



n°11, 2020

Esperienze e modelli di gestione
nel sistema portuale in Italia

L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale

ESPERIENZE E MODELLI DI GESTIONE NEL SISTEMA PORTUALE IN ITALIA L'AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRALE

di Vincenza **Esposito** e Francesca **De Santis**

Introduzione pag. 3

L'evoluzione dei sistemi portuali in Italia pag. 5

Il porto: origine ed evoluzione di un sistema organizzativo complesso
L'esperienza italiana

La pianificazione strategica: approcci e strumenti pag. 14

L'ADSP del Mar Tirreno Centrale pag. 20

Caratteristiche organizzative
Processi e strumenti di programmazione
Iniziative intraprese e risultati conseguiti nei primi tre anni di attività

Prospettive e criticità nel percorso di attuazione della riforma pag. 30

Bibliografia pag. 32



T_Cesit è una rivista scientifica on-line (ISSN: 2039-2303) e cartacea (ISSN: 2039-2168) avente periodicità semestrale.

T_Cesit nasce nel 2011 come evoluzione della rivista "Incontri Cesit", fondata dai Proff. Carlo Mario Guerci (Università Statale di Milano), Riccardo Mercurio (Università degli Studi di Napoli Federico II) ed Enrico Chiesa (Politecnico di Milano) nel 1984.

T_Cesit ha l'obiettivo di dare spazio e diffondere nella comunità scientifica i risultati originali delle attività di ricerca condotte da studiosi ed esperti, italiani e stranieri, su temi di carattere economico, manageriale, organizzativo e finanziario collegati ai sistemi di mobilità. Oggetto di analisi della rivista sono tutte le diverse filiere dei trasporti (ferrotranviario, stradale, aereo-spaziale, marittimo): dalle imprese di progettazione, all'industria di produzione, alle aziende di erogazione di servizi, alle amministrazioni nazionali e locali responsabili della regolazione e pianificazione dei sistemi di trasporto. In particolare, le ricerche e gli studi della rivista hanno ad oggetto:

- i modelli strategici ed organizzativi delle grandi e delle piccole e medie imprese nell'ambito delle diverse filiere di trasporto;
- i modelli di governance e i gli assetti organizzativi delle aziende di TPL, delle Agenzie di Mobilità, dei Sistemi di Integrazione Tariffaria, degli Interporti, ecc.
- le competenze distintive e le capacità di innovazione delle organizzazioni che erogano servizi di trasporto collettivo;
- i vincoli/opportunità di integrazione industriale, gli assetti del network e i modelli di coordinamento inter-organizzativo nei sistemi di mobilità;
- la supply chain delle aziende di produzione ferrotranviaria;
- i processi di cambiamento organizzativo e le scelte tecnologiche delle principali organizzazioni che erogano servizi di trasporto sia a livello nazionale sia a livello internazionale.

Il Direttore Scientifico di T_Cesit insieme con il Comitato Direttivo guida le politiche editoriali della rivista. Per il processo di selezione dei contributi pubblicati sulla rivista il Direttore Scientifico e il Comitato Direttivo si avvalgono del supporto di almeno due revisori anonimi scelti tra i membri del Comitato Scientifico o altri studiosi esperti nei topics proposti dal contributo oggetto di valutazione, secondo una procedura di double-blind review. Il manoscritto deve essere inviato dagli autori in forma anonima attraverso la casella di posta elettronica della redazione. Il Direttore può decidere di non sottoporre ad alcun referee l'articolo perché giudicato non pertinente o non rigoroso né rispondente a standard scientifici adeguati.

T-Cesit inoltre organizza incontri con accademici, consulenti, imprenditori, manager e rappresentanti delle associazioni per approfondire temi di attualità legati ai sistemi di mobilità. Ai contenuti emersi nel corso del dibattito può essere dato risalto in contributi pubblicati nelle pagine interne della rivista ed etichettati come "Interventi" (Invited Manuscript). T-Cesit pubblica articoli sia in italiano, sia in inglese.

Direttore Scientifico della rivista è il Prof. Riccardo Mercurio, Professore Straordinario di Organizzazione Aziendale - Università Mercatorum delle Camere di Commercio Italiane - già Ordinario dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

Comitato Direttivo: Stefano Consiglio (Università degli Studi di Napoli Federico II), Marcello Martinez (Università della Campania Luigi Vanvitelli), Gianluigi Mangia (Università degli Studi di Napoli Federico II), Luigi Moschera (Università degli Studi di Napoli Parthenope), Enzo Pontarollo (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano).
Comitato Scientifico: Paola Adinolfi (Università degli Studi di Salerno), Paolo Canonico (Università degli Studi di Napoli Federico II), Raffaele Cercola (Seconda Università degli Studi di Napoli), Paolo De Vita (Università degli Studi del Molise), Vincenza Esposito (Università degli studi del Sannio), Massimo Franco (Università degli Studi di Napoli Federico II), Lorenzo Mercurio (Università degli Studi di Napoli Federico II), Raoul Claudio Nacamulli (Università degli Studi di Milano Bicocca), Mario Pezzillo Iacono (Università della Campania Luigi Vanvitelli).
Redazione: Annalisa Camerlingo - info@consorziocesit.it

Introduzione

I sistemi portuali identificano realtà economiche di particolare rilevanza per i contesti in cui essi si inseriscono e di forte complessità per i soggetti chiamati a governarli. Nella gestione di un porto, e dei connessi e sempre più variegati servizi portuali, confluiscono istanze ed interessi differenziati e in alcuni casi fortemente contrapposti tra loro. Logiche di servizio e di investimento pubblico convivono con strategie imprenditoriali interpretate da soggetti di varia natura, che possono adottare differenti modelli di business. L'innovazione tecnologica irrompe nello scenario di riferimento dei sistemi portuali, creando opportunità e nuove spinte propulsive alla competizione, ma anche sfidando costantemente i quadri normativi che aspirano ad una stabile regolamentazione del settore. Il tutto accade in una condizione di crescente complessità dovuta all'esposizione dei sistemi portuali moderni alle fluttuazioni e alla variabilità di un mercato ormai definitivamente "globale".

L'Italia ha avviato nell'ultimo decennio un complesso percorso di riforma dei sistemi portuali nazionali, modificandone modelli di governance e meccanismi di funzionamento e affidando alle costituenti autorità portuali una nuova centralità. La riforma è stata fortemente orientata alla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione di tutte le autorità portuali del Paese ed è da intendersi non ancora totalmente compiuta.

Da alcune esperienze più mature, tuttavia, è possibile trarre spunti di riflessione e di valutazione delle dinamiche generatesi e delle traiettorie di sviluppo intraprese; ma soprattutto degli ostacoli che restano ancora da rimuovere per garantire una realizzazione compiuta del modello organizzativo scelto per fronteggiare le sfide descritte in precedenza.

L'Autorità di Sistema Portuale del mar Tirreno centrale (di seguito AdSP) è stata istituita con l'art. 7 del D.lgs. n. 169/2016 che ha segnato un importante punto di arrivo del processo di riforma indicato. Essa costituisce l'ente di governo del territorio portuale della Campania ed include, lungo la rotta ideale tra Suez e Gibilterra, al centro del Mar Mediterraneo, uno dei principali scali nei traffici commerciali, il Porto di Napoli, che registra aumenti costanti nel traffico passeggeri ed è leader italiano nel settore del cabotaggio, oltre a rappresentare uno snodo fondamentale per il trasporto passeggeri e, insieme al Porto di Castellammare di Stabia, per la cantieristica e le riparazioni navali. L'Autorità comprende, inoltre, il Porto di Salerno, che è uno dei porti più efficienti e dinamici in Europa e rappresenta un importante snodo delle c.d. Autostrade del Mare. Esso si colloca, infatti, tra i primi regional port per la movimentazione di container e tra i primi hub per le autovetture nuove. Anche i suoi traffici di merci e passeggeri sono in costante crescita grazie all'attivazione di nuove linee regolari e ai lavori di modernizzazione delle infrastrutture portuali. L'Autorità infine è inserita in un comprensorio turistico di altissimo valore paesaggistico, storico, culturale e archeologico che determina un sicuro fattore di attrattività e di competitività.

Nel primo triennio di attività l'AdSP ha realizzato la prima fase del suo programma strategico, finalizzata alla realizzazione di importanti opere infrastrutturali che avrebbero potuto incidere fortemente sul suo profilo competitivo e all'armonizzazione del suo modello organizzativo di assetto e di funzionamento. Un percorso di sviluppo e di intervento fortemente influenzato dalla capacità che l'Autorità ha dovuto dimostrare di saper governare con efficacia il fitto tessuto di relazioni istituzionali ed economiche che la legano alle imprese ed alle diverse istituzioni domestiche ed internazionali.

Il presente numero della rivista T-Cesit intende proporre una lettura organica delle azioni e dei risultati conseguiti nel triennio 2017-2020 dall'AdSP; una lettura integrata dalla rappresentazione delle principali traiettorie di sviluppo organizzativo intrapreso, soprattutto in una dimensione inter-organizzativa di network.

La descrizione ha lo scopo di supportare la comprensione del modello organizzativo "emergente" dell'Autorità stessa e dei principali ostacoli che ancora si ritiene si frappongono alla sua completa attuazione.

L'analisi proposta in questa sede, frutto di un lavoro di confronto con gli organi di governo dell'AdSP avviato già nel 2019, ha subito negli ultimi mesi un forte condizionamento dall'esplosione nei primi mesi del 2020 della pandemia mondiale. Lo scenario futuro, anche nel breve periodo, appare fortemente incerto a causa della crisi economica che ne è derivata e dell'impossibilità di comprendere gli effetti delle prime manovre di contenimento e di intervento che i governi nazionali e locali stanno intraprendendo.

La gravità della crisi e l'incertezza dei suoi esiti mettono in discussione tutte le proiezioni già disponibili sugli scenari competitivi e soprattutto rendono molto ardua, anche se ancor più urgente, l'analisi sulle possibili azioni migliorative che il sistema portuale nazionale e quello campano potranno assumere a seguito della realizzazione della prima fase della loro epocale riforma.

L'evoluzione dei sistemi portuali in Italia

Il porto: origine ed evoluzione di un sistema organizzativo complesso

Il porto ha assunto nel corso della storia diverse funzioni: da luogo di riparo e rifugio per esploratori e naviganti, a centro di attività di carattere mercantile e commerciale, per poi assumere la veste di centro di movimentazione delle merci, a seguito della "containerizzazione", nonché di anello della complessa catena logistica che rappresenta oggi lo snodo cruciale della globalizzazione dell'economia.

