli;
11. Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio: porto di Taranto;
12. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centrale: porti di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica) e Ortona;
13. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro-Settentrionale: porto di Ravenna;
14. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale: porti di Venezia e Chioggia;
15. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale: porto di Trieste.

È stato affidato alle 15 Autorità di Sistema Portuale, il ruolo strategico di indirizzare, programmare e coordinare il sistema dei porti della propria area di riferimento.

Tra le loro funzioni, ci sarà anche quella di attrarre investimenti sui diversi scali e di fare da punto di raccordo con le amministrazioni pubbliche.

L'Autorità di Sistema Portuale avrà al suo interno due sportelli unici. Stretta la relazione con il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in particolare per il Piano Regolatore di Sistema Portuale e i programmi infrastrutturali con contributi nazionali o comunitari".

Figura 2.4. – Il nuovo sistema portuale italiano



Fonte: Assoporti, 2016.

Le Regioni potranno chiedere l'inserimento nelle Autorità di Sistema di ulteriori porti di rilevanza regionale.

II) Riorganizzazione della *governance*

Presso ciascuna autorità portuale è costituito un Ufficio territoriale delle AdSP a cui è preposto un segretario generale scelto tra il personale delle AdSP o tra quello delle soppresse autorità portuali.

Istituisce il *Comitato di gestione* che sostituisce il Comitato portuale e che ha un ruolo di decisore pubblico istituzionale. Rappresenta le istanze istituzionali. È composto da: presidente manager scelto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con la

Regione o le Regioni interessate dall'Autorità di sistema. Dura quattro anni, è rinnovabile una volta e viene sostituito se arriva un nuovo presidente dell'AdSP.

A differenza dai precedenti Comitati Portuali, che avevano limitata capacità decisionale e circa 336 membri a livello nazionale, il nuovo sistema di governance coinvolgerà circa 70 persone.

Istituisce *l'Organismo (consultivo) di partenariato della risorsa mare*. Rappresenta le istanze dei privati. È composto, oltre che dal presidente dell'AdSP, dal comandante del porto già sede di autorità portuale e da un rappresentante ciascuno di: armatori, industriali, operatori (aziende delle Camere di commercio, servizi tecnico-nautici), spedizionieri, operatori logistici intermodali operanti nel porto, operatori ferroviari operanti nel porto, agenti marittimi, autotrasportatori, operatori del turismo e del commercio operanti nel porto. Infine, tre rappresentanti dei lavoratori delle imprese portuali. Questi rappresentanti avranno funzioni consultive e pur partecipando al processo decisionale, non potranno più votare atti amministrativi.

Istituisce presso il ministero dei Trasporti la *Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP*. Ha l'importante compito di coordinare i “grandi investimenti infrastrutturali”, di pianificare l'urbanistica portuale, le strategie di concessione demaniale, di marketing e promozione internazionale dei sistemi portuali. Pertanto ha la funzione di per garantire la coerenza con la strategia nazionale. Tale Conferenza, istituzionalizzata e presieduta dal Ministro, sarà il luogo per la stesura della programmazione nazionale, per la presa di decisioni strategiche e infrastrutturali e la definizione di un Piano regolatore portuale nazionale.

Per nominare i presidenti delle autorità di sistema, e porre così fine ai commissariamenti della maggioranza delle autorità portuali, saranno necessari circa 45 giorni. Circa il

“Tavolo di partenariato” che rappresenterà i privati fuoriusciti dal Comitato portuale, ci vorrà invece qualche settimana in più.

Figura 2.5. - La riorganizzazione delle coste



Fonte: www.consozionauticolivorno.it

Il provvedimento contiene anche semplificazioni sulle modalità di imbarco e sbarco passeggeri e misure di snellimento delle procedure e innovazione amministrativa per l'adozione dei Piani Operativi Triennali.

CAPITOLO 3

LO SCENARIO DEL SISTEMA DEI PORTI ITALIANI E ATTUALI PROSPETTIVE DI MODIFICA

SOMMARIO: 3.1. I porti come sistema territoriale. – 3.1.1. *I porti: classificazione.* – 3.1.2. *Gli attori e l'attività del porto.* - 3.2. L'Organo di Governo dei porti: l'Autorità Portuale. – 3.2.1. *Le funzioni dell'Autorità Portuale.* – 3.2.2. *Gli organi dell'Autorità Portuale.* – 3.2.3. *Le Autorità Portuali verso un'autonomia finanziaria.* -

3.1. I porti come sistema territoriale

Le considerazioni fatte nel precedente capitolo, ci portano ad affermare che il porto è il cuore del sistema portuale da cui nascono gli altri attori e le relazioni tra di essi e che l'intera realtà portuale deve essere osservata dal punto di vista delle relazioni tra i vari *stakeholder*⁸¹ che vi operano. Infatti, “il sistema porto è il risultato di relazioni ed interazioni che legano i suoi elementi costitutivi: gli attori del porto, i clienti, il territorio e la comunità locale”⁸².

⁸¹ Mazzoleni e Bertocchi evidenziano che, quello di “stakeholder” è un concetto “nuovo” per gli Enti locali e le P.A., ma risponde all’esigenza “antica” di perseguire l’interesse generale della comunità, attraverso il contemperamento degli interessi “particolari” dei gruppi di soggetti che la costituiscono. Mazzoleni M., Bertocchi M. (2006), *La rendicontazione sociale negli enti locali quale strumento a supporto delle relazioni con gli stakeholder: una riflessione critica*, paper presentato al Workshop nazionale, “Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione”, Caserta, 2006.

Cfr. per un approfondimento: Elio Borgonovi, il quale considera la teoria degli *stakeholder* applicata alle amministrazioni pubbliche come un “ritorno alle origini”, la “riscoperta della propria natura” e “l’eliminazione delle incrostazioni di un adeguato esercizio delle funzioni politiche e di amministrazioni pubbliche”. Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

⁸² Forlani F. (2006), *Che cos’è un sistema turistico e come si studia? Il caso dei sistemi portuali turistici*, in Pencarelli T., Forlani F., *Turismo nautico e porti turistici. Quali prospettive nelle Marche?*, Quattroventi, Urbino.

All'interno di un porto convivono diverse realtà che possono essere classificate in tre macro-dimensioni:

1) **Ambientale** in quanto il porto stesso è un territorio, una struttura naturale posta su un litorale marittimo o sulla riva di un lago o di un corso d'acqua. La presenza di un porto condiziona notevolmente il contesto ambientale della città o area che lo ospita.

2) **Economica**, dato che nel porto si sviluppano molteplici attività imprenditoriali. Il porto è un'industria, è una struttura fondamentale per l'economia locale e nazionale: dal punto di vista del reddito prodotto e dal punto di vista occupazionale, un porto è in grado di generare una forte crescita del benessere nel territorio interessato.

3) **Sociale**, poiché il forte impatto di un porto sull'economia e sul territorio condiziona inevitabilmente anche la società. Il porto genera conseguenze nell'occupazione, nell'ambiente; coinvolge la politica e i cittadini.

Se ci soffermiamo alla definizione letterale di “porto”, esso viene descritto come *«una struttura naturale o artificiale posta sul litorale marittimo o sulla riva di un lago o di un corso d'acqua, atta a consentire l'approdo e l'ormeggio a natanti, imbarcazioni e navi. Deve offrire alle navi un bacino facilmente accessibile e ben protetto, e si deve trovare il più possibile al riparo dai venti e dalle mareggiate. Ha, pertanto, insita, la funzione di consentire e facilitare il carico e lo scarico di merci e l'imbarco e lo sbarco di persone»*⁸³.

Il porto quindi è prima di tutto un territorio, un'area geografica delimitata da confini che la separano dal mare e dalla città o località che lo ospita. In quanto territorio, esso “può essere interpretato come un sistema costituito da un insieme di attori e di risorse, e guidato

⁸³ www.wikipedia.org.it.

dal sub-sistema costituito dal sistema di governo. È collocato in uno spazio più o meno chiaramente identificato che ne determina anche alcune caratteristiche⁸⁴”. Tali caratteristiche si riferiscono non solo alle peculiarità fisiche del luogo, ma anche a quel complesso di attori, risorse, attività, relazioni, che identificano qualsiasi contesto territoriale. Tutte queste componenti interagiscono tra di loro e si manifestano in modo dinamico, tendono cioè ad evolvere in relazione ai cambiamenti nel corso del tempo; per questo motivo un territorio, può essere considerato un sistema vitale⁸⁵.

Il territorio sistema vitale può essere qualificato come una realtà socio-economica organizzata da un organo di governo che tende alla finalità della sopravvivenza attraverso il perseguimento di un’identità distintiva, una riconoscibilità intesa come capacità di definire, perpetrare e riqualificare nel tempo una determinata vocazione⁸⁶. Affinché tutti gli attori condividano risorse e convergano verso una finalità comune (meta-finalità), occorre che emerga nell’ambito territoriale un organo di governo. Un territorio è un sistema vitale se presenta dunque tre caratteristiche distintive⁸⁷:

1. Un Organo di Governo
2. La finalità
3. La vocazione.

L’impresa, fulcro del proprio sistema vitale, non è in grado di svolgere una diretta funzione di *governance* del territorio. Essa infatti può estendere i propri confini sino ai

⁸⁴ Caroli M. (2006), *Il Marketing Territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del territorio*, Franco Angeli, Milano, pagg. 19-20.

⁸⁵ Secondo le osservazioni di Beer e Golinelli, un insieme diventa sistema quando tutte le sue componenti interagiscono e attivano relazioni, e sono organizzate in rapporto ad un fine globale da raggiungere; è vitale se riesce a sopravvivere in un ambiente, scambiando con esso risorse. Golinelli C.M. (2002), *Il territorio sistema vitale. Verso un modello di analisi*, Giappichelli, Torino, pagg. 1-210.

⁸⁶ Golinelli C.M. (2002), *op. cit.*

⁸⁷ Golinelli C.M., Trunfio M., Liguori M., *Governo e marketing del territorio*, Sinergie, Rapporti di ricerca, n. 23, pag. 23.

limiti del meso-ambiente⁸⁸, dove si esplicano i rapporti economici, ma non è in grado, da sola, di far evolvere il contesto territoriale in un sistema vitale. L'attività di governance di un territorio sistema vitale si sviluppa nella funzione di meta-governo, che può essere svolta sia da un'istituzione pubblica locale, sia da un organo misto pubblico/privato, e consiste nel "favorire ed attuare stabili rapporti di collaborazione, preoccupandosi di creare un circuito strategico con il meta-ambiente⁸⁹". Il meta-governo salvaguarda l'interesse generale, fissando regole standard che siano accettate dagli attori in gioco e gestendo l'entrata e l'uscita dal sistema; rappresenta infine il sistema verso l'esterno. Fa sì quindi che gli attori convergano verso la meta-finalità, che si concretizza nel creare e diffondere equamente valore socio-economico (elevando il livello di benessere di tutti i soggetti) e quindi nell'incrementare le possibilità di sopravvivenza del sistema stesso. La vocazione rappresenta la potenzialità di sviluppo che emerge, in un determinato intervallo temporale, dall'inclinazione sociale, culturale ed economica del territorio⁹⁰.

Il porto presenta queste caratteristiche, e dunque si configura potenzialmente come un territorio-sistema vitale: la funzione di *governance* è svolta dall'Autorità Portuale, come definito chiaramente nella Legge n.84 del 1994 nell'ambito delle competenze attribuite all'ente. Come ogni organo di governo, opera in maniera tale da conseguire la finalità della creazione di valore per il sistema territoriale attraverso un'attività continua di interpretazione e ridefinizione della vocazione territoriale (che, nel caso dei porti marittimi, può essere turistica o commerciale).

Non è un organo di governo totalmente autonomo, nel senso che dipende dalle Regioni e dallo Stato, che si occupano principalmente della delimitazione dell'area spaziale cui si

⁸⁸ Pellicano M. (2002), *Il governo delle relazioni nei sistemi vitali socioeconomici. Imprese, Reti, Territori*, Giappichelli, Torino, pag. 55.

⁸⁹ Pellicano M. (2002), *op. cit.*

⁹⁰ Golinelli C.M. (2002), *op. cit.*

riferiscono le decisioni di governo e di definire le finalità del sistema, le linee guida di sviluppo e gli *asset* di intervento.

L'allocazione delle risorse necessarie è affidata all'Autorità Portuale: le risorse economiche destinate agli interventi, sono distribuite sempre in base al budget disponibili e ai vincoli definiti dal Ministero dei Trasporti; altre risorse, come ad esempio le aree portuali e le infrastrutture, sono assegnate in concessione dall'Autorità Portuale alle imprese o ad altri attori, il tutto nell'ottica del raggiungimento di una finalità comune: lo sviluppo commerciale e turistico del porto; uno sviluppo che sia continuo e sostenibile nel tempo e che comporti la soddisfazione degli interessi di tutti gli *stakeholder* del territorio. La sostenibilità dello sviluppo del territorio è determinata non solo dalla crescita economica, ma anche dall'equilibrio tra la dimensione economica, sociale e ambientale.

L'obiettivo per una sostenibilità dello sviluppo, per il porto come per qualsiasi altro sistema territoriale, è quello di trovare un equilibrio tra le tre componenti, in quanto il successo di una dimensione, può comportare il miglioramento delle altre due, ma può avere anche degli effetti negativi. Lo sviluppo dei traffici nel porto e delle industrie, ad esempio, non sempre va di pari passo con la sostenibilità ambientale. La sopravvivenza del sistema territoriale è dunque strettamente legata alla capacità dell'organo di governo di:

- a. interpretare correttamente la vocazione;
- b. progettare un'identità unica e irripetibile;
- c. comunicare tale identità favorendo la percezione di un'immagine e di una reputazione positiva da parte dei pubblici destinatari.

3.1.1. I porti: classificazione

La Legge n. 84 del 1994 in tema di “Riordino della legislazione in materia portuale” che attualmente disciplina l’ordinamento portuale italiano, come ampiamente descritto nel precedente capitolo, distingue i porti in due categorie⁹¹ che a sua volta vengono distinte in tre classi, definendone anche le finalità:

- 1) CATEGORIA I - I porti finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato;
- 2) CATEGORIA II – CLASSE I - I porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale;
- 3) CATEGORIA II – CLASSE II – I porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale;
- 4) CATEGORIA II – CLASSE III - I porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica o regionale e interregionale. Le prime due classi di questa categoria comprendono i porti sede delle Autorità portuali.

La nostra nazione, grazie ai suoi 263 scali commerciali, vanta una radicata tradizione portuale⁹².

L’art. 4⁹³, inoltre, suddivide ulteriormente i porti della seconda categoria in base alla funzione, che può essere:

- a) commerciale;
- b) industriale e petrolifera;
- c) di servizio passeggeri;

⁹¹ Legge n.84/1994, art.4, comma1 e comma 1bis.

⁹² Coppola F.S., Panaro A. (2009), *Porti e Territorio. Scenari economici, analisi e competitività delle infrastrutture portuali del Mezzogiorno*, Giannini Editore, Napoli, pag.37.

⁹³ Legge n.84/1994, art.4, comma3.

- d) peschereccia;
- e) turistica e da diporto.

In Italia il porto appartiene al demanio marittimo, ossia è un bene demaniale necessario, di proprietà esclusiva dello Stato. Le imprese che operano al suo interno, gestiscono quindi le aree demaniali in concessione, previa autorizzazione dell'Autorità Portuale.

La collocazione geografica dell'Italia nel bacino del Mediterraneo e la grande estensione costiera della penisola pongono i porti nazionali in una posizione strategica rispetto a tre grandi direttrici di collegamento mondiale: due direttrici Est-Ovest, di cui una va dall'Europa orientale verso l'Europa occidentale e la penisola iberica, l'altra va dall'Estremo oriente all'ovest dell'Europa attraverso il canale di Suez e il Mediterraneo; la direttrice Nord-Sud, che va dal Nord Africa e dal Medio oriente verso l'Europa meridionale e centrale.

Il trasporto navale è un aspetto spesso poco considerato della globalizzazione in corso, ma certamente uno degli elementi per nulla irrilevanti dell'economia contemporanea. Dalla sua evoluzione l'Italia e in particolare l'Italia del Sud potrebbe trarre vantaggi significativi.

Le rotte di percorrenza e gli accessi obbligati che ne costituiscono gli snodi strategici stanno acquistando sempre maggiore rilevanza.

Attualmente la via d'acqua più importante è quella che, attraverso il Canale di Suez e il mar Mediterraneo, collega i paesi del sud-est asiatico prima con l'Europa occidentale e poi con le Americhe. I passaggi marittimi di accesso sono 5, quattro nel Mediterraneo (Suez, Gibilterra, Bosforo e Dardanelli) e uno, il Canale di Panama, tra l'oceano Atlantico e quello Pacifico.

Le rotte di percorrenza e gli accessi obbligati che ne costituiscono gli snodi strategici stanno acquistando sempre maggiore rilevanza (figura 3.1.). Attualmente la via d'acqua

più importante è quella che, attraverso il Canale di Suez e il mar Mediterraneo, collega i paesi del sud-est asiatico prima con l'Europa occidentale e poi con le Americhe.

I passaggi marittimi di accesso sono 5, quattro nel Mediterraneo (Suez, Gibilterra, Bosforo e Dardanelli) e uno, il Canale di Panama, tra l'oceano Atlantico e quello Pacifico.

Figura 3.1. – Le rotte da/verso i maggiori porti europei⁹⁴



Fonte: Tratta e adattata dal limes.espresso.repubblica.it – rivista di geopolitica italiana.

