



VOLUME 2 - NUMERO 5 - SETTEMBRE 2012

- La politica regionale in Italia dopo il 2013: quale ruolo per Regioni e territori?** 111-114
di Annalisa Campana e Lorenzo Ciapetti
- Il servizio idrico integrato nel territorio italiano: benchmarking della qualità** 115-119
di Paolo Nardi
- Le politiche regionali e locali contro il sommerso: verso una modellizzazione** 120-124
di Domenico Marino
- I flussi globali di container: la recente evoluzione della geografia portuale mediterranea e italiane** 125-129
di Marcello Tadini
- La progettazione integrata e la valorizzazione del patrimonio etno-antropologico delle minoranze linguistiche in Calabria** 130-136
di Natalina Carrà

REDAZIONE

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta
Valerio Cutini, Università di Pisa
Ugo Fratesi, Politecnico di Milano
Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi
Francesca Rota, Politecnico e Università di Torino

COMITATO SCIENTIFICO

Cristoforo Sergio Bertuglia, Politecnico di Torino
Dino Borri, Politecnico di Bari
Ron Boschma, University of Utrecht
Roberto Camagni, Politecnico di Milano
Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata
Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza
Giuseppe Dematteis, Politecnico di Torino
Rodolfo Helg, Università Bocconi
Giacchino Garofoli, Università dell'Insubria
Enzo Pontarollo, Università Cattolica, sede di Milano
Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics
Lanfranco Senn, Università Bocconi
André Torre, INRA, Paris
Antonio Vazquez-Barquero, Universidad Autonoma de Madrid

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

La politica regionale in Italia dopo il 2013: quale ruolo per Regioni e territori?

di

Annalisa Campana, Centro di ricerca Antares, Università di Bologna, sede di Forlì
Lorenzo Ciapetti, Centro di ricerca Antares, Università di Bologna, sede di Forlì

Con il decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 88, attuativo dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009 n. 42, il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS) ha assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Lo sblocco, lo scorso giugno, delle risorse del FSC destinate alle regioni del Sud, segue la logica che, a partire dal 2011, con il Piano di Azione Coesione, ha portato a consolidare l'azione di accelerazione nell'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013. Il Piano impegna le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi non attuati, anche attraverso la concentrazione delle risorse su alcune priorità, sempre seguendo gli obiettivi di servizio stabiliti all'interno del Quadro Strategico Nazionale. Provvedimenti che cercano di sopperire ai ritardi ed alle inefficienze riscontrate, ma che non annullano affatto il paradigma place-based introdotto nelle politiche di coesione europee (Barca, 2009).

A causa delle difficoltà inerenti la spesa degli stanziamenti aggiuntivi e in ragione delle novità introdotte a partire dal 2007 a seguito della riforma della Politica di Coesione, che ha unificato la programmazione della politica regionale comunitaria con quella regionale italiana, è stata condotta una rilevazione indirizzata ai responsabili amministrativi delle Regioni e Province autonome che hanno gestito tali risorse.

L'obiettivo è stato raccogliere un giudizio sulle attuali criticità riscontrate da parte delle Amministrazioni regionali e delle Province autonome nella gestione delle risorse aggiuntive (in particolare quelle del FAS), per esplorare criteri ed ambiti di ottimizzazione nell'assegnazione di tali fondi nei prossimi periodi di programmazione, in termini territoriali, di efficacia, economicità e di valorizzazione delle capacità regionali e locali.

Il passaggio della programmazione 2000-2006 a quella 2007-2013 ha segnato uno snodo cruciale per la capacità delle Amministrazioni centrali, regionali e locali di adeguarsi ad una concezione integrata delle politiche, come del resto richiesto dalla Politica di Coesione europea.

Sono almeno tre gli elementi di fondo di questo passaggio su cui riflettere anche in vista dello scenario delle politiche regionali post 2013.

Il primo elemento riguarda le due dimensioni complementari (verticale e orizzontale) della governance multilivello. Nell'attuale fase di programmazione, l'integrazione tra Fondi Strutturali (FS) e FAS è un elemento apprezzato, ma richiede capacità nuove e talvolta anche un salto culturale degli apparati amministrativi. Ad un impianto più chiaro sulle responsabilità multilivello (2007-2013) non sempre corrisponde una chiara e costante programmazione statale delle risorse e, pertanto, i ritardi di erogazione dei fondi FAS hanno compromesso il funzionamento dell'articolazione decentrata, frenando la capacità delle Regioni di portare a termine la fase di governance del processo con i livelli locali. Al di là del ritardo delle risorse, persistono poi elementi di distinzione, nell'effettiva capacità di

governare le relazioni con i diversi livelli amministrativi e con gli attori sociali ed economici, tra le Regioni del Centro-Nord, dove la prassi sembra essere consolidata e quelle del Sud, più in ritardo in particolare sul dialogo con gli attori locali.

In generale le Regioni del Centro – Nord danno giudizi più positivi sulle fasi di governance: 68% contro il 57% del Sud. Nel periodo di programmazione 2007-2013 le Regioni meridionali hanno potenziato i processi di governance grazie all'apprendimento istituzionale e al miglioramento dei procedimenti (l'elaborazione del Documento Unico di programmazione ad esempio, che, con il coinvolgimento degli Enti locali territoriali e delle parti economiche e sociali, esplicita la strategia regionale per l'attuazione della Politica Regionale Unitaria), ma i ritardi e l'incertezza nell'erogazione delle risorse hanno pervaso il quadro di riferimento. Rimane, inoltre, un maggior gradimento del Centro-Nord sulle capacità di relazionarsi col partenariato sociale (100%) rispetto al Sud (60%).

