

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche
n. 2/2012, pp. 163-193

Il porto di Napoli e la politica di riforma Attori, logiche di azione ed esiti*

Paola De Vivo

The Port of Naples and Policy Reform. Actors, Logics of Action and Outcomes

The debate on the state of liberalization and privatization has further flourished during the recent financial crises, when the negative performance of the Italian economy leads to reflect on the necessity of reforms in certain strategic sectors for the market. The paper addresses the issue of the Italian port reform and, through the analysis of the results produced by a research on its implementation, shows the difficulties and opportunities that arise in a specific context. The focus is on the role of the private and public actors in building a new model of territorial governance. Specifically, the attention is on a group of private actors who already have economic interests in the Neapolitan port and on the ways they attempt to counteract the aim of the reform – the liberalization – to avoid the entrance of new players in the competition for the management of public services.

Keywords: Liberalization; Reform; Local governance.

1. Il problema

Il dibattito sulle liberalizzazioni e sulle privatizzazioni in Italia è quanto mai acceso. Nella vasta letteratura dedicata all'analisi del tema, il filo comune che emerge tra i diversi approcci interpretativi riguarda il rapporto che esso intrattiene con il ritardo, o con il declino, dell'economia italiana (Boeri *et al.* 2005). Le principali argomentazioni che si rintracciano investono ora le cause delle mancate liberalizzazioni, ora i percorsi legislativi, procedurali e attuativi di quelle che si tentano di avviare, ora gli esiti ottenuti da quelle già avvenute in alcuni settori strategici quali le telecomunicazioni, l'energia elet-

* *L'autrice desidera ringraziare i due referees anonimi per i loro preziosi commenti al testo.*

trica, il gas, i trasporti; ci si interroga cioè su quanto esse abbiano favorito meccanismi di concorrenza nei mercati e sugli effetti che ciò ha comportato nei termini di una riduzione dei prezzi per gli utenti. Al di là delle diverse valutazioni sui processi in corso, il dato condiviso rimane quello dell'esistenza di un'eccessiva regolazione dei mercati dovuta alle riforme incompiute, o rimandate, nel mercato del lavoro, dei beni e dei capitali (Boeri e Garibaldi 2011; Nannicini 2011; Nuzzi 2007; Pacifico 2007).

In Italia, anche la ridefinizione della regolamentazione del sistema dei trasporti portuali si inquadra nella questione della liberalizzazione e della privatizzazione dei grandi servizi di pubblica utilità. Essa origina, peraltro, dalle prescrizioni comunitarie che sanciscono l'apertura di mercati storicamente caratterizzati dalla persistente vigenza di diritti speciali ed esclusivi tipici delle imprese pubbliche titolari della loro gestione. Alla luce di ciò, nelle pagine che seguono si discuterà del processo di riforma della politica portuale italiana¹ osservandolo nel caso specifico del Porto di Napoli. Il problema di fondo da analizzare è come si producono le scelte collettive e quali conseguenze esse generano sulla politica considerata. La conclusione cui si è giunti è che l'obiettivo principale della riforma – la liberalizzazione delle attività portuali – ha finito per generare in quel contesto degli esiti inattesi e per certi versi contraddittori. Mentre si verifica una loro ulteriore concentrazione tra pochi attori privati, che già in precedenza operavano nel Porto, si rileva che attraverso l'attuazione della riforma si è riusciti comunque a ridurre la totale resistenza che tali attori inizialmente opponevano all'ingresso di imprese concorrenti. Dalla stessa riforma, poi, sono scaturiti altri benefici apprezzabili quali la modernizzazione delle infrastrutture portuali e un aumento dell'offerta di servizi che sono andati a vantaggio degli interessi della collettività. In questo *trade-off* tra interesse individuale e collettivo² la domanda principale intorno a cui ruota l'analisi riguarda l'incidenza di particolari attori-chiave nell'imprimere, attraverso le proprie scelte decisionali, di volta in volta e intenzionalmen-

¹ La legge 84/94 di «Riordino della legislazione in materia portuale» ha la finalità di «disciplinare l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti, dettando contestualmente i principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, nonché all'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti» (art. 1).

² Le caratteristiche e il ruolo dei gruppi di interesse nelle politiche pubbliche sono stati di recente oggetto di rinnovata attenzione scientifica, dopo circa un quindicennio di offuscamento da parte della letteratura politologica (Lizzi 2011).

te, una determinata direzione al percorso di attuazione della riforma e, di conseguenza, ai suoi esiti. La rilettura degli eventi salienti da cui è stata caratterizzata la politica in esame muove da un interrogativo che sovente è emerso nella letteratura, ovvero quali sono gli attori che fanno le politiche pubbliche e chi svolge un ruolo determinante nell'influenzare i processi decisionali e i percorsi di attuazione aventi una rilevanza nella ricerca di soluzioni a problemi collettivi (Capano 1996, 2009; Regonini 2001). La comprensione degli esiti di tali politiche può perciò essere ricondotta alle strategie d'azione che gli attori in esse coinvolti pongono in essere in relazione agli interessi che quelle politiche mettono in gioco e alle motivazioni che li accompagnano. Ciò che rimane però da dimostrare è come strategie, interessi e motivazioni si rapportino al contesto e alla situazione in cui gli stessi attori sono collocati, attraverso l'interpretazione di senso che danno alle regole – formali e informali – che governano il loro campo di azione. L'osservare una determinata politica da questa prospettiva analitica rinvia ad altre implicazioni collegate ai profondi cambiamenti che hanno riguardato l'amministrazione pubblica, con il passaggio da forme di coordinamento centralizzate nell'intervento a forme organizzative ibride e complesse (Capano e Lippi 2010; Donolo 2006). La ridefinizione dell'azione pubblica verso forme di governance allargata, caratterizzate da una maggiore flessibilità, imprevedibilità e incertezza, può cioè accrescere i margini di azione e il livello di discrezionalità nell'attività amministrativa di determinati soggetti, dotati di specifiche risorse personali e relazionali, durante i percorsi di attuazione delle politiche. Si tratta di emergenti dinamiche istituzionali che finiscono per generare forme di organizzazione dell'attività amministrativa inedite e autocentrate (Cooper e Brady 1981; De Vivo 2004; Doig e Hardgrove 1987; Sinclair 1999; Vecchio 2003). Si fa strada in tal modo un differente modello di regolazione che riproblematizza il tema dei meccanismi di connessione tra i vari livelli istituzionali, pubblici e privati, e quello degli strumenti necessari per incentivarli (Bifulco e de Leonardis 2006; De Vivo 2006; Le Galès 2011; Mayntz 1999), ponendo però l'accento su «chi» diviene l'artefice dei processi di integrazione e, soprattutto, su «che cosa» ciò comporta per gli altri attori implicati.

2. La riforma, la scelta del caso e degli attori

La riforma rappresenta un'importante occasione per la riqualificazione e modernizzazione del porto di Napoli, che era contrassegnato

da numerose criticità gestionali e infrastrutturali (es: debolezza dei sistemi di controllo sulle merci in entrata e uscita; stallo degli investimenti pubblici e privati, e, per ultimo, commissariamento dell'ente per motivi di dissesto finanziario). Una serie di ostacoli, tuttavia, si sono manifestati durante il suo incedere. Oltre al rimando ai regolamenti di attuazione, vi è sin dall'inizio da risolvere il problema della dotazione di risorse finanziarie necessarie a far fronte agli investimenti per le iniziative infrastrutturali previste dalla riforma. A ciò si sofferisce dopo circa quattro anni con la legge 413 del 1998 per il «Rifinanziamento di interventi per la cantieristica ed armatoriale ed attuazione della normativa comunitaria di settore». Una legge che completa, sul versante finanziario, l'impegnativo disegno di innovazione istituzionale intrapreso con la riforma portuale, ed è anzi parte integrante della costellazione normativa nazionale e comunitaria che, a partire dagli anni Novanta, ha reso più competitivi i porti italiani.

Con l'obiettivo di delimitare e porre sotto osservazione alcune delle variabili che entrano in gioco nel progetto di riforma, e per permettere lo svolgimento del lavoro empirico con un adeguato livello di approfondimento, si è preferito focalizzare l'attenzione solo su tale legge. Sotto il profilo metodologico, oltre ad utilizzare fonti statistiche, giornalistiche e documenti normativi, sono state realizzate 22 interviste in profondità³. Detto ciò, è bene rimarcare da quali motivazioni è scaturita la scelta di approfondire il percorso di attuazione di un singolo segmento di *policy*.

In primo luogo, la legge 413/98 rappresenta un tassello di una politica molto più ampia, ambiziosa e complessa, governata da differenti livelli amministrativi (europeo, nazionale, locale), che tenta di integrare, attraverso un approccio strategico, obiettivi, risorse e azioni con il fine di riqualificare i trasporti marittimi. In secondo luogo, questo intervento normativo ha consentito di realizzare importanti opere pubbliche, attraverso i finanziamenti concessi in un arco temporale accettabile: le infrastrutture progettate sono state tutte completate e rese fruibili in meno di sei anni (i primi lavori sono iniziati alla fine del 2001 e gli ultimi sono stati conclusi nel 2006). In terzo luogo, si è constatato che la politica di riforma portuale, anche grazie all'opera di riqualificazione di alcune aree del porto avvenuta attraverso la legge 413/98, confrontata con i risultati poco soddisfacenti ottenuti nello stesso periodo da altre politiche per la città, è una delle poche eccezioni che ha contribuito a smuovere Napoli da

³ Si è trattato in particolare: dei due presidenti, di dirigenti e funzionari dell'autorità portuale, di esponenti di vertice delle parti sociali e degli enti locali, di concessionari, di dirigenti del Ministero dei Trasporti e della regione.

una sorta di torpore progettuale e di immobilismo amministrativo (De Vivo 2007). A sostegno di quanto affermato, vi sono alcuni dati che dimostrano come la performance dello scalo sia migliorata dopo la prima metà degli anni Novanta, quando il porto di Napoli si è contraddistinto per un positivo andamento economico e finanziario. Esso è riuscito a mantenere una costante crescita del tasso occupazionale⁴ e, tra il 2000 e il 2006, ha registrato un aumento dell'utile del 40%.