Di pari passo ai cambiamenti delineati si è conformata anche l'evoluzione del pensiero giuridico e legislativo: l'art. 822 del Codice Civile e l'art. 28 del Codice della Navigazione hanno definito i porti come complesso di beni appartenenti al demanio necessario, ossia beni che devono appartenere esclusivamente allo Stato, stabilendo il principio della loro natura di beni di interesse pubblico sottratti all'uso e alla proprietà dei singoli, qualificandoli come spazi idonei a soddisfare esclusivamente interessi collettivi.

In tale definizione è centrale una visione statica del porto, inteso essenzialmente come elemento naturalistico dell'approdo protetto e come un insieme di spazi ed immobili individuati e circoscritti. Con il tempo ha prevalso una sua visione dinamica che, oltre a dare rilievo e valore agli elementi artificiali e antropici del porto, ha spostato l'attenzione sugli aspetti funzionali e quindi alla sua connessione con la nave e con la merce, ma anche con gli altri sistemi di trasporto e le aree interne, in una visione sempre più integrata fino a diventare fattori centrali della politica economica dei paesi a vocazione marittima nonché della pianificazione dello sviluppo strategico.

Si è andata via via consolidando, dunque, anche in riferimento agli organi di direzione ed alle attività poste in essere, una configurazione nuova, laddove da meri esecutori di opere pubbliche e titolari di poteri amministrativi connessi con i pubblici interessi, i porti sono divenuti soggetti programmatori ed in parte operatori del settore dei trasporti marittimi e non solo e delle relative infrastrutture, con una crescente esigenza di una gestione orientata in ottica imprenditoriale, anche attraverso la costituzione, la partecipazione e l'amministrazione di vere e proprie imprese.

In tale ottica, assume grande rilievo la disponibilità e l'organizzazione degli spazi, articolati al loro interno in zone funzionali e connessi a loro volta con altri nodi quali quelli cittadini e di collegamento con le aree produttive interne. Si sono pertanto progressivamente affermati i profili "aziendalistici" della realtà portuale, focalizzati sulle attività economiche e imprenditoriali connesse alla movimentazione della merce, sino ad arrivare all'interpretazione più recente e dominante della realtà portuale, ossia quella di anello di congiunzione tra diversi modi di trasporto e quindi nodo essenziale del sistema logistico ed economico di una Nazione.

Lo sviluppo dei sistemi infrastrutturali materiali ed immateriali è ormai considerato come il principale e più potente volano per il rilancio delle economie

nazionali ed internazionali. In tale ottica, lo sviluppo dei porti ha costituito uno degli assi portanti della strategia di rilancio dell'economia comunitaria, sin dal Libro Verde del 1999 con il quale la Comunità Europea ha avviato la sua azione di promozione e sostegno, che oggi si compone di molteplici azioni poste in essere dalle diverse Istituzioni Comunitarie: progetti delle cosiddette Autostrade del Mare, il supporto alla costruzione e al consolidamento delle reti TEN-T, sino al Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che delinea il quadro normativo di riferimento per l'accesso al mercato dei servizi portuali e per la trasparenza finanziaria delle relative operazioni e transazioni.

Nelle Comunicazioni sul tema del 2012 e 2013 la Commissione Europea ha ribadito che l'attrattività del trasporto marittimo dipende dalla disponibilità, dall'efficienza e affidabilità dei servizi portuali e dalla necessità di affrontare e risolvere in maniera univoca gli aspetti relativi da un lato, alla trasparenza dei finanziamenti pubblici e dei diritti portuali e, dall'altro, agli interventi di semplificazione amministrativa, connessi anche alla revisione delle restrizioni alla fornitura di servizi portuali.

Negli stessi anni, però, l'attività di controllo di gestione della Corte di Giustizia Europea ha evidenziato che oltre un terzo delle risorse spese per opere infrastrutturali come banchine, moli e frangiflutti presso i porti dell'Unione non ha prodotto risultati apprezzabili in termini di efficacia ed efficienza. In molti casi si è ravvisato la duplicazione di opere, il sottoutilizzo o sovradimensionamento delle stesse, e ciò ha assunto una dimensione tale da qualificare una vera e propria questione infrastrutturale, caratterizzata da lunghi tempi di completamento delle opere, qualità scadente, disallineamento rispetto ai reali fabbisogni di mercato e degli operatori.

L'esperienza italiana

A dispetto degli asset naturali e dell'elevata vocazione internazionale del suo sistema produttivo, l'Italia è stata univocamente e in più occasioni definita come un hub naturale nel Mediterraneo al centro della rotta Asia-Europa; una piattaforma logistica attraversata da ben quattro corridoi della rete TEN-T, i cui risultati conseguiti, in termini di volumi di traffico, valore aggiunto e gradimento da parte dei player mondiali, sono piuttosto contenuti e soprattutto poco espressivi delle potenzialità detenute.

Il trasporto marittimo è in crescita a livello mondiale con un peso sempre più rilevante delle economie emergenti. L'economia portuale cresce, da un lato, perché le attività produttive ed economiche retrostanti si accrescono e necessitano di movimentazione, dall'altro, perché le politiche sovranazionali, nazionali e locali, agiscono sempre più in sinergia per la valorizzazione dei propri porti e delle proprie attività economiche.

Nell'ultimo decennio, il mercato dei trasporti e servizi marittimi nel Mediterraneo cresce costantemente fino a rappresentare oggi circa il 20% del traffico mondiale marittimo, benché le sue acque contino per l'1% delle acque mondiali,

triplica il traffico container nei primi 30 porti, e il numero di passaggi nord-sud attraverso il Canale di Suez, e si caratterizza per significative potenzialità di sviluppo a seguito del raddoppio dello stesso Canale di Suez.

Contestualmente la competitività dei porti italiani resta immutata, se non addirittura perde terreno, rispetto ai paesi vicini in particolare Spagna, Portogallo, Francia, Marocco e Croazia.

L'Italia soffre di una mancata centralità nel Mediterraneo, a dispetto delle potenzialità del Mezzogiorno che in questo contesto potrebbe rappresentare una piattaforma logistica strategica di connessione tra Medio Oriente e l'Europa, con un vantaggio di percorrenza di circa 6/7 giorni rispetto ai porti concorrenti del Nord Europa.

In tale scenario il sistema portuale italiano, presentando un marcato gap competitivo nei confronti degli altri sistemi portuali europei e mondiali, è stato chiamato ad una profonda trasformazione sia sul versante organizzativo e sia su quello della performance.

Nell'ultimo quinquennio il contesto competitivo si è ulteriormente modificato, guardando essenzialmente alle dinamiche ed ai fenomeni caratterizzanti il Mediterraneo, nello scenario marittimo globale spiccano:

- › il notevole incremento degli investimenti infrastrutturali lungo la Belt&Road Initiative da parte della Cina che si è ormai stabilita in molti porti, dalla sponda nord alla sponda sud;
- › il costante e progressivo record del Canale di Suez in termini di navi e merci transitate: con oltre il 10% del traffico mondiale delle merci condiziona in maniera determinante gli andamenti di tutta l'area;
- › la nascita delle ZES – Zone Economiche Speciali in Italia, che costituiscono una grande opportunità di sviluppo non solo per i porti ma soprattutto per il retro-porto al fine di candidare i nostri territori a svolgere ruoli di primaria importanza nella supply chain globale;
- › l'intensificarsi del fenomeno del gigantismo navale, che condiziona fortemente la politica di gestione e manutenzione dei fondali con le operazioni di dragaggio.

Da ciò deriva che un porto moderno che intenda essere al passo con le linee di sviluppo individuate in precedenza, deve risultare innovatore e precursore anche dell'industria al cui servizio lo stesso si presta, assicurando contemporaneamente un contributo qualificato alla crescita socioeconomica del territorio in cui è inserito.

Il driver dell'innovazione deve essere perseguito non solo con riferimento ai suoi processi di supporto alle attività delle imprese, ma anche con la capacità di costituire uno stimolo alla creazione di nuove imprese, seguendo l'esempio di ciò che sta accadendo nei più importanti scali del Nord Europa. Ugualmente fondamentale risulta essere la concreta attuazione di modelli di mobilità intermodale, riscontrata nella realtà dei trasbordi porto-magazzino, solo per il 19% delle aziende manifatturiere in solo tre principali regioni italiane.

Lo snellimento delle strutture e l'acquisizione di una vision strategica nazionale da sole sono una condizione necessaria ma non sufficiente a promuovere lo sviluppo dei porti italiani, ma devono essere accompagnate da un piano di investimenti rispondente a bisogni specifici e dimensionati rispetto alle esigenze. Purtroppo, in assenza di una strategia europea forte sulla competitività dei porti, ad oggi infatti l'attenzione è andata verso la Germania ed il Nord Europa, le risorse nazionali non appaiono sufficienti a recuperare la perdita di competitività dovuta al contesto competitivo mondiale, all'iniziativa cinese ed agli investimenti significativi posti in essere in molti paesi emergenti.

L'iniziativa mediterranea non può che essere "europea"; urgente appare quindi una significativa sensibilizzazione presso le istituzioni comunitarie per costituire un quadro di policy adeguato nel medio lungo periodo.

Ciò anche in considerazione del fatto che il mutamento del quadro energetico mondiale di riconversione dei consumi energetici verso una maggiore sostenibilità ambientale fa assumere al bacino del Mediterraneo un'ulteriore valenza strategica. Circa il 30% dei flussi marittimi delle rinfuse liquide transitano per il mediterraneo, costituendo uno dei segmenti più importanti dell'economia marittima, in una catena del valore articolata dai luoghi di produzione, attraverso i trasporti fino ai luoghi di consumo. Oltre ad essere un'area fondamentale per la produzione di gas e petrolio, è la terza area mondiale dopo la Cina e gli Stati Uniti per consumi totali di energia ed emissioni di CO₂.

Si gioca, quindi, all'interno dell'area mediterranea una delle più rilevanti partite per la riconversione economica e per la riorganizzazione del mercato energetico mondiale non solo sul versante dell'offerta, ma anche della stessa domanda. Il Gas Naturale Liquefatto (GNL) si sta affermando come nuova fonte energetica, che presenta caratteristiche d'uso interessanti per il settore marittimo stesso. E' una fonte a basso impatto ambientale in quanto azzerà le emissioni di particolato ed abbassa notevolmente le emissioni di CO₂. Si tratta di un prodotto relativamente nuovo per il nostro Paese ed è un mercato in piena crescita su scala internazionale.

Nel segmento del trasporto marittimo sinora è stato il Nord Europa a cogliere le opportunità di diversificazione consentite da questa fonte energetica. La costruzione di una rete di depositi per il GNL, a partire dai porti che costituiscono la necessaria porta di ingresso per l'importazione di questa fonte energetica, rappresenta uno degli elementi qualificanti del piano energetico nazionale.

