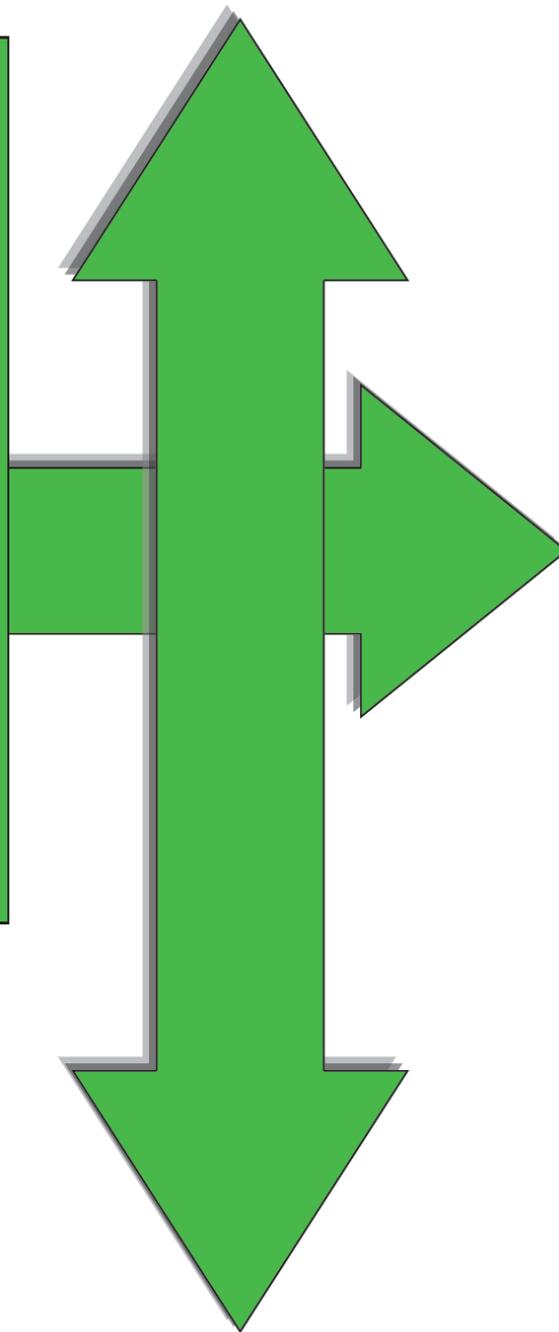


R.E.Po.T.
Rivista di
Economia e
Politica dei
Trasporti



Anno 2016, Numero 1

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



ISSN 2282-6599



La governance dei sistemi infrastrutturali tra centralizzazione e decentramento: il caso della riforma portuale in Italia

Fabio Carlucci^{1*}, Lucio Siviero²

¹*Laboratorio di Economia Agroalimentare Trasporti e Turismo (LABEATT), Università degli Studi di Salerno*

²*Università degli Studi di Catania*

Riassunto

La letteratura specialistica fa riferimento ad un'organizzazione dello Stato che si caratterizza per il trade-off tra *accountability* e coordinamento istituzionale: in un sistema politico accentrato il coordinamento istituzionale è massimo, laddove il livello di *accountability* è minimo. Al contrario, il decentramento amplifica le sovrapposizioni istituzionali ma aumenta il grado di *accountability* della politica. Siffatta circostanza ha spinto a ritenere che la devolution ad un livello intermedio, ad esempio regionale, possa costituire il miglior compromesso in termini di responsabilizzazione della classe politica e di coordinamento tra le istituzioni. Nel caso delle infrastrutture portuali in Italia con la legge 84/94, la cosiddetta prima liberalizzazione dei porti, si è scelto un modello di decentramento che ha dato, nel tempo, una sempre maggiore autonomia organizzativa alle Autorità portuali, istituzioni locali molto lontane dai modelli di Authority come organismi regolatori dei mercati, fino alla loro quasi completa autonomia finanziaria. Tale autonomia ha mostrato notevoli limiti principalmente in termini di produttività, efficienza e sfruttamento della capacità multiservizi dei singoli porti, di fatto allontanandoli da logiche sinergiche di sistema, tipici fattori di competitività nel caso di reti infrastrutturali di trasporto interconnesse a livello globale. L'attuale fase di lenta uscita dalla crisi globale e del conseguente riassetto dei traffici internazionali di merci, vedono l'attuazione della seconda riforma portuale ispirata fondamentalmente al principio della "ricentralizzazione" di funzioni e poteri decisionali. Le scelte, però, in tali contesti, sono prevalentemente dipendenti da variabili esogene al sistema economico-amministrativo locale e nazionale. Il posizionamento competitivo dei porti non è di per sé sufficiente a garantire domanda di servizi in relazione all'andamento dei traffici commerciali su scala internazionale, alle strategie dei grandi operatori globali, al contenuto tecnologico innovativo richiesto, alla produttività ed all'efficienza tecnica ed economica di funzioni e servizi offerti. L'articolo vuole offrire un contributo di riflessione sull'effettiva capacità e/o necessità dei sistemi economici di adeguare la *governance* di complessi sistemi infrastrutturali ai mutamenti che intervengono su scala globale. Sistemi che vedono la partecipazione di numerosi soggetti economici le cui scelte sono influenzate dal modello di regolazione e controllo esercitato dal soggetto pubblico decentrato, le Autorità portuali, nei confronti dei soggetti privati facenti parte del mercato di riferimento, a sua volta derivante da deleghe autonomistiche più o meno ampie date dal livello amministrativo centrale.

Parole chiave: Decentramento, autorità portuali, porti, modelli di governance.

* Autore a cui spedire la corrispondenza: Fabio Carlucci (fcarlucci@unisa.it)

1. Una premessa sulla definizione delle politiche tra accentramento e devolution

La compresenza di diversi livelli di governo all'interno dei confini nazionali si giustifica, in termini economici, sulla base delle potenzialità insite nel decentramento amministrativo.

Già nel 1956 Tiebout sottolineò che, rispetto al governo nazionale, i governi locali garantiscono una maggiore efficienza nella fornitura dei servizi pubblici, incrementano l'efficienza allocativa e interpretano le preferenze sociali in misura più adeguata. Tuttavia, la letteratura economica e le analisi empiriche condotte non sembrano convergere su posizioni univoche riguardo i benefici economici della decentralizzazione (Balaguer-Col et al., 2010; Prud'homme, R., 1994).