I progressi compiuti in questi anni sono avvenuti sostanzialmente sotto la guida di due attori, che hanno ricoperto entrambi la carica di presidente dell'autorità di gestione del porto di Napoli. Per questo motivo si è deciso di analizzare la loro attività istituzionale muovendo da due considerazioni. La prima, in parte scontata, deriva dal loro insediamento al vertice della struttura portuale e dal fatto che ciò offre maggiori margini di azione sul versante decisionale e gestionale, in virtù di quanto la normativa prescrive. La seconda è che effettivamente, come si dirà nel proseguimento, essi hanno esercitato una funzione di traino nell'innescare e nella prosecuzione del progetto di riforma.

Nel concreto, ai fini di una semplificazione espositiva, si è scelto di prendere come riferimento temporale i tre mandati presidenziali successivi alla promulgazione della legge di riforma: il primo dal 1996 al 2000; il secondo dal 2000 al 2004; il terzo dal 2004 al 2008. La distinzione tra le tre fasi consente di ridurre, almeno sul piano analitico, la complessità del caso. Come si vedrà, infatti, l'agire dei due attori individuati sarà influenzato da diversi fattori, di natura esogena ed endogena, ed essi di volta in volta vedranno subentrare nel loro campo di azione altri soggetti con cui dovranno necessariamente rapportarsi. Per la componente privata, si tratta degli armatori, dei concessionari, di una società di consulenza e delle imprese che appaltano i lavori. Per il pubblico, entrano in gioco gli enti locali (regione, provincia, comune), l'amministrazione centrale attraverso i Ministeri competenti e la dirigenza dell'autorità di gestione. Infine, per le parti sociali si segnala il ruolo dei sindacati e delle associazioni di categoria.

⁴ Gli occupati diretti generati dalle imprese concessionarie sono 5.000 unità, quelli indiretti 15.000 (cfr. Censis per la Fondazione del Mare 2006, 14-15).

3. Lo scenario: la modernizzazione dei porti italiani in Europa e in Italia

Quando la riforma portuale fu introdotta in Italia, significativi mutamenti avevano già investito l'economia mondiale e, per governarli, l'Unione Europea aveva adottato precisi indirizzi politici. Negli anni Novanta, il ritorno all'economia di mercato nei paesi dell'Est Europa e la crescita delle economie asiatiche imprimono una spinta notevole all'aumento dell'interscambio mondiale e richiedono un rimodellamento dell'offerta di politiche infrastrutturali. Lo sviluppo delle aree portuali diventa così cruciale e strategico nelle politiche europee. La persistenza nel continente di un divario logistico che colpisce prevalentemente le regioni del Sud impone di affrontare la questione del come rilanciare le loro economie, posto che esse, pur essendo eccellentemente collocate dal punto di vista geografico, non riescono a sfruttare pienamente questa rendita di posizione. Come per altre importanti aree di *policy*, l'Unione Europea si adopera per dar vita ad un progetto politico ed economico volto a rafforzare, attraverso le politiche portuali, gli scambi internazionali. Gli indirizzi prescelti si fondano sulla convinzione di dover agevolare le connessioni nei trasporti tra i territori europei, per contribuire allo sviluppo di un'ampia area commerciale, potenzialmente in grado di competere con i colossi asiatici. In questo quadro, il Mediterraneo italiano appare molto più competitivo rispetto a qualsiasi altra area europea⁵. L'influenza dell'Unione Europea nella determinazione dei contenuti da inserire nell'agenda dei governi nazionali cresce progressivamente e, soprattutto, ampliandosi la platea degli attori e le sedi dei processi decisionali coinvolti, aumenta la necessità di un coordinamento attivo e di una capacità integrativa tra i diversi ambiti delle politiche e i livelli istituzionali. L'importanza della disciplina comunitaria in materia di concorrenza e l'intervento degli organi di governo della Comunità sono alla base della privatizzazione dei servizi resi dalle imprese nell'ambito portuale italiano. La Commissione incentiva la modifica delle leggi e dei regolamenti marittimi che tendono a riconoscere carattere pubblico al territorio e agli insediamenti dei porti (demanio marittimo) e alle attività im-

⁵ Da qui il rilievo assunto nel progetto dalle aree portuali. L'idea è di farne ponti di collegamento utilizzabili per raggiungere le sponde del Mediterraneo del Sud e il cuore dell'Europa (il Nord) mediante la costruzione delle «autostrade del mare», come sostenuto dalla Commissione nel Libro Bianco sulla politica europea dei trasporti (2001).

prenditoriali su di esso esercitate (Caruso e Scaglione 2002).

In breve, nell'ambito di quanto sinora descritto in merito alla situazione internazionale, anche in Italia, si avverte il problema di dover modernizzare le strutture portuali. In particolare, sono i porti del Mezzogiorno a essere contraddistinti da specifiche criticità. Pur essendo utilmente posizionati sotto il profilo geografico, essi soffrono di alcune debolezze strutturali che ne limitano le potenzialità⁶. Allo stesso porto di Napoli non basta godere di una buona posizione geografica – una dotazione naturale – per la crescita del commercio mondiale le compagnie di navigazione hanno bisogno di spazi, per sostenere il carico e il trasporto delle merci, e di un costo dei servizi offerti maggiormente competitivo⁷.

4. La ridefinizione delle regole: la riforma portuale

I contenuti della riforma portuale risentono degli influssi della corrente del *New Public Management*. Sulla scia dei processi di liberalizzazione e privatizzazione provenienti dai paesi anglosassoni, la ventata di cambiamento che emerge si fonda su una precisa rappresentazione del problema: per rimediare all'inefficienza dello stato – ai suoi «fallimenti» – bisogna confidare nell'adozione di principi di mercato da parte del sistema pubblico. «Mercatizzazione» e managerialismo (Cerase 2006) si diffondono come una moda (Czarniaskwa e Joerges 1995a e b) che contagia anche l'Italia, dove si assiste ai primi tentativi di riforma della pubblica amministrazione (Avolio 2006; Cerase 1999; d'Albergo e Vaselli 1997; Meneguzzo 2001; Reborà 1999).

I lineamenti generali della legge di riforma si incardinano principalmente intorno alle seguenti innovazioni: 1) l'istituzione delle autorità portuali; 2) una nuova disciplina in materia di classificazione dei porti e di programmazione delle opere portuali; 3) l'affermazione del principio di separazione tra i compiti di amministrazione, affidati

⁶ Essi manifestano una cronica carenza di magazzini dove stoccare le merci e la loro attività è centrata per la maggior parte sul cabotaggio interno e è prevalentemente orientata al traffico dei passeggeri.

⁷ Per queste ragioni le compagnie di navigazione che gestiscono una parte rilevante del traffico merci preferiscono rivolgersi principalmente ai porti di Singapore, Shanghai, Hong Kong per l'Asia e a Rotterdam, Amburgo, Anversa per l'Europa.

alle autorità portuali, e i compiti di gestione imprenditoriale, riservati alle imprese private (la liberalizzazione); 4) una revisione del regime di accesso al mercato delle operazioni portuali; 5) la soppressione della riserva del lavoro portuale e la conseguente trasformazione delle compagnie e degli enti in imprese societarie di diritto privato, destinate ad agire in regime di concorrenza. Inoltre, la legge di riforma introduce due innovazioni organizzative: la contrattualizzazione assimilata al settore privato dei dipendenti dell'autorità portuale e uno strumento di governo dell'area e dei servizi portuali basati su una pianificazione triennale delle attività e delle risorse (Romagnoli 2003).

Le ragioni che dettano la necessità di una riforma in materia, nel 1994, si individuano nel fatto che precedentemente la disciplina dei porti italiani era regolata dalle disposizioni del Codice della Navigazione e del Regolamento per la Navigazione Marittima, che affidavano alle cosiddette autorità Marittime le funzioni di gestione e amministrazione dei porti. Nel caso di porti di dimensioni notevoli o di rilevanza nazionale, però, tale modello di gestione subiva delle modifiche e apposite leggi speciali disponevano l'istituzione di soggetti gestori definiti «enti portuali». La costituzione di tali enti avviava un processo di decentramento dei compiti di governo e di gestione precedentemente accentrati dallo stato verso un'agenzia pubblica periferica, rispondendo alla necessità di concentrare funzioni e attività precedentemente disperse e frammentate tra più amministrazioni statali. Occorreva ridefinire la gestione del porto, affidando la stessa a un unico soggetto pubblico, che avrebbe dovuto svolgere territorialmente compiti imprenditoriali (di gestione o erogazione di servizi), funzioni di governo dell'economia nonché di vigilanza, amministrazione e controllo del territorio. Esso si sostituiva allo stato nella cura degli interessi pubblici locali attinenti alla navigazione, con particolare riguardo allo sviluppo dei traffici portuali e alla relativa offerta di servizi (Longobardi 1997). Alcuni enti portuali avevano però derogato alla disciplina dettata dal Codice e avevano affidato le operazioni portuali in concessione a imprese private. Così, mentre alcuni porti gestivano direttamente determinati servizi che acquisivano in tal modo natura pubblica, altri avevano optato per il regime di concessione. Ai fini delle implicazioni che ciò ha per la riforma, entrambe le modalità finivano per comportare delle forme di alterazione del libero mercato. In un caso, vi era una commistione delle attività di gestione e regolazione da parte pubblica che limitava le opportunità di accesso ai privati e, nell'altro, le imprese concessionarie finivano per godere nei fatti di un vantaggio competitivo all'interno del porto.