Il governo e le istituzioni hanno preso atto dell'evidente necessità di migliorare la competitività del sistema nazionale portuale e logistico, anche a fronte del progressivo declassamento delle sue infrastrutture in relazione ai parametri di qualità ed efficienza, che vedeva l'Italia posizionata al 19° posto sui 28 Paesi UE per la qualità delle sue infrastrutture portuali e addirittura all'ultimo posto per la tempistica media di import/export di merci via mare secondo i dati del "Global Competitiveness Report 2014-2015" del World Economic Forum.

L'impegno politico e finanziario a lungo termine a livello nazionale e regionale

resta fondamentale per adempiere agli obblighi imposti all'Italia dal regolamento TEN-T in relazione al completamento della rete centrale entro il 2030. Ciò che costituisce un freno significativo allo sviluppo dei servizi di trasporto e delle connesse infrastrutture ancora oggi sono le inefficienze a livello di spesa e tempi troppo lunghi di realizzazione e di recepimento delle nuove regole su appalti e concessioni, così come di risoluzione dei contenziosi.

Il moderno sistema portuale italiano ha preso avvio con la riforma del 1994 (legge n. 84) che, partendo dalla "spinta giurisprudenziale" generata dalla sentenza della Corte di giustizia della Comunità Europea del 1991, denominata sentenza Porto di Genova, ha decretato la fine della gestione diretta dello Stato, a favore di un modello in cui esso costituiva il soggetto regolatore dei servizi e delle operazioni portuali.

Con la riforma, infatti, sono stati soppressi i vecchi organismi portuali per istituire, con le Autorità Portuali, una serie di organismi conformati al modello di gestione denominato Landlord Port, contraddistinto dalla netta separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali.

Le Autorità Portuali hanno assunto il ruolo di soggetto regolatore; a loro spetta il compito, tra l'altro, di assicurare che la liberalizzazione dei porti richiesta dalle regole comunitarie si traduca nella garanzia della fruizione di servizi adeguati per imprese sempre più qualificate e nella costante verifica della permanenza dei livelli di efficienza e di qualità dell'azione di governo, attraverso la previsione di procedure di selezione trasparenti e di criteri predeterminati.

Ciò che si è inteso avviare è una politica strategica di sistema a livello nazionale, incentrata sugli investimenti e sulle infrastrutture, capace di dare risposte adeguate alle dinamiche evolutive dello shipping internazionale. Al contrario si riteneva fosse stata innescata una serrata concorrenza tra i diversi porti locali, fortemente penalizzante a dispetto di una virtuosa competitività di sistema integrato, intermodale e differenziato, che ancora oggi colloca la qualità delle infrastrutture portuali ad un livello inferiore alla media dell'U.E. e consolida un giudizio negativo in termini di mancato conseguimento degli obiettivi previsti per il triennio 2016-2018 dalla strategia di investimenti infrastrutturali denominata "Connettere l'Italia", nonché mancato svolgimento di quel ruolo chiave assegnato nell'ambito della strategia europea per i trasporti.

La riforma del "Sistema mare"

Con il decreto "Sblocca Italia" del 2014 (D. lgs n. 133 del 12.09.2014) è stata avviata una seconda riforma sostanziale del "Sistema mare" italiano, attraverso l'istituzione del Piano Strategico nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) e con i successivi provvedimenti legislativi che ne hanno di fatto definito l'attuazione: d. lgs n. 196/2016 e il d. lgs n. 232/2017.

L'idea fondante del nuovo corso è stata quella di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle

persone e la promozione dell'inter-modalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto ed all'accorpamento delle Autorità Portuali esistenti.

A tal fine, si è reso necessario riconoscere ai porti italiani la funzione primaria di "regional gateway", rispetto ai sistemi economici territoriali retrostanti e, in tal senso, assicurare le condizioni per una virtuosa cooperazione e coordinamento delle rispettive scelte infrastrutturali e di miglioramenti dei servizi e dei processi.

Inoltre, si è proceduto alla definizione di un nuovo modello di governance dei porti, preordinato al recupero dell'efficienza e della competitività attraverso un'azione di razionalizzazione e semplificazione ed alla previsione di una regia unitaria allo scopo di superare il cosiddetto "municipalismo portuale" e rendere disponibile una rete efficiente di porti a servizio diretto della manifattura e dell'export e a vantaggio del sistema industriale nazionale nel suo complesso.

Si è deciso, quindi, di istituire delle Autorità di Sistema Portuale in un numero non superiore ai c.d. porti qualificati come "core" (Regolamento UE 1315/2013), alle quali assegnare tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo attribuite fino a quel momento alle Autorità Portuali, oltre tutti quei compiti previsti in capo agli "Enti di gestione del porto", così come disciplinati dalla Proposta di regolamento UE in materia di servizi portuali (COM 2013/296 def.).

Le AdSP costituiscono l'interlocutore unico degli utenti, sia lato terra che lato mare, operando come riferimento unico per gli operatori, con poteri di direzione, sul piano organizzativo – con il contestuale carico dei relativi costi – nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenze sulle attività che si svolgono nell'ambito portuale. In sostanza si andavano delineando nuovi enti dotati di adeguata forza istituzionale e finanziaria, del controllo delle fonti di finanziamento e della facoltà di poter concludere accordi di partenariato pubblico-privato, oltre che in possesso delle adeguate capacità professionali e manageriali per presidiare una tale complessità di progetti e di relazioni.

I 10 macro obiettivi individuati nel processo di riforma:

- › Semplificazione/Snellimento,
- › Concorrenza/Trasparenza,
- › Miglioramento dell'accessibilità dei collegamenti,
- › Integrazione del sistema logistico,
- › Miglioramento delle prestazioni infrastrutturali,
- › Innovazione,
- › Sostenibilità,
- › Certezza e Programmabilità delle risorse finanziarie,
- › Coordinamento/Confronto,
- › Attualizzazione della Governance del sistema Mare

non vengono affiancati a strumenti di attuazione generici, bensì si sancisce l'opportunità e la necessità di progettare ad hoc tali strumenti per ciascuna azione specifica, che si tratti di interventi normativi o regolamentari delle singole Autorità di Sistema o di Accordi quadro o Protocolli d'intesa.

Anche dal punto di vista metodologico la riforma del Sistema Mare si caratterizza per l'abbandono della logica di investimenti diffusi ("a pioggia"), basati su valutazioni locali prive di confronto con le strategie degli altri porti limitrofi e per lo più basate su modelli previsionali dei flussi di traffico obsoleti e, pertanto, eccessivamente ottimistici.

I percorsi di attuazione della riforma

La prima azione normativa di attuazione del PSNPL è stato il decreto legislativo n. 169 del 04.08.2016 – Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124. (16G00182) - il cosiddetto Decreto Governance, con il quale si è determinato essenzialmente il superamento della dimensione mono-scalo degli organi di governo dei porti, per approdare alla creazione di strutture unitarie per "sistemi portuali multi-scalo" votate all'ottimizzazione delle infrastrutture, degli spazi e delle connessioni lato mare/lato terra già esistenti, nonché all'individuazione e sviluppo delle sinergie e delle potenzialità territoriali che grazie a più efficienti economie di scala possano aggredire i competitors del Northern Range e del Mediterraneo.

Attraverso una più compiuta riorganizzazione e specializzazione delle nuove Autorità si è inteso migliorare le condizioni gestionali di contesto, al fine di rendere ulteriormente competitive le infrastrutture portuali nazionali nella prospettiva della costruzione dello spazio unico europeo dei trasporti, improntato al buon funzionamento del mercato interno ed al potenziamento della coesione economica, sociale e territoriale.

In dettaglio nel seguito i capisaldi della norma:

- a. La definizione del nuovo "Sistema Mare" con la riduzione delle Autorità Portuali da 24 a 15, modificandone la denominazione in Autorità di Sistema Portuale - coincidenti sostanzialmente con i porti italiani definiti "CORE" nel regolamento UE 1315/2013 e inclusive dei 54 porti ritenuti dalla legislazione italiana "a rilevanza nazionale" - e prevedendo la possibilità, decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto, di disporre l'ulteriore razionalizzazione, valutate le interazioni tra le piattaforme logistiche ed i relativi volumi di traffico;
- b. Il coordinamento verticistico del MIT, con connessa Cabina di Regia Interna, attraverso la nomina dei Presidenti dell'AdSP e dei Comitati di Gestione, con l'intento di assicurare flussi informativi e decisionali coordinati, anche attraverso la partecipazione del Presidente dell'AdSP alle riunioni del CIPE su tematiche afferenti le attività di competenza delle AdSP.

- c. Il coordinamento di tutte le altre amministrazioni operanti nei porti da parte dell'AdSP attraverso lo strumento dello Sportello Unico delle Attività, a cui fanno capo tutti i procedimenti amministrativi/autorizzativi, fatta eccezione per quelli ricadenti nell'ambito di competenza dello Sportello Doganale;
- d. L'accentramento presso un unico Sportello Doganale di tutti i controlli ai fini della sicurezza e di tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita di merci e/o persone, assicurando definitivamente l'unicità di tempo e di luogo per queste complesse e critiche attività;
- e. La connessione orizzontale fra le diverse AdSP e i soggetti diversi, collocati fuori dal perimetro territoriale dei porti, ma comunque operanti nei settori della logistica e nei nodi modali ed intermodali, attraverso lo strumento della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP, presieduta dal Ministro dei Trasporti, a cui partecipano qualora necessario le associazioni datoriali e sindacali. Strumento indispensabile per elaborare in modo più efficace le scelte che devono poi essere riportate verso le istituzioni comunitarie, le uniche che davvero decidono le sorti di un mercato che ha progressivamente assunto una dimensione globale;
- f. L'acquisizione strutturata e continuativa del punto di vista degli stakeholder, con la partecipazione della rappresentanza degli interessi sociali ed economici portuali al nuovo Organismo di Partenariato, ponendo fine alla loro diretta ingerenza nella gestione ma assicurando nel contempo il loro parere sui principali strumenti di programmazione e di sviluppo quali il Piano Operativo Triennale (POT) ed il Piano regolatore Portuale (PRP). Meno incisiva appare, invece, la considerazione delle proposte e dei fabbisogni di integrazione dei Nodi Trasportistici, dato il semplice richiamo alla possibilità per le AdSP di stipulare specifici Accordi Quadro nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

La prospettiva di costruire finalmente, così come indicato dal PSNPL, un'Unica Rete Integrata Multimodale è stata resa sicuramente più concreta, evitando di alimentare ulteriormente condizioni di contesto ed organizzative favorevoli alla ripetizione dei più rilevanti errori del passato ossia:

- › investimenti non sinergici,
- › concorrenza implosiva fra i diversi porti,
- › assenza diffusa di correlazione con i fabbisogni e le potenzialità del retro-porto.