Da un punto di vista strettamente politico, la devolution può comportare una sovrapposizione di competenze tra i diversi livelli di governo con conseguenti perdite di efficienza, dovute a rallentamenti delle attività istituzionali (Canning et al. 2010).

Seabright (1996) attribuì notevole rilevanza al tema dell'*accountability*, definendo quest'ultima come "la probabilità che il welfare di una data regione possa determinare la rielezione del governo locale". In termini di efficienza tale condizione si traduce in uno scarso incentivo, da parte del governo nazionale, ad attuare politiche mirate al miglioramento del benessere dei cittadini che non hanno un'influenza determinante sulla rielezione della classe politica. Generalmente trattasi di popolazioni che risiedono in località marginali, dal punto di vista geografico e/o economico che, per diverse motivazioni¹, non impattano in modo significativo sulla scelta della classe politica destinata ad amministrare il governo nazionale. Come è ovvio, ciò può comportare un ulteriore allargamento del divario economico all'interno dei confini statali.

Ancora, da un punto di vista strettamente economico, è opportuno evidenziare il ruolo svolto dalle esternalità nell'ambito delle tematiche relative ai confronti tra i diversi gradi di accentramento. Nel caso in cui le politiche adottate a livello locale comportino esternalità negative su altre località, la decentralizzazione può generare un incremento di welfare. Al contrario, sarebbe auspicabile un maggior grado di accentramento nel caso di politiche economiche locali caratterizzate da complementarità, in quanto fonti di esternalità positive per altre località.

Ulteriori implicazioni economiche del grado di accentramento delle politiche possono essere rinvenute nei guadagni di efficienza conseguibili ampliando la scala territoriale di riferimento. In quest'ambito, Alesina e Spolore (1997) hanno messo in luce il trade-off tra i benefici di politiche accentrate, in termini di economie di scala, e i costi dell'accentramento che derivano dalla difficoltà di soddisfare le esigenze dei territori e della popolazione che, pur appartenendo ad un medesimo Stato, molto probabilmente risultano eterogenee.

Inoltre, ai fini della individuazione del livello di governo a cui affidare la definizione delle politiche, è opportuno valutare le relative ricadute territoriali. In termini di efficienza, infatti, è auspicabile che i costi delle decisioni gravino sui cittadini che fruiscono dei relativi benefici. Nel settore dei trasporti e della mobilità, tale coincidenza è di difficile realizzazione.

¹ Si pensi, ad esempio, allo sviluppo culturale e sociale, elementi da cui dipende la consapevolezza "politica" dei gruppi e dei singoli individui.

2. Tratti evolutivi della politica economica per la mobilità

Al pari delle altre branche della politica economica, anche la politica dei trasporti ha subito profondi mutamenti nel corso del tempo. In particolare, dagli anni '60, si è assistito ad una graduale moltiplicazione degli obiettivi perseguiti dalla politica nel settore dei trasporti (Stough, Rietveld, 1997): oltre all'efficienza delle attività, divennero strategici anche altri obiettivi prevalentemente di tipo sociale e strategico, quali lo sviluppo economico, la sicurezza, la sostenibilità ambientale, la diffusione del progresso tecnologico a supporto della mobilità (Button, 2000). L'ampliamento del campo di azione delle politiche ha generato un incremento del numero delle istituzioni coinvolte nella *governance* dei sistemi e delle attività di trasporto e, in determinati contesti, una tendenza alla decentralizzazione delle scelte (Taylor, Schweitzer, 2005). Le esperienze di decentramento nel settore della mobilità sembrano confermare quanto enfatizzato dall'orientamento teorico prevalente. La teoria sul decentramento amministrativo, infatti, considera potenzialmente più efficienti i governi locali grazie alla maggiore conoscenza delle specificità della realtà territoriale di cui si occupano (Ollivier-Trigalo, 2009). Ma, allo stesso tempo, la *devolution* ha generato anche problemi di sovrapposizione tra le diverse istituzioni coinvolte nelle scelte politiche, con conseguenti rallentamenti burocratici e perdite di efficienza (Haynes et al. 2005).

Nel nostro Paese, la politica dei trasporti, dalla rivoluzione industriale ai nostri giorni, si è evoluta seguendo un percorso che può essere distinto in tre fasi (Musso, 2006). In una prima fase, caratterizzata da un forte sviluppo dell'offerta supportata da accelerazioni del progresso tecnico a supporto della mobilità che hanno consentito la nascita della ferrovia, della navigazione a vapore e della trazione elettrica, è prevalsa l'iniziativa privata, in particolare per gli investimenti. Successivamente, è stato rivalutato il ruolo che il soggetto pubblico deve svolgere nei processi di correzione dei fallimenti del mercato e nella promozione delle infrastrutture e dei servizi del trasporto di massa. La terza fase è quella dei fallimenti del "non mercato" che hanno condotto ad ampie ventate di liberalizzazioni e privatizzazioni.

Tuttavia, già da qualche tempo, appare sempre più evidente che l'economia di mercato, con lo Stato che si limita ad interventi di regolazione, non riesce a garantire risultati efficienti in termini di funzionamento del sistema della mobilità nel suo complesso. Si avverte, in altri termini, l'esigenza di una pianificazione tesa ad armonizzare le molteplici componenti del settore dei trasporti e a regolare le forze di mercato in una logica sistemica finalizzata al conseguimento di un sufficiente grado di integrazione tra le diverse modalità.

Non a caso, l'apertura dei mercati e gli interventi di carattere infrastrutturale costituiscono, oramai, capitoli della politica dei trasporti che non assumono più un ruolo di primo piano per le moderne economie avanzate, come sottolineato già da diverso tempo dalla Commissione Europea (European Commission, 2001).

Tali evoluzioni vanno inquadrare in un contesto più ampio concernente il ruolo che i diversi livelli di governo devono svolgere in termini di amministrazione dei singoli comparti della vita economica di un Paese.

A tal proposito va notato che la recente crisi economica e finanziaria ha spinto la maggior parte dei governi dei Paesi del mondo occidentale a riconsiderare le politiche fiscali e di decentramento istituzionale. Analizzando i dati dell'OCSE, Canavire-Bacarreza e Martinez-Vazquez (2012) individuano una chiara evidenza empirica della relazione che intercorre tra crisi economica e *devolution*, pervenendo alla conclusione

che un cattivo stato di salute dell'economia può innescare processi di "ricentralizzazione" politico-fiscale.