Un secondo elemento è fornito dalla necessità di consolidare su tutti i livelli le “capacità amministrative”, permettendo ai territori con capacità di governance più evolute (laddove dinamiche multiarena, multiattore e multisettore hanno già permesso di intradarsi su azioni che superano i confini tradizionali del government), una maggiore devoluzione decisionale e finanziaria (gli strumenti di attuazione diretta vanno in questa direzione), accompagnando gradualmente gli altri verso lo stesso risultato (anche con un maggior intervento centrale come nei nuovi contratti istituzionali di sviluppo).

Ma il quadro è complicato dal deficit strutturale soprattutto delle realtà amministrative locali più piccole, con limitate risorse organizzative. Questo deficit, in una impostazione istituzionale decentrata, rischia di creare un blocco attuativo anche in presenza di capacità amministrative regionali ottimali.

Il terzo fattore è la necessità di integrare le politiche, dal punto di vista sia settoriale che territoriale. Nella letteratura si usa distinguere tra tre diversi modelli di integrazione: della specializzazione strutturale che di fatto concentra su una struttura ad hoc la gestione dei programmi; della “frammentazione funzionale”, per cui il raccordo avviene ma a strutture invariate; di “esternalizzazione”, nel quale il compito di formulazione e implementazione delle politiche è delegato a enti e agenzie esterne (Prontera, 2010). In tutti questi casi, però, il limite è rappresentato dagli elevati costi di transazione, insiti nelle azioni di integrazione.

Nell'adeguamento organizzativo intrapreso dalle Amministrazioni regionali, nel contesto della nuova programmazione unitaria, prevale lo strumento della cabina di regia. Tale strumento tuttavia, non garantendo il superamento delle competenze distinte, è una soluzione che possiamo definire “ibrida”, ancorché maggioritaria tra le Regioni (per il 43% di quelle del Sud e per il 46% di quelle del Centro-Nord).

Si aggiunga che, nel periodo di programmazione 2007-2013, i ritardi e l'incertezza nella messa a disposizione delle risorse, nei casi in cui non hanno prodotto uno slittamento nella progettazione, hanno causato difficoltà per la mancata continuità di coordinamento interistituzionale e nell'integrazione fra risorse statali settoriali. Il risultato ha prodotto un basso livello d'integrazione tra i progetti realizzati facendo optare, in diversi casi, per azioni di più corto respiro, più limitate, e sulle quali è più semplice pervenire ad accordi, quando non addirittura ad optare per progetti “già pronti”.

Sono soprattutto due le domande che, in vista di un nuovo periodo di programmazione, possono essere sollevate sulla base di questa valutazione in itinere.

La prima domanda si concentra su ciò che ha agevolato l'efficacia delle politiche regionali del periodo di programmazione 2007 -2013.

Secondo i responsabili regionali interpellati, i cambiamenti più apprezzati dell'attuale periodo di programmazione FAS, riguardano principalmente l'introduzione della programmazione settennale, accompagnata da una governance ed un sistema di monitoraggio e valutazione assimilati a quella dei Fondi strutturali.

Ragionare su una logica di interventi pluriennale agevola un migliore coordinamento tra attori e la concentrazione su azioni strategiche territoriali. Al contempo, l'introduzione di strumenti di attuazione diretta (particolarmente apprezzati dalle Regioni del Centro-Nord), che facilitano e semplificano gli interventi, così come l'istituzione dei Contratti istituzionali di sviluppo per gli interventi prioritari e/o di maggiore complessità attuativa (in particolare per il Sud, dove accelerano la realizzazione degli interventi e assicurano la qualità della spesa pubblica), agevolano l'implementazione delle azioni.

La seconda domanda è relativa ai criteri di regolazione delle politiche regionali che potrebbero essere inseriti per migliorarne l'efficienza e l'efficacia.

Per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e coesione, i nuovi criteri di funzionamento dovrebbero guardare (per la metà dei referenti amministrativi) alla realizzazione di "Progetti di investimento efficienti che coinvolgano più enti sulla base di aree adeguate di intervento". È un principio che mette in evidenza e cerca di superare due limiti: l'inadeguatezza strutturale degli Enti Locali più piccoli e la separazione settoriale delle politiche. Secondariamente viene posta rilevanza al coinvolgimento del partenariato economico sociale per la condivisione delle scelte effettuate, attraverso risorse private in aggiunta a quelle pubbliche. Una ulteriore preferenza propone una visione unitaria della politica regionale imponendo di considerare in modo integrato, rispetto alle esigenze di sviluppo, interventi ordinari e aggiuntivi. Si richiama poi una premialità di spesa per enti virtuosi che dovrebbe concedere maggiore autonomia ai territori che dimostrino di essere in grado di gestirla.

La rilevazione consegna un quadro di luci e ombre nel rapporto tra Stato e Regioni per ciò che riguarda i meccanismi della nuova politica regionale. Non è possibile esplorare in questo breve articolo il tema del "federalismo cooperativo" introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, né tantomeno approfondire il tema degli effetti deludenti che la riforma del Titolo V ha avuto sul modello di neoregionalismo in Italia (si veda Baldi, 2009). Sicuramente, però, l'impianto della nuova politica regionale necessiterebbe di alcune correzioni. Il quadro che emerge dall'indagine permette di ipotizzare due ambiti cruciali per la definizione di un nuovo orizzonte di programmazione delle politiche regionali.