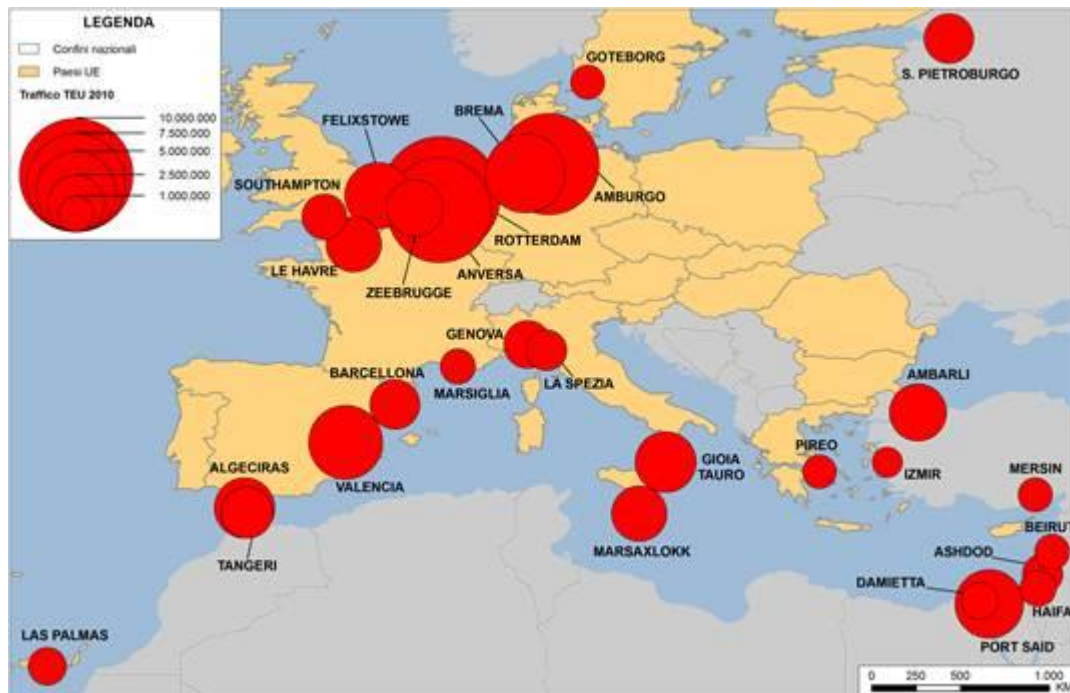
Nel Mediterraneo lungo le coste del nord Africa si concentra attualmente il 19% del traffico mondiale in volume e il 25% in termini di rotte marittime. Nei porti che si affacciano sul Mediterraneo transitano ogni anno 2 miliardi di tonnellate di merci: i primi 30 scali nel 2015 hanno movimentato 48 milioni di TEU⁹⁵. L'incremento di questi

⁹⁴ La figura illustra i maggiori porti europei e il traffico con l'estremo oriente nelle regioni della northern range e del Mediterraneo. Sono inoltre raffigurate le rotte delle navi portacontainer e le rotte verso i principali porti europei.

⁹⁵ Con il termine TEU si indica la *Twenty-foot Equivalent Unit*, cioè un'unità da 20 piedi, pari a circa 6,1 metri di lunghezza. Si tratta della misura standard di volume nel trasporto dei container. La maggior parte

trasporti negli ultimi 20 anni è stato esponenziale (+ 425%) se si tiene conto che nel 1995 erano stati 9,1 milioni.

Figura 3.2. – *Merci movimentate in teu*



Fonte: Tratta e adattata da Mediterraneo, Sicilia, Europa. Progetto M. Caserta, 2016.

Da questo punto di vista, se si circoscrive il settore portuale italiano soltanto alle attività portuali in senso stretto (intese come l'insieme delle attività di logistica portuale e dei servizi ausiliari dei trasporti marittimi, congiuntamente alle attività di *governance* dei porti dei soggetti istituzionali, cioè Autorità portuali e Capitanerie di porto), si osserva che nel 2007 ad esempio, esso ha generato un contributo al Pil superiore a 6,8 miliardi di euro⁹⁶; e ciò senza includere, quindi, il fatturato proveniente dagli altri comparti

dei container ha lunghezza di 20 o 40 piedi: un container da 20 piedi corrisponde, dunque, a 1 teu, uno da 40 piedi a 2 teu.

⁹⁶ Censis (2008), *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*, Roma.

economici come il settore crocieristico, la cantieristica navale, la nautica da diporto, la pesca, che pure imperniano le proprie attività nell'area portuale o intorno ad essa.

L'Italia è il terzo paese europeo per traffico merci nel Mediterraneo con i suoi 473 milioni di tonnellate di merci e circa 10 milioni di teu movimentati, cifre che segnalano una leggera crescita rispetto agli ultimi tre anni, con una situazione però ancora lontana dai livelli di pre-crisi. In particolare, analizzando i dati italiani al 2015, emerge che il Paese muove le sue navi non solo nel Mediterraneo, ma anche nel Mar Nero (che al Mediterraneo è collegato attraverso gli stretti sotto controllo turco), mentre destina il 41% del traffico commerciale marittimo verso l'Asia e il 23% verso gli Stati Uniti. L'Italia resta, comunque, il primo Paese nell'Ue per trasporti di merci a corto raggio (Short Sea Shipping) nel Mediterraneo e nel Mar Nero.

Figura 3.3. – *Traffico del settore container nei porti del Mediterraneo -Anni 2014-2015-2016*

Porti del Mediterraneo	Percentuale (+/-) di variazione dal 2014 al 2015	Merci movimentate ⁹⁷ Anno 2015	Merci movimentate Anno 2016
Gioia Tauro	-14%	2,5 milioni	2,71 milioni (+8,4%)
Genova	+3,2%	2,2 milioni	2,18 milioni (-1,1%)
La Spezia	-0,2%	1,3 milioni	1,24 milioni (-4,7%)
Livorno	+35,2%	780 mila	922 mila (+18,18%)
Venezia	+22,9%	560 mila	623 mila (+11,3%)
Napoli	-11,7%	438 mila	483 mila (+10,3%)
Salerno	+12,3%	359 mila	388 mila (+8%)

Fonte: Ns elaborazione su dati inforMare.

Il focus sul Mezzogiorno (figura 3.3.) ci evidenzia come i 12 porti dell'area movimentano il 41,4% del totale del traffico container italiano e il 45,3% del traffico complessivo di

⁹⁷ Le merci sono espresse in teu.

merci. Si vuole sottolineare come il Sud dovrebbe essere posto in una posizione di rilievo con investimenti e strategie adeguate in termini di infrastrutture sia per contrastare la scelta della “fabbrica mondo cinese” che preferiscono attraccare a Valencia o Rotterdam – anche se la rotta è più lunga e costosa – piuttosto che sbarcare in Italia e sia per l’inadeguatezza dei collegamenti stradali e ferroviari che non favoriscono lo sviluppo di sistemi di logistica integrati (che prevedono collegamenti diretti tra porti, interporti e ferrovie) e le carenze qualitative dei servizi offerti da alcuni scali. Tali inefficienze nascono da motivazioni più profonde come la minore crescita dell’economia nazionale rispetto alla media europea, e soprattutto, dalla non completa autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, che comporta investimenti poco consistenti per lo sviluppo degli scali. Quest’ultimo punto verrà approfondito più avanti.

3.1.2. Gli attori e le attività del porto

Nella definizione del contesto geografico, economico e sociale dei porti sono stati introdotti una serie di attori che, insieme agli organi istituzionali preposti alla *governance*, rappresentano il motore del porto. Altri attori, pur non risiedendo direttamente nell’area portuale, vi interagiscono costantemente dando vita a delle relazioni vitali per il funzionamento di tutte le attività logistiche, commerciali, amministrative e sociali.

La varietà di tale dimensione da una parte rafforza la complessità del “sistema territorio portuale”, dall’altra necessita di una sorta di sistematizzazione, per facilitare la comprensione del territorio portuale.

Sono considerati attori del porto sia le persone fisiche che le organizzazioni, pubbliche o private; essi sono coinvolti, con ruoli diversi, nelle varie attività del porto e sono uniti dal comune interesse dello sviluppo dello scalo.

Gli attori di un porto rappresentano, nell'insieme, una vera e propria comunità che definiamo "sistema portuale". Gli attori di un territorio, infatti, possono essere identificati come tutti quei soggetti, di diversa natura giuridica, che presentano un legame più o meno intenso con il contesto geografico⁹⁸.

Tale legame è⁹⁹:

- a) forte** se il soggetto risiede stabilmente nel territorio;
- b) medio** se il soggetto non risiede stabilmente nel territorio, ma intrattiene relazioni al suo interno sufficientemente frequenti e rilevanti, ovvero se risiede sul territorio, ma non ha relazioni significative;
- c) debole** quando il soggetto non risiede stabilmente nel territorio e ha contatti rari o comunque non sistematici.

Nello specifico, pertanto, definiamo il "sistema portuale" come l'insieme di soggetti che più o meno stabilmente risiedono all'interno del porto, ovvero intrattengono con l'ambiente portuale relazioni sufficientemente frequenti e rilevanti, tali da stabilire legami di forte e media intensità.

Ai fini di una trattazione più esaustiva, in un'ottica riferita alle possibili attività svolgibili¹⁰⁰ nei porti italiani e riferita a tutti i soggetti che operano all'interno di un'area

⁹⁸ Caroli M. (2006), *Il Marketing Territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del territorio*, Franco Angeli, Milano.

⁹⁹ *Ibidem*, pag.21.

¹⁰⁰ Le operazioni e i servizi portuali regolati dalla L. 84/94 rappresentano solo una piccola parte delle varie attività che avvengono ogni giorno in un porto. Tali attività vengono regolamentate dall'art.68 del Codice della Navigazione. Tra le attività si annoverano:

- la costruzione, riparazione, manutenzione, carenaggio, sabbiatura, pitturazione, pulizia di navi, galleggianti e loro arredi;
- l'installazione, manutenzione e riparazione macchinari e strumenti di bordo, motori marini ecc.;
- il rifornimento alle navi;
- le attività di raccolta rifiuti e pulizia;
- la vigilanza e la sorveglianza privata in porto e sulle navi;
- le attività esercitate da scuole nautiche, agenzie nautiche;
- il noleggio e il trasporto delle unità da diporto;
- ogni altra attività svolta con l'ausilio di mezzi nautici.

portuale, l'art.16 comma 1 della Legge 84/94 ci chiarisce dando una definizione netta e dettagliata sul termine "operazioni portuali" e "servizi portuali". Entrambe vengono svolte dalle imprese concessionarie all'interno del porto (e quindi dai soggetti che lavorano per tali imprese), le quali formano il tessuto industriale su cui si fonda l'economia dell'intero ambito portuale.

Sono "operazioni portuali"¹⁰¹:

"il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere di merci e di ogni altro materiale svolto nell'ambito portuale"

Sono, invece, "servizi portuali" le attività intese come prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali. In particolare, sono riconosciuti come servizi portuali:

- il controllo di qualità delle merci;
- la pesatura;
- la riparazione, la manutenzione, il lavaggio dei contenitori;
- l'imballaggio e il disimballaggio merci.

Le operazioni e i servizi rappresentano, infatti, le specificità del territorio, e costituiscono gran parte delle attività economiche e produttive, ma all'interno del sistema portuale si svolgono anche mansioni istituzionali, amministrative e di governo, attività sociali, e non solo. Per cui ciascuno di questi ambiti mette in gioco un numero illimitato di soggetti, operatori portuali o *policy maker*¹⁰². In generale, possiamo cercare di suddividere gli attori del sistema portuale in sei categorie in relazione alle attività svolte¹⁰³:

¹⁰¹ L.84/94 art.16, comma 1.

¹⁰² Midoro R., Ferrari C., Parola F. (2007), *Le strategie degli ocean carrier nei servizi logistici*, FrancoAngeli, Milano.

¹⁰³ Autorità Portuale di Genova (2006), *Costruiamo insieme il porto di domani*, Pubblicazione ufficiale.

- **soggetti e servizi istituzionali**, con compiti di programmazione e controllo. Tra di essi troviamo l’Autorità Portuale, la Capitaneria di porto, le associazioni di categoria, la Guardia di Finanza, la sanità marittima;
- **operatori fase nave**, che svolgono attività connesse all’arrivo/partenza ed alla sosta della nave in porto. Tali operatori si dividono in agenzie marittime, registri navali, armatori, rimorchiatori, ormeggiatori, piloti, bunkeraggio, provveditori di bordo, periti navali, broker, assicurazioni, riparazioni navali, pulizia, guardie ai fuochi;
- **operatori fase merce**, che si occupano delle attività correlate alla movimentazione e allo stoccaggio delle merci. Il modello operativo delle aree portuali prevede la gestione dei terminal da parte di imprese private concessionarie. Queste possono avvalersi delle compagnie portuali che, garantendo professionalità e flessibilità, arricchiscono il sistema operativo del porto. Nello specifico, riconosciamo come operatori fase merce: compagnie portuali, terminal portuali, magazzinaggio, case di spedizione, spedizionieri doganali, servizi di degroupage, consolidatori, riparazione container, noleggio container, assicurazioni, fumigazione container;
- **operatori di trasporto interno**, attivi nel trasferimento delle merci da e per l’area portuale. Tra di essi troviamo autotrasportatori, fornitori di servizio ferroviari;
- **operatori industriali** operanti nelle costruzioni e nelle riparazioni navali;
- **operatori della nautica**.

Esistono però altri soggetti che, pur non risiedendo stabilmente nel porto e pur non intrattenendo con esso relazioni frequenti o rilevanti, inevitabilmente influenzano l’ambiente portuale e contemporaneamente ne sono influenzati. In questo senso¹⁰⁴ essi non sono solo attori, ma costituiscono anche una risorsa per lo scalo: i cittadini che se da

¹⁰⁴ Nisio A. (2004), *Le autorità portuali. Il passaggio dalla gestione alla regolazione dei porti*, Cacucci, Bari.

un lato rappresentano l'utenza del porto e/o anche potenziale forza lavoro, dall'altro, più nell'accezione di opinione pubblica, intesi come forza capace di modificare, attraverso azioni di opinione collettiva, le attività provenienti dall'area portuale. Ancora, estendendo i confini del porto alla città e oltre, diventano attori gli enti locali, il Comune, la Regione, la Provincia, lo Stato; i servizi di pubblica sicurezza quali i Vigili del fuoco, i Carabinieri, la Polizia; le banche, le assicurazioni; i mass media, i new media; la scuola e le università; le associazioni di categoria, le associazioni ambientaliste; gli alberghi; le imprese che operano al di fuori dei confini del porto, a livello locale, nazionale, globale¹⁰⁵.

3.2. L'Organo di Governo dei porti: l'Autorità Portuale

Nel capitolo precedente si è affrontato ampiamente il discorso sull'evoluzione storica della portualità italiana, nonché il ruolo, emerso dopo un lungo percorso evolutivo che ha caratterizzato la storia del nostro Paese, attribuito all'Autorità Portuale¹⁰⁶.

Abbiamo, altresì, affrontato il discorso sulla Legge¹⁰⁷ che regola le competenze delle Autorità Portuali e quali sono le figure che operano al loro interno e con quali funzioni.

3.2.1. Le funzioni dell'Autorità Portuale

I compiti istituzionali dell'Autorità Portuale¹⁰⁸ sono:

¹⁰⁵ Citrigno A.M. (2003), *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Giuffrè, Milano.

¹⁰⁶ Fabbro S., Maresca M., a cura di, (2014), *FVG-Europa: ultima chiamata. Un "porto-regione" tra Mediterraneo e Centro Europa*, Forum Edizioni, Udine.

¹⁰⁷ Legge n. 84 del 1994.

¹⁰⁸ *Ibidem*, art.6, comma 1.

- a. Indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza;
- b. manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;
- c. affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale¹⁰⁹, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 26 individuati con Decreto del ministro dei trasporti e della navigazione.

L'Autorità Portuale è tenuta, quindi, a svolgere una doppia funzione: di controllo e regolazione del sistema, per predisporlo ai traffici voluti e alla competizione; di promozione, perché costruisce l'offerta complessiva, rappresenta il sistema nel suo complesso e si fa garante di esso nei mercati di riferimento.

In quanto ente regolatore del sistema, l'Autorità Portuale disciplina l'azione delle imprese operanti nell'ambito portuale, concedendo ad esse l'autorizzazione ad operare, scegliendo i terminalisti sulla base della loro idoneità a massimizzare i traffici e determinando le infrastrutture da realizzare¹¹⁰.

Se da un lato, l'attività di promozione dell'Autorità consiste nell'adozione delle misure macro industriali volte a valorizzare il mercato portuale in ragione delle sue caratteristiche geografiche e strutturali (attività di promozione in chiave di politica dei trasporti e di posizionamento strategico); dall'altro è volta in un'azione di marketing territoriale

¹⁰⁹ Penco L. (2000), *I servizi portuali nel trasporto via mare delle persone*, Economia e Diritto del Terziario, Vol. 2.

¹¹⁰ Midoro R., Parola F. (2011), *Le strategie delle imprese nello shipping di linea e nella portualità. Dinamiche competitive e forme di cooperazione*, Franco Angeli, Milano.

specifica, rivolta a promuovere il porto e la sua immagine in aree di mercato strategiche¹¹¹.

3.2.2. Gli organi dell'Autorità Portuale

Sono organi dell'Autorità Portuale¹¹²:

- a) il Presidente;
- b) il Comitato portuale;
- c) il Segretariato generale;
- d) il Collegio dei revisori dei conti.

a) **Il Presidente** è il vertice dell'Autorità, è espressione della volontà dell'ente, ed è titolare di quasi tutti i poteri. Resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una volta¹¹³. Le funzioni del Presidente riguardano sostanzialmente due aspetti:

- 1) l'esercizio delle competenze già attribuite all'Autorità Portuale, che consiste principalmente nel provvedere al coordinamento delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni, nonché al coordinamento e al controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione¹¹⁴ e dei servizi portuali; nell'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo; nell'assicurare la navigabilità nell'ambito portuale provvedendo anche al mantenimento e all'approfondimento dei fondali¹¹⁵.