In Italia l'impellente esigenza di una rivisitazione della spesa pubblica, unitamente al susseguirsi di episodi di corruzione dei governi locali, hanno causato un rallentamento, se non una inversione di tendenza, del federalismo fiscale. Con la legge 56 del 2014 il percorso del decentramento è stato dirottato verso l'obiettivo della riorganizzazione territoriale dei governi periferici (Revelli, 2016). Allo stesso tempo le amministrazioni locali hanno subito una riduzione dei trasferimenti dal governo centrale, circostanza che ha rallentato ulteriormente il cammino della devolution.

Anche nell'ambito della portualità italiana è possibile rinvenire analoghe tendenze. La riorganizzazione delle Autorità Portuali, prevista dalla recente riforma del 2016², con la definizione delle Autorità di Sistema Portuale, stabilisce un "accentramento" delle funzioni di promozione e programmazione delle attività economico-portuali rispetto a quanto stabilito dalla legge 84/94. Tale processo ha origine nel 2004, con la legge n. 186 che affida alle Regioni ampi poteri in tema di politica portuale, riducendo in tal modo l'autonomia decisionale delle Autorità Portuali.

Inoltre, con ogni probabilità, in un prossimo futuro la programmazione strategica nel settore delle infrastrutture marittimo-portuali, sarà materia di competenza del governo centrale, non più della Conferenza Stato-Regioni.

In un quadro normativo in via di definizione, il tema della *governance* portuale in Italia dovrà essere affrontato anche in un'ottica comunitaria, mediante un'analisi prospettica degli effetti economici che i diversi assetti istituzionali possono sortire in termini di competitività della portualità italiana nel contesto dell'Unione Europea. In tale ambito, notevole rilevanza riveste il tema dei vantaggi competitivi di cui possono fruire i singoli scali grazie a pratiche distorsive del libero mercato, quali aiuti statali non conformi alle regole comunitarie.

Il tema risulta particolarmente delicato, poiché trattasi di infrastrutture essenziali per la vita economica di un Paese e, come tali, finalizzate al perseguimento di obiettivi di carattere generale. Il preminente carattere strategico degli impianti portuali dovrebbe indurre a ritenere lecita qualunque forma di intervento pubblico a supporto delle attività che in essi si svolgono. In altre parole, la materia dovrebbe prescindere dalla fattispecie degli aiuti di Stato a fini anticoncorrenziali, a meno che non trattasi di pratiche sleali finalizzate a rendere più vantaggioso l'utilizzo di un determinato scalo a scapito dei porti concorrenti, siti in un altro Paese dell'Unione Europea. È il caso dell'adozione di misure regolamentari, ad esempio nell'ambito della sicurezza, meno vincolanti rispetto a quanto previsto per gli altri porti, o della erogazione di finanziamenti pubblici concessi al solo scopo di consentire agli operatori di praticare un prezzo più basso (Vezzoso, 2014).

Concentrando l'attenzione sulle ricadute della riforma italiana in termini di efficienza delle attività portuali, è opportuno evidenziare che il quadro normativo appare ancora troppo sfumato per poter azzardare previsioni. Da un lato emerge una volontà di superare un modello in cui sono prevalse rigidità non più sostenibili alla luce delle trasformazioni intervenute nel settore dei trasporti nel suo complesso. Dall'altro, appare evidente la difficoltà a cui si andrà incontro nelle procedure di armonizzazione delle preesistenti Autorità portuali, ognuna delle quali si caratterizza per un assetto

² Decreto Legislativo del 20 gennaio 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".

organizzativo che presenta proprie peculiarità. Inoltre, ed è questa la maggiore perplessità che emerge dalla riforma, si rischia di compromettere le gestioni virtuose quando queste sono destinate a confondersi con realtà che non hanno garantito risultati soddisfacenti, come nel caso dei Porti di Salerno e di Napoli, nell'ambito della prevista Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale.

3. L'assetto della regolazione portuale in Italia

Nell'attuale situazione italiana, così come prevista dalla Legge 84/94, le Autorità Portuali agiscono sulla base del modello *landlord port authority*, ovvero gestiscono l'infrastruttura, normalmente in capo al demanio statale, affidando la gestione dei servizi a terminalisti privati. Questo modello di gestione portuale è sembrato essere quello maggiormente in grado di coniugare gli interessi pubblici con quelli privati nel comune interesse di sviluppo dello scalo, sia rispetto al modello di *tool port*, in cui il porto continua ad erogare servizi di natura accessoria, sia rispetto a quello di *service port*, in cui esso rimane interamente in mano pubblica (Baccelli, Senn, 2008). Tale modello, nell'esperienza italiana, ha visto il replicarsi e declinarsi in ben 25 porti in cui il soggetto di riferimento è rappresentato dall'Autorità Portuale, ente pubblico non economico a cui sono demandate una serie di funzioni pubbliche per garantire l'esercizio del diritto di accesso sia da parte di compagnie di navigazione che da parte di operatori di servizi a terra. Lo svolgimento delle operazioni industriali e commerciali sulle merci è completamente privatizzato, solo le imprese private possono effettuare le operazioni portuali, e liberalizzato con il limite dell'autorizzazione che dipende, da un lato, dalla conformità dei piani d'impresa con le strategie di sviluppo del porto, dall'altro dal limite fisico dell'infrastruttura portuale. La congiuntura economica e l'incremento della scala minima efficiente di operatività che ha caratterizzato negli ultimi anni il mercato della portualità, in particolare nel settore dei carichi unitizzati, ha sempre più evidenziato i limiti di una tale molteplicità di enti decentrati e la necessità di aggregazione e "ricentralizzazione" funzionale per il recupero di efficienza attraverso il maggior coordinamento tra porti e tra gli stessi e il sistema logistico multimodale integrato, per competere sul mercato internazionale nei diversi comparti in cui si articola il trasporto marittimo.