Infine, per quanto riguarda il modello di regolazione delle politiche pubbliche in materia portuale, ci si trovava in presenza di una forma idealtipica di management di tipo amministrativo. I processi di governo avvenivano attraverso l'interazione tra attori pubblici – l'ente portuale e le burocrazie centrali – con relazioni di tipo gerarchico e obiettivi settoriali, individuati all'interno degli uffici di volta in volta coinvolti nella realizzazione degli interventi.

Frammentazione delle competenze, deresponsabilizzazione e mancanza di una concorrenza tra gli operatori finiscono per diventare, contrariamente all'intenzionalità del legislatore, le principali criticità che originano dall'istituzione degli enti portuali. In primo luogo, la contitolarità di poteri di regolazione e di gestione era interpretata come causa di un forte conflitto di interessi che andava a svantaggio della valorizzazione delle attività economiche portuali. Uguale valutazione veniva data a proposito dell'assenza di una pluralità di attori privati nell'esercizio delle attività portuali che rendeva impraticabile il gioco della concorrenza e, di conseguenza, un orientamento volto all'efficienza e alla produttività. Tutto ciò, secondo la dottrina giuridica, si poneva in forte contrasto con alcune norme di diritto comunitario⁸ poste a tutela invece della libera iniziativa economica privata.

Nella situazione che si era generata, una possibilità di cambiamento trova espressione nei contenuti della riforma, che avrebbero dovuto dare avvio alla liberalizzazione del mercato e alla concorrenza tra i porti italiani. Il cammino verso una ridefinizione del rapporto tra pubblico e privato era così tracciato.

5. La prima fase (1996-2000): la presidenza dell'autorità portuale

La modificazione delle regole di governo dei porti italiani ha dei riflessi significativi sullo scalo napoletano, un porto centrale nella storia dei traffici delle merci e dei passeggeri a livello nazionale e internazionale.

L'istituzione dell'autorità portuale, un organismo che nasce in attuazione della nuova normativa, segna la fine del commissariamento del Consorzio Autonomo Napoletano (l'ente portuale); in questa fase di rottura degli equilibri economici e sociali discesi dagli assetti precedenti, avanzano sulla scena attuativa gli attori privati più sensi-

⁸ La Corte di Giustizia Europea nel 1991 intervenne con una sentenza sul porto di Genova che ha dato il via a un progressivo processo di liberalizzazione delle attività portuali.

bili ai riflessi della riforma (armatori e concessionari) e cresce il ruolo dei governi locali, dei sindacati e della camera di commercio nelle decisioni territoriali. La creazione dell'autorità, per le competenze che le sono attribuite, finisce per incidere su sedimentazioni culturali retaggio di un lungo periodo di amministrazione «in proprio», con la stessa burocrazia centrale che aveva allentato nel tempo il suo controllo. Il cambiamento che il processo di riforma intende promuovere sarà perciò inizialmente avversato soprattutto dai concessionari e dagli armatori del demanio portuale, gli attori locali più interessati a mantenere lo *status quo*. Per questi ultimi si tratta di una difesa consapevole – di una strategia razionale dal loro punto di vista – poiché la modificazione delle norme di regolamentazione verso forme di liberalizzazione dei servizi e delle attività, permettendo l'accesso di nuovi attori (loro concorrenti) nelle decisioni cruciali per la vita del porto, può rappresentare una minaccia per la perdita di influenza nel porto e per la posizione di mercato in precedenza conquistata⁹. Lo svolgersi della vita portuale è scandito da forme di regolazione tacite, da accordi informali e consuetudini formati nel corso del tempo. L'equilibrio raggiunto è dipeso proprio dall'accettazione condivisa che i traffici portuali siano di «proprietà» – la definizione è di un intervistato – di pochi soggetti, che danno lavoro, che smistano merci, che sostengono il turismo in una città scarsamente sviluppata sotto il profilo economico. I dispositivi di controllo delle attività portuali, comunque presenti e gestiti dalle istituzioni competenti, come la guardia di finanza e la polizia portuale, non sempre riescono a raggiungere gli obiettivi prefissati¹⁰. L'introduzione della riforma è perciò il tentativo di scardinare un sistema di governo delle attività pubbliche fondato essenzialmente sul predominio di poche imprese, che nel tempo hanno consolidato i propri interessi grazie al potere economico e agli appoggi politici di cui disponevano. Anche di fronte ad una situazione diventata fallimentare, a causa dell'incapacità di governare i cambiamenti che sopraggiungevano, armatori e conces-

⁹ Occorre rilevare che le loro concessioni hanno una durata lunghissima, a volte superano i trent'anni, essendo state le stesse aziende più volte autorizzate a proseguire durante i rinnovi periodici previsti.

¹⁰ Esula dal lavoro esposto l'analisi della presenza dei traffici illegali nel porto. Ma essi sono una componente rilevante degli scambi commerciali e hanno dato vita ad un sistema di relazione tra gli attori capaci di governare un mondo parallelo, come documentato da numerose inchieste scientifiche, giornalistiche e giudiziarie (tra queste, cfr. «Gomorra», Saviano 2006). Si stima che nel 2006 la merce sequestrata nel porto di Napoli abbia superato le 460.000 unità di prodotto e ben il 93% di queste sono riconducibili a una provenienza cinese (si tratta di giocattoli, scarpe e capi di abbigliamento; D'Alessandro, 2009).

sionari si dimostravano però refrattari ad accettare i principi di mercato e la competizione dettata dalla concorrenza.

Un segnale visibile delle dinamiche che iniziano a generarsi territorialmente è dato dalle vicende inerenti l'incarico della prima presidenza¹¹ dell'autorità portuale. Per comprendere quale sia la posta in gioco, occorre richiamare due contenuti sostanziali che la legge di riforma valorizza: la competenza professionale che avrebbe dovuto fare da argine all'ingerenza della politica e la responsabilità nell'espletamento dei compiti amministrativi assegnati a chi avrebbe guidato la nuova struttura. L'art. 8, a tale proposito, fa riferimento al possesso di specifici requisiti, come un'esperienza di «massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia e dei trasporti e portuale». Le attribuzioni che la legge prescrive per il presidente sono ampie e diversificate e gli concedono un significativo potere sugli aspetti giudicati più sensibili dagli armatori e dai concessionari in merito al processo di liberalizzazione. Egli può adottare provvedimenti costitutivi, modificativi o di estinzione di diritti – quali il rilascio delle concessioni o delle autorizzazioni – e fissa i canoni per l'utilizzo del bene demaniale. Come si può notare, il potere amministrativo che gli deriva dall'esercizio delle sue competenze è cruciale per la riproduzione della vita portuale ed è questo il motivo per cui armatori e concessionari diventano particolarmente vigili sulla scelta del soggetto che andrà a ricoprire il ruolo di vertice. È a loro chiaro che, sebbene siano previsti dei meccanismi di controllo e di vigilanza da parte di altri organismi e soggetti¹², l'operato del presidente gode di un certo grado di discrezionalità e può incidere enormemente nelle scelte decisionali e operative.

Gli attori locali, alla luce della nuova situazione che si profila, si compattano intorno ad una potente ed estesa famiglia di armatori napoletani¹³, i Lauro, cercando in essa un fattore di continuità tale da esercitare delle pressioni sulle associazioni di categoria portuali affinché la presidenza sia attribuita ad un suo membro. Una storia,

¹¹ La procedura è disciplinata dall'art. 8 della legge 84/94, che al comma 1 prevede che il presidente sia nominato, previa intesa con la regione interessata, con decreto del ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuali designati rispettivamente dalla provincia, dai comuni, e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

¹² Per esempio, del comitato portuale e del segretario generale.

¹³ Per una ricostruzione storica dell'ascesa e del declino dell'impero finanziario e politico di Achille Lauro e di come le sue vicende personali e familiari si intrecciano con quelle della città, cfr. Allum 1979.

quella legata alla nomina del primo presidente in verità molto complessa, scandita da tanti ritardi e da delicati rapporti di potere che intercorrono tra governo centrale e locale.

I molteplici interessi in gioco cominciano a manifestarsi nelle vicende legate alle votazioni. Alcune proposte di candidatura sono respinte per ben tre volte, con la conseguenza che il conflitto che si genera dilata i tempi della scelta da compiere e lascia scoperta una casella fondamentale, utile a rilanciare le attività marittime della città. La ragione per cui si indugia, al di là delle caratteristiche professionali e personali di ciascun candidato, si individua nella scarsa fiducia che contraddistingue i rapporti esistenti tra gli attori locali, i quali finiscono con l'identificare le designazioni per la nomina con i blocchi di potere cui potrebbero essere collegate (si tratti degli armatori del porto, oppure di determinati partiti, o, ancora, di specifiche organizzazioni sindacali). A loro volta, i candidati coinvolti si attivano per ottenere un sostegno nelle loro reti di appartenenza. La gestione delle relazioni familiari, politiche e sindacali di cui essi dispongono, l'esperienza e la competenza professionale che mettono in campo e la stessa reputazione di cui godono nel contesto locale, potrebbero divenire cruciali per la conquista della carica.