¹¹¹ Adamo F., a cura di, (2011), *Qualità Italia. Contributi per l'analisi delle risorse turistiche*, Patron Editore, Bologna.

¹¹² Legge 84/1994, art.7, comma 1. Per le funzioni degli organi vedasi artt. 8-9-10-11.

¹¹³ Cfr. Legge 84/94, art. 8, comma 2.

¹¹⁴ Duca G. (2002), *Impresa terminalista e affidamento a terzi dell'attività* (Nota a Cons. Stato sez. VI 4 ottobre 2002, n. 5259) in *Il Diritto marittimo*, 2003, fasc. 2, pagg. 495-507.

¹¹⁵ Cfr. *Ivi*, c. 3, lett. f, lett. h, lett. i, lett. m, lett. n *bis*.

2) esercizio delle attività relative al comitato portuale, di cui è anche presidente. Nello specifico, sottopone al comitato portuale il piano operativo triennale, per l'approvazione, e il piano regolatore portuale, per l'adozione.

Presenta (sempre al comitato) gli schemi di delibere riguardanti il bilancio preventivo, il conto consuntivo e il trattamento del segretario generale. Infine, propone gli schemi di delibere riguardanti le concessioni¹¹⁶.

b) **Il Comitato portuale**¹¹⁷ è convocato dal Presidente, di norma, una volta al mese e rappresenta un importante tavolo decisionale per il porto, in quanto in esso si riuniscono le rappresentanze dei numerosi attori provenienti dall'area portuale e dal territorio locale. Il comitato portuale approva entro 90 giorni dal suo insediamento il piano operativo triennale e adotta il piano regolatore portuale, entrambi su proposta del Presidente.

Una delle sue funzioni più importanti, inoltre, è quella di approvare la relazione annuale sull'attività promozionale¹¹⁸, organizzativa ed operativo del porto, sulla gestione dei servizi di interesse generale e sulla manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale, nonché sull'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo ricadenti nella

¹¹⁶ Cfr. *Ivi*, lett. a, lett. b, lett. c, lett. d, lett. e.

¹¹⁷ Per un approfondimento. I membri del comitato sono:

- il Presidente dell'Autorità Portuale;
- il Comandante del porto, con funzioni di vicepresidente;
- un dirigente dei servizi doganali in rappresentanza del Ministero delle finanze;
- un dirigente dell'Ufficio speciale del Genio Civile per le opere marittime, in rappresentanza del Ministero dei Lavori Pubblici;
- il Presidente della Giunta Regionale o un suo delegato;
- il Presidente della Provincia o un suo delegato;
- il Sindaco del Comune in cui è ubicato il porto;
- il Presidente della Camera di Commercio, Industria, Artigianato, e Agricoltura competente per il territorio o un membro della Giunta da lui delegato;
- n.6 rappresentanti provenienti dalle categorie degli armatori, degli industriali, imprenditori che operano nell'ambito delle operazioni e dei servizi portuali, spedizionieri, agenti e raccomandatari marittimi, autotrasportatori operanti nell'ambito portuale;
- n.6 rappresentanti dei lavoratori, di cui cinque eletti dai lavoratori delle imprese del porto e uno dai dipendenti dell'Autorità Portuale;
- un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nei porti.

¹¹⁸ La relazione annuale sull'attività promozionale rende conto delle iniziative di promozione avviate dall'ente nel corso dell'anno di riferimento, finalizzate allo sviluppo e all'incremento delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali esercitate nei porti, a beneficio non soltanto dell'A.P., ma soprattutto degli operatori marittimi e portuali che svolgono le proprie attività nei porti.

circoscrizione territoriale dell'Autorità Portuale. Approva il bilancio preventivo, obbligatoriamente in pareggio o in avanzo.

c) **Il Segretariato generale**¹¹⁹ è composto da un Segretario Generale e dalla segreteria tecnico-operativa. Il Segretario rappresenta il bilanciamento verso il basso della figura del Presidente, in quanto è nominato dal Comitato portuale (su proposta del Presidente), ed è quindi fortemente legittimato dalle imprese, dalle istituzioni e dalle forze sociali¹²⁰. Il Segretario Generale è a capo della segreteria tecnico-operativa di cui si avvale per lo svolgimento dei compiti istituzionali¹²¹. Egli ha la funzione principale di provvedere agli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità Portuale, cura le relazioni con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali, elabora il piano regolatore portuale¹²².

d) Il Collegio dei Revisori dei Conti è composto da tre membri effettivi e tre supplenti nominati con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, nell'ambito degli iscritti all'albo dei Revisori Ufficiali dei Conti. Un membro effettivo, con funzioni di Presidente, ed un membro supplente sono nominati su designazione del Ministro del Tesoro¹²³.

Dura in carica quattro anni e provvede tra le altre cose al riscontro degli atti di gestione, ossia verifica i libri e le scritture contabili, e redige una relazione sul conto consuntivo inviata periodicamente al Ministero dei Trasporti e della Navigazione¹²⁴.

3.2.3. Le Autorità Portuali verso un'autonomia finanziaria

¹¹⁹ Cfr. Legge 84/94, art. 10, comma 1.

¹²⁰ Maresca M. (2010), *Lo spazio mediterraneo della mobilità. Assetti organizzativi, concorrenza e regolazione delle infrastrutture strategiche*, Forum Edizioni, Udine.

¹²¹ Cfr. Legge 84/94, art.10, comma 5.

¹²² Cfr. *Ivi*, c. 4, lett. a, lett. b, lett. d, lett. f.

¹²³ Cfr. L. 84/94, art. 11, comma 1.

¹²⁴ Cfr. L. 84/94, art. 11, c. 3, lett. a, lett. b.

Come già approfondito nel precedente capitolo, nel nostro Paese al modello tradizionale del *Public Service Port*, vigente fino alla metà degli anni novanta, la Legge 84/94 ha sostituito uno schema ibrido tra il modello *Tool*¹²⁵ e *Landlord Ports*¹²⁶. Attualmente, infatti, in Italia, le Autorità portuali si occupano di regolamentazione, sviluppo e gestione delle concessioni sulle aree portuali, ma non sono proprietarie né delle aree stesse (che rimangono demaniali) né delle infrastrutture su di esse insistenti. Ne consegue che anche il flusso dei loro introiti è ridotto, così come il livello di responsabilizzazione dei loro decisori¹²⁷.

Negli ultimi anni le disposizioni della legge 84/94 sono state al centro di numerose proposte di riforma. Le Regioni italiane da tempo stanno rivendicando un maggiore ruolo nel governo dei porti nazionali, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione¹²⁸. Contemporaneamente le Autorità Portuali spingono per ottenere l'autonomia finanziaria¹²⁹, prevista dalla legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) che ha introdotto misure, mai attuate, volte alla realizzazione di tale autonomia. Tali misure prevedono per le Autorità "competenze sul gettito sia della tassa erariale, sia della tassa di ancoraggio; resta ferma l'attribuzione del gettito della tassa sulle merci sbarcate e

¹²⁵ *Tool Ports*: le Autorità portuali possiedono e sviluppano le infrastrutture portuali e il loro personale presta alcuni servizi portuali utilizzando gli impianti di proprietà (gru, attrezzature per la manipolazione della merce, ecc.). Imprese private effettuano le attività di movimentazione delle merci sulle navi e sulle banchine.

¹²⁶ *Landlord Ports*: si caratterizzano per un orientamento misto pubblico/privato; le Autorità portuali si occupano di regolamentazione e sono proprietarie degli spazi portuali e delle infrastrutture che vengono affidate in concessione a compagnie private. I servizi portuali sono effettuati da imprese private. È il modello più diffuso fra i porti di media e di maggiore dimensione e viene utilizzato da scali come Rotterdam, Anversa e New York.

¹²⁷ Coppola F.S., Panaro A. (2009), *Porti e Territorio. Scenari economici, analisi e competitività delle infrastrutture portuali del Mezzogiorno*, Giannini Editore, Napoli, pag.32.

¹²⁸ Legge Costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*. La modifica attribuisce alle Regioni maggiori poteri e nuovi strumenti nella governance del territorio locale.

Cfr. Bonelli E. (2002), *In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa*, in Rivista Amministrativa.

¹²⁹ Barbin Bertorelli M. (2003), *Aspetti di gestione delle funzioni amministrative in ambito demaniale marittimo* (Relazione al Convegno: "Le competenze degli Enti locali in materia di demanio marittimo", Camogli, 2002), in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, fasc. 6, pagg. 599-602.

imbarcate. Le Autorità Portuali potranno applicare un'addizionale sulle tasse, canoni e diritti per l'espletamento dei compiti di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza previsti nei piani di sicurezza portuali, assumendosi, però, gli oneri degli interventi di manutenzione dei porti. Il nodo vero resta proprio il finanziamento dell'infrastruttura per il quale è ancora in corso di sviluppo il percorso programmatico¹³⁰. La Legge 84/94, d'altro canto, pur avendo riconosciuto formalmente l'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, non consente al settore di avere una visione chiara sull'entità delle entrate annuali, per cui la programmazione di opere ed infrastrutture essenziali per sviluppare i traffici diventa legata alle risorse comunitarie o nazionali che vengono stanziare di volta in volta. È emersa la necessità di una modifica dell'attuale meccanismo di gestione delle risorse, in quanto le entrate previste non sono sufficienti a finanziare gli adeguamenti strutturali del porto. Tale modifica deve andare verso una riduzione dei vincoli di spesa, e un accrescimento dell'autonomia nella capacità di spesa.

Oltre alla necessità di un miglioramento e di un ampliamento strutturale dei porti, si evince anche l'esigenza di puntare ad uno sviluppo sistemico dei porti, affinché si crei una sinergia tra le diverse realtà portuali, le basi logistiche, gli interporti, e tutte le reti infrastrutturali correlate.

L'intento sarebbe quello di far evolvere il porto marittimo verso la forma di «distretto portuale territoriale¹³¹», in cui gli scali sono integrati non solo tra loro, ma anche con le infrastrutture territoriali¹³². Trasformare l'Italia in un unico sistema portuale, favorendo

¹³⁰ Coppola F.S., Panaro A. (2009), *Porti e Territorio. Scenari economici, analisi e competitività delle infrastrutture portuali del Mezzogiorno*, Giannini Editore, Napoli, pag.155.

¹³¹ Bennici M. (2015) *La riforma dei porti italiani e l'ipotesi di otto Distretti Logistici nazionali*, in *Futuro Quotidiano*, maggio 2015.

¹³² *Economia del mare Magazine* (2016) - *Le opportunità di finanziamento per il sistema portuale e logistico italiano*.

la specializzazione degli scali, definendo per ciascuno un ruolo e una mission, tenendo conto della vocazione territoriale e per razionalizzare gli interventi infrastrutturali.

Dal territorio deve partire la progettualità per lo sviluppo del sistema portuale e logistico italiano.

«È rilevante la parte attiva degli stakeholder a doversi fare promotori di una progettualità delle infrastrutture e delle “info-strutture” che devono realizzare gli assi, connetterli con i nodi e poi lavorare su quegli stessi nodi in modo da creare un modello logistico intermodale, che integri cioè il trasporto su gomma, acqua e ferro¹³³».

Da tempo il nostro Parlamento, ha intrapreso l’iter necessario per arrivare ad una modifica della legge 84/94 istitutiva delle Autorità Portuali. Una serie di disegni di legge si sono susseguiti al Senato a questo scopo. Alcuni miranti alla modifica solo di alcune parti del testo, altri proponendo, invece, un intervento complessivo sul testo della legge. Anche alla Camera sono stati proposti alcuni disegni di legge in argomento. L’ultimo, in ordine di tempo, è il cosiddetto “Ddl Matteoli”, approvato il 16 aprile 2010 dal Consiglio dei Ministri. La riforma punta a modernizzare l’attività, il ruolo e l’efficienza dei porti e si basa su cinque pilastri, ossia la ridefinizione del ruolo delle Autorità Portuali, del processo della loro *governance*, la previsione di funzioni tipicamente manageriali dei loro presidenti, il rapporto tra porti e territorio e grande attenzione ai procedimenti di approvazione dei piani regolatori generali dei porti, per il rilascio delle concessioni ai privati e di sdemanializzazione e per facilitare il dragaggio dei fondali¹³⁴. Il Ddl ha ricevuto molte critiche da diversi addetti ai lavori e da numerose personalità della politica italiana, sia perché non concede la giusta attenzione alla questione dell’autonomia finanziaria, lasciando di fatto le Autorità Portuali in una situazione simile a quella attuale

¹³³ *Ivi, op. cit.*

¹³⁴ Cfr. ANSA, 16 aprile 2010.

e sia perché esisterebbe una discrepanza tra il testo elaborato in commissione e quello governativo approvato dal Consiglio dei Ministri. La questione relativa all'autonomia finanziaria è presente, infatti, nel primo testo e non nel secondo.

La priorità sarebbe quella di attribuire a ciascun porto «risorse provenienti da una quota dell'IVA e delle accise generate dalle attività che tengano conto del loro reale peso e valore economico all'interno del sistema nazionale¹³⁵». Tali risorse «dovranno essere destinate alla manutenzione delle aree comuni, alla realizzazione di infrastrutture, a iniziative di partnership pubblico-privata. Così come è necessario sapere se si vuole ancora una norma quadro per il sistema e se si intende confermare un modello di Autorità Portuale come ente di regolazione, effettivamente autonomo e autorevole¹³⁶».

La questione è ancora lontana da una soluzione definitiva, nonostante la mancanza di competitività dei porti italiani nel panorama europeo e mondiale imponga la necessità di decisioni immediate e volte ad una definitiva modernizzazione di tutto l'impianto normativo ed istituzionale dei porti.

¹³⁵ Questo è stato il pensiero del presidente di Assoport, Francesco Nerli, durante l'assemblea di Assoport nel novembre 2010.

¹³⁶ *Ibidem.*

CAPITOLO 4

L'INDAGINE. LE CRITICITÀ TRA LE AUTORITÀ PORTUALI DI NAPOLI E SALERNO

SOMMARIO: 4.1. Il caso. L'Autorità Portuale e il porto di Salerno. – 4.1.1. *Il Porto*. – 4.2. L'Autorità Portuale di Salerno: la Mission e i valori dell'ente. – 4.2.1. *Il sistema di governance e l'assetto organizzativo*. – 4.2.2. *Le attività portuali e promozionali*. – 4.3. Il caso. L'Autorità Portuale e il porto di Napoli. – 4.3.1. *Il Porto*. – 4.4. L'Autorità Portuale di Napoli: la Mission e i valori dell'ente. – 4.4.1. *Il sistema di governance e l'assetto organizzativo*. – 4.4.2. *Le attività portuali e promozionali*. – 4.5. I portatori di interesse (stakeholder).

4.1. Il caso. L'Autorità Portuale e il porto di Salerno

4.1.1. *Il Porto*

Il porto di Salerno è un porto commerciale ed è iscritto nella I classe della II categoria dei porti marittimi nazionali.

Figura 4.1. – *Il porto commerciale di Salerno*

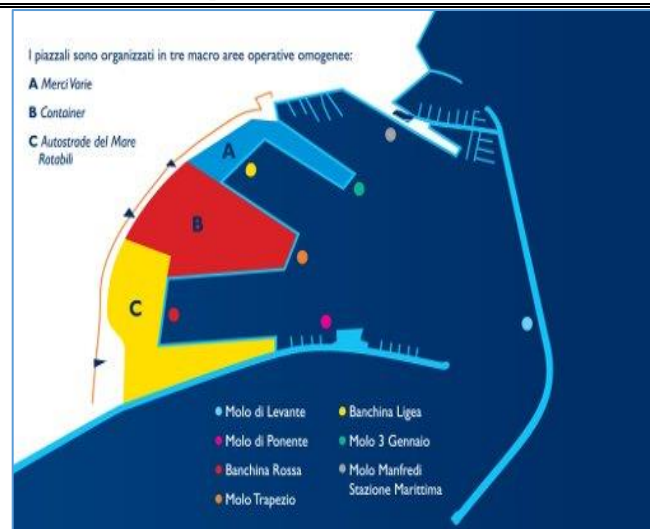


Fonte: www.portodisalerno.it

Ha una superficie complessiva di 1,7 milioni di mq, dei quali 500.000 mq sono costituiti da aree terrestri, destinate per 250.000 mq al deposito e movimentazione, e per 250.000 mq a strade di circolazione e ad aree di servizio¹³⁷.

È uno dei maggiori porti nazionali e riveste un ruolo importante per il sistema industriale e commerciale del centro-sud. Occupa una posizione baricentrica nel Mediterraneo: ciò gli consente di assumere un importante ruolo strategico nell'economia marittima italiana. Da esso è possibile raggiungere rapidamente, grazie ad un agevole collegamento con la rete autostradale nazionale, tutte le località del centro e del sud Italia. Assolve un ruolo importante al servizio del sistema industriale e commerciale dell'area campana, con un bacino di utenza che comprende anche basso Lazio, Abruzzo e Molise, Lucania, Puglia e Calabria¹³⁸.

Figura 4.2. – I moli e le banchine del porto di Salerno



Fonte: www.portodisalerno.it

Il porto è protetto ad est dal molo foraneo lungo 350 metri e a Sud dal molo di Levante lungo 1.550 metri e a Sud-Ovest dal molo di Ponente lungo 1.180 metri. L'area

¹³⁷ Autorità Portuale di Salerno, www.portodisalerno.it.