Innanzitutto la vera sfida è quella di conciliare il ruolo cardine delle Regioni con una maggiore integrazione delle politiche sia in termini settoriali che su scala territoriale.

Dalla prospettiva di integrazione territoriale, le Regioni sembrano prediligere forme di coordinamento pluriennale con il livello centrale, ma con la possibilità di definire gli strumenti di coordinamento all'interno dei territori regionali. Questo ruolo di "cerniera" delle Regioni potrebbe essere sfruttato per incentivare il coordinamento su scala regionale delle risorse aggiuntive (il nuovo FSC), verso progetti rivolti ad ambiti sub-regionali (interventi place-based), con l'introduzione di soglie di efficienza tecnica nelle politiche di sviluppo, anche con un chiaro riferimento al processo di riordino amministrativo sancito

con il Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012. Questo potrebbe portare all'adozione di logiche di scala (e quindi ad una maggiore efficienza) nell'erogazione delle risorse regionali per la coesione e lo sviluppo.

In secondo luogo, emerge una conferma all'esigenza di interventi differenziati di supporto alle capacità amministrative delle diverse regioni. Il tema del Capacity building differenziato è già stato messo in evidenza (Milio, 2011). Le capacità delle singole Regioni divergono sulla base di diversi fattori (gestione, programmazione, monitoraggio e valutazione) e il grado di coinvolgimento "deriva in gran parte dall'adeguatezza e validità del sistema politico-amministrativo regionale" (Milio, 2011). Pur non avendo la possibilità di valutare complessivamente il periodo di programmazione in corso, si può affermare che occorre potenziare le capacità amministrative delle Regioni in modalità selettiva, permettendo agli attori locali di sviluppare le competenze già presenti e competitive e di ripensare e ridisegnare quelle obsolete o inefficienti.

I due ambiti di azione individuati, se inseriti nella riforma del FSC, potrebbero rafforzare sia il coordinamento tra Stato e Regioni, sia quello intra-regionale tra Regioni e Enti Locali e contribuire a ridurre le disparità delle Regioni nella capacità di gestire le risorse per lo sviluppo. In tempi di revisione della spesa pubblica e necessità di fare ripartire lo sviluppo del paese, con particolare riferimento al Sud (Trigilia, 2012), si tratta di due indicazioni importanti per un nuovo orizzonte possibile delle politiche regionali in Italia.

Riferimenti bibliografici

Baldi B. (2009), Il federalismo competitivo: l'Italia in prospettiva comparata, *Teoria politica*, 25, 2: 95-126.

Barca F. (2009), An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations, 2009, scaricabile all'indirizzo: http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/report_barca_v0605.pdf

Milio S. (2011), Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-2011.

Prontera A. (2010), L'impatto dell'Europeizzazione sull'amministrazione e sullo stile di policy regionale: il caso delle Marche, RF Sviluppo, Ricerca e Formazione per lo Sviluppo del Territorio.

Trigilia C. (2012), *Non c'è Nord senza sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

Il servizio idrico integrato nel territorio italiano: benchmarking della qualità

di

Paolo Nardi, CERTeT-Università Bocconi e Politecnico di Milano

Le recenti scelte del legislatore in tema di servizio idrico integrato possono contribuire a modificare significativamente, nel prossimo futuro, questo settore. Tra le novità più interessanti spicca l'attribuzione all'AEEG dei compiti di "regolazione e [...] controllo dei servizi idrici" (decreto Salva-Italia, divenuto legge n. 214/11, art. 21 comma 19): dopo l'abolizione della Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (CONVIRI, un organo parlamentare il cui controllo sul servizio idrico è sempre rimasto limitato per l'assenza di un vero potere regolatorio) e la ridefinizione su base regionale delle precedenti Autorità d'Ambito (AATO), questa decisione introduce una spinta verso un sistema di regolazione nazionale, in termini di tariffazione e analisi dell'efficienza e della qualità.

Questo processo di riforma, che segue una serie di tentativi parzialmente riusciti di introdurre una forma di concorrenza per il mercato e di apertura al settore privato, è in linea con la maggior parte degli studi recenti che giudicano la presenza di concorrenza, privatizzazione e regolazione come la condizione ottimale per una maggiore efficienza del servizio. Meno diffuso è lo studio degli impatti di queste riforme sulla qualità del servizio, tanto più in Italia. Pertanto i recenti interventi legislativi offrono adeguati stimoli a valutare come alcuni elementi di contesto (natura proprietaria e dimensioni della utility, localizzazione del servizio) incidano attualmente sulle performance di qualità delle aziende idriche italiane. Questo saggio richiama i principali risultati di una recente analisi di benchmarking della qualità su 50 aziende idriche italiane.

(i) Il dibattito scientifico

Come anticipato, non sono molte le ricerche che si sono concentrate sulla qualità del servizio offerto e sull'importanza di inserire variabili di qualità nelle analisi di efficienza, ad eccezione degli studi sulla qualità del servizio idrico nei Paesi in via di sviluppo (tra gli altri: Estache, 2003; Estache e Kouassi, 2002; Galiani et al., 2005; Kirkpatrick et al., 2006). I primi autori ad introdurre variabili di qualità nella misurazione dell'efficienza sono stati Saal e Parker (2001). Il modello di analisi dell'efficienza introdotto presenta un indice di output quality-adjusted per misurare le performance delle imprese inglesi e gallesi negli anni successivi alla privatizzazione. In termini di qualità, emerge come, negli anni, gli standard minimi siano aumentati sensibilmente, tuttavia nessun nesso chiaro emerge in relazione alla natura proprietaria del gestore. Conclusioni simili emergono in altri lavori che con metodologie e campioni diversi hanno affrontato questi studi (Dore et al., 2004; Lin, 2005; Lin e Berg, 2008; Picazo-Tadeo et al., 2008; Wallsten e Kosec, 2008).