In particolare per quanto riguarda la qualità e l'efficacia degli investimenti infrastrutturali, gli interventi in ambito portuale sono ora inseriti organicamente nella nuova programmazione e progettazione delle infrastrutture a livello nazionale, che assume a riferimento il Piano Generale dei Trasporti e Logistica (PGTL) e il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), nel quale ultimo strumento di programmazione

triennale sono inseriti anche i progetti di fattibilità meritevoli di finanziamento. E' previsto, infatti, che le AdSP inviino al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) le proposte di intervento di preminente interesse nazionale, corredato dal progetto di fattibilità e valutate ex-ante secondo i criteri e modalità definite con apposite Linee guida adottate dallo stesso MIT ai sensi del D. Lgs. 228/2011.

La seconda azione normativa di attuazione del PSNPL è rappresentata dal D. Lgs. 232 del 13.12.2017, il cosiddetto "Correttivo Porti", che tra le altre specificazioni rialloca presso l'organo del Presidente tutta una serie di funzioni di coordinamento, indirizzo e supervisione inerenti lo sviluppo e la tutela del lavoro portuale.

Importanti novità del decreto sono state l'introduzione dei Piani Regolatori Portuali e del Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese ex art. 16, 17 e 18 che un è importante documento strategico di ricognizione e analisi dei fabbisogni lavorativi nei porti.

Sulla base di detto Piano, soggetto a revisione annuale e con validità triennale, sentiti il MIT e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, i Presidenti delle AdSP adottano i piani operativi di intervento per il lavoro portuale, finalizzati alla formazione professionale per la riqualificazione, riconversione e la ricollocazione del personale in altre mansioni sempre in ambito portuale.

Diversi interventi di sostegno alle attività portuali e al settore della navigazione sono contenuti nei Decreti-legge n.18 del 2020 (cosiddetto "Decreto Covid"), n. 34 del 2020 (cosiddetto "Decreto rilancio"), n. 76 del 2020 (cosiddetto "Decreto semplificazioni") e n.104 del 2020 (cosiddetto "Decreto agosto"), finalizzati a compensare i danni nel settore derivanti dall'emergenza COVID-19. Per le restrizioni al trasporto marittimo determinate dall'emergenza Covid-19 si rinvia al relativo

Con la legge di bilancio 2020 sono state modificate le misure di semplificazione per le Zone economiche speciali e le Zone logistiche semplificate, già introdotte dal decreto-legge n.135 del 2018.

La pianificazione strategica: approcci e strumenti

La promozione del porto e dei traffici nei confronti degli operatori e della collettività territoriale, di cui all'art. 6 comma 1 lettera a) della L. 84/1994, non è intesa dal legislatore come semplice attività di marketing territoriale, bensì come attività di promozione strategica, ossia un sistema di alleanze tra istituzioni ed operatori di traffico interessati ad investire nel sistema portuale, anche attraverso strumenti di partenariato pubblico privato. In altri termini, tale funzione costituisce la concreta attuazione di una politica dei trasporti, finalizzata al miglioramento del posizionamento strategico del porto, attraverso differenti e molteplici scelte gestionali, che vanno dall'individuazione dei terminalisti e dei prestatori di servizi di interesse generale, all'orientamento ed al controllo dei comportamenti e delle dinamiche delle imprese autorizzate. Il tutto per assicurare sviluppo e affidabilità al sistema. Questo, più che una funzione assegnata, costituisce un vero e proprio obbligo di diretta derivazione comunitaria (ricadente in capo agli Stati Membri), basato sull'intervento coerente ed organico ed esteso necessariamente alla rete di infrastrutture a contorno capaci di supportare adeguatamente le potenzialità degli operatori.

In quest'ottica, la funzione di promozione dei sistemi portuali si rivela strettamente connessa ed attinente allo sviluppo della logistica, delle reti di trasporto e dei collegamenti intermodali. Ugualmente particolare è l'interpretazione da assumere per la funzione di regolazione del mercato, che attraverso la migliore selezione e coordinamento degli operatori assicura quella gestione integrata che rappresenta un fattore critico di successo nella competizione, da veicolare e promuovere sui mercati. Non meno peculiare risulta poi la stessa attività di marketing, anch'essa da intendere orientata non solo ai soggetti interessati o potenzialmente interessati, in quanto operatori economici già affiliati o meno, ma anche e soprattutto nei confronti della collettività e delle istituzioni locali, con l'intento di orientare e condividere le valutazioni e le scelte sulla destinazione delle aree poste al confine tra la città portuale e quella comunale.

In Europa, sin dall'adozione dei nuovi orientamenti sulle TEN-T (2013), le Autorità Portuali hanno assunto il ruolo di nodi fondamentali e strategici nella rete. Le priorità strategiche si sono progressivamente modificate, dando spazio alle iniziative volte a rafforzare la competitività complessiva del porto a discapito della funzione di gestione e conservazione delle infrastrutture.

In particolare, gli obiettivi prevalenti, stimolati anche dalla politica di sostegno finanziario dell'unione europea, sono rappresentati da:

- › miglioramento degli accessi marittimi e terrestri;
- › sviluppo di tecnologie ICT per l'interoperabilità modale e la semplificazione amministrativa;
- › promozione dell'innovazione;
- › orientamento alla trasparenza dell'azione ed alla rendicontazione della stessa.

È soprattutto sulla direttrice strategica dell'innovazione che si assiste alla maggiore vivacità delle più recenti esperienze europee, intendendo in esse l'innovazione essenzialmente come innovazione nei modelli di business e nella predisposizione di opportunità di crescita e sviluppo. La maggioranza delle Autorità Portuali europee infatti sono fortemente impegnate in progetti di innovazione con clienti importanti, grossi operatori commerciali, finalizzati a mettere a regime soluzioni innovative per migliorare le performance di servizio dell'area portuale. In quest'ottica è il settore energetico a stimolare maggiormente l'innovazione e la creatività, in quanto i porti sono importantissimi facilitatori e promotori della transizione energetica, oltre che luoghi interessanti per la produzione di energia. In Europa, infatti, il 50% dei porti presenta impianti di produzione di energia all'interno dei suoi confini. L'innovazione è intesa anche come nuova modalità di rapportarsi e curare la relazione con la clientela e gli stakeholder; numerose sono le autorità portuali, infatti, che si avvalgono di sistemi di contabilità analitica, al fine di tracciare e documentare gli investimenti per categorie o segmenti di business e/o infrastruttura di servizio; così come sempre più frequenti sono i progetti finalizzati all'ottenimento delle certificazioni ambientali e/o di qualità.

L'art. 1 della L. 84/94 sancisce come fonte primaria della pianificazione/programmazione degli enti gestori dei porti il Piano Generale dei Trasporti e gli Obiettivi di razionalizzazione e coordinamento tra il sistema portuale e la pianificazione territoriale in esso declinati. Dopo la prima edizione del 1986 e la seconda del 2001, l'ultimo riferimento strategico in Italia è rappresentato dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PGTL). Con l'intento di rafforzare ulteriormente la trasparenza, l'efficacia e la razionalità della spesa destinata alla realizzazione di investimenti infrastrutturali nei porti, è previsto il loro inserimento organico anche nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP). Il contributo delle Autorità Portuali allo strumento nazionale unitario triennale consiste nell'invio delle proposte di opere considerate di preminente interesse nazionale, corredate dal progetto di fattibilità e soprattutto dalla cosiddetta valutazione ex ante in coerenza con le modalità ed i criteri delle specifiche Linee Guida adottate dal MIT ai sensi del D. Lgs. 228/2011.

In particolare, la valutazione ex ante deve trarre origine dall'analisi approfondita della domanda e dell'offerta specifica di servizi portuali anche in chiave prospettica, rispetto alla quale circostanziare gli interventi selezionati per assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati nel PGTL.

La palese regia ministeriale per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione è dovuta essenzialmente alla natura pubblica dei finanziamenti, per lo più statali, il cui iter contempla l'approvazione preliminare da parte del MIT e la successiva individuazione annuale di quelle da realizzare.

Entrando maggiormente nel merito degli strumenti in capo alla singola Autorità Portuale, si può sicuramente affermare che l'imposizione normativa esplicita verso la convergenza programmatica è dovuta anche alla considerazione della molteplicità di

attività e di soggetti che coesistono all'interno del perimetro di governo dell'Autorità Portuale.

Sono previsti, infatti, due diversi livelli di programmazione, ciascuno identificato da uno specifico strumento (art. 5 l. 84/94): Il Piano Regolatore Portuale (PRP) ed il Piano Operativo Triennale (POT).

Tabella 1. Gli strumenti di pianificazioni delle Autorità portuali

Strumenti	Finalità	Soggetti coinvolti
Piano regolatore Portuale (PRP)	- Definizione del perimetro e dell'assetto delle aree portuali; - Individuazione delle connessioni stradali e ferroviarie	Governo centrale, Regione, Provincia, Comuni interessati, Camera di commercio, Sindacati e rappresentanze imprenditoriali
Piano Operativo Triennale (POT)	- Definizione delle strategie di sviluppo delle attività portuali; - Determinazione degli interventi infrastrutturali e non funzionali agli obiettivi di sviluppo	Governo centrale, Regione, Provincia, Comuni interessati, Camera di commercio, Sindacati e rappresentanze imprenditoriali, associazioni enti ed istituzioni locali pubbliche/private

Come sintetizzato nella tabella 1, il PRP ha come obiettivo prioritario la realizzazione di infrastrutture stradali e ferroviarie, definendo anche i confini del territorio portuale; mentre il Piano Operativo Triennale mira essenzialmente ad individuare il percorso di sviluppo/crescita economica ottimale e le azioni conseguenti da implementare non solo di natura infrastrutturale. Quest'ultimo proprio per la declinazione delle strategie di sviluppo e degli interventi volti ad assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati, assume la valenza di un vero e proprio atto programmatico di natura economica.

L'estrema rilevanza della pianificazione integrata ed unitaria degli interventi/ investimenti di sviluppo del business portuale è confermata anche dall'art. 7 del D.L. 169/2016 che individua la sanzione della revoca del mandato di Presidente, lo scioglimento del Comitato di Gestione e la nomina di un Commissario, in caso di mancata adozione nei termini di legge dell'atto fondamentale di programmazione costituito dal Piano Operativo Triennale.