Due criticità principali del sistema portuale italiano ne riducono il potenziale di attrazione di domanda di traffico unitizzato, non unitizzato e passeggeri. La prima riguarda la razionalizzazione della capacità infrastrutturale offerta sia in termini quantitativi che qualitativi, la seconda, la necessaria aggregazione delle attività operanti lungo la filiera logistica in *cluster* marittimo-terrestri a livello locale/regionale e nazionale/internazionale. Sotto questi due aspetti principali si è voluto offrire una disamina dei possibili assetti di *governance* che maggiormente spingerebbero verso una maggiore efficienza della produzione integrata di servizi logistici portuali e terrestri, specie in termini di competizione a livello europeo e mediterraneo con gli altri bacini marittimo-portuali.

4. L'ottimizzazione della capacità infrastrutturale multi-porto

Gli investimenti in infrastrutture di trasporto hanno effetti economici duraturi se innalzano la produttività totale e dei singoli fattori produttivi impiegati, come nel caso in cui contribuiscono alla riduzione dei costi di trasporto delle imprese e

all'ampliamento dei mercati di acquisizione dei fattori e di sbocco delle produzioni. L'inefficienza nella realizzazione delle opere pubbliche, di conseguenza, va ad ostacolare lo sfruttamento delle risorse tecniche, produttive, economiche e finanziarie del settore privato e quindi della maggiore fonte di crescita dal punto di vista del capitale fisico di un paese, considerandone simultaneamente la capacità di trasformazione e di scambio internazionale delle merci. La natura di sistemi a rete delle infrastrutture chiama in causa immediatamente la questione del coordinamento delle decisioni di investimento, vale a dire la possibilità che gli investimenti in opere pubbliche risultino più efficaci solo se condivisi o in qualche modo coordinati tra i diversi livelli di governo interessati. Ciò vale sia in ambito sovranazionale, come nel caso dei paesi dell'Unione Europea per i grandi progetti infrastrutturali di importanza internazionale, sia in ambito nazionale ed interno, come nel caso dei rapporti tra le regioni e tra queste e il governo centrale (Di Giacinto *et al.*, 2011).

L'individuazione di forme di *governance* in grado di fare operare in sinergia le risorse messe in campo ai diversi livelli istituzionali è cosa di estrema complessità nel nostro Paese. Per raggiungere questo scopo vi è bisogno di un principio ordinatore costituito da politiche nazionali dotate della sufficiente ampiezza e fondate su solidi elementi conoscitivi e istruttori capaci di offrire una base dimostrativa efficace della necessità degli interventi da realizzare in modo sinergico con una visione unitaria di sistema dimensionato su basi scientifiche ed empiriche attendibili. Questi elementi possono essere acquisiti dagli organi di governo nazionali, se non direttamente a livello europeo, solo attraverso le opportune procedure di consultazione con tutti gli altri livelli istituzionali e sfruttando a fondo la funzione di elaborazione strategica della conoscenza e della condivisione di interessi comuni.

Nell'ambito degli investimenti in infrastrutture effettuati attraverso i grandi operatori nazionali in concessione, vi sono aree di sufficiente trasparenza soprattutto dove esiste un'*Authority* di regolazione indipendente e dove la gestione della rete infrastrutturale è stata affidata a imprese autonome. Così non è stato per le infrastrutture portuali ove, invece, l'Autorità "locale" istituita dal legislatore con la legge 84 del 1994 ha competenze strettamente locali solo in parte riconducibili alle funzioni tipiche di regolazione del mercato, mentre ha funzioni ibride e poco indipendenti in relazione all'assetto oligopolistico prevalente delle imprese operanti a livello locale ed alla sua natura di ente pubblico non economico inidoneo ad operare quale impresa. La legislazione italiana prevede che il finanziamento delle infrastrutture portuali sia a carico dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, a seconda della classificazione del porto stabilita dalla legge 84/94. In particolare, le opere nei porti di rilevanza nazionale e internazionale sono finanziate dallo Stato, mentre le opere relative ai porti di rilevanza regionale sono a carico delle Regioni. Le Regioni, il Comune interessato o l'Autorità portuale possono tuttavia intervenire con proprie risorse in concorso o in sostituzione dello Stato. Inoltre, a partire dalla legge finanziaria per il 2007, è stata riconosciuta alle Autorità portuali l'autonomia finanziaria, prevedendo la devoluzione ad esse della tassa erariale e portuale sulle merci, nonché delle tasse di ancoraggio poste a carico delle navi. Un'effettiva autonomia finanziaria potrebbe tuttavia concretizzarsi attribuendo alle Autorità portuali una quota di tributi aggiuntivi. Di recente al tal proposito si è pronunciata l'Antitrust (AGCM) in merito all'articolo 18bis della legge 84/94, introdotto con decreto legislativo (83/2012) e attuato con Decreto interministeriale del 28 febbraio 2014. Con tale articolo si istituisce un fondo per il finanziamento delle opere portuali alimentato su base annua in misura dell'un per cento dell'Iva sull'importazione delle

merci, nel limite di 70/90 milioni di euro annui, un criterio che secondo l'AGCM non dà autonomia su base egualitaria, determinando piuttosto un sistema anarchico della ripartizione dei fondi (AGCM, 2015).

In un contesto di mercato caratterizzato da limitata disponibilità di risorse finanziarie pubbliche, si avverte la necessità di favorire un sempre maggiore coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti infrastrutturali attraverso il ricorso più spinto a strutture di finanziamento in partenariato pubblico-privato. Tale esigenza emerge con grande evidenza nel settore portuale dove risulta rilevante il problema connesso al finanziamento di progetti, in molti casi di significativo importo finanziario, valutati in forma isolata e non all'interno di un piano programmatico che assuma a riferimento il territorio interessato dall'opera, inteso sia in termini fisici, sia relativamente alle attività economiche e logistiche che sullo stesso gravitano, in modo da stabilire precise priorità sulla base di un'analisi dettagliata delle alternative progettuali o delle possibili politiche che possano incidere sulla domanda che l'investimento intende soddisfare. Inoltre, in assenza di un processo organico di valutazione, le decisioni di investimento sono assunte abitualmente sulla base di accordi tra amministrazioni, piuttosto che con il supporto di una valutazione economica di sistema, il che genera discontinuità e dispersione dei finanziamenti su una molteplicità di opere in molti casi sottoutilizzate. Il ricorso a *partnership* con soggetti privati, in particolare, è sempre più auspicabile e necessario in un contesto quale quello attuale, in cui la scarsità di risorse rallenta se non impedisce la maggior parte degli investimenti strategici per lo sviluppo dei porti e, di conseguenza, dell'economia locale e nazionale di cui questi costituiscono punti nevralgici. Un motore fondamentale dello sviluppo europeo portuale, nei contesti internazionali, è dato infatti dalla collaborazione pubblico-privato con cui si sono ottenuti importanti risultati in termini di riduzioni di costo di trasporto marittimo (Wilmsmeier *et al.*, 2006), come nel caso del porto di Anversa, Brema e Rotterdam dove imprese di proprietà italiana o controllate da armatori italiani (Grimaldi e MSC, ad esempio) gestiscono in *partnership* terminal dedicati.