In Italia, Senn (2009) ha effettuato un'analisi di benchmarking su un campione di 30 imprese riguardante diversi aspetti gestionali e di efficienza. Vengono ampiamente inclusi nell'analisi anche parametri di qualità attraverso l'analisi dell'efficienza gestionale e delle

infrastrutture e delle politiche di qualità del servizio alla clientela. La ricerca, basata su dati del 2005, non evidenzia nessuna relazione diretta tra l'efficienza gestionale del servizio e alcune caratteristiche strategiche delle aziende oggetto di studio.

In un contesto di dibattito scientifico piuttosto appiattito sulla sola efficienza, un vero modello nello studio della qualità è costituita da OFWAT, l'Autorità di regolazione del settore idrico inglese e gallese. Attraverso un Rapporto annuale, OFWAT elabora un'analisi di benchmarking nella quale mette a confronto le performance delle società idriche inglesi e gallesi, stimolando così la leva della yardstick competition: il confronto spinge le imprese a migliorare sempre di più le proprie performance e introdurre le best practices di altri operatori. Difficilmente, tuttavia, la metodologia di benchmarking dell'OFWAT può essere replicata in Italia, data, ad oggi, la difficoltà di accesso ai dati.

(ii) La metodologia della ricerca

Per quanto detto in precedenza, l'analisi di benchmarking svolta si è basata su due fonti: gli "impegni" sulla qualità, esplicitati nelle Carte dei Servizi (CdS) disponibili pubblicamente, e le effettive performance ex post, raccolte attraverso un questionario inviato via email. Pur in mancanza di una normativa che impone dei livelli minimi degli standard di servizio monitorati nelle CdS, in un'ottica di yardstick competition, è possibile operare confronti con la media di settore e tra operatori. Sono state raccolte informazioni relative a 50 aziende: le aziende selezionate servono una popolazione di circa 35.426.611 di abitanti, più della metà dell'intera popolazione italiana. Per quanto concerne la distribuzione geografica del campione, la metà delle imprese opera nel Nord del Paese (52%), il 36% nel Centro e il 12% al Sud e Isole. Tale squilibrio scompare se si tiene conto che le gestioni a Nord sono più parcellizzate: infatti, guardando alla popolazione servita dal campione, il 43% risiede al Centro, il 32% al Nord e il 25% al Sud. Riguardo alla dimensione operativa dell'azienda, si è distinto tra aziende grandi (più di 200.000 abitanti serviti) e piccole: le imprese più grandi sono il 58% e servono il 92% della popolazione. All'interno del campione risultano prevalere leggermente le imprese monoutilities (62%) rispetto alle altre (38%). Infine, le imprese a proprietà interamente pubblica costituiscono il 58% del campione.

(iii) L'analisi di benchmarking e alcuni test statistici

L'analisi di benchmarking si è così basata su alcuni indicatori ricorrenti nelle CdS o suggeriti in letteratura e misurati tramite la survey. Si possono ricondurre a tre macrocategorie:

- la qualità della erogazione del servizio: include gli indicatori di avvio del rapporto contrattuale e continuità del servizio;
- la qualità commerciale: comprende indicatori di customer service, di frequenza della lettura del contatore (metering) e della fatturazione, di indennizzo per violazione della CdS, di completezza delle informazioni della CdS e del sito internet dell'azienda;
- l'efficienza della gestione: introduce aspetti di efficienza, quali la produttività del fattore lavoro, il rapporto tra la popolazione servita e il totale degli addetti impiegati, la quota di perdite idriche, in assoluto e in rapporto alla lunghezza delle reti.

Posizione	Strategia	Governance	Localizzazione	Dimensione	Score
1	mono	mista	Centro	grande	14,86
2	multi	mista	Centro	piccola	11,79
3	mono	pubblica	Centro	piccola	11,63
4	mono	pubblica	Nord	grande	10,87
5	multi	pubblica	Nord	grande	8,99
6	multi	mista	Centro	grande	8,05
7	multi	pubblica	Nord	piccola	6,92
8	mono	pubblica	Centro	grande	5,73
9	mono	mista	Nord	grande	5,49
10	mono	pubblica	Centro	grande	5,09
...					
40	multi	mista	Centro	grande	-3,61
41	mono	mista	Centro	grande	-4,63
42	mono	pubblica	Nord	piccola	-5,67
43	mono	mista	Centro	grande	-6,06
44	multi	mista	Nord	piccola	-6,24
45	multi	pubblica	Nord	grande	-6,44
46	mono	mista	Centro	grande	-8,89
47	mono	pubblica	Nord	grande	-9,65
48	multi	pubblica	Nord	piccola	-13,23
49	mono	pubblica	Sud	grande	-18,94
50	mono	pubblica	Sud	grande	-23,70

Tabella I: Graduatoria generale dell'analisi di benchmarking

Per ciascuna delle 3 categorie è stata così predisposta una graduatoria grazie alla ponderazione delle performance relative a ciascun indicatore; in ciascuna graduatoria, per definizione, il valore medio è pari a 0. Successivamente, i risultati ottenuti in ognuna delle 3 categorie sono stati sommati per definire una graduatoria generale (per la metodologia, cfr. Senn 2009): quanto più alto è il punteggio, tanto più l'azienda ha presentato valori sopra la media; al contrario, punteggi negativi segnalano una performance inferiore alla media in almeno una delle graduatorie. Una rassegna sintetica finale delle prime e ultime dieci posizioni è contenuta nella tabella 1 (i nomi delle aziende sono riservati):