Nella moderna interpretazione europea dei sistemi portuali, veri motori per la crescita economica dell'unione, la pianificazione portuale dovrebbe garantire oltre la tutela dei giusti processi partecipativi dei diversi soggetti pubblici e privati coinvolti, soprattutto quegli interessi nazionali ed internazionali strettamente connessi alla funzione di sostegno e di espansione del benessere economico e sociale.

Le procedure previste dall'ordinamento italiano non risultano, invece, coerentemente allineate con questa visione dato che l'adozione del principale

strumento di pianificazione portuale, ossia il Piano Regolatore Portuale, assume una valenza strettamente "locale" in considerazione del necessario presupposto dell'accordo preventivo con l'Amministrazione Comunale. L'ipotesi del mancato raggiungimento dell'intesa basata sulla condivisione del progetto di sviluppo dell'area portuale proposto, infatti, non è contemplata dalla L. 84/94 in termini di percorso alternativo determinando di fatto una sostanziale subordinazione alla visione dell'Amministrazione Comunale, ossia una sorta di "costrizione" entro confini locali della valenza strategica ed economica del porto.

Al superamento di tali limiti è stata intrinsecamente orientata la riforma avviata con il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica. L'enfasi sull'attività di pianificazione e programmazione contenuta negli orientamenti e negli strumenti dell'Unione Europea e, di pari passo, nella riforma che ha completamente ridefinito il settore della portualità italiana, ha richiesto necessariamente la riorganizzazione della governance di questi processi, attraverso una struttura più snella rispetto al passato, più indipendente dagli interessi economici dominanti e maggiormente orientata all'efficienza operativa. Ciò al fine di alimentare percorsi virtuosi di scambio, confronto e verifica di idee/proposte per lo sviluppo non solo del business ma anche del contesto socioeconomico di riferimento.

Il Comitato di Gestione, deputato ad approvare gli atti di programmazione e gestione presentati dal Presidente, rappresenta il Board Director dell'AdSP e ad oggi si presenta estremamente razionalizzato nella sua composizione proprio allo scopo di velocizzare le i processi decisionali.

Il Presidente è di nomina Governativa (MIT), mentre i componenti rappresentano i poteri e le autorità locali (Capitaneria di Porto, Regione, Città Metropolitana ed eventuali altri Enti Locali nel perimetro geografico ed amministrativo del porto).

Agli interessi sociali ed economici portuali prevalenti è stato assegnato un luogo specifico deputato all'animazione territoriale ed alla convergenza delle idee di sviluppo rappresentato dall'Organismo di Partenariato, con il riconosciuto compito di rilasciare specifici pareri sui principali provvedimenti della gestione - tra i quali il POT ed il PRP. La garanzia di una fattiva e motivata partecipazione degli stakeholder, pur nel rispetto pieno dei ruoli assegnati, attraverso un'istruttoria amministrativa ampia e strutturata, costituisce anche per la Giustizia Amministrativa il presupposto necessario affinché sia possibile per le AdSP effettuare scelte oculate e orientate a rendere competitivo il mercato dei servizi portuali, addivenendo ad una reale evidence-based decision.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 169/2016 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali), all'art. 4 e 5 si è previsto come ulteriore importante adempimento la redazione da parte delle neoistituite AdSP di altri due importanti documenti strategici: il Documento di Pianificazione Energetica ed Ambientale del sistema portuale (DPEASP) e il Piano Regolatore del Sistema Portuale (PRSP). destinati rispettivamente a:

- › migliorare l'efficienza energetica, promuovere l'uso delle energie rinnovabili negli scali marittimi, tutelare l'ambiente delle aree portuali dalle varie fonti di inquinamento e minimizzare l'impatto delle infrastrutture sul territorio circostante, in coerenza con quanto già previsto dal PSNPL (obiettivo 7) per allineare la strategia italiana agli orientamenti internazionali ed europei in materia di tutela dell'ambiente e riduzione dei gas ad effetto serra;
- › definire l'ambito e l'assetto degli scali marittimi costituenti il sistema portuale, sulla base delle Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale, delle varianti e degli adeguamenti tecnico funzionali che il MIT ha poi emanato su proposta del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Inoltre viene ulteriormente rafforzata la dimensione partecipativa del processo di pianificazione con l'istituzione della Conferenza nazionale di Coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale destinata ad assicurare una efficace e produttiva convergenza delle scelte strategiche che attengono ai grandi investimenti infrastrutturali, alla pianificazione urbanistica in ambito portuale, alle politiche di "messa a disposizione" del demanio marittimo, nonché le iniziative di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

Successivamente, con il cosiddetto "Correttivo Porti" (D. Lgs. 232/2017) si è inteso semplificare il processo di pianificazione pur enfatizzandone ulteriormente la visione integrata e sistemica.

Il fulcro del processo diventa l'elaborazione del Piano Regolatore di Sistema Portuale, composto dal Documento di Pianificazione Strategica di Sistema e dai Piani Regolatori per ciascuno dei porti ricompresi nella sua giurisdizione.

Il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema definisce gli obiettivi di sviluppo ed i contenuti sistemici e deve risultare allineato al Piano Generale dei Trasporti e della Logistica così come coerente agli indirizzi dell'UE in materia portuale.

Il suo contenuto è essenzialmente riconducibile all'individuazione ed elencazione delle:

- › aree da assegnare alle funzioni strettamente portuali e quelle incluse nel retroporto;
- › aree di interazione tra porto e città (individuate dai Comuni previo parere espresso dall'AdSP);
- › infrastrutture di collegamento viario e ferroviario;
- › intersezione con i centri urbani.

Il Documento si completa con una Relazione Illustrativa dei criteri di scelta adottati e da una cartografia alla scala più opportuna per meglio rappresentare le scelte localizzative effettuate ed indirizzare la redazione dei Piani Regolatori Portuali.

I Piani Regolatori Portuali declinano gli obiettivi e le strategie di sviluppo di ciascuno scalo marittimo ricompreso del perimetro dell'Autorità di Sistema

Portuale, con particolare dettaglio per le opere di grande infrastrutturazione e per la riconversione degli spazi inutilizzati a favore della funzione turistica; vanno redatti in conformità alle Linee Guida del Consiglio Superiore dei lavori pubblici e devono risultare coerenti al Piano Strategico nazionale della Portualità e Logistica, oltre a non essere in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, nonché devono essere corredati dal Rapporto Ambientale.

I Piani Regolatori Portuali concretizzano la competenza più importante attribuita agli enti di gestione del porto, ovvero la delimitazione e la disciplina dell'ambito portuale che, nonostante la complessità e la centralità per tutti i percorsi ed i processi di sviluppo, è definita essenzialmente dall'art. 5 della L. 84/94.

La complessità è riconducibile alla difficoltà anche concettuale di delimitare lo spazio/mercato entro il quale l'Autorità svolge le sue funzioni di regolazione e promozione, indipendentemente dalla preesistente definizione geografica – spaziale rappresentata dalla "circostrizione portuale".

Quest'ultima indicante il tratto di costa compresa tra confini ben precisi (aree demaniali, opere portuali e antistanti spazi acquei) assegnati dall'Amministrazione Centrale alla competenza di una specifica Autorità Portuale.

Ai fini del processo di elaborazione ed interpretazione del Piano Regolatore Portuale ciò che rileva invece è l'insieme organico di elementi materiali, artificiali e naturali, che si possono estendere anche in aree esterne alla circostrizione portuale, così come possono escludere porzioni di aree demaniali ivi incluse, prescindendo a priori dai confini amministrativi predeterminati e assegnati per ricomprendere tutte quelle aree che risultano di fatto strumentali all'esercizio di attività portuali ed al soddisfacimento di interessi pubblici legati allo sviluppo dei traffici marittimi. La condizione necessaria per questa libera determinazione del perimetro di azione dello strumento urbanistico è la previa intesa con il Comune che, di fatto, perde il potere pianificatorio su tali aree.

L'ADSP del Mar Tirreno Centrale

Caratteristiche organizzative

L'impianto organizzativo definito dalla Legge n. 84/94, è ancora quello di riferimento per il sistema portuale italiano, nonostante l'evoluzione degli scenari economici, dei mercati, degli orientamenti di politica economica internazionale ed europea.

La struttura portuale italiana si articola essenzialmente in tre tipologie di soggetti:

- › Autorità Portuali, istituite in grandi porti che soddisfano per tre anni consecutivi i parametri di traffico fissati dalla legge, riconosciute come organismi pubblici non economici, dotate di personalità giuridica ed amministrativa e di autonomia finanziaria;
- › Autorità Marittime, istituite in porti minori, strutture decentrate del governo centrale, senza autonomia decisionale;
- › Imprese Portuali Speciali, costituite e finanziate dalle Camere di Commercio.

L'assetto organizzativo degli enti di gestione dei porti è stabilito dall'art. 7 della L. 84/94, che distribuisce le funzioni istituzionali assegnate tra quattro diversi centri di competenza deputati ad assolvere i diversi compiti relazionandosi con gli altri soggetti. In particolare, due di questi organi sono individuali, ossia il Presidente ed il Segretario Generale, mentre gli altri due hanno composizione collegiale e sono costituiti dal Comitato di Gestione e dal Collegio dei Revisori dei Conti.

La natura giuridica

L'Autorità Di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale è stata istituita con l'art. 7 del D.lgs. n. 169/2016 che ha segnato il punto di arrivo di un processo di riforma volto alla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione di tutte le autorità portuali del Paese. Essa costituisce l'ente di governo del territorio portuale della Campania e comprende i porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia.

Dal punto di vista giuridico, è un ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria.

In Europa, secondo l'ultima indagine disponibile di ESPO al 2016, la maggioranza delle Autorità Portuali sono di proprietà pubblica. La proprietà mista pubblico-privata è ancora molto rara, mentre la piena proprietà privata è una caratteristica esclusiva di alcuni porti nel Regno Unito. Ciò nonostante, si assiste ad un progressivo allineamento verso la gestione di tipo privatistico, assoggettata al diritto commerciale comune, soprattutto con riferimento alle tematiche gestionali dell'autofinanziamento e della promozione dei servizi. L'adozione di un quadro

giuridico esclusivamente pubblicistico accomuna soltanto il 22% delle autorità portuali partecipanti al campione. Quest'orientamento diffuso all'adozione di un approccio imprenditoriale si riflette sugli obiettivi strategici assunti dalle singole autorità nel corso di quest'ultimo decennio. Gli obiettivi economici di sostenibilità finanziaria, di massimizzazione del valore aggiunto e dei movimenti portuali, sono ai primi posti in termini di priorità di azione. Le finalità pubbliche restano importanti ma solo se inserite in un framework più ampio che tende alla prosperità ed allo sviluppo economico.