La dispersione dei finanziamenti tra più porti, che in molti casi genera sovraccapacità in alcuni e congestione da sovrautilizzazione in altri, è la risultante delle precedenti criticità che conducono all'inefficienza dei terminali nel trasporto marittimo. Tale inefficienza può essere meglio compresa se si considera che, in Europa, i costi di movimentazione portuale costituiscono più del 50% del costo totale dei servizi multimodali porta a porta che includono una tratta marittima di SSS (de Monie, 2003). I singoli porti, in specie nel settore dei carichi containerizzati, per lo più sono in concorrenza diretta l'uno con l'altro piuttosto che con altri modi di trasporto e tendono a vedere i finanziamenti pubblici a loro concessi principalmente in ottica competitiva per i mercati *deep-sea* piuttosto che in ottica di integrazione con altri porti dello stesso bacino marittimo europeo (Pallis, 2002).

Tali criticità emergono chiaramente analizzando i dati delle indagini della Banca Mondiale che, nel 2014, colloca l'Italia al 56° posto nel mondo per il commercio internazionale via mare. Nei porti italiani le operazioni di preparazione dei documenti, trasporto interno e movimentazione, sdoganamento, ispezioni e movimentazione al porto e al terminale, richiedono in media complessivamente per le operazioni di esportazione 19 giorni, ultimo posto tra i dieci Paesi considerati, e un costo di 1.195

dollari mentre in Germania e nei Paesi Bassi richiedono rispettivamente 9 e 7 giorni e poco più di 900 dollari (Banca Mondiale, 2013)³.

Gli indirizzi della Commissione Europea a partire dal 2007 sono coerenti con una visione dell'Autorità portuale pienamente responsabile dello sviluppo strategico dei loro porti che stimola il dialogo tra i diversi possibili *stakeholder* ed interviene nei processi logistici e di mercato per salvaguardare gli interessi generali del porto (CE, 2007). Per sostenere strategie di penetrazione verso i mercati europei, oltre ai corridoi che costituiranno il *core network* al 2030, la Commissione Europea sottolinea la necessità di un maggiore coordinamento tra i soggetti pubblici chiamati a pianificare l'uso del territorio ed il sistema dei trasporti, nelle sue molteplici componenti: il coordinamento deve superare i tradizionali confini e coprire intere aree e sistemi di trasporto regionali e le relative connessioni con le reti trans-regionali e con strumenti tecnico operativi. In quest'ottica, è opportuno puntare su sistemi portuali regionali o di area (*multi port gateway region*), in particolare con riferimento a quelli localizzati in corrispondenza dei corridoi transeuropei in funzione del loro maggiore radicamento in nodi terminali portuali che hanno maggiori chance di penetrazione dei mercati dell'Europa centro-orientale.

Il processo di accorpamento delle Autorità portuali italiane, che sembra essere stato piuttosto il vero obiettivo "politico" del già citato decreto di riforma del gennaio 2016, dovrebbe essere coerente con l'esigenza di realizzare una dimensione efficiente minima produttiva per raggiungere obiettivi di recupero di competitività, in termini di costo e qualità dei servizi, delle filiere logistiche ad esse riferibili a livello nazionale ed europeo. L'assetto di *governance*, con riferimento alla realizzazione, gestione e regolazione infrastrutturale di sistema, derivante dalla recente riforma, non sembra andare in questa direzione. Infatti, l'accorpamento previsto in base al criterio di costituire delle "Autorità di Sistema Portuale" intorno a tutti i porti *core* delle reti transeuropee, è di fatto un criterio che non definisce in alcun modo l'effettivo "sistema portuale" di riferimento, se non ancora una volta in termini amministrativo-burocratici. Si può infatti dire che i porti di Trieste e Venezia non appartengono economicamente ad un unico bacino marittimo dell'Alto Adriatico? O che il porto di Taranto non appartiene al bacino marittimo del basso Adriatico insieme ai porti di Bari e Brindisi? L'impostazione economico-transportistica del problema, che dovrebbe prevedere l'analisi dei bacini e cluster portuali secondo la tipologia, la dimensione e la direzione dei flussi di passeggeri e merci, è stata alquanto disattesa. Una tale impostazione del problema avrebbe infatti posto in priorità l'accorpamento almeno delle funzioni "superiori" di un Autorità di sistema portuale più vasto, inerenti la programmazione e la pianificazione degli investimenti infrastrutturali in capo ad essa, ovvero, considerando la dotazione infrastrutturale integrata ed interconnessa di un area o regione portuale di riferimento. Il 44% delle Autorità portuali europee ha competenze funzionali in più di un porto e, in molti casi, anche in altre infrastrutture integrate verticalmente con i porti (terminal ferroviari, impianti energetici, ecc.). Inoltre, in circa la metà delle Autorità europee, i suoli all'interno dei porti sono di proprietà totale o parziale o, comunque, di competenza dell'Autorità per l'affidamento in uso a terzi a titolo oneroso (attività industriali, di logistica, turistiche, commerciali, ecc.), dai quali vengono a generarsi consistenti ricavi in alcuni casi comparabili con quelli relativi alla movimentazione merci e passeggeri (ESPO, 2016). La dimensione economica di una regione portuale è definita dall'entità e

³ I Paesi considerati sono: Belgio, Cipro, Egitto, Francia, Germania, Grecia, Italia, Marocco, Paesi Bassi, Spagna.

dalla tipologia dei flussi di passeggeri e merci in ragione delle strutture di rete delle rotte nazionali ed internazionali adottate dalle compagnie di navigazione nei mercati unitizzati e *general cargo* (Freire Seoane *et al.*, 2013).