L'analisi di benchmarking in Tab. 1 evidenzia alcune caratteristiche ricorrenti per le aziende meglio e peggio performanti; per valutare la rilevanza statistica di queste differenze all'interno del sottocampione, sono stati testati i singoli indicatori per valutare se la media della performance di ciascun gruppo di aziende fosse significativamente diverso dall'altro, secondo 4 dimensioni rilevanti (strategia mono- o multiutility, proprietà interamente pubblica o no, localizzazione geografica e dimensione per popolazione servita). Solo 9 indicatori presentano una differenza statisticamente significativa tra diversi gruppi. Spicca, a conferma di un dato ormai riconosciuto, che la proprietà pubblica o mista non è un fattore di discriminazione tra le performance.

Indicatori significativi [†]	Strategia	Proprietà	Localizzazione	Dimensione
Tempi allacciamento nuova utenza	ns [°]	ns	Centro-Nord **	ns
Tempi cessazione fornitura	ns	ns	Centro-Nord **	ns
Tempi riattivazione fornitura	ns	ns	Centro-Nord ***	ns
Bontà sito internet	multi ***	ns	Sud **	ns
Frequenza fatturazioni	multi ***	ns	Centro-Nord ***	ns
Struttura Carta dei Servizi	ns	ns	ns	piccola *
Tempi risposta ai reclami	ns	ns	Centro-Nord *	ns
Perdite idriche (percentuale)	ns	ns	ns	grande *
Perdite per km di rete	ns	ns	Sud ***	ns

Tabella II: Test sulla differenza di media. Legenda: [†] Si segnalano i gruppi di aziende, identificati in base alla strategia, alla proprietà, alla localizzazione e alle dimensioni, con la media più alta nei test. [°]: p-value del test, * p < .10; ** p < .05; *** p < .01; ns, statisticamente non significativo.

(iv) Conclusioni e implicazioni di policy

L'analisi di benchmarking colloca sempre le imprese meridionali del campione nelle ultime posizioni della graduatoria e nessuna di esse, neppure nelle graduatorie parziali (qui non riportate), registra performance nel primo quartile. Inoltre gli indicatori concernenti le tempistiche di preventivazione, attivazione, riattivazione, cessazione della fornitura registrano performance maggiori nelle imprese del Nord e del Centro Italia rispetto a quelle del Mezzogiorno. Emerge inoltre una differenza significativa anche per quanto riguarda le perdite idriche per km di rete, dove le aziende operanti nel Sud Italia hanno performance significativamente peggiori.

Riguardo agli indicatori di customer service, essi mostrano risultati differenti in base alla dimensione operativa delle imprese. I grandi gruppi operanti nelle public utilities registrano performance superiori rispetto alle piccole realtà locali, mostrando in tal senso una più spiccata attenzione a questo tema, laddove le piccole utilities locali sono invece più indietro.

La scelta strategica di operare solo nel servizio idrico o differenziarsi offrendo più servizi non sembra condizionare in maniera decisiva i risultati. Si registrano performance ottimali sia nelle grandi aziende monoutilities sia nelle piccole imprese multiutilities. In generale, però, l'analisi di benchmarking riporta punteggi di efficienza nella gestione del servizio più elevati da parte delle aziende che attuano una strategia multiutilities.

Le analisi svolte segnalano in primo luogo un forte squilibrio territoriale. L'assetto proprietario, spesso al centro dei dibattiti, riveste invece un ruolo statisticamente non significativo. Infine, non è corretto affermare che solo le grandi aziende sono in grado di offrire una qualità del servizio migliore: in seconda e terza posizione spiccano due aziende di dimensioni minori operanti nel Centro Italia.

In conclusione, dalle analisi effettuate non si riscontra un modello di gestione del servizio ottimale: la riorganizzazione del quadro normativo del settore idrico italiano passa

dalla predisposizione di politiche che permettano agli enti locali di scegliere in autonomia la tipologia di gestione (mista o pubblica, mono- o multi-utility, locale o regionale) attraverso cui erogare il servizio idrico sul territorio. L'operato di enti locali e gestori dovrà essere supervisionato da un ente regolatore (l'AEEG, secondo le ultime decisioni) che vigili sulle performance delle gestioni ed incentivi l'efficienza e la qualità del servizio erogato attraverso lo strumento della yardstick competition.

Riferimenti bibliografici

Dore M., Kushner J., Zumer K. (2004), Privatization of Water in the UK and France – What can we Learn?, *Utilities Policy*, 12, 1: 41-50.

Estache A. (2003), Argentina 1990s' Utilities Privatization: A Cure or a Disease?, Washington: World Bank, Working Paper Series.

Estache A., Kouassi E. (2002), Sector Organization, Governance of Publicly-Owned and Privately-Owned Electric Utilities, Washington: World Bank, Working Paper 2890.

Galiani S., Gertler P. J., Schargrotsky E. (2005), Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality, *Journal of Political Economy*, 113, 1: 83-120.

Kirkpatrick C., Parker D., Zhang Y. (2006), An Empirical Analysis of State and Private-Sector Provision of Water Services in Africa, *The World Bank Economic Review*, 20, 1: 143-163.