La natura giuridica delle AdSP è stata per lungo tempo al centro di un animato dibattito in quanto la qualificazione normativa di ente pubblico non economico assegnata con la L. 296/2006 e ratificata ulteriormente dal D. Lgs. 169/2016 in più occasioni ha suscitato dubbi interpretativi con riferimento a puntuali fattispecie di operazioni poste in essere, nonché perplessità da parte degli operatori economici e dagli stessi vertici dell'Autorità.

Le AdSP non perseguono fini di lucro, né operano su mercati contendibili, ma svolgono essenzialmente funzioni regolatorie, ossia attività di affidamento, controllo e fornitura a titolo oneroso di servizi di interesse generale agli utenti portuali. Ciò nonostante da tempo Bruxelles ne sostiene l'equiparazione alle imprese ai fini della normativa Antitrust ed anche la giurisprudenza italiana si è allineata a tale posizione. In particolare, la Commissione Europea ha precisato che le AdSP esercitano un'attività economica in quanto rilasciano concessioni o autorizzazioni a imprese private per l'impiego commerciale di un bene o per la fornitura di servizi.

La nozione di impresa sarebbe, in altri termini, di carattere economico più che giuridico, con la conseguenza che il suo carattere distintivo risiede nell'esercizio organizzato e duraturo di un'attività economica sul mercato, a prescindere da come il soggetto che svolge detta attività sia formalmente qualificato.

In quanto assimilate alle imprese, le AdSP sono soggette a tassazione e sono spesso state destinatarie di procedure di infrazione delle regole previste dai regimi degli Aiuti di Stato. Si è venuto così a delineare un paradosso operativo piuttosto limitante in termini di prospettive di crescita e sviluppo, in quanto se in Europa le AdSP devono seguire rigorosamente le regole definite per le imprese, in Italia sono sempre più catturate dall'orbita della pubblica amministrazione, addirittura assoggettate all'adozione del Testo Unico sul Pubblico Impiego (D. Lgs. 165/01), che sotto molti punti di vista ne depotenzia la capacità operativa, in particolare la capacità di decidere ed implementare investimenti con sufficiente rapidità, ponendo i porti italiani in una condizione di debolezza rispetto a quelli del Nord Europa che si sono sempre contraddistinti per una grandissima autonomia finanziaria ed operativa. Questi ultimi, infatti, sono a tutti gli effetti soggetti commerciali, generalmente organizzati secondo il modello giuridico della società per azioni ed impegnati a svolgere un ruolo prevalentemente economico in regime di libertà di impresa che consente loro di assegnare concessioni sulla base dei principi di mercato e senza dover necessariamente ricorrere a procedure di evidenza pubblica.

Queste organizzazioni non solo gestiscono i porti, ma sono imprese attive anche nell'erogazione di servizi portuali remunerati, cui vengono applicati canoni non predeterminati dalla legge, bensì negoziati liberamente con le imprese interessate all'infrastruttura.

La qualifica prevista nel sistema italiano di Ente pubblico non economico, dunque, non appare più adeguata al contesto competitivo globale che le AdSP sono chiamate ad affrontare e da più parti si invoca una revisione della loro natura giuridica, anche se non si è ancora delineata una soluzione ottimale tra le due opposte ipotesi di forma giuridica delineate.

Le competenze organizzative e il modello di governance

Al fine di fornire una chiave di lettura delle attività ed iniziative poste in essere dall'AdSP del Mar Tirreno Centrale, si ritiene opportuno delineare brevemente le funzioni assegnate dall'originario impianto normativo della L. 84/94 e dalla successiva riforma. Dalla lettura dell'art. 6 emerge chiaramente la connotazione poliedrica di tali enti che sono chiamati a svolgere un ruolo centrale e propulsore nella vita istituzionale, commerciale ed amministrativa del porto attraverso una gamma articolata e complessa di funzioni, tutte preordinate al conseguimento dell'obiettivo istituzionale rappresentato dal perseguimento dell'interesse pubblico allo sviluppo dei traffici e dell'occupazione.

Gli operatori privati restano gli indiscussi protagonisti di questo mercato, tuttavia è indubbio il ruolo delle AdSp nel perseguire e garantire, nel rispetto della normativa europea sulla concorrenza, le condizioni ottimali per rendere il porto di appartenenza il più appetibile possibile agli occhi degli operatori commerciali internazionali, unici soggetti in grado di determinare con le loro scelte di allocazione la fortuna dello scalo marittimo.

Secondo il D. Lgs. 169/2016 l'Autorità di Sistema Portuale è investita dei seguenti compiti:

- › indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali, quali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale, nonché delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro;
- › manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero dei Lavori Pubblici che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima Amministrazione;
- › affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali;

- › coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale;
- › promozione di forme di raccordo con i sistemi logistici retro-portuali e inter-portuali.

Indiscutibilmente l'evoluzione normativa dell'ultimo ventennio ha attribuito maggiore rilevanza al primo raggruppamento di attività indicate, avendo come file rouge la dimensione sistemica e quella partecipativa.

Se si osserva il trend evolutivo appare evidente il progressivo sconfinamento dal rigido modello di "Landlord Port Authority": le Autorità Portuali appaiono sempre più coinvolte ed operative nella sfera commerciale, accostando alle funzioni amministrative, di gestione del territorio e di regolazione dei settori di pubblico interesse quali la sicurezza e la tutela dell'ambiente, funzioni di stampo più manageriale ed economico. Elemento distintivo delle best practice europee è quello di una struttura che non si limita ad organizzare il porto in maniera ordinata e sicura, ma che è impegnata nella promozione concorrenziale delle sue potenzialità commerciali.

Il modello di governance dell'AdSP è stato semplificato rispetto al passato, con la previsione, quale organo dell'AdSP - e in luogo dell'attuale Comitato portuale - di un Comitato di Gestione, piuttosto snello, composto, oltre che dal Presidente dell'AdSP, da altri 4 membri designati dal MIT e dalle Regioni e Comuni sede dell'Autorità. Inoltre, le responsabilità in materia di governo del lavoro portuale attribuite al Presidente vengono ampliate.

Le principali attribuzioni del Comitato di Gestione sono il potere di adozione del Piano regolatore del sistema portuale, quello di approvazione del Bilancio e del Piano Operativo Triennale, inerente alle strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche.

Gli operatori portuali, finora presenti nel Comitato Portuale, entrano nel nuovo Organismo di partenariato della risorsa mare, che ha solo funzione consultiva. Vi partecipano il Presidente dell'AdSP, il Comandante del porto sede di Autorità Portuale e un rappresentante per ciascuna delle seguenti categorie: armatori, industriali, operatori previsti dagli articoli 16 e 18 della legge stessa, spedizionieri, operatori logistici intermodali operanti in porto, operatori ferroviari operanti in porto, agenti e raccomandatori marittimi, autotrasportatori operanti nell'ambito logistico-portuale, rappresentanti dei lavoratori delle imprese che operano in porto (che hanno tre rappresentanti), operatori del turismo o del commercio operanti nel porto.

Organo dell'AdSP è anche il Collegio dei revisori dei conti, composto da 3 membri effettivi e due supplenti, organo che deve essere convocato dal Presidente, anche su richiesta dei componenti, ogni volta che sia ritenuto opportuno e, comunque, almeno una volta a trimestre. Detto organo deve non solo verificare la regolarità contabile dell'AdSP, ma altresì riferire al MIT periodicamente.

Il 2017 ha rappresentato il primo anno di vita del nuovo Ente "Autorità di Sistema Portuale". Le energie sono state tutte concentrate sul completamento della fase di start up che costituiva anche l'obiettivo istituzionale generale individuato ed assegnato con la Direttiva del MIT n. 245 del 31.05.2017, di attuazione dell'art. 6 e 7 della L. 84/94.

In considerazione del breve lasso di tempo intercorso fra l'entrata in vigore del D.Lgs. 169/2016 era stato assegnato, infatti, un unico obiettivo istituzionale generale, declinato poi in tre obiettivi operativi:

1. ridefinizione dell'organizzazione degli uffici, in considerazione della priorità di attuazione di una pianificazione organica di sistema;
2. operatività delle articolazioni organizzative previste (Comitato di Gestione, Organismo di partenariato e Segretario Generale);
3. consolidamento della cultura della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

Con Delibera Presidenziale n. 9 del 13.01.2017 è stato costituito il Comitato di gestione, mentre con Delibera Presidenziale n. 89 del 8.03.2017 è stato costituito l'Organismo di Partenariato. Con Delibera n. 70 del Presidente è stata definita l'adozione degli atti organizzativi di dettaglio per la nuova organizzazione operativa dell'ente, fino all'approvazione della nuova pianta organica della segreteria tecnico-operativa prima dal Comitato di Gestione con delibera n. 62/2017 e poi dal MIT con nota del 22.03.2017. Successivamente, con Delibera n. 300 del 21.12.2017 sono stati individuati gli obiettivi organizzativi ed individuali del Segretario Generale e dei singoli Dirigenti con indicazione dei relativi pesi di ponderazione da trasferire poi a cascata a tutto il personale dipendente. A seguito di specifica procedura di selezione è stato costituito l'Organo monocratico Indipendente di Valutazione con Delibera n. 202 del 19.07.2017.

L'organigramma dell'AdSP del Mar Tirreno Centrale rivela una struttura di tipo funzionale.

L'AdSP è suddivisa in aree funzionali di attività: Area Amministrazione e Contabilità, Area Istituzionale, Area Tecnica, e Area Affari Giuridici e Contrattuali.

Il principale vantaggio della struttura funzionale caratterizzata da una elevata specializzazione dei ruoli è la possibilità di raggiungere elevati livelli di efficienza operativa in ciascuna funzione. Per contro, il principale svantaggio è il costo del coordinamento tra aree funzionali professionalmente separate e distanti e il relativo rischio di una scarsa comunicazione tra esse e con i vertici dell'ente, che si riflette nella difficoltà nel perseguire obiettivi comuni e nella minore "elasticità" e propensione al cambiamento.

Le attività svolte dall'ADSP possono essere classificate in sintesi nelle 4 seguenti aree di business: Passeggeri; Traffico commerciale; Cantieristica; Cabotaggio.

Nell'ambito delle attività di gestione dei servizi per i passeggeri si distinguono attività di coordinamento e controllo del traffico crocieristico, del traffico per il golfo,

del diportismo e della gestione dei lidi.

La gestione del traffico commerciale comprende le attività di trasporto e logistica di rifuse solide e liquide, containers, merci varie e traffico RO-RO.