Sul versante degli investimenti, alla luce della riforma, nel recente proposto accorpamento delle Autorità, restano disciplinati gli iter autorizzativi dei Piani Regolatori Portuali per i confronti con gli Enti locali di un sistema portuale multi-scalo che di fatto, dimensionalmente e geograficamente, corrisponde al precedente ambito territoriale accorpendo i porti *core* con i porti minori vicini dal traffico modesto, mentre non è istituito un modello operativo per una programmazione organica tra diversi porti e tra i diversi enti e società che operano sul territorio più vasto, almeno di bacino marittimo nazionale se non internazionale. Al momento, però, rispetto alle indicazioni del Piano, il decreto legislativo di riorganizzazione delle Autorità portuali del 20 gennaio 2016 prevede soltanto l'istituzione di un "Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP" con funzioni generiche di coordinamento e armonizzazione nazionale. Tali disposizioni non sembrano, al momento, contemplare alcuna reale funzione "evoluta" e "ricentralizzata" che di fatto assorba funzioni strategiche decisionali decentrate e frammentate a livello di singolo porto che in molti casi hanno portato alla paralisi, come i ripetuti e numerosi commissariamenti dei porti italiani per anni confermano. In definitiva, allo stato attuale, la riorganizzazione in Autorità di "sistema locale" su questo tema si limita a porre un ulteriore livello burocratico per le decisioni di "sistema nazionale" (Direzione ministeriale) che, senza disporre di strumenti legislativi adeguati concorrenti con le Regioni a livello centrale, non sembra poter partecipare efficacemente alla concreta definizione strategica di interventi infrastrutturali complessi e riferibili ad ambiti geo-economici più vasti che riflettano le reali esigenze dei mercati.

5. Per un nuovo modello di *governance* funzionale

Il prossimo futuro della portualità europea impone ai porti italiani il definitivo superamento del principio secondo il quale "tutti fanno tutto" che, in realtà, è soltanto un modo di rifugiarsi dietro una politica attendista, in quanto non in grado di prevedere ed influire sulle scelte "esogene" al sistema locale e nazionale dovute, tra l'altro, alla posizione dominante di grandi operatori globali, alle dinamiche internazionali ed alle speculazioni finanziarie del mercato dello *shipping*, al gigantismo navale. Tali fenomeni, esogeni al sistema portuale pubblico nazionale, sono probabilmente anche la causa della difficoltà di individuare forme efficaci di regolazione del mercato basate sugli strumenti tradizionali dell'economia pubblica (tariffe regolate, concessioni, prezzi incentivanti, ecc.). I porti rappresentano un ottimo esempio di attività di cluster, dove un certo numero di attori, di diversa natura e dimensione, cooperano al fine di fornire servizi portuali integrati. Il crescente coinvolgimento delle imprese private nel modello *landlord* e la riduzione dell'impegno della Autorità portuale nelle operazioni di movimentazione di merci e passeggeri, limita la possibilità per l'Autorità di raccogliere informazioni dirette di mercato, riducendone la capacità di monitorare l'attività degli operatori privati e generando potenziali asimmetrie informative (Ferrari *et al.*, 2013).

In questi casi la letteratura propone modelli di asimmetrie informative quando l'impresa possiede molte più informazioni del regolatore ed è capace di adoperare queste informazioni per ottenerne dei vantaggi non perseguibili dall'autorità pubblica, cosicché si parla di *information rent*, ossia del mantenimento, da parte del monopolista, di una rendita non desiderabile a spese della collettività. La teoria economica ha cercato

di costruire dei modelli dinamici che disegnino regimi di regolamentazione incentivo-compatibili, ossia tali da spingere l'impresa regolamentata ad utilizzare il suo vantaggio informativo per scopi socialmente più desiderabili, piuttosto che per il proprio esclusivo profitto. In questi modelli, l'intervento dello Stato si delinea soprattutto tramite una regolazione "strutturale", ovvero nel delineare la struttura dei mercati ottimale piuttosto che la sola regolazione di prezzo ottimale, come nel caso della regolazione dell'accesso "al mercato" e "per il mercato"; vengono studiate infatti le conseguenze delle azioni di regolamentazione sotto i punti di vista dell'analisi "principale-agente" (Laffont, Tirole, 1993).

Ciò che appare sicuramente indispensabile è, pertanto, affrancare il sistema italiano dall'ambito localistico che caratterizza in molti casi le procedure essenziali che determinano azioni strategiche nei rapporti principale-agente del mercato marittimo-portuale, spostando le funzioni strategiche di ampio respiro in ambiti decisionali di dimensioni geografiche ed economiche maggiori (rapporti tra Stato/Autorità portuale e grandi operatori pubblici e/o privati) mentre, a livello locale, dovrebbero permanere le funzioni più vicine al contesto di riferimento che influenzano le azioni operative degli agenti economici del mercato. Si tratta pertanto di una radicale riorganizzazione e riattribuzione di funzioni con momenti di condivisione e coordinamento delle scelte da parte dei diversi agenti finalizzati al raggiungimento di reciproci interessi economici. A tal proposito andrebbero studiate le misure più opportune per "auto-regolare" tali processi, prime tra tutte la programmazione e l'assegnazione di risorse finanziarie nazionali e comunitarie. Si può bene ipotizzare la nascita di un nuovo modello di *governance* funzionale che preveda forme di incentivazione alla cooperazione ed al partenariato tra porti per lo svolgimento di:

1 – funzioni "decentralizzate" di promozione e programmazione dell'attività operativa economico-portuale, orientate alla concentrazione/associazione orizzontale e verticale tra imprese della filiera della movimentazione merci e passeggeri via mare (cluster decentrato del singolo porto o di più porti associati su base volontaria), perseguendo maggiori economie di scopo territoriali e di differenziazione/specializzazione produttiva. Tali funzioni potrebbero riguardare le attività di: marketing e promozione, ricerca e sviluppo, formazione professionale, servizi portuali integrati, partecipazione alla *port community*, accordi con distretti industriali e sistemi produttivi e distributivi, sistemi di gestione e controllo della sicurezza;

2 – funzioni "centralizzate" di sviluppo, coordinamento, regolazione e promozione dei traffici, nonché di promozione della concentrazione/associazione orizzontale e verticale tra imprese della filiera della movimentazione merci e passeggeri via mare a livello centralizzato (*cluster* centralizzato sul modello dell'Autorità di sistema portuale di rilevanza europea - APE - con coordinamento nazionale), perseguendo maggiori economie di scala, di densità di rete e d'uso della capacità in molti casi sottoutilizzata anche in ottica intermodale. Tali funzioni dovrebbero riguardare le attività da svolgere a livello di sistema logistico più vasto quali: le relazioni con le grandi compagnie di navigazione e con i grandi terminalisti globali, il coordinamento per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture portuali maggiori e delle opere di escavo e dragaggio dei fondali, la realizzazione dei raccordi ferroviari con i porti e l'integrazione intermodale tra *inland* e *maritime terminal*, la realizzazione di centri logistici retroportuali, l'istituzione di zone economiche speciali.