¹³⁸ Autorità Portuale di Salerno, www.portodisalerno.it.

commerciale del porto di Salerno si estende dal confine con il Comune di Vietri sul Mare (SA) fino alla radice del Molo 3 gennaio¹³⁹.

Il porto commerciale si sviluppa sui diversi moli/banchine (figura 4.2):

Grazie alla sua posizione geografica nel Mediterraneo, il porto è un punto di riferimento non solo per il commercio, ma anche per il turismo ed ha un ruolo strategico sia per gli scambi commerciali e sia per il sistema dei trasporti dell'Italia centro-meridionale.

I Varchi stradali di accesso all'area commerciale sono tre¹⁴⁰:

- alla radice del Molo di Ponente, in corrispondenza della rotatoria posta alla base del viadotto di via Gatto;
- alla radice del Molo Trapezio, con accesso su via Ligea;
- alla radice del Molo 3 Gennaio, con accesso su via Porto.

I varchi aperti al transito veicolare sono quelli del Molo di Ponente e del Molo Trapezio.

Il varco stradale d'accesso al Molo Manfredi è situato al termine dell'omonima strada.

Il porto di Salerno è collocato tra i monti e la parte centro occidentale della città, con una ubicazione prossima al centro cittadino, tipica di quasi tutti i porti italiani.

L'assetto attuale dell'infrastruttura si deve ai lavori - realizzati a partire dagli anni '60 e proseguiti fino agli anni '80 - di realizzazione dell'imboccatura ad occidente, anziché a levante com'era in precedenza, che ha eliminato l'interramento cronico del bacino portuale provocato dalle correnti marine. Mediante la costruzione del Molo 3 Gennaio e del Molo Trapezio si sono ampliati gli spazi disponibili per il deposito e la movimentazione delle merci e si è arrivati, in tal modo, a rendere possibile l'attracco di navi di grandi dimensioni. Il Piano Regolatore portuale e quello comunale hanno realizzato un'integrazione tra la città e la struttura portuale riorganizzando l'area dal molo

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ www.portodisalerno.it.

Manfredi a S. Teresa rendendo il traffico più scorrevole e migliorando di molto il paesaggio. Inoltre, l'adeguamento tecnico-funzionale delle opere previste dal Piano Regolatore del porto¹⁴¹ è stato finalizzato a sottrarre i traffici commerciali a ridosso del centro urbano e ad adeguare lo Scalo salernitano agli standard dimensionali delle navi di nuova generazione, ossia alle navi da crociera.

La città di Salerno, collocata al centro di un'area di straordinario interesse archeologico e paesaggistico (con Pompei, Paestum, le costiere amalfitana e cilentana), rappresenta meta privilegiata dei traffici crocieristici ed accoglie le più belle navi da crociera e grazie alla realizzazione della nuova Stazione Marittima potrà ospitare decine di grandi navi all'anno.

Allo stato attuale, risulta essere uno degli scali europei più efficienti e dinamici grazie all'elevato rapporto esistente tra merci movimentate e spazi disponibili, ma anche un porto dotato di moderne infrastrutture e nuove tecnologie. Il porto commerciale di Salerno è un porto polivalente e multifunzionale, caratterizzato dalla presenza di attività altamente differenziate. La forte e agevole interazione tra lo scalo marittimo, le reti ferroviarie e autostradali costituisce un importante aspetto che favorisce e semplifica le attività di import ed export. Salerno è il quinto *regional port* italiano per movimentazione di contenitori ed è utilizzato da alcune delle principali compagnie di navigazione del mondo. Per altre tipologie merceologiche (ad es. le autovetture nuove di fabbrica), Salerno rappresenta l'unico terminale di import/export del Meridione. Il porto ospita, inoltre, banchine dedicate ad altre tipologie di general cargo (prodotti metallici, legname, blocchi

¹⁴¹ L'adeguamento al Piano Regolatore del porto di Salerno è stato approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n.53 del 27/10/2010 e dalla Regione Campania con Decreto Dirigenziale n.3 del 10/02/2011. www.portodisalerno.it

di materiale lapideo, ecc.) ed è attrezzato con depositi refrigerati per l'import di frutta esotica¹⁴².

I punti di forza del porto di Salerno sono l'elevata capacità di movimentazione delle merci, l'ottima organizzazione del lavoro e la grande affidabilità e professionalità degli operatori portuali. Questi elementi hanno contribuito a creare un'industria portuale con elevati standard operativi. Infatti, il porto garantisce servizi versatili, veloci ed efficienti ogni giorno dell'anno, ed è dotato di attrezzature e mezzi capaci di far fronte a qualsiasi esigenza. Ciò ha determinato un andamento dei traffici in costante crescita nell'ultimo decennio. Tale crescita è stata resa possibile grazie agli elevati investimenti effettuati dagli operatori privati in mezzi meccanici tecnologicamente avanzati e in capannoni attrezzati per il ricovero delle merci.

Il porto di Salerno è inserito nel nuovo sistema di trasporti marittimi dello Short Sea Shipping denominato "Autostrade del Mare" offrendo collegamenti regolari e puntuali con i principali porti che si affacciano sul Mediterraneo. In questi anni tale traffico (rotabili e passeggeri) ha subito elevati tassi di crescita, grazie all'implementazione di nuove linee regolari Ro-Ro e Ro/Pax e alla costruzione di un nuovo ormeggio dedicato. L'offerta complessiva delle linee di Autostrade del Mare che interessano il porto di Salerno è costituita 7 servizi di Autostrade del Mare (tre nazionali e quattro internazionali) precisamente: Salerno/Messina, Palermo, Cagliari, Tunisi, Tripoli, Valletta e Valencia.

Il Porto di Salerno è destinato a diversificare le sue attività con lo sviluppo del settore crocieristico e si conferma un porto multifunzionale. Nonostante la crisi del settore turistico, infatti, si è registrato un crescente interesse per lo scalo salernitano grazie alla sua posizione di straordinario interesse turistico. È in fase di sviluppo il comparto della

¹⁴² Autorità Portuale di Salerno (2009), *Porto Salerno*, pag.5.

crocieristica, attraverso la realizzazione della Stazione Marittima progettata dall'architetto Zaha Hadid. L'intera banchina del Molo Manfredi verrà dedicata all'accoglienza delle navi da crociera e il Porto di Salerno potrà entrare di diritto nel circuito dei più importanti porti crocieristici del Mediterraneo.

4.2. L'Autorità Portuale di Salerno: la Mission e i valori dell'ente

L'Autorità Portuale ha svolto e svolge un ruolo strategico e grazie all'impegno e al rigore messo in ogni opera sia dal punto di vista progettuale con la realizzazione di nuove infrastrutture per il miglioramento della competitività del porto che dal punto di vista delle relazioni intraprese in maniera diretta con armatori e persone, ha portato un cambio di prospettiva nonché di immagine al Porto di Salerno.

Al fine di consolidare e sviluppare le attività dello scalo, l'Autorità Portuale di Salerno è intensamente impegnata nella realizzazione delle infrastrutture, dei dragaggi e dei collegamenti stradali che si rendono necessari per adeguare lo scalo alle sempre maggiori esigenze del trasporto marittimo internazionale.

L'Autorità Portuale di Salerno ha l'obiettivo principale di promuovere la competitività del Porto tramite lo sviluppo dei traffici, gli investimenti infrastrutturali e la realizzazione di progetti diretti e a rendere il porto sempre più competitivo sullo scenario internazionale. Nonostante la crisi economica di questi anni, l'ente si è impegnato a garantire la sicurezza, ad aumentare l'efficienza ed a salvaguardare i livelli occupazionali grazie anche alla solidarietà della comunità portuale e alle politiche di organizzazione del lavoro che hanno garantito l'equilibrio fra le sorti delle diverse categorie di lavoratori portuali.

L'Autorità Portuale di Salerno non dispone di una mission e di una vision codificata. Dall'analisi di una serie di testi e documenti si è effettuato il tentativo di ricostruire e

ridefinire tale mission e tale vision. A titolo esemplificativo, possiamo individuare quale “Mission” l’obiettivo che lo stesso Presidente dell’Autorità Portuale, On. Avv. Andrea Annunziata, si prefisse all’inizio del suo mandato e che chiaramente si evince da una lettera pubblicata all’interno del libro promozionale sul porto di Salerno.

Tabella 1. – *Lettera del Presidente dell’Autorità Portuale di Salerno*¹⁴³

“Sono consapevole della grande responsabilità del mio incarico, nel valorizzare appieno le enormi potenzialità del Porto, che si candida a diventare sempre di più punto di riferimento nel Mediterraneo, non solo per il commercio ma anche per il turismo. Salerno, collocata al centro di un’area di straordinario interesse archeologico e paesaggistico (con Pompei, Paestum, le costiere amalfitana e cilentana), rappresenta infatti meta privilegiata dei traffici crocieristici, avendo la possibilità di ospitare, con la nuova stazione marittima, decine di grandi navi all’anno. Al fine di consolidare e sviluppare le attività dello scalo, l’Autorità Portuale di Salerno è intensamente impegnata nella realizzazione delle infrastrutture, dei dragaggi e dei collegamenti stradali che si rendono necessari per adeguare lo scalo alle sempre maggiori esigenze del trasporto marittimo internazionale. Mantenere il porto sempre competitivo è una sfida che deve essere affrontata giorno per giorno, per offrire sia al turismo che al commercio le migliori opportunità economiche in uno dei territori più belli e interessanti del mondo”.

Fonte: Autorità Portuale di Salerno, *Porto di Salerno*, 2009.

Se ne deduce che la “Mission” non è altro che l’obiettivo di fondo che caratterizza il proprio mandato tramite il potenziamento delle infrastrutture marittime e terrestri di accesso al Porto di Salerno, lo sviluppo del traffico portuale sia nazionale che internazionale nonché delle attività ad esso collegate in conformità con le linee di programmazione definite in ambito comunitario, nazionale e regionale e nel rispetto del tessuto socioeconomico nel quale il porto è inserito, anche costruendo alleanze con tutti i porti mediterranei.

Più chiaramente, quindi, la Mission dell’Autorità Portuale di Salerno può essere inquadrata e sintetizzata in quattro punti:

- 1) Gestire il porto a livello amministrativo cercando di garantirne l’efficienza e il funzionamento.

¹⁴³ Autorità Portuale di Salerno (2009), *op. cit.*

- 2) Valorizzare le potenzialità dello scalo, realizzando infrastrutture, dragaggi, collegamenti stradali.
- 3) Promuovere i traffici commerciali, il turismo crocieristico e nautico, e tutte le altre attività presenti all'interno dello scalo.
- 4) Mantenere il porto costantemente competitivo.
- 5) Rendere il porto sempre più efficiente e sicuro.

La Vision consiste nell'obiettivo di rendere il porto di Salerno sempre più un punto di riferimento nel Mar Mediterraneo, sia dal punto di vista dei traffici commerciali, sia dal punto di vista della sicurezza¹⁴⁴.

4.2.1. Il sistema di governance e l'assetto organizzativo

L'Autorità Portuale di Salerno è stata istituita con D.P.R. 23 giugno 2000 in attuazione della Legge 84/94. L'ente ha competenza su una circoscrizione che comprende il porto commerciale, il porto turistico "Masuccio Salernitano" e il tratto di costa esterno al Molo Manfredi e prospiciente alla spiaggia di S. Teresa¹⁴⁵. Le competenze dell'Autorità Portuale, definite dalla Legge 84/94 sono ampiamente elencate nel capitolo precedente.

L'Autorità Portuale di Salerno presenta la seguente struttura organizzativa:

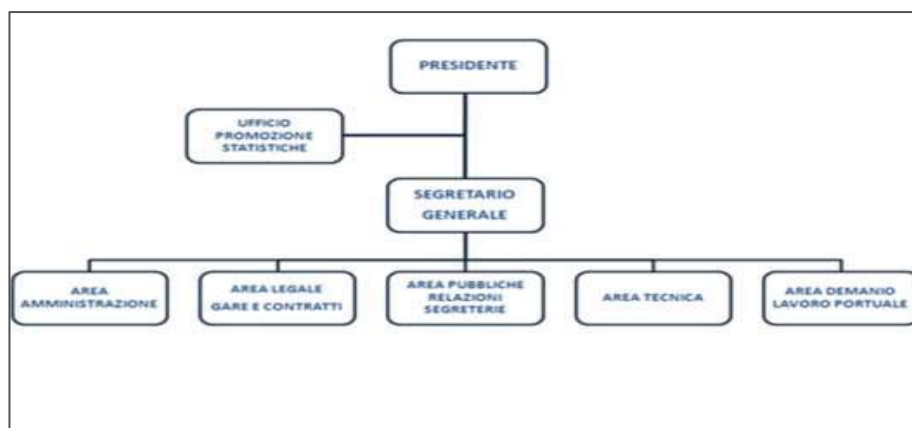
- al vertice troviamo il *Presidente* dell'Autorità Portuale, l'On. Andrea Annunziata, in carica dal 2008;
- il *Segretario Generale* è il Dott. Luigi Di Luise, in carica dal 2009;
- la *segreteria tecnico-operativa*, divisa in cinque aree: l'area amministrazione, l'area legale, l'area delle relazioni pubbliche, l'area tecnica e l'area demanio.

¹⁴⁴ Autorità Portuale di Salerno (2009), *op. cit.*

¹⁴⁵ www.portodisalerno.it.

- il *Comitato Portuale* che è composto dallo stesso Presidente, vice presidente, comandante Capitaneria di Porto, CP Gaetano Angora, Presidente giunta regionale, on. Vincenzo De Luca; Presidente della Provincia di Salerno, on. Avv. Pietro Vuolo; Sindaco di Salerno, dott. Vincenzo Napoli; Presidente CCIAA di Salerno, cav. Agostino Gallozzi; Rappresentante del Ministero dell'Economia e Finanze – Agenzia delle Dogane, dott. Vito De Benedictis; e un membro rappresentante di categoria (armatori, industriali, imprenditori, spedizionieri, agenti e raccomandatari marittimi, autotrasportatori).

Figura 4.3. – *Organigramma dell'Autorità Portuale di Salerno*



Fonte: www.portodisalerno.it

4.2.2. Le attività portuali e promozionali

Il D.M. 14 novembre 1994 definisce quali sono i servizi portuali di interesse generale che l'Autorità Portuale di Salerno svolge. In particolare:

- Servizio di illuminazione, che è fondamentale per lo svolgimento in sicurezza delle operazioni portuali;
- Servizio di pulizia delle aree comuni e degli specchi acquei, che costituisce un elemento di fondamentale rilevanza per la protezione dell'ambiente e per garantire adeguate condizioni di igiene per gli operatori;

- Servizio di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico.

Nell'ambito della funzione istituzionale di promozione delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali che si svolgono all'interno dei Porti, l'Autorità Portuale di Salerno persegue principalmente i seguenti obiettivi:

- promuovere e far conoscere, in ambito nazionale ed internazionale, le attività commerciali, industriali e turistiche svolte nel Porto di Salerno, nell'intento di favorire lo sviluppo dei traffici;
- divulgare informazioni aggiornate e dettagliate sulle infrastrutture, servizi, traffici e operatori del Porto di Salerno;
- promuovere e sviluppare la logistica, le reti di trasporto e l'intermodalità;
- promuovere l'immagine dell'Ente, divulgando le attività svolte e i principali interventi infrastrutturali realizzati o in corso di realizzazione per l'ammodernamento del Porto di Salerno;
- rafforzare il ruolo del Porto di Salerno e dell'Ente nel tessuto socio-economico.

Al fine di perseguire i suddetti obiettivi sono state realizzate le seguenti principali azioni di promozione e comunicazione istituzionale¹⁴⁶:

- a) *Partecipazione a fiere e manifestazioni di settore*: l'Autorità Portuale di Salerno ogni anno partecipa ad importanti manifestazioni fieristiche internazionali dei settori della logistica, dei trasporti e delle crociere, al fine di promuovere, con il coinvolgimento degli operatori portuali, il Porto di Salerno e le sue attività.
- Seatrade Cruise Shipping, Miami;
 - FareTurismo, Salerno;
 - Transport Logistics China, Shanghai;

¹⁴⁶ Ministero Infrastrutture e Trasporti (2009), *Relazione annuale ex Art.9. c.3 lett. C) legge 84/94 sull'attività svolta nel 2009 dall'Autorità Portuale di Salerno*.

- Smart Expo Ambiente Mediterraneo, Salerno;
- Italian Cruise Day, Napoli.