La componente politica ha, per esempio, una sua rilevanza nell'affidamento dell'incarico sul piano nazionale e locale. La legge di riforma si presta a diverse interpretazioni sul ruolo riconosciuto nella procedura di nomina al ministro dei trasporti e della navigazione. La normativa prevede che egli possa respingere la prima terna di nominativi proposta dagli attori territoriali, richiedendo, con atto motivato, una seconda terna. Nella prassi, tuttavia, le istituzioni locali preferiscono accordarsi su un unico nominativo, nella convinzione che ciò possa ridurre i margini di scelta che spettano al Ministro¹⁴ (Taccogna 2000; Vermiglio 2002). Si tratta di una strategia volta a creare le precondizioni per influenzare la decisione finale, dimostrando come la ridefinizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali avvenga in quel periodo attraverso strappi, fratture e tensioni che si generano tra il governo centrale e gli enti territoriali.

D'altronde, i primi tentativi di trovare localmente un accordo unitario sulle diverse candidature proposte si infransero contro un muro di diffidenza reciproca. Come si è detto, per tre volte si cercò

¹⁴ «[...] Deve, infatti, osservarsi come nella prassi, si sia manifestata di recente la tendenza degli organismi locali a sottoporre al ministro e al presidente della giunta regionale non una terna di nominativi tra cui potere effettuare una selezione previo concerto tra i due enti indicati, ma l'indicazione di un unico nominativo già localmente prescelto» (Romagnoli 2003, 38).

di far convergere su un unico candidato le designazioni proposte, senza però riuscire a convincere gli schieramenti votanti. Da una parte, i portuali e i rappresentanti del governo regionale, di centro-destra¹⁵, che volevano eleggere un soggetto che conoscesse bene la loro realtà, i loro interessi e che avesse buone relazioni con i sindacati e, più in generale, con le associazioni di categoria. In pratica, si trattava del profilo di Lauro. Dall'altra, gli esponenti del governo cittadino che rispondevano delle loro azioni ai partiti politici di riferimento e che si mobilitarono al fine di conquistare e occupare posizioni di potere in settori pubblici ritenuti strategici per l'economia cittadina, e che erano quindi alla ricerca di proprio un candidato.

Quando si giunse finalmente a un accordo su una prima designazione da sottoporre al Ministro, essa fu respinta da quest'ultimo perché le commissioni parlamentari avevano dato parere discordante e divenne così oggetto di un ricorso al Tar¹⁶. Il candidato escluso, un militante del centro-destra che godeva di buoni rapporti con il presidente del governo regionale, sostenne che la sua corsa alla presidenza fu bloccata da motivazioni politiche. Essa sarebbe stata osteggiata proprio dal centro-sinistra, che in quel periodo iniziava la sua ascesa politica in Campania¹⁷, aiutato dal cambiamento del quadro politico nazionale, dovuto ad una crisi del governo interna allo stesso centro-destra¹⁸.

La frattura fra gli schieramenti, che si generò nelle diverse votazioni, fu talmente ampia che tutte le proposte fino allora emerse furono accantonate. Soltanto dopo diversi mesi di negoziazione rientrò in gioco il componente della famiglia Lauro, che riuscì a raggiungere l'obiettivo. In ciò contarono i positivi rapporti instaurati nel tempo con gli operatori marittimi (gli armatori, gli spedizionieri, i concessionari e le compagnie di navigazione), la peculiare combinazione di relazioni politiche nazionali e locali e le posizioni a lui favorevoli espresse dagli altri attori del territorio. In virtù dei legami familiari che aveva, un membro della sua famiglia era un importante esponente del partito di maggioranza del governo nazionale, egli riuscì a tessere delle alleanze nella coalizione di centro-destra al governo regionale. Inoltre, godeva di aperture anche nel centro-sinistra, dove erano soprattutto i sindacati ideologicamente affini a questi partiti a

¹⁵ Il presidente fu eletto alla guida regione nel 1995, essendo già stato sottosegretario al Ministero del Tesoro in un governo di centro-destra (nel 1994).

¹⁶ Sentenza del Tar Campania del 25 ottobre 1995.

¹⁷ Nel 1993, con la nuova legge elettorale, il centro-sinistra vinse le elezioni e Antonio Bassolino divenne il Sindaco della città di Napoli.

¹⁸ Nel 1995 si formò un governo tecnico guidato da Lamberto Dini.

spingere affinché lo sostenessero, avendo interesse ad evitare che si producessero delle tensioni con i lavoratori portuali. Intanto, il governo centrale, divenuto nel 1996 anch'esso di centro-sinistra, continuò a rimanere in una posizione interlocutoria, in attesa di conoscere le decisioni assunte a livello locale. Il faticoso processo di mediazione degli interessi si concluse a distanza di due anni dall'emanazione della legge di riforma, mentre quasi tutti gli altri porti italiani erano su questo fronte già in regola, con il raggiungimento di un accordo tra il governo regionale e comunale. Un accordo che fu favorito dalla spinta impressa dalla camera di commercio e dall'unione degli industriali, decisi a chiudere con una fase di stasi che avrebbe finito per danneggiare ulteriormente l'economia della città.

Il primo tassello per il funzionamento dell'autorità, con l'assegnazione della presidenza, viene posto alla fine di questo lungo processo di negoziazione, accompagnato dal parere favorevole anche del governo centrale, attraverso l'assenso del ministro dei lavori pubblici allora in carica.

6. La costruzione della governance locale

Con il passaggio dal consorzio all'autorità, inizia il percorso di riordino territoriale e di razionalizzazione gestionale e finanziaria delle attività portuali. Su questa istituzione si intersecano le due tendenze principali di quegli anni: il problema di favorire forme di governance locale e quello di incentivare l'adesione ai principi manageriali imposti dalla riforma. In entrambi i casi si tratta di impostazioni che cercano di ridurre l'incertezza negli scambi economici e sociali in un ambiente caratterizzato da frammentazione e dispersione delle decisioni. Nella tensione tra la ricerca di efficacia ed efficienza amministrativa e la gestione della complessità dovuta all'innalzamento delle forme di coordinamento necessarie a integrare processi e attori, resta da interrogarsi su come il primo presidente interpreterà il proprio ruolo e su quali saranno i margini di azione di cui disporrà. Nella situazione che si profila, si comporterà come un innovatore capace di assumere su se stesso il rischio di un'azione di rottura con il passato? O, viceversa, asseconderà la continuità dei processi preesistenti? Quali che siano le sue preferenze e le scelte cui darà corso, lo spazio delle sue azioni sarà definito all'interno del campo istituzionale in cui si produrranno. Quali che siano, cioè, le forme di razionalità di cui si sostanzieranno, esse finiranno comunque per dipendere dal contesto di riferimento e dalle modalità di azione adottate dagli altri attori pub-

blici e privati con cui egli entrerà in rapporto. Il mandato avuto lo esporrà sin dall'inizio a numerose difficoltà: vi sarà da governare la transizione dal vecchio al nuovo modello di gestione; occorrerà valorizzare una struttura sottoutilizzata; creare la missione, l'identità e la visione strategica che il porto dovrà avere in futuro, rimarcando una discontinuità rispetto al passato. I vincoli che egli incontrerà nel suo percorso trovano la loro origine in un lacunoso quadro normativo. Basti pensare alla mancata definizione dei regolamenti di attuazione che produce incertezza nell'azione amministrativa; alla presenza di normative vigenti che si sovrappongono alle nuove, creando ambiguità nella loro interpretazione; alla carenza di risorse finanziarie e umane utili all'implementazione della riforma. L'autorità, inoltre, pur essendo un organismo a forte caratterizzazione manageriale che dispone di un budget e adotta una programmazione vincolata a precisi obiettivi, non ha una sua piena autonomia finanziaria¹⁹.

Ancora una volta si è così in presenza di un progetto di riforma che fa leva su una retorica del cambiamento, su un discorso per lo più simbolico (Battistelli 2002; Czarniaskwa e Joerges 1995b; Morgan 1991). Eppure, tale cornice retorica e simbolica che sostiene i contenuti della riforma (liberalizzare, modernizzare ecc.) serve al presidente per dare un senso e una spinta alla modificazione della situazione di partenza in cui agiscono gli attori locali. Egli riesce cioè a convincerli della necessità di cambiare per superare le criticità esistenti nella gestione delle attività e di riqualificare il porto per non rimanere esclusi dai traffici internazionali. Si trova, però, di fronte al principale vincolo che la riforma finisce per porre, cioè la carenza di risorse finanziarie utili alla sua attuazione. Il processo di riforma si alimenta a questo punto della ricerca di una soluzione condivisa collettivamente. Il tentativo di risolvere un problema (avviare la liberalizzazione per aumentare il rendimento delle attività portuali), finisce per farne insorgere un altro, più immediato e contingente (come finanziare la riqualificazione delle strutture portuali?). Come si argomenterà in seguito, il fatto che né l'attore pubblico né quello privato siano in grado di sostenere autonomamente il costo finanziario del processo di riqualificazione infrastrutturale costringe entrambi a compiere delle scelte inaspettate, che modificheranno gli equilibri locali, con il privato che riuscirà ad influenzare le decisioni pubbliche.

¹⁹ Solo nel 2007 la legge finanziaria ha stabilito che alcune tasse, prima recuperate dallo stato, dovevano essere devolute alle autorità portuali perché le riscuotessero direttamente, rinunciando però al contributo dei lavori pubblici per le opere di manutenzione ordinarie e straordinarie.