Un tale modello potrebbe essere anche indipendente dal numero effettivo di Autorità portuali esistenti, in quanto si tratterebbe di ridefinirne le competenze in termini di

funzioni, prevedendo che quelle di maggiore scala siano definite in un ambito più vasto dalle dimensioni di un reale “sistema multi porto” con coordinamento nazionale da parte dello Stato direttamente (Ministero) o, meglio ancora, attraverso un'Autorità nazionale indipendente, come l'Authority dei Trasporti competente anche per il settore portuale (anche se al momento non sono state definite attribuzioni specifiche in tale ambito, né introdotte modifiche all'attuale disciplina del settore portuale).

È evidente che l'individuazione di un sistema portuale e logistico debba essere fondata su basi scientifiche ed empiriche legate agli specifici mercati che caratterizzano le attività multi servizi dei porti e non certamente soltanto in base a criteri prettamente geografici o, ancor peggio, amministrativo-burocratici. Metodologie con ricorso ad indici di specializzazione, di concentrazione, di competitività, di esportazione marittima, di qualità infrastrutturale, di *market share*, di connettività, di *performance* portuale (Fig. 1), largamente usati in studi internazionali per la definizione di cluster nazionali ed europei, dovrebbero rappresentare i criteri principali di riferimento in tali contesti regolamentativi e di *policy* dei mercati marittimi (Wijnolst, 2006; EC, 2009, World Bank, 2007).

Operating Measures	
Average ship turn around time	Total hours vessels stay in port (buoy-to-buoy time) divided by total number of vessels.
Average waiting rate	Total hours vessels wait for a berth (buoy-to-berth time) divided by total time at berth.
Gross berth productivity	Number of container moves or tons of cargo (for breakbulk and bulk cargoes) divided by the vessel's total time at berth measured from first line to last line.
Berth occupancy rate	Total time of vessels at berth, divided by total berth hours available.
Working time over time at berth	Total time of vessels being serviced at berth divided by total hours at berth. Reasons for non-working time may include labor agreements and work rules, rain, strikes, equipment failure, port operating schedules, and holidays.
Cargo dwell time	Cargo tons times days in port from time of unloading until the cargo exits the port, divided by cargo tons.
Ship productivity indicator	Total number of moves (for containers) or tons handled (for breakbulk and bulk cargoes) divided by total hours in port.
Tons per gang-hour	Total tonnage handled divided by total number of gang-hours worked.
TEUs per crane-hour	Total number of TEUs handled divided by total number of crane-hours worked.
Tons per ship-day	Total tonnage of cargo handled divided by total number of vessel days in port.
Financial Measures	
Operating surplus per ton handled	Net operating income from port operations divided by total tonnage of cargo handled.
Charge per TEU	Total charges for container handling divided by total TEUs handled.
Collected charges per billed charges	Total collected charges as a percent of accounts billed (with 30-day lag).

Figura 1: Indicatori di port performance.

Fonte: World Bank, 2007.

È facile immaginare per l'Italia un numero limitato di sistemi portuali per la gestione dei grandi flussi di traffico internazionale, individuando per gli altri porti la vocazione

più efficiente in relazione alle caratteristiche strutturali del singolo scalo e alle specificità del territorio produttivo e logistico locale. Sistemi portuali regionali o di area (*multi port gateway region*), con particolare riferimento a quelli localizzati in corrispondenza dei corridoi delle TEN-T avrebbero in tal modo maggiori chance di penetrazione dei mercati dell'Europa centrale e orientale. L'assunto fondamentale di un tale modello funzionale è che la geografia stessa del paese impedisce l'attrazione di grandi volumi di traffico da e per i porti italiani se non si dà vita a forme di coordinamento, non previste e in molti casi sfavorite, dall'attuale normativa, tra i 5 ambiti geografici terminali delle principali reti logistiche trans-europee: l'Alto Tirreno (porti liguri e Livorno), come terminali del Corridoio 6 Genova-Rotterdam, con biforcazione e collegamento diretto anche verso il Brennero (Corridoio 5); l'Alto Adriatico (da Ravenna a Trieste), terminale adriatico del Corridoio 3 e parte integrante del Corridoio 1 Baltico-Adriatico, oltre che terminale alto adriatico del Corridoio 5 Helsinki-La Valletta; i porti del basso Tirreno; i porti pugliesi, quali principali terminali italiani lungo il Corridoio Helsinki-La Valletta ed i porti siciliani. Per tali aree "multi porto" di rilevanza europea, dovrebbero essere superate le attuali barriere di ingresso al mercato favorendo l'accesso di grandi operatori internazionali dei settori dello *shipping* e della *logistics* detentori di potere di mercato e di traffico, che possano promuovere e giustificare economicamente grandi investimenti in "capitale logistico", cioè uno dei maggiori driver di crescita economica dei paesi (Chu, 2012).

6. Considerazioni conclusive

La creazione di ricchezza che un nodo logistico complesso, quale è il porto, riesce a garantire, dipende anche dalla qualità e dall'efficienza della regolazione pubblica e di tutti quei rapporti che vengono a svilupparsi tra il settore pubblico e quello privato.

Lo scarso livello di competitività del sistema portuale italiano non può, infatti, essere ridotto ad un problema di infrastrutture e di servizi logistici, ma va contestualizzato anche rispetto ad una cronica carenza di iniziativa imprenditoriale sia da parte pubblica che privata.