Lin C. (2005), Service Quality and Prospects for Benchmarking: Evidence from the Peru Water Sector, *Utilities Policy*, 13, 3: 230-239.

Lin C., Berg S. (2008), Incorporating Service Quality into Yardstick Regulation: An Application to the Peru Water Sector, *Review of Industrial Organization*, 32, 1:53-75.

Picazo-Tadeo A.J., Saez-Fernandez F.J., Gonzalez-Gomez F. (2008), Does Service Quality Matter in Measuring the Performance of Water Utilities?, *Utilities Policy*, 13, 1: 30-38.

Saal D., Parker D. (2001), Productivity and Price Performance in the Privatized Water and Sewerage Companies of England and Wales, *Journal of Regulatory Economics*, 20, 1: 61-90.

Senn L. (a cura di) (2009), *Le imprese del settore idrico in Italia: una analisi di benchmarking*, Milano: FrancoAngeli.

Wallsten S., Kosec K. (2008), The Effects of Ownership and Benchmark Competition: An Empirical Analysis of U.S. Water System, *International Journal of Industrial Organization*, 26, 1: 186-205.

Le politiche regionali e locali contro il sommerso: verso una modellizzazione

di

Domenico Marino, Università Mediterranea di Reggio Calabria

Il lavoro sommerso non costituisce solamente un problema dal punto di vista economico, ma anche e soprattutto dal punto di vista sociale, poichè i suoi effetti si riflettono sulla sfera privata degli individui, giungendo anche a minare il loro equilibrio psicologico. La riduzione dell'economia sommersa e del lavoro non regolare, di conseguenza, gioca un ruolo importante all'interno delle politiche del lavoro (Girasella e Marino, 2005).

Questo articolo ha l'obiettivo di fornire un modello teorico volto a spiegare le ragioni della presenza dell'economia sommersa e dell'andamento ciclico della sua incidenza.

Un modo nuovo per guardare al problema dell'economia sommersa e del lavoro non regolare è, infatti, quello di considerare un agente economico razionale (l'imprenditore) posto di fronte alla scelta di organizzare la sua produzione utilizzando lavoro retribuito secondo le modalità imposte dalla legge (impresa regolare) oppure contravvenendo alle norme (impresa irregolare).

Tale decisione è dettata dalla percezione dell'imprenditore relativa all'economicità delle due opzioni, che a sua volta dipende dal differenziale di costo del lavoro e dalle sanzioni relative ad un suo comportamento non conforme alla legge. Poichè i costi del lavoro dell'impresa non regolare sono minori di quella regolare, la percezione del rischio di essere sanzionato costituisce un elemento addizionale per la scelta. Quindi, l'abilità dello Stato nell'individuare comportamenti legati all'economia sommersa e la maggiore o minore propensione al rischio dell'imprenditore contribuiscono a determinare l'economicità di una scelta rispetto all'altra.

Gli operatori dell'economia regolare svolgono la loro attività utilizzando risorse reali e non sono soggetti al rischio di ricevere una sanzione. Viceversa, gli operatori dell'economia non regolare sono soggetti al rischio di essere sanzionati. In questo secondo caso, si dovranno quindi dotare di un fattore produttivo figurativo (si legga 'multa' o 'mazzetta') da azionare nel momento in cui venisse alla luce il loro comportamento deviante.

Il vantaggio di costo (assenza di contributi, maggiori facilità di licenziamento, retribuzione inferiore a quella contrattuale) che godono le imprese non regolari può essere annullato dal costo addizionale che queste sostengono per l'acquisto del fattore produttivo figurativo, a seguito di un'azione efficace di contrasto da parte dello Stato.

Si mostrerà come la maggiore o minore efficacia dell'intervento pubblico, determinerà quindi la convenienza o meno a ricorrere al 'sommerso' e infine generando un andamento ciclico della presenza di imprese non regolari in un sistema economico.

(i) La letteratura

Il modello teorico presentato in questo articolo si inquadra in una più ampia letteratura sul comportamento illegale delle imprese. Alla tradizionale impostazione *beckeriana* che ha

costituito per vario tempo il mainstream sia nella versione più classica (Becker, 1968) che in quella più avanzata (Schmidt-Witte, 1984), si è aggiunto l'approccio *strategico-strutturale* (Schelling, 1984) che pone particolare attenzione al comportamento delle organizzazioni criminali rispetto alla loro struttura e l'interazione strategica interna e alle relazioni tra Stato e soggetti dell'economia illegale. L'apporto di quest'ultimo filone è stato importante sia sul piano descrittivo che sul piano delle possibili implicazioni di politica economica.

(ii) Un modello di feedback fra sommerso e intervento dello Stato

Il ruolo dello Stato è quello di garantire la regolarità del lavoro attraverso una sanzione sul lavoro non regolare. Si ipotizzi che lo Stato imponga una sanzione s , pari al costo di essere scoperti, e che l'efficacia dello stato nel contrasto al lavoro non regolare sia data dalla probabilità π di scoprire un'attività non regolare. Si assume che $\pi(\vartheta)$ sia crescente e concava in ϑ , $\pi'(\vartheta) > 0$, $\pi''(\vartheta) < 0$. Il valore atteso della sanzione sarà dato da:

$$(1) \quad V(s) = e^{-\rho t} \pi(\vartheta) s$$

dove ρ è il fattore di sconto dell'imprenditore che dipende dalle considerazioni dell'imprenditore sul rischio di essere sanzionati al tempo t e ϑ è una misura dell'intensità dell'intervento pubblico. Più alto è il fattore di sconto ρ , minore è la preoccupazione dell'impresa per la sanzione. Si assume che l'intervento dello stato sia tanto più incisivo e forte quanto più ampio è il mercato e quanto più diffuso è il ricorso al lavoro non regolare. L'introduzione di questo assunto introduce un meccanismo di retroazione che giustifica i cicli nella lotta al lavoro non regolare.