7. Finanziare la riforma: la legge 413/98

Come si è accennato, il presidente si fa carico delle problematiche strutturali e detta le prime linee di indirizzo e di successiva progettazione delle opere necessarie. Ma come finanziarle? È a questo punto che diviene cruciale l'emanazione della legge 413/98. Essa consente sul versante finanziario di reperire risorse utili agli obiettivi di risanamento delle aree portuali e rappresenta la prima fonte cui attingere per gli investimenti pubblici a partire dalla riforma del 1994. Le aree sottoposte a riqualificazione coincidono con i moli e le banchine gestiti dai più grandi concessionari del porto. Sono questi ultimi ad avvertire con maggiore intensità il bisogno di ammodernare le infrastrutture per l'intensificarsi degli scambi internazionali. L'incentivo derivante dai finanziamenti della legge 413/98 comporta una prima eterogeneità dei fini per gli attori privati. Dopo un'interpretazione iniziale restrittiva, secondo la quale la riforma finirebbe per limitare i loro margini di azione, il suo significato si trasforma, sino a farla divenire un'opportunità economica da cogliere. La riforma potrebbe cioè favorire i loro interessi, aumentando il rendimento delle strutture del porto e di conseguenza i loro profitti. C'è un aspetto che essi, tuttavia, non sottovalutano: beneficiari ultimi del programma di modernizzazione, una volta completato, potrebbero diventare altri soggetti, poiché il diritto di concessione acquisito ha un termine temporale e la liberalizzazione potrebbe agevolare l'ingresso di altre imprese, attratte peraltro dal vantaggio di trovare anch'esse maggiori rendimenti in un porto riqualificato. Nel dilemma che si profila, di essere partecipi del cambiamento o di subirlo, gli attori privati cercano degli aggiustamenti con l'autorità portuale e il gioco di adattamento reciproco che scaturirà da questo processo finirà per generare delle forme di mutamento inatteso. I privati cioè diventeranno parte attiva del programma di intervento pubblico gestito dall'autorità. Quali sono le ragioni che li spingono a partecipare? Per comprendere il processo che si va delineando occorre esplicitare che: a) i lavori da realizzare, si tratti di ampliamenti o di costruzioni *ex-novo*, sono previsti in aree già date in concessione, si trattava in modo particolare dei vecchi concessionari che usavano il porto in cambio di un canone fisso; b) che le opere pianificate sono parte integrante di un piano di sviluppo più complessivo e, quindi, devono essere in linea con gli strumenti regolatori portuali e comunali; c) che ai fini del rilascio della concessione, così come previsto dall'art. 18, comma 6, della legge 84/96, i destinatari dell'atto di concessione devono presentare un programma di attività, assistito da idonee garanzie, volto

all'incremento dei traffici e della produttività del porto (in sostanza, vi è la ricerca di una compartecipazione finanziaria da parte dei privati); d) che per le iniziative di maggiore rilevanza, sempre all'art. 18, comma 4, il presidente dell'autorità portuale può concludere, previa delibera del comitato portuale, accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi dell'art. 11 della legge 241/90²⁰.

Il percorso di attuazione della legge 413/98 era perciò sottoposto a vincoli difficilmente aggirabili senza il raggiungimento di un'intesa tra i vari soggetti istituzionali e privati. Il vincolo temporale molto stringente, unito alla carenza di regolamentazione dell'area portuale, comporta allora la ricerca di una strategia capace di superare tali ostacoli. Per l'accesso ai finanziamenti che servono per la realizzazione delle opere infrastrutturali, occorre essere in regola con gli strumenti di pianificazione. A Napoli è ancora vigente il vecchio piano regolatore, uno strumento rigido che consente scarsi margini per intervenire sulle infrastrutture. L'autorità portuale era inoltre tenuta a presentare un programma degli interventi, con un relativo studio di fattibilità preliminare, all'amministrazione centrale che aveva competenza in materia²¹. La carenza però di adeguate competenze all'interno della struttura e la limitata disponibilità finanziaria, che non permetteva di affidare il lavoro all'esterno, stavano per compromettere la possibilità di inoltrare la richiesta di fondi. In tali premesse si iscrive l'iniziativa dei privati di farsi carico delle spese di progettazione attraverso l'utilizzo dell'accordo sostitutivo, chiedendo però in cambio – ed è questo il punto da sottolineare – di prolungare i tempi della loro concessione. Lo scambio, basato naturalmente su un'intesa «informale», consiste nel fatto che l'autorità portuale, qualora fossero finanziati i progetti presentati, restituisca, una volta ultimati i lavori, le aree riqualificate a quegli stessi concessionari che si trovano nel porto e che hanno cofinanziato lo studio di fattibilità. Attraverso un'attenta interpretazione degli articoli citati nella legge di riforma, si comprende che per dare attuazione alla legge 413 si

²⁰ Nell'art. 11 della legge al comma 1 si afferma che: «In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo».

²¹ Per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, il ministro dei trasporti e della navigazione adotta un programma sulla base delle richieste delle autorità portuali o, laddove non istituite, delle autorità marittime, sentite le regioni interessate (art. 9 della legge 413/98).

può fare ricorso a un particolare strumento legislativo, l'accordo sostitutivo, previsto dalla legge 241 del 1990. La progettazione preliminare ed esecutiva degli interventi previsti all'interno del porto di Napoli viene così demandata ai concessionari, che la realizzano con fondi propri e avvalendosi di tecnici regolarmente abilitati²². Intorno alla progettazione delle opere infrastrutturali si forma e si coalizza un nucleo di soggetti – alcuni interni all'autorità, altri esterni – che avranno un ruolo determinante in questa fase e nel prosieguo della riforma. Esso è composto da dipendenti pubblici, che già lavoravano nel consorzio autonomo, e da alcuni consulenti privati, impiegati in una società specializzata nel campo marittimo, che gravita intorno agli appalti del porto da molto tempo. Un nucleo di soggetti che si rapporta sia con il presidente sia con i concessionari più grandi, avendo sviluppato con loro relazioni professionali e legami più stretti di amicizia e di fiducia già nel passato. Come riportato da diversi attori intervistati, l'utilizzo dell'accordo sostitutivo è un'innovazione procedurale – una sperimentazione – che essi hanno contribuito a «scoprire» e sottoposto alle altre amministrazioni, anche di livello centrale. Queste ultime, dopo una serie di controlli sulla sua ammissibilità, accettano lo schema proposto dall'autorità portuale e le consentono di procedere. Sul fronte pubblico la scelta che si compie è dettata, oltre che dai vincoli cui si è già fatto riferimento, anche dal vantaggio che si può ricavare in termini di tempo e di superamento di ulteriori aggravii che potrebbero insorgere optando per una procedura alternativa. Le concessioni, essendo già assegnate, non possono essere revocate improvvisamente e senza ragione. Mancando però l'accordo con i concessionari, che nel frattempo avrebbero dovuto continuare le proprie attività sui suoli oggetto della riqualificazione, l'esecuzione dei lavori sarebbe stata osteggiata o limitata da un loro prevedibile veto. Infine, le ingenti risorse finanziarie da anticipare per la progettazione delle opere erano sostenibili principalmente da parte delle grandi aziende. Per tutte queste ragioni, l'attore pubblico e quello privato, finiscono per individuare un interesse comune nel concordare le loro azioni. Resterebbe da chiedersi sino a che punto, però, la natura di tale accordo non abbia leso altri interessi: come per esempio quelli degli operatori che avevano in concessione per le loro attività parti più piccole del territorio demaniale; e quelli dei soggetti potenzialmente interessati a richiedere *ex-novo* una concessione.

²² Una volta giunti all'approvazione dei progetti nelle diverse sedi istituzionali, i concessionari li riconsegnano all'autorità portuale per la definitiva approvazione e la successiva realizzazione attraverso l'indizione di un bando di gara.

8. La seconda fase (2000-2004): l'arrivo di un nuovo presidente

Nelle vicende sinora delineate, il lavoro del primo presidente, che può essere raffigurato come il pioniere della riforma, si arresta all'approvazione in sede ministeriale dei progetti presentati. Durante il suo mandato si compiono i primi passi per l'attuazione della riforma, in un contesto contraddistinto da carenze normative e da debolezze sul piano strutturale, decisionale e organizzativo. Si disegnano le linee di programmazione, così come previsto dalla legge 84/94 e si offre una rinnovata visione del ruolo della struttura portuale, riaffermando la necessità di sviluppare una relazione più intensa tra lato mare e città interna; si dà impulso al traffico di *container* e a quello crocieristico. A fronte dei risultati raggiunti, non mancano le ombre. Da parte del governo cittadino e delle associazioni imprenditoriali vengono rimarcate le criticità infrastrutturali che continuano a persistere, ma il punto di debolezza più forte si riscontra nell'incapacità del presidente di scardinare un collaudato sistema di interessi. Il fatto stesso di aver assegnato agli armatori e ai concessionari un ruolo così attivo all'avvio della riforma, è un segnale ambivalente dell'interpretazione complessiva che viene data ai suoi contenuti. I privati, oggetto della riforma, chiamati in causa con modalità di compartecipazione finanziaria dal processo di liberalizzazione cui essa si ispira, sono gli stessi che sino a quel momento avevano avuto e mantenuto una posizione centrale nella vita del porto. Il meccanismo di anticipazione dei finanziamenti per la progettazione finisce per candidarli naturalmente a veder soddisfatte le loro esigenze e aspettative escludendo, o ponendo ai margini, gli altri operatori da qualsiasi prospettiva di cambiamento. Tutto ciò emergerà ancora più chiaramente nella fase esecutiva dei lavori previsti dalla legge 413/98. L'apertura dei cantieri sarà uno dei compiti che erediterà il secondo presidente, al quale si chiederà essenzialmente una gestione capace di ridare al porto il suo ruolo storico di cerniera del Mediterraneo e di riportare Napoli nel gioco della competizione globale che si è sviluppata tra le maggiori città del mondo (De Vivo 2007; Mariotti 2007).