La presenza dell'Autorità Portuale di Salerno alle suddette fiere di settore, da un lato, ha consentito di ospitare, negli spazi espositivi appositamente riservati e allestiti dall'Ente, le imprese che operano nel Porto di Salerno e di favorire incontri bilaterali con numerosi operatori internazionali finalizzati ad avere nuove opportunità di business, dall'altro, ha rappresentato un'importante occasione di promozione e di grande visibilità per lo Scalo.

b) Visite di delegazioni straniere: L'obiettivo è quello di favorire nuovi rapporti economici in tutto il mondo, e, in particolare, nel Nord Africa, l'Estremo Oriente (India e Cina) e le Americhe, che rappresentano aree geografiche di grande rilevanza strategica per lo sviluppo dei traffici con lo scopo di consolidare l'interesse dei Paesi stranieri per il Porto di Salerno.

c) Organizzazione di eventi: in occasione dei quali sono stati illustrati, da un lato, il Porto di Salerno e le sue peculiarità e, dall'altro, le principali azioni poste in essere dall'Ente per la promozione e lo sviluppo delle attività svolte in ambito portuale, con particolare attenzione alla divulgazione degli importanti lavori realizzati ed in corso di realizzazione per l'ammodernamento delle infrastrutture portuali. Si ricorda la *Manifestazione Sea Sun Salerno – Festa del mare*, che si è confermato come il più importante evento promozionale, ma anche rassegne e incontri tematici politico-istituzionali di grande rilevanza anche in collaborazione con gli altri Enti del territorio.

d) Accoglienza e assistenza ai passeggeri: l'Autorità Portuale di Salerno ha attivato servizi di accoglienza ed assistenza ai passeggeri presso i “Punti Mare” (mini stazioni marittime) installati e attrezzati appositamente, al fine di fornire servizi di assistenza, di informazione turistica, distribuire le guide turistiche corredate di

cartine e itinerari dei principali siti turistici di Salerno e della Provincia, divulgare, attraverso materiale promozionale, le attività, i programmi di sviluppo, i traffici del Porto di Salerno e gli interventi infrastrutturali realizzati e quelli in corso di realizzazione.

e) *Servizi di comunicazione istituzionale e rapporti con i media*: sono stati ideati e realizzati servizi di comunicazione istituzionale anche multimediali, avvalendosi dei principali e più efficaci mezzi di informazione e comunicazione di massa (magazine, Web e TV), a ciò si aggiunge il consueto rapporto con la stampa ed i quotidiani di informazione anche on-line, specializzati e non, attraverso la pubblicazione di redazionali ed inserzioni e la stesura di comunicati stampa, la realizzazione di video, finalizzati a far conoscere i fatti, gli sviluppi e le iniziative di maggior rilievo e interesse per l'Ente.

Tabella 2. – *Un esempio di comunicato on-line dell'Autorità Portuale di Salerno*

Autostrade del Mare: inaugurata la nuova linea Salerno - Genova 28/10/2016

Al Porto di Salerno è stata inaugurata la nuova linea Ro-Ro Salerno - Genova con frequenza giornaliera. È la prima vera Autostrada del Mare del versante del Tirreno, che consentirà di collegare le Regioni del Nord Italia e della Francia alle Regioni del Centro-Sud Italia quali Campania, Calabria, Puglia e Basilicata. Grande soddisfazione del Presidente Annunziata Al Porto di Salerno è stata inaugurata la nuova linea Ro-Ro Salerno - Genova con frequenza giornaliera. È la prima vera Autostrada del Mare del versante del Tirreno, che consentirà di collegare le Regioni del Nord Italia e della Francia alle Regioni del Centro-Sud Italia quali Campania, Calabria, Puglia e Basilicata. Con il nuovo servizio giornaliero, che offre ottimi tempi di transito ad un bacino di utenza elevatissimo, si potrà contribuire, da un lato, alla creazione di un sistema di trasporto regolare, efficiente, affidabile ed economicamente vantaggioso e, dall'altro, alla riduzione della congestione stradale e dell'inquinamento atmosferico ed acustico. Il nuovo collegamento del Gruppo Grimaldi, infatti, consentirà di ridurre notevolmente la presenza di mezzi pesanti lungo le arterie autostradali, soprattutto sull'Autostrada del Sole, e di dare un contributo impareggiabile in termini di salvaguardia dell'ambiente con la riduzione pari al 5% delle emissioni di CO2 sulla tratta Salerno - Genova. Tali dati straordinari confermano ancora una volta la grande competitività economica e la sostenibilità ambientale delle Autostrade del Mare. Grande soddisfazione espressa dal Presidente dell'Autorità Portuale di Salerno Andrea Annunziata: "con questa nuova linea regolare si mette un altro tassello al grande successo delle Autostrade del Mare e del Porto di Salerno; uno Scalo che contribuisce a decongestionare le strade, rafforzando sempre più il suo ruolo strategico nel Mediterraneo". "Gli investimenti di questi anni e la grande capacità ed efficienza mostrate dai nostri operatori portuali hanno consentito di raggiungere grandi successi - continua il Presidente Andrea Annunziata. Sono in programma altri investimenti e sono state avviate altre gare per completare l'ammodernamento infrastrutturale del Porto di Salerno, al fine di favorire lo sviluppo dei traffici commerciali, non solo dei rotabili, anche attraverso la realizzazione di aree retro-portuali, in grado di soddisfare le richieste di nuovi piazzali per lo stoccaggio delle merci.

f) *Partecipazioni a progetti finanziati dall'Unione Europea*: l'Autorità Portuale di Salerno ha aderito ad una serie di progetti finanziati dall'Unione Europea, con finalità diverse. Dal 2003 ha aderito alla Med Ports Community (MPC), G.E.I.E. insieme a sette porti del Mediterraneo: Livorno, Salerno e i Porti del Levante per l'Italia, Cartagena e Tarragona per la Spagna, Tolone e Setè per la Francia. MPC è un'associazione che si propone i seguenti principali obiettivi:

- sviluppare le collaborazioni fra gli scali del Mediterraneo, sia a livello commerciale che per l'attuazione di studi e progetti d'integrazione delle rispettive reti di trasporto intermodale;
- sviluppare i collegamenti marittimi tra i porti aderenti, ottimizzando i traffici esistenti e favorendo la nascita di nuovi.

Inoltre, sempre nell'ambito di progetti comunitari, l'Ente ha realizzato diverse attività relative alla formazione e all'istruzione dei giovani (come ad esempio il Master non universitario in "Marketing e Comunicazione in ambito portuale" per laureati in attesa di occupazione), etc..

g) *Comunicati on-line*: una delle novità più importanti in quanto sono una riproposta e un riadattamento del classico comunicato stampa sfruttando le potenzialità del sito web per raggiungere tutti gli stakeholder con cui l'Autorità Portuale si relaziona.

4.3. Il caso. L'Autorità Portuale e il del porto di Napoli

4.3.1. Il Porto

Il porto di Napoli, grazie alla posizione geografica che ne consente il collegamento con le regioni del Centro-Nord e dell'Europa centrale, e grazie alle potenzialità dell'entroterra nonché ad una lunga tradizione di porto polifunzionale, assume un ruolo strategico fondamentale nel sistema dei porti del Mediterraneo.

Figura 4.4. – *Il porto di Napoli*



Fonte: www.portodinapoli.it

L'Area strettamente portuale della città di Napoli è di circa 4 km e va da Vigliena al Molosiglio, comprendendo anche il porto di Sannazzaro, detto di Mergellina, sussidiario al porto di Napoli.

Il bacino del porto di Napoli è costituito da uno specchio acqueo che si estende su di una superficie di circa 2.700.000 mq.

Il porto è riparato da un complesso di difese foranee costituite, partendo da occidente, dal molo S. Vincenzo; dalla diga Duca degli Abruzzi, in prosecuzione del molo S. Vincenzo, ma leggermente più avanzata; dalla diga Thaon de Revel; dalla diga Duca D'Aosta, in

posizione parallela alla costa; dal molo Progresso e dalla nuova Darsena posta nella zona di levante del porto.

La zona di mare costituente il bacino portuale si articola in un avamposto, posto in prosecuzione della bocca d'ingresso principale al porto tra la testata di levante della diga Duca degli Abruzzi e quella di ponente dell'Antemurale Thaon de Revel. Il canale di accesso, di lunghezza 2.500 m circa e di larghezza variabile tra i 200 e 290 m, è posto a ridosso della diga Duca d'Aosta ed unisce l'avamposto con l'imboccatura di levante. Inoltre, sul canale di accesso insistono alcune darsene o bacini disposti all'interno dello specchio acqueo portuale quali¹⁴⁷:

1. Bacino Angioino adibito prevalentemente a traffico passeggeri;
2. Bacino del Piliero adibito a traffico misto, merci e passeggeri;
3. Darsena dei Bacini destinata ad attività cantieristiche e raddoppi navali;
4. Bacino commerciale, formato dalla darsena Diaz, darsena Vittorio Veneto, darsena Granili e darsena Pollena;
5. Darsena industriale, costituito dalla darsena petroli;
6. Nuova darsena di levante.

Il porto di Napoli è un porto multifunzionale, per le molteplici attività che si svolgono.

Tali attività possono essere raggruppate in tre macro settori:

- settore commerciale;
- settore turistico-crocieristico;
- settore cantieristica.

¹⁴⁷ AUTORITÀ PORTUALE DI NAPOLI, *Piano operativo triennale 2013-2015*

Il settore commerciale del porto si articola su quattro diverse voci, quali il traffico container, il traffico merci rinfuse solide e liquide e il traffico di rotabili (Ro-Ro).

Il macro-settore turistico comprende principalmente il traffico di passeggeri e va diviso in tre principali settori: crociere, cabotaggio e traffico del Golfo.

Il Porto di Napoli è diventato ormai per i cruise operator internazionali un porto di riferimento, oltre a rappresentare il primo porto di transito del Mediterraneo. Tale crescita esponenziale è attribuibile in primis alla posizione geografica della città di Napoli e quindi del suo porto, ma anche all'attività dell'Autorità Portuale tesa al costante potenziamento dei servizi ai passeggeri. Va segnalato, in tal senso, che l'Autorità Portuale di Napoli risulta la prima in Italia ad aver avviato un nuovo progetto di gestione per i terminal crocieristici, modello ormai definito da tutto il comparto come il "Modello Napoli".

Nella voce "altre destinazioni", vanno inserite sia le linee di Autostrade del Mare in senso stretto (Palermo e Catania) sia quelle di cabotaggio per la Sardegna, le Isole Pontine, le isole Eolie e Tunisi. Il continuo incremento di traffico per queste destinazioni conferma la vocazione cabotiera del Porto di Napoli, che è ormai stabilmente considerato un cruciale casello per le autostrade del mare e un porto di collegamento importante per le linee tirreniche.

Si presenta in crescita, infine, anche il traffico del Golfo di Napoli, ponendosi ancora oggi al secondo posto al mondo, per numero passeggeri dopo la Baia di Hong Kong.

L'ultimo settore considerato è quello relativo all'attività cantieristica, che consiste prevalentemente nelle riparazioni e costruzioni navali. Tali attività, dopo un lungo periodo di crisi dovuto a difficoltà imprenditoriali ed alla difficile convivenza degli operatori del settore, hanno conosciuto ultimamente un nuovo rilancio.

I Varchi stradali e pedonali sono¹⁴⁸:

- Varco Immacolatella
- Varco Pisacane
- Varco Carmine
- Varco Autostrade

Tabella 4. - *Infrastrutture*

POLI PORTUALI INTERESSATI A SERVIZI COMBINATI STRADA-MARE CON NAVI RO-RO				
ACCOSTI	LUNGHEZZA BANCHINA	FONDALE	AREE MQ	UTILIZZO
Banchina n. 2	190 m.	8,50 m.	2.000	
Banchina n. 3	192,5 m.	6,50 m.	3.000	Traffico misto merci/passeggeri - Traffico solo nazionale
Banchina n. 5	104 m.	6,50 m.	3.500	Traffico misto merci/passeggeri - Traffico solo nazionale
Banchina n. 6	179 m.	6,20 m.	3.500	Traffico misto merci/passeggeri - Traffico solo nazionale
Banchina n. 7	228 m.	8 m.	5.000	Traffico misto merci/passeggeri - Traffico solo nazionale
Banchina n. 16	208 m.	12 m.	20.000	Accosto prioritario per portacontaineri. Traffico misto merci/passeggeri. Traffico solo nazionale. Traffico solo estivo
Totale n.6			37.000	

Fonte: Sviluppo Italia spa.

Il porto di Napoli, situato al centro del Mar Mediterraneo, occupa una posizione geografica strategica rispetto ai flussi di traffico che uniscono l'Estremo Oriente con Europa e con il Nord America, in prossimità della rotta ideale tra Suez e Gibilterra percorsa da tutti servizi di linea da e per il Far East.

Negli ultimi anni ha sviluppato la capacità dei servizi intermodali. Infatti, in prossimità del porto si trovano importanti strutture nodali come l'Interporto Campano (NOLA),

¹⁴⁸ Autorità Portuale di Napoli, porto di Napoli, autorità portuale.

l'Interporto Sud Europa (MARCIANISE) e l'aeroporto internazionale di Capodichino, collegati direttamente dall'autostrada A1 e dalle ferrovie.

Prossimi allo scalo anche la Stazione Centrale ferroviaria e il porto turistico di Mergellina. Nella zona occidentale dello scalo, dedicata al traffico passeggeri, vi è l'attracco delle grandi navi da crociera e si svolge il collegamento, tramite traghetti ed aliscafi, con le isole di Capri, Ischia, Procida, per la Penisola Sorrentina, per la Costiera Amalfitana, e, tramite mezzi veloci, anche con le isole Eolie.

4.4. L'Autorità Portuale di Napoli: la Mission e i valori dell'ente

L'Autorità Portuale di Napoli è l'ente di governo del territorio portuale, che si estende per circa 20 km lungo la linea di costa cittadina da La Pietra (Pozzuoli) a Pietrarsa (Portici). L'Autorità Portuale ha, inoltre, esteso recentemente la sua competenza al porto di Castellammare di Stabia, e sono in corso le procedure per espandere le competenze anche al porto di Torre Annunziata.

L'obiettivo è quello di costruire un unico sistema portuale integrato del Golfo di Napoli. L'impegno dell'Autorità Portuale di Napoli si è concretizzato nel miglioramento e nel potenziamento dei settori (commerciale, turistico e cantieristico) presenti nello scalo, attraverso interventi infrastrutturali e di tipo riorganizzativo.

L'obiettivo principale è stato quello di ridare allo scalo il ruolo di punto di riferimento nel campo delle riparazioni navali per tutto il bacino del Mediterraneo. L'Autorità Portuale di Napoli si è impegnata nel realizzare un sistema di moderni porti turistici per dare un'adeguata risposta alla domanda diffusa di turismo nautico.

L'Autorità Portuale di Napoli si è inoltre occupata della riqualificazione ambientale del porto, aderendo con il Comune di Napoli alla definizione del "Programma innovativo in Ambito Urbano-Porti e Stazioni" promosso dal Ministero delle Infrastrutture¹⁴⁹.

Anche per l'Autorità Portuale di Napoli non esistono né una mission né una vision codificata. È stata quindi svolta in questa sede la stessa operazione di ricostruzione della mission e della vision fatta per l'Autorità Portuale di Salerno, attraverso l'analisi di documenti ufficiali, testi e siti web. All'interno del Piano operativo triennale 2008/2010, ad esempio, sono ben chiariti alcuni degli obiettivi strategici dell'Autorità Portuale di Napoli.

Tabella 5. - Obiettivi strategici dell'Autorità Portuale di Napoli

“L'Autorità Portuale, in quanto soggetto istituzionale di governance, ha ben chiaro l'obiettivo di cogliere tutte le opportunità che gli scenari internazionali offrono, sfruttando a pieno le potenzialità esistenti dello scalo nonché trovando nuove soluzioni infrastrutturali (costruzione della darsena di Levante) e logistiche (collegamenti ferroviari con l'Interporto di Nola-Marcianise) per attrarre nuovi flussi di traffici, in un'ottica sempre più ampia di "sistema portuale" che vede l'ampliamento della circoscrizione territoriale al Porto di Castellammare di Stabia ed il possibile ingresso nella circoscrizione di competenza del Porto di Torre Annunziata, quali ulteriori fattori di sviluppo e di decongestionamento per il Porto di Napoli.”

Fonte: Piano Operativo Triennale dell'Autorità Portuale di Napoli.

Nella tabella seguente (Tabella 5) è riportato invece un comunicato stampa on-line pubblicato sul sito web del porto di Napoli nel 2010. Tale comunicato riprende ancora una volta le dichiarazioni del Presidente dell'Autorità Portuale di Napoli, Luciano Dassatti. Il comunicato non solo svolge una funzione informativa, descrivendo l'accordo con la Regione e l'Interporto Campano, ma mira anche a ribadire la Vision istituzionale, e ad evidenziare la propensione all'innovazione dell'Autorità Portuale nella funzione di organo di governo del porto.

¹⁴⁹ AUTORITÀ PORTUALE DI NAPOLI, *Piano operativo triennale 2013-2015*.

La Mission dell’Autorità Portuale di Napoli, dunque, si concentra sulla volontà dell’ente di ridare al porto la leadership nel settore cantieristico e delle riparazioni navali, rafforzare lo sviluppo del comparto turistico e commerciale, attraverso interventi infrastrutturali e logistici. L’attenzione è rivolta anche al miglioramento dell’impatto ambientale del porto sulla città.

Tabella 6. – *La Vision dell’Autorità Portuale di Napoli*

Una rivoluzione profonda. Anche nel concetto di porto.
Le dichiarazioni del presidente del porto, Luciano Dassatti.
L’intesa siglata con la Regione e l’Interporto Campano, spiana la strada a quella che potrebbe essere una vera e propria rivoluzione per la portualità nazionale, anche dal punto di vista della governance. Con l’alleanza funzionale e operativa con Regione e Interporto, si realizza a tutti gli effetti una piattaforma logistica integrata, in grado di interagire come un unicum con il tessuto produttivo ed economico regionale e di provocare, in termini di recupero di efficienza, un vero e proprio effetto domino. Il porto di Napoli ambisce a confermare e ribadire il ruolo, che è naturalmente suo, di principale porta di accesso del bacino meridionale alle rotte del commercio internazionale. I fenomeni rapidissimi di trasformazione in atto nel mercato container, portano a favorire, a discapito dei transhipment hub, i “regional port”, che hanno un mercato dedicato di produzione e consumo e schiudono a Napoli importanti prospettive di ripresa dei traffici. Sono prospettive che possono essere sfruttate imprimendo una svolta e facendo dell’Autorità portuale un elemento di regia e coordinamento dell’intera filiera logistica di cui il porto è un tassello.