L'utilizzo di lavoro non regolare genera un minor costo A . Si distinguono tre casi:

- $A < V(s)$, l'impresa non avrà convenienza ad utilizzare lavoro non regolare;
- $A = V(s)$, l'impresa sarà indifferente tra utilizzare o meno il lavoro non regolare;
- $A > V(s)$, l'impresa avrà convenienza ad utilizzare lavoro non regolare.

La lotta al lavoro non regolare ha un suo costo, occorre cioè utilizzare risorse pubbliche per combatterla. Le imprese sommerse si difendono dall'azione dello Stato cercando di evitare o eludere la sanzione. La crescita del livello di lavoro non regolare fa crescere l'efficacia dell'intervento dello Stato e quindi, ceteris paribus, rende meno conveniente il ricorso al lavoro non regolare. In formula:

$$(2) \quad S = S(I), \text{ con } S'(I) > 0$$

dove S è la funzione che descrive l'intensità dell'intervento dello Stato ed I il livello di lavoro non regolare. La derivata prima positiva ha il significato immediato di una relazione fra crescita dell'azione dello Stato in relazione ad un aumento dell'utilizzo del lavoro non regolare intendendo essere sia l'aumento del numero di imprese che utilizzano lavoro non regolare, sia l'aumento della dimensione del lavoro non regolare.

Ipotizzando che lo Stato scelga se aumentare o diminuire l'intensità del suo intervento osservando il livello dell'irregolarità all'istante e che il legame tra variazione dell'intensità dell'intervento dello Stato e quantità di lavoro non regolare utilizzata dalle imprese sia lineare si avrà:

$$(3) \quad \frac{S_{t+1} - S_t}{S_t} = a + bI_t$$

E' possibile definire il costo T necessario per evitare o eludere della sanzione dell'azione dello Stato supponendo che l'aumento dell'azione dello Stato faccia aumentare il costo dell'utilizzo del lavoro non regolare

$$(4) \quad K \frac{S_{t+1} - S_t}{S_t} = \frac{T_{t+1} - T_t}{T_t}$$

dove K è una costante.

Si può definire una sorta di elasticità intertemporale della 'quantità' di utilizzo del lavoro non regolare in rapporto al suo costo, in modo che se cresce il costo, nel periodo successivo c'è un minor livello di utilizzo del lavoro non regolare. Si può, quindi, scrivere:

$$(5) \quad \varepsilon = - \frac{\Delta I / I}{\Delta T / T}$$

Si assume che suddetta elasticità intertemporale sia costante nel tempo. Con semplici passaggi, sostituendo la (3) e la (5) nella (4) si ottiene la relazione di feedback:

$$(6) \quad I_{t+1} = I_t(1 - wa) - I_t^2 wb, \text{ con } w = K\varepsilon$$

Questa relazione ha un punto di equilibrio per

$$(7) \quad I_e = 0, I_e = -a/b$$

Le condizioni di stabilità locale vengono date dai valori della seguente espressione:

$$(8) \quad \frac{dI_{t+1}}{dI_t} = (1 - wa) - 2wbI_t$$

da cui segue che per $a < 0$ la prima delle soluzioni è instabile e la seconda stabile. La spiegazione può essere così sintetizzata: la crescita dell'utilizzo del lavoro non regolare fa crescere l'intervento dello Stato e ciò innalza il costo del suo utilizzo. L'aumento del costo fa diminuire la domanda di lavoro non regolare. L'intervento dello Stato fa diminuire il livello di lavoro non regolare. La diminuzione del livello fa diminuire l'intervento dello Stato, quindi fa diminuire il costo dell'utilizzo del lavoro non regolare e ne fa aumentare la domanda. L'utilizzo di lavoro non regolare cresce e il ciclo ricomincia.

(iii) Alcune considerazioni di policy

Dal punto di vista della policy, sarebbe necessario individuare un livello ottimale di spesa pubblica in prevenzione e sicurezza del sommerso capace di rendere il costo aggiuntivo dell'impresa che utilizza lavoro non regolare superiore a quello dell'impresa che non lo utilizza.

Lo Stato svolge, infatti, un ruolo cruciale poichè può ridurre o eliminare il vantaggio competitivo imponendo una sanzione che annulla il vantaggio dell'impresa sommersa. La possibilità di influenzare tramite la sanzione è per ipotesi tanto maggiore, quanto maggiore è la dimensione d'impresa (da un punto di vista quantitativo e, indirettamente, dal punto di vista qualitativo).

Ma il tema della sanzione può ulteriormente essere ampliato fino a includere anche la sanzione sociale di natura non monetaria. Appare evidente che il sistema sanzionatorio basato su sanzioni monetarie da applicarsi nel momento in cui una violazione della regolarità del lavoro viene accertata definitivamente è insufficiente a garantire la diminuzione del sommerso, perchè i costi percepiti dall'impresa sarebbero estremamente bassi.

Sicuramente più efficaci sono le misure che mirano a creare delle black list di imprese che hanno comportamenti non conformi alle regole e che per esempio limitino la possibilità di contrattazione con la pubblica amministrazione per le imprese che utilizzino lavoro sommerso o non regolare. In questo senso ad esempio, si è mossa la Regione Calabria approvando una legge innovativa che introduce una Centrale Allarme Emersione ossia una banca dati in cui vengono inserite le imprese che hanno utilizzato lavoro sommerso e non regolare. L'iscrizione a questa banca dati preclude qualunque tipo di rapporto economico con la Regione Calabria.