Dai diversi elementi di analisi sinora presentati e riprendendo alcuni degli interrogativi posti da Pasquino nell'introduzione al volume di March e Olsen (1992, pag. 13), viene naturale chiedersi: «chi, come e quando, costruisce quali istituzioni, con quali risorse, con quali preferenze, garantendo quale accesso a quali interessi, plasmando quali identità collettive?» Di più, quanti significati assume la stessa riforma a seconda degli attori che entrano, di volta in volta, in

azione? Uscito dalla scena il primo presidente, la seconda fase del percorso di attuazione si contraddistingue per l'ingresso di altri soggetti e per l'accentuazione degli aspetti imprenditoriali. Mentre il primo presidente si era occupato di decifrare le regole che il cambiamento imponeva e di rileggerle calandole nella realtà napoletana, il necessario passaggio successivo doveva necessariamente essere quello di dare concretezza alle scelte già effettuate e di ampliare il quadro delle decisioni su temi, come quello dell'internazionalizzazione, utili al suo sviluppo futuro. La designazione per l'incarico di presidenza assume localmente il significato di una svolta rispetto alla precedente gestione. Per la ricerca della nuova candidatura si attivano soprattutto i governi locali – comune e regione entrambi guidati dal centro-sinistra²³ – appoggiati dall'associazione degli industriali e dai sindacati, che vogliono ora una personalità capace di integrare, più che escludere, altri attori nel processo di negoziazione degli interessi e di dare maggiore impulso all'azione manageriale. La scelta ricade su una figura professionale che ha mostrato una notevole capacità organizzativa e gestionale nelle sue precedenti esperienze. Si tratta di un livornese – quindi un soggetto estraneo al contesto – che ha diretto il porto di Civitavecchia dal 1995 (appena a ridosso della riforma quadro del '94) proiettandolo in una dimensione internazionale; che è riuscito a far cooperare, secondo il dettato della legge, pubblico e privato, drenando risorse finanziarie da quest'ultimo, riattivando negli investimenti il circuito dell'imprenditoria locale e facendo, in definitiva, affluire ingenti finanziamenti sulle opere di ammodernamento di questo porto. Sul piano relazionale egli ha inoltre sviluppato dei significativi rapporti: è stato presidente dell'associazione dei porti italiani e ha dedicato una parte della sua vita alla carriera politica. Senatore della Repubblica di un partito di sinistra (il PDS), il suo curriculum è comunque denso di consulenze professionali in comitati dei trasporti e dei lavori pubblici e ha contribuito piuttosto all'elaborazione del testo di riforma dei porti (in sostanza, alla stesura della legge 84/94). Una figura poliedrica e trasversale, un tecnico e al contempo un politico, che gode di buone relazioni anche in Confindustria e che conosce personalmente alcuni dei maggiori esponenti del centro-sinistra locale. La sua designazione mette fine a una stagione di divisioni e di conflitti, ma la vera posta in gioco riguarda i finanziamenti che iniziano ad affluire sulle opere da realizzare per il porto, molti dei quali resi disponibili dalla legge

²³ Alle elezioni regionali del 2000 Antonio Bassolino diventerà governatore della regione Campania. A seguire, nel 2001, alle elezioni comunali sarà sindaco di Napoli Rosa Russo Iervolino.

413 del 1998. Come eserciterà il secondo presidente le sue prerogative decisionali? Per quali iniziative saranno utilizzati tali finanziamenti? Quali soggetti pubblici e privati beneficeranno maggiormente delle decisioni assunte? È su questi aspetti cruciali della gestione amministrativa che emergerà lo stile di direzione adottato nella conduzione dell'autorità portuale dal 2000 al 2008.

9. Tra interessi e strategie.

Gestione del passato e innovazione ricercata

Gli interessi sociali ed economici che il nuovo presidente dovrà governare sono tra loro differenti – in alcuni casi confliggenti – e il compito di contemperarli si presenta sin dall'inizio come un'operazione di sintesi complessa, che richiede una matura esperienza nei processi di negoziazione e nelle trattative che ne conseguono. L'analisi dell'esperienza del suo predecessore lo rende particolarmente consapevole dei vincoli che potrebbe incontrare nel contesto di riferimento della sua azione amministrativa, soprattutto in merito al processo di liberalizzazione. Per questo, il nuovo presidente ricerca una cooperazione istituzionale tra pubblico e privato e durante il suo mandato comincia a creare le precondizioni per la definizione di un nuovo ordine di governo del porto. Il programma di lavoro da svolgere viene incardinato intorno a tre dimensioni: la ridefinizione dell'azione pubblica come cornice di regolazione delle azioni di altri soggetti, principalmente di quelli privati; il recupero della produttività dell'azione amministrativa (il suo rendimento) sul piano finanziario; lo sviluppo di concorrenzialità tra i privati per aumentare la qualità dei servizi e, all'occorrenza, per abbassare le tariffe praticate.

I concessionari e gli armatori, avendo compreso le sue intenzioni di imprimere una svolta di mercato nel modello di conduzione del porto, modificano ancora una volta atteggiamenti e preferenze, ritornando a opporre resistenza. Durante il mandato del primo presidente, avevano trovato un'ulteriore forma di legittimazione alle loro aspettative, convincendosi di avere acquisito, nel processo di liberalizzazione che si apriva, una posizione e una condizione di vantaggio rispetto ad altri potenziali concorrenti. Come scardinare ora una tale convinzione che era emersa e si era rafforzata, come in un paradosso, attraverso la stessa attuazione della riforma?

La ridefinizione delle pratiche convenzionali e la ricerca di nuovi strumenti per governare la complessità del porto andranno di pari

passo con forme di adattamento al contesto in cui il presidente si troverà ad operare. Le alternative per lui disponibili erano abbastanza ridotte: a) far saltare completamente gli accordi già stabiliti (aumentando così la conflittualità nel sistema); b) cercare un accordo meno oneroso rispetto ai fini della riforma (ovvero concedere alcune cose e limitarne altre). La sua scelta ricadde sulla seconda opzione. Poiché non avrebbe avuto senso rimettere tutto in discussione, egli ha giocato la sua partita cercando una rinegoziazione con i privati. I termini dello scambio vengono rinnovati e si sostanziano nel fatto che egli si impegnerà a portare a compimento il programma di riqualificazione previsto della legge 413/98, non si opporrà alla richiesta di eventuale rinnovo delle concessioni, ma modificherà le condizioni per l'utilizzo del bene demaniale. In particolare, dove le attività lo consentono, impone alle società concessionarie di gestirle insieme ad altri e che qualsiasi soggetto intraprenda nel porto si faccia carico di investire capitali propri nei progetti di ammodernamento. In questo modo il presidente cerca di coniugare l'esigenza di mantenere gli accordi già stipulati con quella di liberalizzare le attività, permettendo ad altre imprese di entrare nel mercato. In più, riesce a mobilitare capitale privato finalizzandolo al progetto di riqualificazione. Chi si opporrà alle condizioni stabilite sarà tagliato fuori dal gioco. Per accompagnare la svolta negli indirizzi di governo, si adopererà poi per costruire una sinergia proficua tra l'assetto decisionale e quello organizzativo interno all'autorità portuale.

La struttura organizzativa dell'autorità portuale viene rafforzata attraverso l'immissione di figure professionali di elevato spessore tecnico, reclutate dall'esterno e dall'interno dell'amministrazione centrale e degli stessi uffici portuali dello scalo napoletano. Il presidente le seleziona con il fine di rinnovare e, soprattutto, per la necessità di circondarsi di persone di sua fiducia. Quando comincia il suo mandato è piuttosto diffidente e, dopo aver raccolto informazioni e ascoltato il personale, si convince che occorre dare un minore spazio di azione proprio a quei dipendenti appartenenti al nucleo che si era distinto con l'amministrazione precedente attraverso l'individuazione dell'accordo sostitutivo. Prova così a scontrarsi con essi nel tentativo di ridimensionarli, ma resosi conto del tempo che avrebbe impiegato e del fatto che comunque lo avrebbero continuamente ostacolato nelle sue scelte amministrative, opta per un'altra strada: quella della cooptazione e dell'alleanza, che riesce ad ottenere favorendo il loro passaggio a livelli più elevati della qualifica lavorativa o ad incarichi in posizioni maggiormente visibili e di responsabilità. La ridefinizione della struttura organizzativa, alla fine del processo di

aggiustamento, sarà cruciale nella prosecuzione delle attività relativa agli investimenti da realizzare attraverso la legge 413/98 soprattutto nella delicata fase di affidamento degli appalti alle aziende e nella loro esecuzione.

10. L'apertura dei cantieri e la realizzazione delle opere

Nel 2001 viene aperto il primo cantiere, dopo aver provveduto all'emanazione del bando di gara e alla relativa aggiudicazione dei lavori da parte delle imprese. Delle sette opere finanziate, due saranno completate nel 2003, tre nel 2004 e le restanti due, rispettivamente nel 2006 e nel 2007. Si tratta di tempi piuttosto rapidi, tenuto conto dei procedimenti cui esse devono sottostare e dei nuovi attori (le imprese) che entrano nel frattempo in gioco.

Sul piano strategico, la rete di attori pubblici e privati che si struttura intorno alla realizzazione delle opere pubbliche è il risultato di una peculiare combinazione tra le relazioni che il secondo presidente ha sviluppato a livello locale e nazionale. Tra le aziende appaltanti, cui sono affidati i lavori dagli importi più rilevanti, vi sono delle cooperative che operano sul piano nazionale e che sono politicamente affini con il partito da cui esso proviene.