Le attività di tipo cantieristico riguardano riparazioni, progettazione e costruzione presso il porto di Napoli e di Castellamare di Stabia; Mentre per Cabotaggio si intende lo Short Sea Shipping, ossia il collegamento con le maggiori isole italiane: Sicilia, Sardegna e Isole Eolie.

A livello del singolo porto già sede di Autorità Portuale è prevista l'istituzione di un Ufficio territoriale della stessa AdSP, a cui è preposto il Segretario o un suo delegato e che svolge i seguenti compiti:

- › istruttori, ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'AdSP;
- › di proposta, con riferimento a materie di rilievo locale di competenza dell'AdSP;
- › funzioni delegate dal Comitato di gestione, di coordinamento delle operazioni in porto, di rilascio di alcune concessioni, nonché compiti relativi ad opere minori di manutenzione ordinaria in ambito di edilizia portuale.

Ulteriore elemento di novità è l'istituzione dello Sportello Unico Doganale, soggetto all'Agenzia delle Dogane, il quale dovrà, in modo coordinato e centralizzato, consentire una più rapida esecuzione delle attività di controllo. Parimenti, inoltre, è prevista l'istituzione dello Sportello Unico Amministrativo, soggetto all'AdSP, con l'obiettivo di implementare e accelerare l'esecuzione delle procedure amministrative (non inerenti ad attività puramente commerciali) che interessano le imprese operanti nel settore.

Processi e strumenti di programmazione

Il Piano Regolatore Portuale (PRP) vigente per il porto di Napoli è quello approvato con il Decreto ministeriale 2478 del 27/4/1958 e s.m.i. approvate nel 1976, nel 1979 e nel 1892.

A partire dall'anno 2000 è stato avviato un percorso per la predisposizione del nuovo PRP adottato con Delibera 77 del Comitato Portuale del 19.12.2000.

Dopo aver ottenuto l'intesa preliminare con il Comune di Napoli nel 2002, si è ottenuto anche il parere favorevole del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLLPP) nel 2004, con relative raccomandazioni e prescrizioni.

Nel 2008 il Comitato Portuale ha autorizzato l'invio del PRP al Comune di Napoli per il suo definitivo perfezionamento. Successivamente Il Comitato Portuale, alla luce dell'approvazione delle Linee di indirizzo per la promozione e la programmazione di misure urgenti allo sviluppo sostenibile del porto, nonché del Grande Progetto logistica e sistema integrato portuale di Napoli, ha approvato nel giugno 2012 le modifiche e revisioni al PRP e provveduto alla successiva trasmissione al Comune di Napoli. Nel mese di febbraio 2013 il "PRP- Revisione giugno 2012", rielaborato in accoglimento delle richieste del Consiglio Comunale (delibera n. 33 del 3.08.2012), è stato ritrasmesso al CSLLPP, che ha riscontrato una serie di carenze

sugli aspetti pianificatori e procedurali. Allo stesso tempo, come previsto dalla L. 84/94 e dal D.Lgs. 152/2006 in merito alla subordinazione dei PRP alle procedure di VIA e VAS, sono stati avviati i confronti con i vari enti coinvolti.

Nel 2015 è stato costituito un gruppo di lavoro a cui partecipano i vari enti territoriali al fine di definire la strategia di sviluppo dell'intera circoscrizione portuale, la coerenza interna ed esterna con le altre pianificazioni di area e di settore e l'eventuale delocalizzazione del traffico petrolifero con le connesse implicazioni di natura ambientale.

L'autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centrale, con il Piano Operativo Triennale 2017-2019 (POT), con proiezioni al 2020, approvato con Delibera del Comitato di Gestione n.9 del 9.03.2017, ha inteso rappresentare e delineare il suo possibile sviluppo, in coerenza con le politiche e gli strumenti di programmazione nazionale, ma soprattutto assecondando le dinamiche macro e micro economiche a cui si sta assistendo in questi anni nel settore della logistica e della portualità in generale, nonché acquisendo piena consapevolezza della rinnovata centralità del bacino mediterraneo.

Partendo da questo concreto esercizio di pianificazione si è ritenuto proseguire con la redazione del Master Plan dei tre porti di riferimento, in primo luogo quello del porto di Napoli, approvato con Delibera del Comitato di Gestione n. 7 del 19.02.2018.

L'approccio metodologico adottato è stato quello "Obiettivi-Strategie-Azioni" suggerito dalle Linee Guida ministeriali, nonché strumenti propri delle discipline aziendalistiche come quello dell'analisi SWOT, per reinterpretare e contestualizzare meglio quanto immaginato come sviluppo possibile per il porto di Napoli. Si è inteso in questo modo cogliere l'invito dei soggetti istituzionali locali di superare gli attuali, spesso obsoleti, confini amministrativi, provando a sviluppare una portualità di sistema anche in sede locale, che pur tenendo conto della varietà e specificità dei contesti, delle loro tendenze socioeconomiche, si aprisse al superamento dei tradizionali confini amministrativi e di piano. Ciò ha implicato, in primo luogo, una mappatura ed un censimento delle priorità in base ed un bilancio integrato e ampio degli impatti positivi e negativi di ciascuna sul complesso delle attività e dei soggetti presenti.

Alla base dell'approccio alla pianificazione strategica che si sta descrivendo c'è l'idea che i porti campani non debbano più porsi in competizione fra loro, bensì cooperare per proporsi sulla scala internazionale e soprattutto mediterranea, quale sistema integrato di servizi per la connettività. L'ottica scelta è quella della specializzazione e dell'integrazione funzionale, a monte ed a valle della catena del valore dei diversi servizi dove maggiormente si concentra il valore aggiunto; una logica di azine organizzativa che nasce dalla consapevolezza che il mercato selezionerà in modo sempre più attento gli scali, partendo da queste evidenze.

Il riferimento strategico scelto per il governo dei processi di pianificazione è quello della "governance inclusiva", che trae forza dalla certezza del ruolo cruciale che giocano le istituzioni e gli operatori nella definizione dell'effettivo

assetto concorrenziale dei territori. Ciò non solo per procedere più speditamente ed efficacemente nei progetti in corso, ma soprattutto per ricucire il rapporto fra sistema portuale campano e territorio rendendolo concretamente una "finestra sul mondo".

Nel lasso temporale successivo all'approvazione del POT 2017/2019 si sono delineati nuovi scenari programmatici, anche alla luce dell'effettivo accorpamento realizzatosi tra la cessata Autorità Portuale di Napoli e la ex Autorità Portuale di Salerno, che hanno comportato una rivisitazione parziale di alcuni obiettivi strategici originariamente fissati. Si è ritenuto, pertanto, necessario aggiornare il piano in occasione della revisione annuale del documento prevista ai sensi dell'art. 9 comma 5 della L. 84/94 e s.m.i., rielaborando in particolare il Master Plan del porto di Salerno (risalente al 2011), nonché producendo quello di Castellammare di Stabia, prima inesistente. Con Delibera del Comitato di Gestione n. 56 del 3.07.2018 è stata approvata la versione aggiornata contenente anche i Master Plan di Salerno e di Castellammare di Stabia, che ha rappresentato uno strumento operativo di lavoro importante per l'attuazione degli indirizzi fissati nel POT 2017-2019, nonché un primo contributo per la redazione del Documento di Pianificazione Strategica di Sistema.

Iniziative intraprese e risultati conseguiti nei primi tre anni di attività

Parallelamente al percorso di sviluppo istituzionale ed organizzativo avviato con la sua istituzione e delineato sinteticamente in precedenza, nei primi tre anni di vita l'AdSP del Mar Tirreno Centrale si è confrontata con tre distinte questioni strategiche.

La prima è stata la necessità di far ripartire con urgenza gli investimenti per i porti della Campania tra cui il piano dragaggi, i collegamenti stradali e tutto ciò che è funzionale al funzionamento dei porti campani.

Guardando a tale scenario evolutivo l'AdSP MTC ha impostato le attività di quest'ultimo triennio, concentrandosi in particolare sulla rinascita del polo marittimo partenopeo.

Il porto di Napoli è uno dei più importanti scali polifunzionali del Mediterraneo per quanto riguarda la sua collocazione geografica, la movimentazione di merci e di passeggeri, nonché per la qualità dei servizi offerti alle navi che vi transitano.

L'area portuale occupa una superficie di circa 1,5 milioni di metri quadrati con oltre 70 ormeggi e 12 km di banchine, con fondali che arrivano sino a 15 metri di profondità. Il porto, inoltre, dispone di circa 330.000 metri quadrati per lo stoccaggio di cui circa 50.000 metri quadrati destinati a magazzini.

Il porto partenopeo rappresenta un nodo logistico importante per milioni di passeggeri e di turisti che ogni anno vi transitano. Il traffico si divide in passeggeri diretti alle isole ed alle località del golfo di Napoli, Salerno e le isole Pontine, oltre ad un traffico croceristico che raggiunge annualmente valori sempre più elevati.

Si stima che nel 2022 Napoli potrebbe essere la prima città europea ad avere collegato l'aeroporto con la stazione marittima e con la stazione ferroviaria

attraverso un percorso della durata media di circa trenta minuti. Un'occasione unica come volano di sviluppo dei movimenti turistici e commerciali difficilmente immaginabili in altri contesti nel mondo che richiedono necessariamente una governance unica e sistemica.

L'AdSP, con riferimento al porto di Napoli, ha intrapreso diverse iniziative di sviluppo:

- › avviando i lavori di dragaggio con la massima celerità, attesi da circa 20 anni ed indispensabili per consentire di ospitare navi da 10/15 mila tonnellate, ritenute di dimensione ottimale per saturare le potenzialità dello scalo commerciale;
- › realizzando la nuova stazione dei traghetti del Molo Beverello, con un progetto di completa riqualificazione dell'area interessata;
- › avviando la risistemazione della nuova darsena ad est, che costituirà anche il terminale del collegamento ferroviario, così come il recupero architettonico della stazione dell'Immacolatella;
- › destinando i vecchi magazzini generali all'insediamento di un polo di formazione specialistica navale e logistica, con il contributo di tutte le università presenti nella città di Napoli;
- › imprimendo una forte spinta alla progettazione esecutiva dei collegamenti stradali all'interno del porto di Napoli che secondo le previsioni sarà sottoposta all'esame del Provveditorato alle Opere Pubbliche per l'approvazione finale ed avviata nel 2020;
- › avviando la gara per il Piano energetico;
- › programmando con interventi graduali per la rivitalizzazione degli altri edifici storici presenti.