Fonte: www.porto.napoli.it

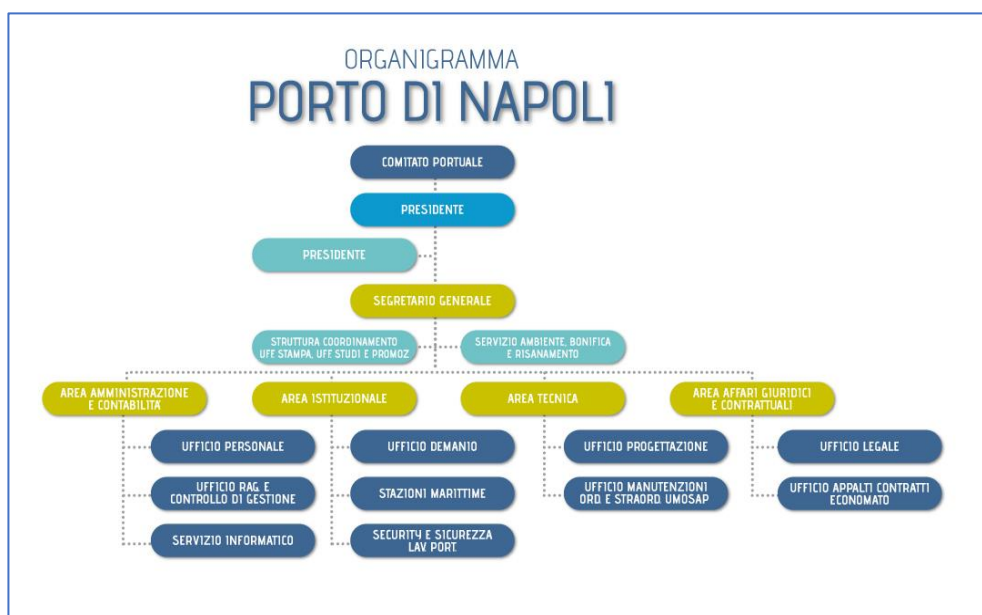
La Vision dell’Autorità Portuale di Napoli consiste nella volontà di realizzare di un unico sistema portuale che comprenda non solo i porti marittimi adiacenti al porto di Napoli, ma altri sistemi logistici quali gli interporti vicini, hub aeroportuali, infrastrutture stradali e ferroviarie. L’obiettivo finale è quello di consolidare il ruolo strategico del porto di Napoli, leader nel sistema dei porti del Mediterraneo e principale porta d’accesso del bacino meridionale alle rotte del commercio internazionale.

4.4.1. Il sistema di governance e l’assetto organizzativo

All’interno dell’Autorità Portuale di Napoli ritroviamo i seguenti organi:

- il Presidente dell’Autorità Portuale, l’Ammiraglio Luciano Dassatti, in carica dal 2009;
- il Segretario Generale, in attesa di nuovo incarico;
- la segreteria tecnica operativa, che si divide in due macro aree: la struttura di coordinamento, ufficio stampa, ufficio studi e promozione e i servizi ambiente, bonifica e risanamento.

Figura 4.5. - L’organigramma del porto di Napoli



Fonte: www.porto.napoli.it

Oltre ai compiti previsti per ogni Autorità Portuale dalla legge 84/94, nel Piano Operativo Triennale 2013/2015 sono definiti i compiti che l’Autorità Portuale di Napoli si è posta di portare a termine durante il triennio.

4.4.2. Le attività promozionali per la competitività del porto

Attualmente, all'interno dell'Autorità Portuale di Napoli, il Presidente e, in misura minore, il Segretario Generale (che ad oggi non è ancora stato nominato, in seguito alle dimissioni), sono i principali Decision Maker. Essi, sulla base degli obiettivi strategici del porto, ma anche in relazione ad eventi imprevisti, orientano le scelte in materia di comunicazione, con il supporto dell'Ufficio stampa e dell'Ufficio promozione.

Le carenze principali riscontrate dall'indagine condotta sono l'assenza di una fase di pianificazione e una mancanza di chiarezza sugli obiettivi strategici del porto, che vanno poi ad influire sugli obiettivi e sulle scelte che vanno dal sito web che ha scopo solo istituzionale e informativo, inoltre, il logo dell'Autorità Portuale identifica poco il porto di Napoli, ma sottolinea esclusivamente l'Autorità Portuale quale organo di governo. Per questo motivo è importante ricordare che l'Autorità Portuale non rappresenta solo sé stessa, ma l'intero porto di riferimento e quindi tutti i soggetti che vi operano. Un altro aspetto critico che è emerso è la scarsa comunicazione interna: gli uffici non si informano reciprocamente sulle attività che stanno svolgendo, stessa difficoltà si incontra con gli operatori del porto.

Ai fini di un miglioramento della competitività, l'Autorità Portuale è orientata alle attività di promozione. Esse si articolano in:

- Partecipazione ad eventi espositivi e promozionali nazionali e internazionali: si ricorda *Nauticsud* a Genova, *Intermodal Sud America*, *Transport e logistics Monaco di Baviera*, *Salone internazionale della logistica*, *Seatrade Miami*, *Borsa Mediterranea del Turismo*, *Borsa internazionale del turismo*, *Greenport*;
- definizione di accordi, protocolli d'intesa e gemellaggi;

- incontri con istituzioni e Autorità pubbliche: si ricorda la visita ufficiale dell'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, ma anche del Pontefice Benedetto XVI;
- partecipazione a progetti: si ricorda il Progetto CTUR (City you are- Cruise traffic and urban regeneration of city port heritage), Progetto Il Porto di Napoli incontra le scuole, Progetto di solidarietà “Scugnizzi a vela”;
- accoglienza nel Porto di delegazioni straniere ed Italiane;
- pubblicazioni e inserzioni su organi di stampa;
- Gestione e aggiornamento del sito web istituzionale.

4.5. I portatori di interesse (stakeholder)

L'Autorità Portuale, per la missione e le funzioni istituzionali che le sono proprie, si rivolge ad una molteplicità di soggetti che assumono la connotazione di portatori di interesse (stakeholder), con i quali ogni giorno si stabiliscono rapporti in termini di scambi professionali, umani, di risorse economiche e simboliche, di fiducia, valori, influenze. In letteratura esistono diverse definizioni e diversi criteri di analisi degli stakeholder. Distinguendoli tra interni ed esterni all'organizzazione in base alla loro presenza fisica all'interno dell'Ente, si identificano in ultima analisi, pertanto esiste una gerarchia che non dipende dall'importanza o dal prestigio, ma dall'intensità dell'interesse e del coinvolgimento: maggiore è l'intensità, maggiore la presenza (anche fisica), più “vicino” è l'interlocutore (definito interno).

La Tabella evidenzia il criterio usato per la classificazione degli stakeholder (Tabella 7). Gli Stakeholder esterni comprendono tutti coloro che sono in grado di influenzare i comportamenti di lungo termine incidendo sul clima sociale delle relazioni aziendali. In

particolare, non sono essenziali per la sopravvivenza di un sistema, ma esercitano un'influenza diretta sul sistema stesso.

In tale categoria sono compresi quindi soggetti e gruppi che, pur non avendo rapporti diretti con l'Autorità Portuale di Salerno, sono comunque influenzati dalle sue attività, come per esempio le generazioni future.

Tabella 7. – *Una classificazione degli Stakeholder*

STAKEHOLDER	
INTERNI	ESTERNI
<ul style="list-style-type: none"> • Comitato Portuale • Comitato di igiene e sicurezza del lavoro • Commissione consultiva locale • Personale 	<ul style="list-style-type: none"> • Operatori portuali • Operativi ex art. 68 Cod. della navigazione • Finanziatori • Imprese del territorio • Associazioni • Enti Locali e P.A. • Fondazioni

Fonte: Autorità Portuale Salerno Web

Tra le azioni da evidenziare che hanno caratterizzato l'operato dell'Autorità Portuale si sottolinea proprio il dialogo con gli stakeholder. L'Ente ha infatti proceduto a promuovere un dialogo continuo con le istituzioni locali, con gli operatori del porto ed in generale con gli utenti e clienti del porto. Tale processo diviene più incisivo attraverso forme di condivisione e compartecipazione con le modalità e gli attori locali, con rilevanti effetti sul contesto sociale e produttivo. L'Autorità Portuale è da tempo orientata ad un'intensa collaborazione con organizzazioni pubbliche e private, nazionali e internazionali, per realizzare un ampio processo di crescita delle opportunità di sviluppo e di internazionalizzazione.

I principali *stakeholder esterni* dell'Autorità Portuale di Salerno sono¹⁵⁰:

- *Operatori portuali.*

Tra i quali:

- Agenzie Marittime
- Autotrasportatori
- Compagnie di Navigazione
- Concessionarie di pontili Galleggianti
- Cooperative pescatori
- Imprese che effettuano operazioni portuali
- Imprese che effettuano servizi portuali
- Imprese fornitrici di manodopera temporanea
- Servizi di assistenza e trasporto passeggeri in ambito portuale
- Spedizionieri

- *Operatori ex art. 68 Codice della navigazione*

- *Il sistema Bancario e Finanziario:*

- Cassa depositi e prestiti
- Banca di Salerno credito cooperativo

- *Imprese del territorio*

- *Associazioni:*

- Assoport (Associazione Italiana Porti)
- Mpc (Med Ports Community)
- Aipcn (Associazione Internazionale permanente dei congressi di navigazione)

- *Fondazioni:*

- Fondo della Comunità portuale di Salerno

- *Enti territoriali e altre Istituzioni pubbliche:* Rientrano in questa categoria gli Enti

e tutte le altre istituzioni non facenti parte del Comitato portuale:

- Guardia di Finanza – servizio operativo navale

¹⁵⁰ Autorità Portuale Salerno web

- Polizia di Frontiera
- Polizia di Stato – squadra navica
- Università degli Studi di Salerno
- Servizio Fitosanitario
- Corpo Forestale dello Stato – nucleo operativo C.I.T.E.S.
- Ufficio di Sanità Marittima Aerea e di Frontiera di Napoli – unità territoriale di Salerno
- Ministero della Salute – ufficio veterinario di porto.

CAPITOLO 5

LA RICERCA

SOMMARIO: 5.1. Introduzione alla ricerca. - 5.2. La ricerca. - 5.3. I risultati. - 5.4. Conclusioni.

5.1. Introduzione alla ricerca.

Questo studio può considerarsi ad uno stato embrionale, ma al tempo stesso, a mio parere, non può essere sottovalutato. L'analisi del fenomeno descritto procede tramite la discussione di casi specifici che, seppure non possano essere considerati rappresentativi da un punto di vista statistico, tuttavia, sono certamente emblematici di un processo evolutivo in atto data la rilevanza sia qualitativa, sia quantitativa degli operatori coinvolti in questo momento di "ristrutturazione" legislativa per il settore porti e Autorità Portuali. Il processo di globalizzazione, la progressiva internazionalizzazione delle economie, il boom della containerizzazione, il conseguente gigantismo navale, la necessità di apportare modifiche sostanziali ad infrastrutture obsolete, ha prodotto innovazioni, integrazioni e nuove progettazioni di infrastrutture portuali capaci di interagire, nella maniera più conveniente e rapida possibile, alla rete logistica intermodale a supporto delle principali attività socio-economiche contemporanee ed hanno stimolato i principali protagonisti del nuovo "gioco competitivo" a massimizzare l'efficienza dei propri apparati di trasporto e di logistica, siano essi a servizio dei passeggeri o delle merci. Le variabili che incidono sulla competitività di un sistema portuale e sull'innovazione di esso dipendono:

1. dai metodi di fornitura e distribuzione all'esterno dei prodotti. La domanda di trasporto contiene variabili aggregate in essa; infatti, non chiede soltanto il trasferimento della merce (movimentazione dei carichi), ma l'aggiunta di un insieme di servizi di supporto e informativi che aumentino l'efficienza complessiva del ciclo di approvvigionamento, produzione, distribuzione. Di conseguenza, questo può risultare determinante da parte dei *players* marittimi internazionali nella scelta dei porti.
2. dai sistemi di logistica. Il traffico rilevante riguarda i porti del versante tirrenico e questo evidenzia ancora di più le inadeguatezze infrastrutturali dovute allo strozzamento della rete autostradale. Una soluzione alternativa sono le Autostrade del Mare che sono, a volte, complementari, al trasporto stradale e mirano a far viaggiare camion, container e automezzi sulle navi¹⁵¹.

È conseguente da queste valutazioni l'oggetto della ricerca.

5.2. La ricerca

Alla luce di quanto esposto, finalità del presente lavoro è quello di analizzare, attraverso lo studio delle Autorità Portuali, in quanto Enti con caratteristiche organizzative di tipo ibrido, alla luce del processo di cambiamento istituzionale normativo, quali effetti innovativi e quale concreto impatto economico territoriale la ricordata legge di riforma ha avuto sulla portualità italiana, sul gap infrastrutturale dovuto alla mancanza di linee pianificazione e programmazione di una governance, con particolare riguardo ai casi del porto di Napoli e Salerno, e al confronto fra gli stessi.

¹⁵¹ SVILUPPO ITALIA (2000), *Le Autostrade del mare. Principi e indirizzi progettuali di riferimento*.

La Campania con il suo 7% di costa¹⁵² rispetto a tutta la costa italiana, ha attestato un significativo sviluppo delle attività produttive.

Le Autorità Portuali hanno lavorato in modo continuo in un'ottica di miglioramento infrastrutturale rispettando i principi ambientali, di economicità, efficienza ed efficacia, ma anche anticipando i bisogni locali e regionali adeguando e diversificando le proprie attività portuali al contesto territoriale.

Si tratta di evidenziare, altresì, come tali Enti abbiano affrontato le esigenze del mercato mediante la scelta delle strategie che favoriscono l'attuazione di politiche trasversali di crescita economica, promuovendo il raccordo tra pubblico e privato a livello locale, nazionale e internazionale.

In questo lavoro sono stati scelti, come esempio, il porto di Salerno e quello di Napoli per gli elencati motivi:

- la posizione geografica, le caratteristiche morfologiche simili, la tipologia di porto¹⁵³;
- capacità organizzativa e di governance, nonché di coordinamento delle infrastrutture esistenti e gestione dei terminal;
- rilevanza di investimenti e realizzazioni infrastrutturali sul fronte della logistica al fine di migliorare e accrescere il trasporto di merci;

¹⁵² La costa della Campania ha una lunghezza di 522 km rispetto alla costa Italia che è di circa 7.687. Si calcola il rapporto tra Costa Campania e Costa Italia pari al 7%. Per un approfondimento vedasi Bencardino F. (2010), *Turismo e territorio. L'impatto economico e territoriale del turismo in Campania*, Franco Angeli, Milano.

¹⁵³ In merito a tale aspetto, il solo porto di Napoli è anche un porto turistico, mentre quello di Salerno rimane prettamente commerciale anche se è in fase di realizzazione il porto turistico. Inoltre, per tipologia entrambi i porti si identificano come *gateway port*, ossia è il porto stesso ad avere una funzione di centralità rispetto al mercato locale ed è quello in cui viene movimentato il volume di traffico rappresentando un'opportunità per il territorio in cui è ubicato il porto. Il porto di *transshipment*, invece, è il punto in cui le navi madri (di grandi dimensioni) trasferiscono i container su navi *feeder* (di dimensioni più piccole) in modo da agevolare il raggiungimento di più porti (detti *hub*) nei quali non è consentito lo scalo diretto di navi oceaniche (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari sono un esempio di porto di *transshipment*). Per un approfondimento vedasi Stopford M. (2000), *Maritime Economics*, Routledge. Questa tipologia di porto, però, non si contrappone alla prima in quanto non genera traffici, ma ha una funzione sinergica con essa.

- rilevanza dei traffici di merci in contenitori nell'ambito dei commerci internazionali e collegamenti con l'hinterland.

Attraverso lo studio ed il confronto dei contesti portuali sono state selezionate le informazioni da ricercare. Per ottenere queste informazioni oltre alle fonti normative, statistiche e giornalistiche, le fonti ufficiali di riferimento sono state la Camera di Commercio di Napoli e Salerno, le due Autorità Portuali, Assoport, ESPO (European Sea Port Organisation), Ministero Infrastrutture e Trasporti. Tali informazioni sono state integrate con questionario rappresentato nella Tabella 5.1..

Tabella 5.1. – *Questionario utilizzato ai fini della ricerca*

<p>A quale settore appartiene l'azienda oggetto di rilevazione?</p> <p>a) Agenzie Marittime b) Autotrasportatori c) Compagnie di Navigazione d) Concessionarie di Pontili Galleggianti e) Spedizionieri f) Cooperative Pescatori g) Imprese che effettuano operazioni portuali h) Imprese che effettuano servizi portuali i) Servizi/Consulenza I&CT j) Imprese fornitrici di manodopera temporanea k) Servizi di assistenza e trasporto passeggeri in ambito portuale l) Altro (specificare):</p> <p>1. Quale è la forma giuridica della sua azienda?</p> <p>a) Ditta individuale <input type="checkbox"/> b) Società di persone <input type="checkbox"/> c) Società di Capitali <input type="checkbox"/></p> <p>2. Da quanti anni la sua azienda opera sul mercato?</p> <p>a) Meno di 5 <input type="checkbox"/> b) Tra 5 e 10 <input type="checkbox"/> c) Più di 10 <input type="checkbox"/></p> <p>3. Qual è il numero di dipendenti della sua azienda?</p> <p>a) Meno di 10 <input type="checkbox"/> b) Tra 10 e 50 <input type="checkbox"/> c) Tra 50 e 250 <input type="checkbox"/> d) Più di 250 <input type="checkbox"/></p> <p>4. Da quanti anni ha relazioni con l'Autorità Portuale di _____?</p> <p>a) Meno di 5 anni <input type="checkbox"/> b) Tra 5 e 10 anni <input type="checkbox"/> c) Più di 10 anni <input type="checkbox"/></p>

5. In generale, ritiene che l'Autorità Portuale di _____ abbia un atteggiamento "aperto" verso il mondo imprenditoriale ?