Come in un gioco a incastro, esse sub-appaltano poi parte delle attività a cooperative locali ancora orientate verso il centro-sinistra. Le altre aziende, invece, gravitano già intorno al porto, avendovi eseguito lavori. Solo in un caso si è in presenza di una società completamente estranea a legami politici o commerciali nel porto, specializzata nel campo delle costruzioni marittime. La distribuzione degli appalti tra le aziende già dimostra l'esistenza della costruzione di un delicato equilibrio tra gli interessi economici e politici. È durante l'esecuzione dei lavori che si pone per il presidente nuovamente il problema dell'«adattamento al contesto».

In cinque dei sette lavori da realizzare, oltre alla progettazione, alla società di consulenza viene affidata anche la direzione dei lavori. La decisione origina dall'esigenza di facilitare l'esecuzione delle attività da parte dell'autorità, che trova nei progettisti della società un modo per fluidificare i rapporti tra le aziende esterne per certi versi estranee alle logiche e alle regole, per lo più informali, che permeano i rapporti tra i vari attori che popolano il porto e i concessionari delle aree dove si devono eseguire i lavori.

Un rapporto quest'ultimo che si trasforma in alleanza durante alcuni episodi critici che caratterizzano la realizzazione delle opere,

legati essenzialmente alla scarsa competenza lavorativa di una cooperativa locale, al tentativo di utilizzare materiale di qualità scadente e di prezzo inferiore da parte di un'azienda, ad alcuni controlli da parte di uffici competenti dell'amministrazione centrale che finiscono per rallentare i lavori. Per superare tali criticità si ricorre all'utilizzo della rete di relazioni, di livello locale e nazionale, generata dall'insieme dei rapporti posseduti dal presidente, dai progettisti e da alcuni dirigenti dell'autorità portuale. Di volta in volta, in relazione ai problemi, essi cercano alleanze politiche e competenze tecniche per farsi aiutare nella ricerca della soluzione più adeguata. Per fronteggiare degli ostacoli che emergono in corso d'opera, come la bonifica del fondale, una competenza che investe il Ministero dell'Ambiente, il presidente ricorre alle conoscenze che ha tra alcuni esponenti politici del governo nazionale, finendo però per sentirsi osteggiato, piuttosto che supportato nelle sue azioni. Analogamente, quando si tratta di dover richiamare una cooperativa locale che non svolge bene il lavoro affidatogli, alcuni esponenti di un partito del centro-sinistra si intromettono e tentano di appianare l'accaduto. Egli preferisce però utilizzare le regole contrattuali per sanzionarla e per sveltire il lavoro e migliorarne la qualità, assumendo decisioni impopolari sul piano politico ma tecnicamente valide. Le sue scelte, su questi aspetti, dimostrano quanta difficoltà egli incontra nel tentativo di conciliare il doppio ruolo contemplato nel suo profilo: quello di un tecnico e di un politico.

Tra ostacoli procedurali superati, tensioni sorte e attenuate con la componente politica, contrasti appianati con le aziende appaltanti, si conclude il ciclo della legge 413/98, con le opere collaudate e rese fruibili alla cittadinanza.

11. La terza fase: un mandato incompiuto

Il protagonismo del secondo presidente sarà ancora più evidente nel corso del secondo mandato, quando riuscirà a costruire una visione e una programmazione delle attività dello scalo ancorate al reperimento di risorse regionali, nazionali e comunitarie. Il porto viene ripensato alla luce di nuovi ampliamenti e ammodernamenti: si tratta di costruire un nuovo terminale (con una superficie prevista di 250.000 metri quadrati); di ristrutturare la stazione marittima; di creare un porto turistico; di migliorare la viabilità all'interno e all'esterno dell'area portuale. In questa prospettiva, l'uso di uno strumento legislativo quale è la legge 413/98 si può considerare come una sorta di

prova generale tesa a sviluppare il suo rapporto con la città, a calibrare le sue azioni con gli attori locali e a misurarsi, in generale, con un contesto molto complicato. Naturalmente, la delimitazione del campo di analisi alla legge 413/98 non permette un giudizio definitivo sugli esiti complessivi della riforma, né sull'operato del presidente. Per fare ciò occorrerebbe continuare a indagare altri ambiti di intervento e gli ulteriori sviluppi e avanzamenti che si sono determinati.

Dal punto di osservazione che si è prescelto, restano tuttavia da compiere almeno tre riflessioni. La prima è che nonostante l'affermazione di un modello manageriale nella gestione amministrativa, con la conseguente distinzione tracciata tra gli indirizzi da parte del governo politico e l'attuazione da parte della burocrazia, il confine tra le due sfere è stato spesso travalicato. Basti dire che l'ascesa professionale e il prestigio del secondo presidente sono stati messi in discussione da un avviso di garanzia ricevuto proprio a pochi mesi dalla scadenza del suo secondo mandato²⁴ e legato ad una vicenda di finanziamenti illeciti al partito politico di suo riferimento. La seconda è che l'operazione di ammodernamento infrastrutturale di parti del porto ha comportato uno sforzo tecnico attuativo di assoluta rilevanza, permettendo a navi più grandi di attraccare, di trasportare più passeggeri, di fare arrivare e partire più merci. I benefici di questa complessa operazione sono ricaduti sulla collettività, che si è ritrovata finalmente un porto più moderno e funzionale. Il terzo aspetto, forse quello più interessante, riguarda gli esiti del cambiamento auspicato dalla riforma, la liberalizzazione. A bene osservare attraverso le modalità di gestione del provvedimento legislativo – la legge 413/98 – da parte degli attori-chiave emergono due interpretazioni della riforma. La prima è tesa alla salvaguardia degli interessi specifici di determinati soggetti; la seconda è più diretta allo sviluppo di forme di liberalizzazione, anche se rimane orientata a generare delle innovazioni incrementali per non sconvolgere eccessivamente gli equilibri preesistenti. Entrambi i protagonisti considerati arrivano a produrre risultati in parte simili, giungendovi attraverso percorsi diversi. Il modo in cui il secondo presidente ha condotto il gioco è più sottile, perché pur riproducendo lo *status quo*, ha cercato di cambiare le regole di riferimento degli attori locali, costringendoli ad accettare un'idea – se si vuole blanda – di concorrenza. I termini, le condizioni e la durata delle concessioni che vengono rinnovate alla loro

²⁴ Si dimetterà a dicembre del 2008, in anticipo rispetto alla scadenza del secondo mandato, prevista per febbraio 2009. Al suo posto arriverà un commissario straordinario e successivamente sarà eletto come presidente un ammiraglio.

scadenza sono la dimostrazione che i concessionari più importanti riescono comunque ad ottenere ciò che si erano prefissi²⁵. In cambio però egli ottiene che le società concessionarie, come si è detto, si impegnino ad investire risorse finanziarie proprie nelle aree del porto che gestiscono. Non solo. Il presidente cerca di rompere il loro perdurante vantaggio competitivo attraverso un accordo stipulato informalmente che, sempre in cambio della concessione, impegna ciascuno di esse a limitare la partecipazione alle altre gare o attività che si avviano nel porto per dare corso alla liberalizzazione. Così, quando si dismetteranno attività prima gestite dallo stato, attori privati diversi da quelli tradizionalmente presenti potranno entrare nei nuovi mercati che si creeranno. Quanto una simile strategia abbia rispecchiato lo spirito della riforma è tutt'altra questione. Di certo, attraverso la sua azione è riuscito a mediare a livello micro tra una pluralità di attori con interessi convergenti sul fine simbolico – l'idea della necessità del cambiamento – ma restii e anzi oppositivi rispetto ad una proposta concreta di liberalizzazione del mercato che avrebbe dovuto, in linea di principio, aprire la competizione ad altri soggetti. Nuovi attori che, invero, occuperanno la scena in seguito, richiamati dall'afflusso di altri finanziamenti pubblici per la costruzione di infrastrutture. Resta il fatto che fino a quel momento si è rafforzata la concentrazione da parte dei vecchi attori privati nella gestione di nevralgiche attività portuali.

12. Per concludere

Riallacciandosi all'ipotesi principale da cui si era partiti, ovvero agli effetti inattesi della riforma, resta da capire sino a che punto gli interessi della collettività siano stati legittimamente preservati. La nascita di nuova forma di governance locale in un contesto dominato da incertezza, ambiguità nell'interpretazione delle regole e da una pluralità di attori che co-determinano le decisioni, finisce per essere ancor di più condizionata dai caratteri dei singoli attori che sono alla guida del processo di cambiamento (McGuire 2011). Come si è visto, le modalità di interazione e le interdipendenze che si creano tra gli attori situati in specifiche reti di relazioni possono condurre alla nascita di coalizioni opportuniste, quando non collusive, piuttosto che inclusive (Bobbio 2006). Allentatasi la gerarchia e con essa in parte in-

²⁵ Addirittura, in alcuni casi, l'autorizzazione alla concessione avrà una durata superiore a quella ottenuta in precedenza.