La seconda sfida è stata iniziare il percorso di integrazione tra i porti di Napoli e Castellammare da un lato e il porto di Salerno dall'altro. Per Castellammare, recentemente, il Cipe ha stanziato 35 milioni di euro che saranno utilizzati per la riorganizzazione dell'area portuale dal punto di vista della sicurezza e dell'impiantistica.

Per quanto invece riguarda Salerno, nel 2020 è previsto l'avvio dei lavori di dragaggio e di allungamento del molo di sopraflutto per consentire l'ingresso di navi di maggiori dimensioni nello scalo. Altro progetto strategico è, come già precisato prima, la Galleria Porta Ovest i cui lavori dovrebbero concludersi entro il 2023.

La terza traiettoria strategica è stata quella di rafforzare il processo di integrazione tra il porto e il territorio, fattore ritenuto indispensabile per poter sviluppare sia per il traffico passeggeri e sia per quello merci. L'intento è integrare il territorio al sistema portuale attraverso collegamenti stradali e ferroviari integrati. A tal scopo con la collaborazione di RFI, è stato progettato per il porto di Napoli, un raccordo ferroviario che risponda alle moderne esigenze di competitività declinate

in termini di capacità intermodale e di capacità di interconnessione con altri sistemi di trasporto locali, nazionali ed internazionali. Per il porto di Salerno sono in fase di ultimazione i lavori della galleria Porta Ovest per mettere in collegamento lo scalo con il sistema autostradale.

Dal punto di vista delle aree di business identificate, quella della gestione del demanio marittimo è stata quella che sicuramente ha subito i cambiamenti più significativi. In primo luogo, la richiesta da parte delle tre imprese attive nella costruzione, riparazione e trasformazione di unità navali dell'avvio delle procedure amministrative per l'occupazione di specchi acquei e aree di banchina. In secondo luogo, vista l'individuazione del porto di Napoli tra gli otto scali che dovranno garantire la formazione di una rete di distribuzione per la gestione degli impianti di stoccaggio GNL (Piano Energetico Nazionale), l'avvio delle attività di studio e progettazione, nonché di una manifestazione di interesse rivolta alle aziende del settore per la realizzazione di un deposito di bunkeraggio di GNL. Infine, l'aggiornamento delle procedure, della regolamentazione e dei valori delle concessioni marittime demaniali allo scopo di rivalutare gli asset portuali in un'ottica di gestione ottimale ed integrata dei servizi volti sia all'utenza e sia agli operatori marittimi.

Prospettive e criticità nel percorso di attuazione della riforma¹

I sistemi portuali costituiscono uno dei più importanti strumenti di sviluppo nelle moderne economie; asset complessi capace di supportare allo stesso tempo la crescita economica e lo sviluppo culturale delle vaste aree in cui essi si inseriscono.

Le iniziative di investimento e i primi risultati conseguiti e descritti in precedenza testimoniano che tale potenzialità è espressa anche nel caso dell'AdSP Tirreno Centrale. L'approccio attento alla concertazione con stakeholder pubblici e privati, l'interazione costante con il mondo della ricerca e dell'alta formazione e il ricorso al paradigma manageriale della programmazione integrata e del controllo continuo sembrano essere la base su cui sono state costruite importanti iniziative di investimento, da tempo bloccate, che sembrano non solo poter promuovere l'incremento dei livelli di efficacia e di efficienza nella gestione dei servizi portuali, ma anche avere preziosi riverberi nel tessuto culturale della regione in cui opera l'Autorità.

Nel caso, ad esempio, del programma di restauro dell'Immacolatella vecchia, il molo diviene emblema del Porto di Napoli, con nuove potenzialità gestionali, ma anche con una nuova prospettiva di integrazione con il territorio; il molo infatti viene collegato alla rete ferroviaria attraverso una nuova stazione della metropolitana cittadina e, unitamente al rifacimento del Molo Beverello, ciò determina una nuova configurazione del porto stesso rispetto al tessuto cittadino. Il porto si apre, inoltre, alle dinamiche di vita economica e sociale della città e della regione, con la creazione di un grande museo del mare e delle migrazioni e con la programmazione, a partire dal 2021, se la crisi pandemica lo consentirà, di percorsi culturali incentrati sull'esposizione di opere d'arte aventi ad oggetto temi variegati legati al mare (i miti, le raffigurazioni delle creature marine, i paesaggi di ville marine, le imbarcazioni, i grandi navigli, le creature fantastiche, la vita dei pescatori, ...).

La logica gestionale adottata nel primo triennio di attività dall'Adsp del Mar Tirreno Centrale appare profondamente coerente con le finalità, le visioni e i modelli prospettati dalla recente riforma del sistema. Tuttavia, dal confronto con i protagonisti e, in particolare con il Presidente dell'Autorità Dr. Pietro Spirito, intervistato nei primi mesi del 2020 in quanto principale artefice del programma di sviluppo descritto in questo articolo, molte sono le criticità che si sono palesate e che richiedono ancora azioni istituzionali significative di modifica dell'intero sistema portuale nazionale, affinché i modelli faticosamente inaugurati siano sostenibili e possano essere indirizzati alla concreta realizzazione delle potenzialità fin qui espresse.

¹ Il presente paragrafo è stato elaborato grazie al confronto svolto con il Presidente dell'Adsp del Mediterraneo Centrale, Dr. Pietro Spirito, nel corso dell'intervista concessa al gruppo di lavoro Cesit il 9 gennaio 2020 presso la sede operativa dell'Autorità.

L'analisi ha beneficiato inoltre del prezioso contributo in termini di testimonianze, dati e informazioni fornite nel corso di due colloqui/interviste alla dottoressa Patrizia Di Monte, referente del Settore Risorse umane, Personale, Organizzazione e Welfare e al Segretario Generale, Ing. Francesco Messineo.

I limiti degli attuali assetti istituzionali, normativi e culturali vigenti nel sistema della autorità portuali nazionali, letti alla luce dell'esperienza realizzata dall'AdSP del Mar Tirreno Centrale nell'ultimo triennio e prima della grave crisi economica dovuta all'emergenza pandemica del 2020, possono essere ricondotti alle seguenti quattro dimensioni:

1. coerenza del modello di governance;
2. persistenza di un approccio burocratico alle funzioni di controllo;
3. marginalità del ruolo dei sistemi incentivanti;
4. incompletezza del quadro della disciplina del lavoro.

In relazione al modello di governance delineato con la riforma del 2016 si sono palesati agli occhi dei protagonisti importanti fattori di criticità: l'esperienza del concreto funzionamento dell'AdSP sembra proiettare l'Autorità portuale più verso il modello privatistico di una società di capitali, piuttosto che verso quello di ente pubblico non economico. La complessità gestionale dovuta alle dimensioni e alla varietà delle aree di business e di investimento di cui si occupa, la sua totale esposizione alle logiche competitive globali e la costante esigenza di adottare decisioni in modo rapido ed autonomo, sottopongono, infatti a forti pressioni e a conseguenti critiche il vigente modello di governance pubblica, ancora incentrato ed ingessato in una vischiosa logica "autorizzatoria" reputata non più sostenibile.

Anche in assenza del radicale cambio di paradigma relativo al modello di governance prospettato in precedenza, l'esperienza condotta dall'AdSP Tirreno Centrale conduce a valutare come incoerente l'approccio alle funzioni di controllo adottato dagli attori dell'intero sistema portuale nazionale descritto. Appare infatti evidente il dominio di una logica formalistica in queste attività. Inoltre, la mancata attuazione di un effettivo e moderno sistema di misurazione delle performance sposta colpevolmente il focus del controllo sui percorsi e sui procedimenti, non valorizzando al meglio gli effettivi risultati conseguiti e spesso generando ritardi, se non addirittura blocchi, di importanti processi gestionali.

Le sopraindicate esigenze di autonomia e rapidità nei processi decisionali e in quelli di intervento, inoltre, rendono urgente la riflessione sull'effettivo grado di decentramento conseguito nei modelli organizzativi delle AdSP dopo la riforma del 2016. Esigenze di autonomia e di decentramento dei poteri decisionali che potrebbero essere interpretate al meglio attivando effettivi sistemi di incentivazione incentrati proprio sulle misure di performance che potrebbero alimentare le funzioni di controllo di cui si è discusso in precedenza.

Infine, ancora non coerente appaiono i sistemi di vincoli che ricadono sull'organizzazione interna alla AdSP derivanti dalla vigente disciplina del lavoro. Rigidità che provengono dall'impianto regolatorio tipico delle pubbliche amministrazioni che mal si coniugano con le esigenze di flessibilità, di valorizzazione delle competenze e di incentivazione dei comportamenti di cui le moderne AdSP sembrano avere forte bisogno.

Bibliografia

BARBERA M., MORUCCI F. (AdSP MTS), Murgia T. (Assoporti) (2020), "Introduzione" in Le autorità di sistema portuale italiane di fronte all'emergenza covid-19: Crisi definitiva o occasione di rilancio del loro ruolo nell'ambito marittimo-portuale?, <https://www.aivp.org/wp-content/uploads/2020/04/AIVP-LE-AUTORITÀ-DI-SISTEMA-PORTUALE-ITALIANE-DI-FRONTA-ALL'EMERGENZA-COVID-19.pdf>

LEONETTI E. (2020), Porti campani in rete, Anno 2020, n.10, OTTOBRE 202 n.1, Gennaio, <https://www.ferpress.it/wp-content/uploads/2020/10/NL-Napoli-OTTOBRE-2020.pdf>.

PAVIA R., MANCINELLI V. (2020) La crisi dei porti durante la pandemia: la consultazione della Community, Istituto Nazionale di Urbanistica, <http://www.inu.it/leggi/7320/la-crisi-dei-porti-durante-la-pandemia-la-consultazione-della-community.html>.

SPIRITO P. (2020), Il futuro del sistema portuale meridionale tra Mediterraneo e Via della Seta, Italian Society of Transport and Logistics Economists XX Scientific Meeting, "Mobility and the city: policies for sustainability", DASTU, Politecnico di Milano, Milan, June 20th-22nd.

Barbera M., Morucci F. (AdSP MTS), Murgia T. (Assoporti) (2020), "Introduzione" in Le autorità di sistema portuale italiane di fronte all'emergenza covid-19: Crisi definitiva o occasione di rilancio del loro ruolo nell'ambito marittimo-portuale?, <https://www.aivp.org/wp-content/uploads/2020/04/AIVP-LE-AUTORITÀ-DI-SISTEMA-PORTUALE-ITALIANE-DI-FRONTA-ALL'EMERGENZA-COVID-19.pdf>





CESI | Centrostudi
sui Sistemi
di Trasporto
Carlo Mario Guerci