- a) Si
b) No

6. Ritiene che l'Autorità Portuale di _____ stia contribuendo allo sviluppo delle attività imprenditoriali?

- a) Si (vada alla domanda 2.)
b) No (vada alla domanda 3.)

7. Quale ritiene siano i principali contributi dell'Autorità Portuale di _____ a tale sviluppo?

8. Quali ulteriori interventi da parte dell'Autorità Portuale di _____, oltre a quelli considerati, sarebbero necessari per aiutare l'azienda che rappresenta nel suo percorso di sviluppo? (Indicare le 3 principali linee di intervento che lei ritiene potrebbero migliorare l'attività della sua organizzazione)

9. Nello specifico, nei suoi rapporti con rappresentanti dell'Autorità Portuale di _____, ha trovato agevole il contatto e l'interazione?

- a) Si
b) No

10. L'Azienda che rappresenta ha rapporti di collaborazione con l'Autorità Portuale di _____, oltre a quelli specificamente istituzionali?

- a) Si (vada alla domanda 7.)
b) No

11. Che tipo di rapporti? (specificare sinteticamente tra parentesi il tipo di attività di collaborazione)

12. In scala da 1 a 10 quanto è soddisfatto della relazione tra la vostra azienda e l'Autorità Portuale di _____?

- | | | | |
|---|---|---|----|
| 1 | 4 | 7 | 10 |
| 2 | 5 | 8 | |
| 3 | 6 | 9 | |

13. Quale è stato il principale fattore di forza riscontrato nella relazione con l'Autorità Portuale di Salerno?

14. Quale è stato il principale fattore di debolezza riscontrato nella relazione con l'Autorità Portuale di _____?

15. Quali sono le principali opportunità di sviluppo della relazione con l'Autorità Portuale di _____?

16. Quali sono le principali minacce per lo sviluppo delle relazioni con l'Autorità Portuale di _____?

17. Ritiene che la Legge 84/94 da poco modificata con il D. Lgs 169/2016, possa rappresentare un'opportunità per il territorio?

- a) Opportunità perché _____
b) Minaccia perché _____

18. Quali sono le prospettive future per effetto di tale Riforma per l'Autorità Portuale?

Inoltre, lo studio condotto mira a rispondere alle domande “come il porto, in quanto infrastruttura, incide sull’economia di un territorio” e “perché attraverso la riforma si spera in una specializzazione e diversificazione delle attività portuali a seconda delle necessità territoriali”. Siffatta analisi consente una valutazione complessiva sul comportamento dell’Autorità portuale in una prospettiva dinamico-processuale, evidenziando il grado di soddisfazione/insoddisfazione analizzato con riferimento agli stakeholder rilevanti. Per questo, comprendere le esigenze e le aspettative degli stakeholder rappresenta l’attività più importante capace di innescare processi di miglioramento continuo dell’agire dell’Autorità portuale.

Il questionario è finalizzato al reperimento delle informazioni utili al conseguimento degli obiettivi qui elencati:

- 1) Quale ruolo svolgono il porto di Napoli e Salerno nello sviluppo dei settori economici.
- 2) Qual è il loro impatto sul territorio e qual è la linea di sviluppo competitivo seguita e futura.
- 3) Individuare possibili punti di forza e criticità.
- 4) Qual è la loro posizione nei confronti della politica “sistema portuale” suggerita dall’Europa.

Il questionario è articolato nelle seguenti sezioni:

- I. Grado di equilibrio, appartenenza, sviluppo e coesione al territorio. In tale sezione è stato richiesto se l’Autorità Portuale avesse un atteggiamento “aperto” verso il territorio.
 - a. In caso affermativo, esprimere l’intensità, scegliendo un valore su una scala di intensità da 1 a 5 (1= nullo; 5 = elevato);
 - b. In caso negativo, indicarne il motivo.

- II) Grado di sviluppo, sostenibilità ambientale e competitività dei contributi realizzati e da realizzare da parte dell’Autorità Portuale (ad esempio, miglioramento delle infrastrutture esistenti, incentivazione delle attività promozionali dirette al miglioramento della competitività, tempi brevi dall’analisi economico-finanziaria dei progetti alla loro attuazione).
- III) Grado di soddisfazione e interazione tra Stakeholder interni e Stakeholder esterni.
- a. In caso affermativo, esprimere l’intensità, scegliendo un valore su una scala di intensità da 1 a 5 (1= nullo; 5 = elevato);
 - b. In caso negativo, indicarne il motivo.
- IV) Fattori di forza e debolezza (ad esempio elevata/scarsa capacità di movimentazione delle merci, efficienza/inefficienza nell’organizzazione del lavoro, affidabilità/inaffidabilità degli operatori portuali), nonché minacce e opportunità dell’Autorità Portuale (ad esempio, riqualificazione/realizzazione nuove infrastrutture, nuovi/scarsi investimenti, politica e burocrazia lenta).
- V) Gli effetti e il grado di opportunità o minaccia che deriva dall’attuazione della riforma delle Autorità Portuali in Autorità di Sistema- Decreto Legislativo n.169 del 4 agosto 2016, (ad esempio, crescente competizione tra porti vicini, difficoltà di governance dovuto all’ampiezza del territorio, creazione di nuova occupazione e sviluppo economico, efficienza e snellimento nella governance).

Tale indagine è stata diretta nei confronti dei decision-maker¹⁵⁴ delle Autorità Portuali che sono identificati nelle figure del:

¹⁵⁴ Un *decision-maker* è il componente di un gruppo sociale cui spetta il compito di prendere una decisione o intraprendere un’azione tra più alternative disponibili. Nelle ricerche sul consumatore, corrisponde spesso alla persona all’interno del nucleo familiare che ha la responsabilità di decidere in merito all’acquisto di una certa categoria di prodotti (responsabile degli acquisti). Parker A.M., Fischhoff B. (2005), *Decision-making competence: external validation through and individual-differences approach*, Journal of Behavioral Decision Making, n.18, pp. 1-27.

--Presidente

-- i membri del Comitato Portuale (la Capitaneria di Porto, Presidente della Provincia o delegato, Sindaco di Salerno e di Napoli, Presidente della CCIAA di Salerno e di Napoli, Rappresentante delle Dogane);

-- gli spedizionieri;

-- I terminalisti;

-- le agenzie marittime;

-- Alcuni operatori portuali identificati tra le aziende di trasporto e logistica aventi sede legale nel territorio salernitano e napoletano con il supporto della Federazione Autotrasportatori Italiani (FAI) di Napoli e Salerno.

È stato creato un campione casuale semplice di 50 decision-maker suddivisi in 25 per il porto di Napoli e 25 per il porto di Salerno. È un campione “di convenienza”, perché quantitativamente e quindi statisticamente non rappresentativo dell’universo dei decision-maker.

Su un totale di 50 decision-maker hanno risposto al questionario 40 (tasso di risposta pari al 40%).

I dati raccolti sono stati elaborati con l’utilizzo del software statistico SPSS. I dati ottenuti, tramite autovalutazione, hanno dichiarato di avere un’intensità dell’interesse superiore a 3 (su una scala da 1 a 5).

5.3. I risultati

Come si evince e si estrapola dai questionari:

- i *punti di forza* del Porto di Salerno sono l'elevata capacità di movimentazione delle merci, l'ottima organizzazione del lavoro e la grande affidabilità e professionalità

degli operatori portuali. Questi elementi hanno contribuito a creare un'industria portuale con elevati standard operativi, determinando una crescita costante dei traffici nell'ultimo decennio.

Altro punto di forza è rappresentato dalla forte e agevole interazione tra lo scalo marittimo, le reti ferroviarie e autostradali che costituisce un importante aspetto che favorisce e semplifica le attività di import ed export.

Ulteriore forza è stata determinata dagli elevati investimenti effettuati dagli operatori privati in mezzi meccanici tecnologicamente avanzati e in capannoni attrezzati per il ricovero delle merci.

- *I punti di debolezza* riguardano, invece, il porto di Napoli dal punto di vista delle infrastrutture interne e sulle quali si dovrà intervenire con una serie di potenziamenti delle strutture adottate per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri, il miglioramento dei servizi accessori di supporto, utili a soddisfare i clienti portuali.
- *Le opportunità per il porto di Napoli* riguardano l'ammodernamento e, in alcuni casi, l'ampliamento delle strutture aeroportuali di Capodichino per agevolare i crocieristi che acquistano il pacchetto che prevede la formula "Fly and Cruise"¹⁵⁵.

Un'altra opportunità è caratterizzata da un importante accordo di tipo orizzontale tra l'Autorità Portuale di Napoli e il porto minore di Castellammare di Stabia, con il quale il porto di Napoli ha esteso la sua competenza al porto di Castellammare di Stabia per poi proseguire e comprendere anche il porto di Torre Annunziata. Si tratta di un "distretto portuale" o, ancor meglio di un "network portuale" che potrebbe suscitare l'interesse anche di nuovi investitori privati interessati alla redditività e profittabilità di un settore in continua crescita. Attraverso questo tipo di scelta

¹⁵⁵ Per agevolare lo spostamento dei crocieristi all'usuale servizio di crociera viene aggiunto la formula del volo per raggiungere il luogo di origine/fine del servizio.

strategica, il porto di Napoli mira a decongestionare i propri flussi, soprattutto nei periodi di alta stagione.

- *Le opportunità per il porto di Salerno* riguardano la riqualificazione del Molo Manfredi e di tutta l'area del nuovo Polo Crocieristico. Il progetto consiste nella riqualificazione della storica banchina del Molo Manfredi nel Porto Commerciale di Salerno, area quanto mai strategica nelle logiche di sviluppo territoriale poste in essere dall'Amministrazione Comunale e dall'Autorità Portuale di Salerno, in quanto cerniera ideale tra la nuova Stazione Marittima, l'intervento urbanistico che ha fulcro nell'edificio Crescent e la città. Finalità dell'intervento è quella di rendere l'area formalmente idonea a divenire sede del Polo Crocieristico e funzionalmente atta a fungere da raccordo tra il mare e la città, agevolando la mobilità e la sosta dei flussi turistici e crocieristici che interesseranno il Molo Manfredi.
- Per quanto riguarda gli interventi specifici sui due sistemi portuali principali (Napoli e Salerno), si ritiene prioritaria la necessità del collegamento e dell'integrazione dei due porti con le altre reti di trasporto.

5.4. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra esposto, appare evidente che il decreto di riforma 2016, recentemente approvato, si pone l'ambizioso obiettivo di migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'efficacia della gestione nel sistema portuale nonché di rilanciare la realtà portuale nazionale e soprattutto di eliminare ogni possibile disarmonia tra il quadro normativo italiano ed il diritto comunitario.

Lo scopo è quindi quello di attuare una politica di rinnovamento della portualità italiana allo scopo di dar luogo ad un ambiente competitivo, capace di cogliere la "sfida dei

traffici”, offrendo le relative garanzie, e capace di rendere l’area mediterranea più competitiva e più “europea”. Il traffico marittimo all’interno dell’Europa è, infatti, destinato a crescere, ragion per cui sarà necessario creare nuove infrastrutture e rafforzare quelle già presenti sul mercato.

Questo lavoro in forma di riflessione, cerca di dare alcune risposte alle domande come:

- 1) Quale ruolo svolgono il porto di Napoli e Salerno nello sviluppo dei settori economici.
- 2) Qual è il loro impatto sul territorio e qual è la linea di sviluppo competitivo seguita e futura.
- 3) Individuare possibili punti di forza e criticità.
- 4) Qual è la loro posizione nei confronti della politica “sistema portuale” suggerita dall’Europa.

A tal proposito, si deduce dall’analisi condotta che le due realtà portuali seppure operando in contesti tra loro molto simili, per la reciproca vicinanza, non si differenziano di molto sia per le attività propriamente portuali, sia per le attività ad esse connesse e sia per i flussi di traffico esistenti. Questo è il fattore che determina il ruolo del porto all’interno del territorio.

Risulta, invece, che l’area economica del napoletano riesca a realizzare un rapporto più stretto e integrato con la propria infrastruttura portuale e questo è testimoniato dalla maggiore specializzazione delle attività propriamente portuali, ma è evidenziato anche dai dati occupazionali locali. Va comunque sottolineato che il territorio di Napoli si caratterizza per una maggiore vocazione alla portualità.

Di converso, l’area economica di Salerno invece, ha una quota maggiore rispetto alle attività connesse e in particolare di quelle di logistica e trasporti. Numerose sono le imprese che svolgono attività di trasporto merci, custodia e magazzinaggio, mediazione e spedizioni, fuori dall’ambito portuale.

A fronte dell'ultima domanda, e cioè qual è la posizione delle due Autorità Portuali nei confronti dell'accorpamento normativo in Sistemi di Autorità Portuali, l'analisi dei dati di entrambi i porti hanno evidenziato parere favorevole anche se di fatto ancora manca l'attenzione verso le tematiche della retro portualità, non solo per il problema di "confine", ma anche in materia di competenze.

Emerge, quindi, la necessità di pianificazione e programmazione delle infrastrutture strategiche per lo sviluppo degli interporti e delle altre piattaforme retro portuali coinvolte, perché la ridotta capacità intermodale dei grandi nodi di scambio (porti, aeroporti e interporti) ha visto le Autorità Portuali a cercare soluzioni di integrazione tra i due porti in modo da consentire lo sviluppo di traffici containerizzati e Ro-Ro.

Concludendo, si condivide pienamente l'ipotesi di poter giungere finalmente ad un modello di Governance allargata per lo sviluppo dei porti e della logistica retro portuale essendo tra l'altro le regioni i soggetti istituzionali aventi maggior titolo a poterlo fare. Risulta necessario perseguire politiche di sviluppo che favoriscano le relazioni internazionali e le sinergie tra porti poiché tali strategie possono influire sulle strategie complessive di crescita commerciale dei porti.

Ci si chiede, come mai è ancora inesistente una vera sinergia dei traffici marittimi tra i porti commerciali della Campania (Napoli, Salerno, Castellammare di Stabia, Torre Annunziata e Pozzuoli), che invece vagano in ordine sparso e talvolta conflittuale (leggi le polemiche sterili tra i fans del porto di Napoli e quelli del porto di Salerno); il perché manca un piano di sviluppo organico, con funzioni e ruoli integrati all'interno di ogni singolo porto; come si pensa di far fronte all'aumento dei traffici di container visto l'esiguo spazio portuale e la conformazione geografica di molte baie portuali penalizzate oltretutto anche dalla scarsa profondità dei fondali e dall'inadeguatezza delle infrastrutture di trasporto terrestri?

BIBLIOGRAFIA

A

- ADINOLFI P. (2005), *Il mito dell'azienda*, McGraw-Hill, Milano.
- ADINOLFI P. (2005), *L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto*, Azienda Pubblica, V. 18, n. 1
- ANITA (2008), *Prospettive dell'autotrasporto e della logistica in Italia e in Europa. Indagine 2008-2010*. Roma.
- AMADUZZI A. (1964), *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino.
- AMADUZZI A. (1969), *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Torino, Utet.
- ANSELMINI L., a cura di, (1995), *Privatizzazioni: come e perché*, Maggioli Rimini.
- ANSELMINI L. (1995), *Il Processo di trasformazione della Pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino.
- AQUINO S. (2013), *Aziendalizzazione, nuova governante e performance nelle pubbliche amministrazioni*, Rivista di Economia Aziendale.
- ASSOPORTI (2008), *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione. Analisi dell'impatto economico e occupazionale dei porti commerciali italiani*, Confitarma su dati WTO e Fearnleys.
- ASSOPORTI, *Rapporto Napoli anni 2014-2015*
- ASSOPORTI, *Rapporto Salerno anni 2014-2015*.
- AUTORITÀ PORTUALE DI SALERNO (2009), *Porto Salerno*.
- AUTORITÀ PORTUALE DI NAPOLI, *Piano operativo triennale 2013-2015*.

B

- BANCA D'ITALIA (2009), *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo* in *Questioni di economia e finanza*, n. 39, Roma.
- BACCELLI O RAVASIO M., SPARACINO G., (2007), *Porti italiani*, Egea, Milano.
- BACCELLI O., SENN L. (2009), *Prove tecniche di federalismo fiscale per le opere infrastrutturali in Italia. Il caso dei porti alla luce della più recente normativa*, Egea, Milano.

- BARBIN BERTORELLI M. (2003), *Aspetti di gestione delle funzioni amministrative in ambito demaniale marittimo*, Rassegna dottrina e giurisprudenza.
- BARILE S. (2000), (a cura di), *Contributi sul pensiero sistemico in economia d'impresa*, Arnia, Salerno.
- BARILE S. (2008), (a cura di), *L'impresa come Sistema. Contributi sull'Approccio Sistemico Vitale*, Giappichelli, Torino.
- BARILE S. (2011), *Corporate Governance e creazione di valore nella prospettiva sistemico-vitale*, Sinergie, 84/2011.
- BENCARDINO F. (2010), *Turismo e territorio. L'impatto economico e territoriale del turismo in Campania*, Franco Angeli, Milano.
- BERETTA E., DALLE VACCHE A., MIGLIARDI A. (2009), *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e sviluppo*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 39.
- BERTINI U. (1991), *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino.
- BESTA F. (1902), *La Ragioneria*, Vol. I, Vallardi, Milano.
- BILLIS D. (2010), *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*, Palgrave Macmillan, London.
- BOLOGNA S., *Porti e Interporti: Esperienze di Collaborazione*, Paper presentato al Padova City Logistics Expo il 28/11/2008.
- BORGONOV E., (2002), *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Egea, Milano.
- BORGONOV E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- BOSCO B., PARISIO L. (1999), *Efficienza nella produzione pubblica di beni e servizi. Modelli teorici e analisi econometrica*, Carocci Editore, Roma.
- BORRILLO M. (2015), *Autorità portuali, la riforma è pronta. Chi va con chi da Genova a Palermo*, in *Corriere della Sera*, 1 ottobre 2015.
- BRANDSEN T., KARRÈ P.M. (2011), *Hybrid organizations: no cause for concern?*, *International Journal of Public Administration*, n.34, pp.827-836.