debolitesi le forme di controllo detenute dallo stato centrale, diventati più labili i confini tra pubblico e privato con la progressiva costruzione di reti locali, è aumentato il grado di complessità delle politiche pubbliche e, al contempo, è diminuita la capacità di individuare per la tradizionale via normativa o organizzativa delle risposte ai problemi collettivi (Bevir 2011). Gli studi sui processi di trasformazione dello stato hanno dato vita a diversi filoni di ragionamento all'interno della stessa analisi dedicata ai modelli di governance (Bevir 2011), divenuta ormai «caleidoscopica», che dimostrano come la varietà degli assetti istituzionali generati dagli esperimenti discesi dalla sua affermazione conducano a esiti differenti anche sul piano dell'implementazione di analoghe politiche pubbliche (Burroni, Crouch e Keune 2005; Capano e Lippi 2010). Diventa così interessante chiedersi il perché, e in parte una risposta può essere ricercata negli agenti individuali del cambiamento istituzionale. Nel caso prescelto è risultato utile soffermarsi sullo scenario macro e sulla ridefinizione delle regole e, soprattutto, prendere in considerazione come le caratteristiche soggettive, relazionali e professionali dei due attori principali hanno contribuito ad influenzare il processo di cambiamento intrapreso dalla riforma, finendo per generare un peculiare modello di governance locale. Come si è osservato, la linearità del percorso innescato dalla riforma si è interrotta dopo la prima fase, con l'arrivo del secondo presidente, sebbene nelle due successive anche egli abbia proseguito la sua attività istituzionale in maniera «soft», evitando di accentuare strappi e fratture con il passato. La dimensione temporale diviene in tal modo rilevante per esaminare degli esiti della politica e il modo in cui progressivamente vengono ridefiniti i suoi obiettivi (Adam 1998; Capano 2009; Pollitt 2008). Né in un caso, né nell'altro, comunque, i due attori chiave si possono definire leader oppure imprenditori politici o istituzionali (in quest'ultimo caso, si può affermare che la categoria del rischio non è mai entrata nel novero delle loro preferenze). Entrambi hanno però condizionato il percorso di riforma attraverso le interdipendenze reciproche che si sono create – si sarebbe modificato il corso delle azioni intraprese dal secondo presidente se il primo non avesse interpretato i contenuti della riforma in modo più conservatore che innovativo? – e attraverso le interdipendenze che essi hanno costituito con i gruppi di interesse locali.

Se è vero che l'idea di governance accentua le esigenze di consenso, condivisione, pertinenza e trasparenza nelle decisioni pubbliche, è altrettanto verosimile che nelle esperienze concrete sia la capacità da parte di chi guida il processo di cambiamento ad essere fonda-

mentale nel dirimere le controversie che possono insorgere nella tutela di interessi differenziati e affinché questo possa avviarsi e radicarsi con successo (Fontana e Sacco 2011; La Spina 2006). È così che il rapporto tra management e governance emerge come uno dei punti più delicati del processo di trasformazione dell'amministrazione pubblica, perché in tale ridisegno le configurazioni istituzionali che si producono a livello locale acutizzano il problema della relazione tra interessi generali e interessi individuali. Il punto è che oltre al carattere di neutralità e trasparenza dell'azione pubblica vi è un uso della discrezionalità da parte di chi esercita il potere amministrativo che può divenire l'ago della bilancia nel caso in cui sorgano contrasti e conflitti di interesse.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adam B. (1998), *Timescapes of Modernity*, London, Routledge.
- Allum P. (1979), *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Torino, Einaudi.
- Avolio C. (2006), *Apprendimento, innovazione amministrativa e politiche territoriali. Il problema del cambiamento nella filiera istituzionale*, in P. De Vivo (a cura di), *Ricominciare, il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 75-96.
- Battistelli F. (a cura di) (2002), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli.
- Bevir M. (2011), *Governance as theory, practice, and dilemma*, in M. Bevir, *The Handbook of Governance*, London, Sage, pp. 1-16.
- Bifulco L. – de Leonardis O. (2006), *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, pp. 31-58.
- Boudon R. (1985), *Il posto del disordine. Critica delle teorie del mutamento sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Bobbio L. (2006), *Le politiche contrattualizzate*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, pp. 59-79.
- Boeri T. – Faini R. – Ichino A. – Pisauro G. – Scarpa C. (a cura di) (2005), *Oltre il declino*, Bologna, Il Mulino.
- Boeri T. – Garibaldi D. (2011), *Le riforme a costo zero. Dieci proposte per tornare a crescere*, Milano, Chiarelettere.
- Burroni L. – Crouch C. – Keune M. (2005), *Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale*, in «Stato e Mercato», 75, pp. 423-454.
- Capano G. (1996), *Attori*, in G. Capano – M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

- (2009), *Tra leadership e tempo. Le dimensioni sfuggenti del cambiamento delle politiche*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 5-30.
- Capano G. – Lippi A. (2010), *Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2, pp. 5-30.
- Censis (2006), *Terzo Rapporto sull'economia del mare*, Roma.
- Cerese F.P. (a cura di) (1999), *La nuova dirigenza pubblica. Esperienze e percorsi di una riforma*, Roma, Carocci.
- Cerese F.P. (2006), *Amministrare: l'economia, la società. Ragioni, competenze, soggetti*, Milano, Franco Angeli.
- Caruso B. – Scaglione M. (2002), *Considerazioni sulla recente disciplina comunitaria delle concentrazioni e dell'abuso di posizione dominante delle imprese, con riferimento al settore pubblico*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 4, pp. 739-776.
- Commissione delle Comunità Europee (2001), *Libro Bianco. La Politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM (2001) 370.
- Cooper J. – Brady D. (1981), *Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn*, in «American Political Science Review», vol. 75, n. 2, pp. 411-425.
- Czarniaskwa B. – Joerges B. (1995a), *Venti di cambiamento organizzativo: come le idee si traducono in oggetti e azioni*, in S.B. Bacharach – B. Mundell, *Il pensiero organizzativo europeo*, Milano, Guerini e Associati, pp.213-255.
- (1995b), *Il simbolismo negli studi sull'organizzazione della pubblica amministrazione*, in «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», 1, pp. 15-48.
- D'Albergo E. – Vaselli P. (1997), *Un'amministrazione imprenditoriale?*, Roma, SAEM.
- D'Alessandro L. (2009), *Città e criminalità: il commercio come chiave interpretativa*, in G. Gribaudo (a cura di), *Traffici criminali*, Torino, Bollati Boringhieri, pp. 434-469.
- De Vivo P. (2004), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli.
- (2006), *Ricominciare: il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- (2007), *Napoli e l'idea di «zona franca» nella città contemporanea*, in «il Mulino», 6, pp. 1016-1027.
- Doig J.W. – Hargrove E.C. (1987), *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*, Baltimore and London, The Johns Hopkins Press.
- Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori.
- Fontana R. – Sacco E. (a cura di) (2011), *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale. Il caso delle grandi opere in Italia, Francia e Belgio*, Milano, Franco Angeli.
- La Spina A. (2006), *Le politiche regolative*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro*

- delle politiche pubbliche, Milano, Mondadori, pp. 80-94.
- Leonardi R. – Nanetti R.Y. (2008), *La sfida di Napoli. Capitale sociale, sviluppo e sicurezza*, Milano, Guerini e Associati.
- Le Galès P. (2011), *Policy instruments and governance*, in M. Bevir, *The Handbook of Governance*, London, Sage, pp. 141-159
- Lizzi R. (2011), *I gruppi di interesse in Italia fra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2, pp. 179-209.
- Longobardi R. (1997), *I porti marittimi*, Torino, Giappichelli.
- Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in «Rivista Italiana di Scienza politica», 1, pp. 3-22.
- March J.G. – Olsen J.P. (1992), *Riscoprire le istituzioni*, Bologna, il Mulino.
- Mariotti S. (2007), *Globalizzazione e città: le lepri del capitalismo*, in «Stato e Mercato», 79, pp. 79-108.
- McGuire M. (2011), *Network management*, in M. Bevir, *The Handbook of Governance*, London, Sage, pp. 436-453.
- Meneguzzo M. (2001), *Managerialità, innovazione e governance. La pubblica amministrazione verso il 2000*, Roma, Aracne Editore.
- Morgan G. (1991), *Images. Le metafore dell'organizzazione*, Milano, Franco Angeli.
- Nannicini T. (2011), *Non ci resta che crescere. Riforme: chi vince, chi perde, come farle*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Nuzzi A. (2007), *Privatizzazioni, liberalizzazioni e investimenti in infrastrutture nelle aree depresse*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 3-4, pp. 779-814.
- Pacifico M. (2007), *Le «public utilities» italiane: liberalizzazioni incompiute*, in «Amministrare», 1-2, pp. 295-314.
- Pollitt C. (2008), *Time, Policy, Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Rebora G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle pubbliche amministrazioni (1990-1999)*, Milano, Guerini e Associati.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Romagnoli A. (2003), *L'autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, Libreria Bonomo Editore.
- Saviano R. (2006), *Gomorra*, Milano, Mondadori.
- Sinclair B. (1999), *Transformational Leader Or Faithful Agent? Principal Agent Theory and House Party Leadership*, in «Legislative Studies Quarterly», 3, pp. 421-450.
- Taccogna G. (2000), *Le operazioni portuali nel diritto pubblico dell'economia*, in «Annali» della Facoltà di Giurisprudenza di Genova.
- Vecchio R.P. (2003), *Entrepreneurship and Leadership: Common Trends and Common Threads*, in «Human Resource Management Review», 2, pp. 303-327.
- Vermiglio G. (2002), *Autorità Portuale*, Voce contenuta nell' Enciclopedia del Diritto.

PAOLA DE VIVO è professore associato in Sociologia Economica e Politiche per lo sviluppo territoriale presso la Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Napoli «Federico II». Ha lavorato per enti pubblici e strutture private per conto dei quali ha progettato e contribuito alla realizzazione di interventi a sostegno dello sviluppo locale e dei processi di innovazione nella pubblica amministrazione. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Pratiche di concertazione e sviluppo locale* (Franco Angeli, 2004), *Ricominciare. Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo* (Franco Angeli 2006), *A chi serve il sindacato? I bisogni, le richieste e le aspettative dei lavoratori nella società che si trasforma* (a cura di, Franco Angeli 2011). INDIRIZZO: Università degli Studi di Napoli «Federico II» – Facoltà di Sociologia – Vico Monte della Pietà, 1 – 80138 Napoli.

[e-mail: padevivo@unina.it]