Ed è in questa ottica che il ruolo delle Autorità di gestione dei porti, di qualunque natura esse siano, pubblica, privata o mista, va evolvendosi di pari passo con le modifiche nelle strutture portuali verso modelli di diversificazione funzionale e nel grado di partecipazione alle attività economiche ad esso riferibili. Le loro funzioni principali che oramai si caratterizzano per un buon livello di efficacia, sono sempre più rivolte all'ottimizzazione dei processi e delle infrastrutture dei porti, alla promozione del porto quale nodo di un sistema efficiente di trasporto intermodale, allo sviluppo di reti con gli *inland terminal*, all'organizzazione e soluzione di problemi di prestazioni logistiche dei cluster di soggetti economici a vario titolo interessati. Tra le principali recenti tendenze evolutive del ruolo delle Autorità portuali si evidenzia, inoltre, la cooperazione tra porti al fine di sviluppare capacità congiunta e far fronte ai problemi di congestionamento o di non ottimale utilizzazione delle infrastrutture, nonché una sempre più evidente sensibilità ambientale nei confronti delle attività regolate e delle opere di potenziamento delle infrastrutture. Verso questa direzione appare orientata la recente riforma dell'organizzazione delle Autorità portuali italiane, conseguente al Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL).

Tuttavia, se da un lato si avverte l'importanza di una *governance* rinnovata che, nel prossimo futuro, riesca a garantire un recupero di efficienza della portualità nazionale

con indubbi benefici per l'intero sistema economico italiano, dall'altro si temono le difficoltà insite nelle procedure di accorpamento delle preesistenti Autorità. È indispensabile che il processo di riforma sia opportunamente veicolato allo scopo di evitare la compromissione dei risultati positivi conseguiti nei casi in cui il modello adottato ha garantito risultati soddisfacenti.

Riferimenti bibliografici

- AGCM - Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2015) Bollettino anno XXV n.43. Disponibile al sito www.agcm.it.
- Alesina, A., Spalante, E. (1997) "On the number and size of nations", *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1027-1056.
- Baccelli, O., Senn, L., (2008) "Prove tecniche di federalismo fiscale per le opere infrastrutturali in Italia. Il caso dei porti alla luce della più recente normativa". *Conoscenza, sviluppo umano, territorio*, XXIX Conferenza scientifica annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRE).
- Balaguer-Coll, M.T., Prior, D., Tortosa Ausina, E. (2010) "Decentralization and efficiency of local government", *Annals of Regional Science*, 45, 571-601.
- Banca Mondiale (2013) *Doing Business 2014 - Commercio Internazionale*, Washington.
- Button, K. (2000) Transport policy, in: El-Agra, A.M. (Ed.), *The European Union: Economics and Policies*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, pp. 195 – 220.
- Canavire-Bacarreza, G., Martinez-Vazquez, J. (2012) "Fiscal Decentralization and Economic Crisis". IEB's Report on Fiscal Federalism.
- Canning, P.E., Hellawell E.E., Hughes S.J., Gatersleben B.C.M, Fairhead C.J. (2010) "'Devolution' of transport powers to Local Government: Impacts of the 2004 Traffic Management Act in England", *Transport Policy*, 17, pp. 64-71.
- Chu, Z. (2012) "Logistics and economic growth: a panel data approach". *The Annals of Regional Science*, 49, pp. 87–102.
- Commission of the European Communities. (2007) Communication on a European Ports Policy, COM(2007)616. Brussels.
- de Monie, G. (2003) "Strategic vision of Shortsea Shipping in Europe". Presentation to Shortsea Conference, Brugge, Belgium (16th October 2003).
- Di Giacinto, V., Micucci, G., Montanaro P. (2011) "Coordinamento della spesa pubblica e spillover spaziali delle infrastrutture di trasporto: evidenze per l'Italia" - in: *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione* - Banca d'Italia.
- ESPO (2016) "Trends in EU ports governance", Bruxelles.
- European Commission (2001) *European transport policy for 2010: time to decide*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Communities – DG MARE (2009) *The role of Maritime Clusters to enhance the strength and development in maritime sectors*. Policy Research Corporation.
- Ferrari, C., Parola, F., Tei, A. (2015) "Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives", *Transport Policy*, 41, pp. 60–67.
- Freire, Seoane M.J, González Laxe F., Pais Montes, C., (2013) "Foreland determination for containership and general cargo ports in Europe (2007–2011)", *Journal of Transport Geography*, 30, pp. 56–67.

- Haynes, K.E., Gifford, J.L., Pelletiere, D. (2005) “Sustainable transportation institutions and regional evolution: Global and local perspectives”, *Journal of Transport Geography*, 13, pp. 207-221.
- Laffont, J.J., Tirole J. (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- Musso, E. (2006) “I Trasporti nella politica europea: obiettivi, risultati, limiti”, in Polidori G., Musso E., Marcucci E. (a cura di), *I Trasporti e l'Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Ollivier-Trigalo, M. (2009) “Politiques de transport : Où en sont les Régions? Actions, doctrines et institutionnalisation”, *Revue D'économie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 471-490.
- Pallis, A.A. (2002) *The Common EU Maritime Transport Policy: policy Europeanisation in the 1990s*, Avebury, UK: Aldershot: Ashgate.
- Prud'homme, R. (1994) “On the Dangers of Decentralization”, Policy Research Working Paper 1252, World Bank, Washington.
- Revelli, F. (2016) *L'autonomia tributaria dei comuni e la 'local tax'*, Centro Studi sul Federalismo.
- Seabright, P. (1996) “Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model”, *European Economic Review*, 40, pp. 61-89.
- Stough, R. R., Rietveld, P. (1997) “Institutional issues in transport systems”, *Journal of Transport Geography*, 3, pp. 207-214.
- Taylor, B.D., Schweitzer, L. (2005) “Assessing the experience of mandated collaborative inter-jurisdictional transport planning in the United States”, *Transport Policy*, 12, pp. 500-511.
- Tiebout, C. M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Vezzoso, G. (2014) “Politica portuale europea e riforma dei porti in Italia”, *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Vol. XII, pp. 235-272.
- Wijnolst, N. (2006) *Dynamic European Maritime Clusters*, Published by IOS Press Under the Imprint Delft University Press.
- Wilmsmeier, G., Hoffmann, J. and Sanchez, R.J. (2006) “The impact of port characteristics on international maritime transport costs”, *Research in Transportation Economics*, 16, pp. 117-140.
- World Bank (2007) *Port reform toolkit, port regulation module*, Washington, DC, USA.