BRUGNONE F. (2014), *La riforma dell'ordinamento portuale*, UniBo.

BUCELLATO A. (1997), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo*, in FARNETI G. VAGNONI E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.

C

CABALLINI C., CARPANETO L., PAROLA F. (2009), *Italian port authorities approaching the post-reform: the Ligurian case*, in T. Notteboom, P. de Langen, C Ducruet, "Ports in proximity: competition and coordination among adjacent seaports", 191-208, Ashgate, ottobre.

CAPANO G.; LIPPI A (2010), *Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche.

CARBONE S.M., MARESCA D. (2009), *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Il Diritto Marittimo*.

CARBONE S.M. – MUNARI F. (2003), *Il principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di infrastrutture del trasporto, aeroporti e porti, servizi di trasporto pubblico locale*, in *Dir. un. eur.*, pp. 425 e ss.

CARBONE S.M. – MUNARI F. (2006), *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè Editore, Milano.

CARLUCCI F., CIRÀ A. (2008) *Economia e politica dei sistemi di trasporto*, Franco Angeli, Milano.

CARROL A.B. (1993), *Business & Society. Ethics and Stakeholder Management*, South Western Publishing Co., Cincinnati.

CASANOVA M., BRIGNARDELLO M. (2004), *Diritto dei trasporti*, Giuffrè Editore, Milano.

CATALDO A. (2015), *New Public Management per ripensare la sanità in Italia*, www.nurse24.it.

CAVALIERI E. (2000), a cura di, *Economia Aziendale*, Giappichelli, Torino.

CENSIS (2006), *Terzo rapporto sull'economia del mare*, Roma.

- CERBONI G. (1886), *La Ragioneria scientifica*. Vol. I: I prolegomeni, Loescher Roma.
- CHIANALE A. (1931), *Il patrimonio degli enti pubblici nei conti e nei bilanci*, Giappichelli, Torino.
- CITRIGNO A.M. (2000), *Autorità Portuale: Authority o ente pubblico economico?* (Nota a Cass. sez. un. civ. 28 ottobre 1998, n. 10729) in *Nuove autonomie*, fasc. 1, pagg. 81-89.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2001), *Libro Bianco. La Politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM (2001).
- COPPOLA F., BUONFANTI A. (2007), *Economia, logistica e territorio: i risultati di un'indagine empirica*, in *Rassegna Economica*, n. 2, Napoli.
- COPPOLA F., PANARO A. (2009), *Porti e Territorio. Scenari economici, analisi del traffico e competitività delle infrastrutture portuali del Mezzogiorno*, Edizioni Giannini, Napoli.
- COUR DES COMPTES (2006), *Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action*, Juillet.
- CULLINANE K., SONG D. W. (2006), *Estimating the Relative Efficiency of European Container Ports: A Stochastic Frontier Analysis*, in *Port Economics Research in Transportation Economics*, Vol. 16, pp. 85-115.

D

- D'ALESSIO L. (2008), *Le aziende pubbliche*, Liguori, Napoli.
- DANIELIS R. (2011), *Il sistema marittimo-portuale del Friuli Venezia Giulia. Aspetti economici, statistici e storici a cura di Romeo Danielis*, UTET, Trieste.
- DECASTRI M. (2005), *Amministrazione pubblica e stereotipi. Alla ricerca della burocrazia perduta*, in DECASTRI M., HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI R. (a cura di), *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
- DECRETO LEGISLATIVO N. 169 del 4 agosto 2016 – Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla Legge n.84 del 28 gennaio 1994.

DEL VECCHIO M. (2001), *Dirigere e governare le pubbliche amministrazioni*, Egea, Milano.

DOSSENA G. (1990), *La privatizzazione di imprese*, Egea, Milano.

DUNSIRE A. (1995), *Administrative Theory in the 1980s: a viewpoint*, Public Administration Journal, March, Vol.73, Issue I, pagg. 17-40.

E

ESPO (2016), *Annual Report 2015-2016*.

ESPO (2016), *Trend in EU Ports Governance 2016*.

ESPO (2015), *Annual Report 2014-2015*.

ESPO (2011), *European Port Governance*.

F

FARNETI G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino.

FARNETI G. VAGNONI E. (1997), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.

FERRARIS FRANCESCHI R. (2000), *L'azienda: caratteri discriminanti, criteri di gestione, strutture e problemi di governo economico*, in CAVALIERI E. (a cura di), *Economia Aziendale*, vol. I, Giappichelli, Torino.

FREEMAN R.E. (1984), *Strategic Management. A stakeholder approach*, Pitman, New York.

G

GENNARI D. (2006), *Sulla natura giuridica dell'Autorità portuale con riguardo alla percezione dei canoni di concessione demaniale*, (nota a Commissione Tributaria provinciale di Ravenna, 12 luglio 2006, n. 69).

- GIANFELICI C. (2008), *I servizi pubblici locali in outsourcing. Le funzioni di indirizzo e controllo dei Comuni*, Franco Angeli, Milano.
- GIANNESSI E. (1960), *Le aziende di produzione originaria*, vol. I, Cursi, Pisa.
- GIANNESSI E. (1961), *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Cursi, Pisa.
- GIANNINI M.S. (1995), *Le infrastrutture fisiche e telematiche per la città del XXI secolo*, Collana Studi Urbanistici.
- GNECCHI F. (2005), *Market-Driven Management e servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino.
- GOLINELLI G.M. (2000), *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, vol. I, Cedam, Padova.
- GOLINELLI G.M. (2011), *L'Approccio Sistemico Vitale (ASV) al governo dell'impresa*, Cedam, Padova.
- GUALMINI E. (2006), *La Pubblica amministrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna.

H

- HINNA A. (2009), *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Carocci, Roma.
- HINNA L., MONTEDURO F. (2005), *Nuovi profili di accountability nella PA. Teoria e strumenti*, Quaderni Formez, n.40, Dipartimento Funzione Pubblica.
- HOOD C. (1995), *Contemporary Public Management: a New Global Paradigm?*, in *Public Policy and Administration*, vol. 10, n. 2.
- HOOD C. (1991), *"A Public Management for all seasons"* in *Public Administration Review* vol. 68

I

- IANNONE F. (2010), *Un modello di ottimizzazione della distribuzione terrestre containerizzata attraverso il sistema logistico campano*, in Borruso G., Danielis R.,

Musso E., "Trasporti, Logistica e Reti di imprese - Competitività del sistema e ricadute sul territorio", Franco Angeli, Milano, pp. 53-59.

IANNONE F. (2009), *Analisi multicriteria per la classificazione di possibili interventi di potenziamento logistico dell'Area vasta pometina secondo le dimensioni ACIT*, Working Papers SIET 2009.

IANNONE F. (2009), *Sistemi di logistica e trasporto per il settore agroalimentare in Italia*, Enzo Albano Editore.

ISTAT, *Trasporto marittimo*, anni 2014-2015.

J

JONES L.L., THOMPSON F. (1997), *L'implementazione strategica del New Public Management*, in "Azienda Pubblica". n. 6. (Titolo originale "*The strategic implementation of the New Public Management*", edizione italiana a cura di Mussari R.).

L

LARAT F. (2004), *Le Regioni nel sistema del multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, p. 93.

LE GALÈS P. (2011), *Policy instruments and governance*, in M. Bevir, *The Handbook of Governance*, London, Sage, pp. 141-159.

LIPARI N. (2000), *Diritto e mercato della concorrenza*, in, a cura di, Lipari N., Musso "La concorrenza tra economia e diritto, Carucci, Bari.

LONGOBARDI R. (1997), *I porti marittimi*, Giappichelli, Torino.

LOPEZ DE GONZALO M. (2005), *La "regola della separazione" nella disciplina dei servizi portuali ed aeroportuali*, in *Il Diritto Marittimo*, pp.670 e ss.

M

- MARESCA M. (2006), *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, il Mulino, Bologna.
- MARINÒ L. (2005), *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico aziendale*, Giappichelli, Torino.
- MASINI C. (1970), *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino.
- MAZZEO G. (2009), *La risorsa mare per la mobilità delle merci e persone nella Regione Campania*.
- MELE R., POPOLI P. (1993), a cura di, *La gestione delle aziende pubbliche*, Maggioli, Rimini.
- MELE V. (2015), *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, Egea.
- MENEGUZZO M. (1997), “Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale” in *Azienda Pubblica*, n.6
- MENEGUZZO M. (2001), *Managerialità, Innovazione e Governance*, Aracne, Roma, pp.81 e segg..
- MENEGUZZO M. (2001), *New Public Management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale della spesa pubblica*, in MENEGUZZO M., *Managerialità, Innovazione e Governance. La Pubblica amministrazione verso il 2000*, Roma, Aracne.
- MIDORO R., PAROLA F. (2013), *Le strategie delle imprese nello shipping di linea e nella portualità. Dinamiche competitive e forme di cooperazione*, Franco Angeli, Milano.
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (2015), *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*.
- MOORE M.H. (1995), *Creating public value*, Cambridge Mass., Harvard University Press.

- MUSSARI R. (1996), *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova.
- MUSSO E. (1996), *L'industria portuale: per uno sviluppo sostenibile dei porti*, Cacucci, Bari.
- MUSSO E. (1990), *Elementi economici per una teoria del decentramento portuale*, Bozzi.
- MUSSO E., PAROLA F. (2007), *Mediterranean ports in the global network: how to make the hub & spoke paradigm sustainable?*, in: L Wang, D. Olivier, T. Notteboom, B. Siack, "Ports, cities, and global supply chains", 89-104, Ashgate, agosto.
- MUSSO E., PAROLA F., BASTA M., CHERNYAVSKA L. (2008), *Le rôle du transport maritime à courte distance en Italie: le cas de la region nord-ouest*, in X. Peraldi e M. Rombaldi (a cura di), "Le transport maritime à courte distance: enjeux et perspectives en Méditerranée", 25-50, L'Harmattan, Parigi.

N

- NAPOLITANO G. (2008), *Manuale di Diritto Amministrativo*, Halley Editrice.
- NOTTEBOOM T. (2002), *The Interdependence Between Liner Shipping Networks and Intermodal Networks*, *Proceedings of the IAME 2002 Conference*, International Association of Maritime economists, Panama City.
- NOTTEBOOM T. (2004), *Container Shipping and Ports: an Overview*, *Review of network Economics*.

O

- OLIVI M. (2004), *Porti e mare tra autonomia e mercato. Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Il Diritto marittimo*, fasc. 2, pagg. 363-373.
- OLIVIERI L. (2015), *Riforma Madia e pubblico impiego*, Maggioli, Rimini.
- ONIDA P. (1951), *Le discipline economico-aziendali: oggetto e metodo*, Giuffrè, Milano.

P

- PADOVANI E. (2004), *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, Franco Angeli, Milano, p.42.
- PARKER A.M., FISCHHOFF B. (2005), *Decision-making competence: external validation through and individual-differences approach*, Journal of Behavioral Decision Making, n.18, pp. 1-27.
- PAROLA F., SATTA G., PENCO L. (2013), *Linking port authority stakeholders hierarchization and corporate disclosure: a conceptual and analytical model*, EURAM Conference Proceedings, Istanbul, 26th-29th June.
- PAROLA F., SATTA G., PENCO L., PROFUMO G. (2013), *Emerging Port Authority communication strategies: Assessing the determinants of disclosure in the annual report*, Research in Transportation Business and Management, 8: 134-147. 001: dx.doi.org/10.1016/j.rtbm.2013.04.005.
- PAROLA F, CARIOU P. (2012), *Addressing special challenges in maritime and port logistics*, Maritime Policy & Management, editor Taylor & Francis.
- PAROLA F, CARIOU P. (2012), *Managerial complexity in shipping and port markets*, International Journal Shipping and Transport Logistics, editor Inderscience.
- PAROLA F., TEI A., FERRARI C. (2012), *Managing port concessions: evidence from Italy*, Maritime Policy & Management, 39(1): 45-61, editor Taylor & Francis.
- PELLICANO M. (2002), *Il governo delle relazioni nei sistemi vitali socioeconomici. Imprese, reti e territori*, Giappichelli, Torino.
- PELLICANO M., a cura di, (2004), *Il governo strategico dell'impresa*, Giappichelli, Torino.
- PELLICANO M., CIASULLO M.V., a cura di, (2010), *La visione strategica dell'impresa*, Giappichelli, Torino.
- PEZZANI F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- PIERANTOZZI G. (2009), *Ancora sulla natura giuridica delle Autorità Portuali, un parere controcorrente*, in Dir. Marittimo, p.163.

PIVATO G. (1938), *Le imprese di servizi pubblici. Caratteristiche di gestione e di rilevazione*, Giuffrè, Torino.

POLLITT C., BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press (Trad. It. *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002).

POLLITT C. (2008), *Time, Policy, Management*, Oxford University Press.

R

RAPPORTO (2011), *Sistemi di Governance dei porti europei*.

REBORA G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini Associati, 1999.

REDAZIONE LAVORI PUBBLICI.IT (2015), in *Gazzetta*, *il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*, 29 ottobre 2015.

RICCIARDI L. (2008), *Due punti di eccellenza nel territorio*, Porto di Napoli, V-1, gennaio-febbraio, 2.

RIVOLTA G., REVIGLIO E. (2012), *Porti e logistica. Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euromediterraneo: potenzialità e presupposti per il rilancio*, a cura di S. Camerano, M.E. Perretti, A. Palazzo, S. Screpanti, Cassa depositi e prestiti.

ROMAGNOLI A. (2003), *Il piano regolatore portuale*, in *Diritto Marittimo*, fasc. 1, pp. 61-88.

ROMAGNOLI A. (2003), *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Libreria Bonomo Editore, Bologna.

S

SCIARELLI S. (2011), *La gestione dell'impresa*, Cedam, Padova.

SCIASCIA M. (1986), *Dal controllo di legittimità al controllo di efficienza*, Cedam, Padova.

SINCLAIR B. (1999), *Transformational Leader Or Faithful Agent? Principal Agent Theory and House Party Leadership*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3, pp. 421-450.

STOPFORD M. (2000), *Maritime Economics*, Routledge.

Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, ASSOPORTI, (2012), *Porti e Mediterraneo*, Napoli.

SVILUPPO ITALIA (2000), *Le Autostrade del mare. Principi e indirizzi progettuali di riferimento*.

T

TALBOT C. (2005), *Performance Management*, Oxford University Press.

TANIGUCHI, E., THOMPSON R.G., YAMADA, T. AND DUIN R. (2001a) *Introduction*. In *City Logistics. Network Modelling and Intelligent Transport Systems*. Pergamon, 1-15.

TANIGUCHI, E., THOMPSON, R.G. AND YAMADA, T. (2001b) *Recent advances in modelling City Logistics*. In E. Taniguchi and R.G. Thompson (eds.), *City Logistics II*. Institute of Systems Science Research, Japan, 3-33.

V

VALLERI M. (1996), *L'industria portuale: per uno sviluppo sostenibile dei porti*, Cacucci, Bari.

VAN DER LUGT L., DOOMS M., PAROLA F. (2013), *Strategy making by hybrid organizations: The Case of the port authority*, *Research in Transportation Business and Management*, 8: 103-113.

VESPASIANI T. (2009), *Glossario dei termini economici e giuridici dei porti, dei trasporti marittimi e della logistica portuale*, Milano, pp.23 e ss.

VEZZOSO G. (2015), *La riforma dei porti italiani in una prospettiva europea*, in *Riv. Di Diritto dell'Economia dei Trasporti e dell'Ambiente*, XIII.

VEZZOSO G. (2013), *Cittadinanza italiana e presidenza di Autorità portuali*, in Dir. Marittimo.

VICARI S. (1991), *L'impresa vivente*, Etas, Milano.

VILLA F. (1870), *Elementi di amministrazione e contabilità*, Bizzoni, Pavia.

Y

YIN Robert K. (2003) a cura di Pinnelli S. (2005), *Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Progetto e metodi*, Armando Editore, Roma.

Z

ZAMAGNI S. (2007), *L' economia del bene comune*, Città Nuova editore, Roma.

ZANGRANDI A. (2003), *Management pubblico e crisi finanziaria*, Milano, Egea.

ZANGRANDI A. (2004), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano.

ZAPPA G. (1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano.

ZUNARELLI S. (2012), *Competenze amministrative inerenti le attività dei porti, ruolo dell'autorità portuale e principio dello "sportello unico portuale"*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*. A cura di A. Xerri, Milano.

ZUNARELLI S. (2006), *La riforma dell'ordinamento portuale italiano*. Atti del Convegno: "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive", Ravenna 27-28 febbraio 2004, in *Collana dei Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Vol. XIII, Libreria Bonomo Editrice, Bologna.

ZUNARELLI S. (1995), *I servizi portuali di interesse nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. Trasp.*.

SITOGRAFIA

www.assoporti.it

www.censis.it

www.conSORZIONAUTICOLIVORNO.IT

www.diritto.it

www.funzionepubblica.gov.it

www.governo.it

www.informare.it

www.innovazione.gov.it

www.mit.gov.it

www.porto.napoli.it

www.porto.salerno.it

www.wikipedia.org