



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**

ABSTRACT
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

ABSTRACT

Finalità precipua del presente lavoro è quella di analizzare, attraverso lo studio delle Autorità portuali in quanto organizzazioni ibride e complesse, e del processo di cambiamento istituzionale conseguente alla loro istituzione, quali effetti innovativi e quale concreto impatto economico territoriale la 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.

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.

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.

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 caso, 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.

Esplicitando meglio. 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 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” anche perché si individua un nesso di causalità tra dotazioni infrastrutturali e governance della pubblica amministrazione e competitività di un settore.

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).

In una prima fase, 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, come il sistema dei trasporti e, quindi, le Autorità Portuali si inquadrano in questo contesto.

In una seconda fase, 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.

Si procede ad un'analisi comparata tra l'assetto istituzionale del Porto di Napoli e il Porto di Salerno, mediante lo strumento della SWOT Analysis, 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.

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.

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.

A supporto della governance, si avverte la necessità di un sistema di pianificazione e programmazione orientato alle infrastrutture strategiche per lo sviluppo degli interporti e delle altre piattaforme retro portuali coinvolte, poiché la ridotta capacità intermodale dei grandi nodi di scambio (porti, aeroporti e interporti) ha visto le Autorità Portuali a cercare soluzioni (di fatto) di integrazione tra i due porti in modo da consentire lo sviluppo di traffici containerizzati e Ro-Ro anche senza una regolamentazione esistente. Si sente il ritardo di un intervento normativo a riguardo.

Il presente lavoro mette alla luce alcune criticità ed evidenzia degli interrogativi. In particolare:

-- 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. In tale fase si avvisa una normale resistenza al cambiamento.

-- A fronte dell'accorpamento delle Autorità Portuali in Sistema di Autorità Portuale 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.

-- 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);

-- 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?