Ancora più importanti sono, poi, le sanzioni non monetarie. Se la sanzione viene comminata dal contesto sociale nel momento in cui un certo comportamento non conforme alle regole viene posto in essere e non nel momento del suo effettivo accertamento, con una sorta di riprovazione sociale allora il fenomeno del sommerso diviene meno conveniente e poco frequente. Se pertanto il contesto sociale mostra accondiscendenza verso il fenomeno del sommerso la sua riduzione con politiche di pura repressione diventa un'utopia. Il livello di sommerso, quindi, rispecchia il grado di accondiscendenza sociale verso il non rispetto delle regole ed è tanto più alto quanto più vengono tollerati comportamenti di questo tipo.

Riferimenti bibliografici

Becker G. S (1968), Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 78: 169-172.

Girasella E., Marino D. (2005), Le caratteristiche del sommerso femminile e la propensione all'imprenditorialità nell'area dello Stretto di Messina, in Meldolesi L. e Marchese M. (eds.) *Emersione al femminile*, 65-86, Carocci, Bari.

Schelling T.C. (1984), *Choice and consequence. Perspectives of an errant economist*, Harvard University Press, Cambridge.

Schmidt P., Witte A., (1984), *An economic analysis of crime*, Academic Press, New York.

I flussi globali di container: la recente evoluzione della geografia portuale mediterranea e italiana

di

Marcello Tadini, Università del Piemonte Orientale

Nell'ultimo decennio il rapido sviluppo delle economie del Sud-est asiatico (e della Cina in particolare) ha contribuito in maniera significativa all'andamento positivo dello scambio di merci mondiale e ha determinato la rilevanza dei flussi diretti e provenienti da quell'area geografica rafforzandone il ruolo di *leadership* nello scenario commerciale globale.

La crescita economica del *Far East* trova riscontro anche nelle percentuali di aumento dei flussi di *container* (che rappresentano la modalità prevalente per la movimentazione di prodotti finiti e semilavorati a livello internazionale) lungo le rotte che toccano il Sud-est asiatico. In particolare la rotta Asia-Europa è risultata contraddistinta da una movimentazione di *container* pari a circa un terzo del traffico globale e caratterizzata da un incremento del traffico pari a circa il 300% nel periodo 2000-2007, prima del calo determinato dalla crisi economica mondiale.

I flussi di merce che percorrono la suddetta rotta mettono in luce come asse strategico per il collegamento merci tra il Sud-est asiatico e l'Europa mediterranea il Canale di Suez, attraverso cui sono transitati nel 2011 38,6 milioni di TEU (*container* da 20 piedi).

L'incremento dei traffici provenienti dall'Asia e diretti verso l'Europa attraverso il canale di Suez evidenzia la centralità assunta dal Mediterraneo nella geografia dei flussi commerciali mondiali, nonché il potenziale dei porti mediterranei europei (Siviero, 2010).

In particolare emerge il ruolo centrale dell'Italia per via della sua posizione strategica e baricentrica.

Il settore portuale italiano è contraddistinto da un modello organizzativo duale di scali specializzati nella movimentazione container (Cassa Depositi e Prestiti, 2012):

- quelli delle regioni meridionali (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari), localizzati lungo l'asse Suez-Gibilterra, principale direttrice mediterranea dei traffici tra *Far East* ed Europa, specializzati nell'attività di *transshipment* (accesso delle grandi navi portacontainer e organizzazione di navi più piccole per la distribuzione nazionale);
- quelli delle regioni settentrionali, nel Tirreno settentrionale (da Savona a Livorno) e nell'Alto Adriatico (da Ancona a Trieste), a ridosso dei principali poli industriali nazionali e in posizione favorevole rispetto ai grandi corridoi di trasporto europei, che si caratterizzano come porti *gateway* (cioè di destinazione finale).

L'esponenziale sviluppo del mercato container ha aperto spazi di posizionamento competitivo a molti sistemi portuali e ha rappresentato un'occasione di crescita per il bacino del Mediterraneo e per i porti italiani. Tuttavia, proprio le opportunità che si sono determinate hanno innescato una forte competizione, nella quale riescono ad affermarsi solamente

	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Northern Range	36,6	36,2	37,6	37,7	37,6	37,7
Mediterraneo occidentale	12,7	12,8	11,6	10,8	10,9	10,8
Mediterraneo orientale	15,0	15,0	13,4	13,2	13,2	12,5
Mediterraneo settentrionale	6,2	6,1	6,0	6,1	6,2	6,5
Mediterraneo centrale	7,9	9,0	8,0	8,2	8,4	9,1
Atlantico	4,0	4,0	4,1	4,2	4,6	4,6
Baltico e Scandinavia	7,1	6,2	7,2	7,3	6,9	6,5
Gran Bretagna e Irlanda	8,6	8,7	9,0	9,5	9,8	10,2
Mar Nero	2,0	2,0	3,2	3,0	2,5	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella I: Quote di traffico container nelle principali regioni portuali europee e mediterranee. Fonte: elaborazione da European Sea Ports Organisation (2012) e altre fonti sulla base della ripartizione operata da Musso e Parola (2005)

niente la soluzione nord-europea che consente tempi certi e un'efficace programmazione del trasporto.

I vantaggi derivanti dal posizionamento, in termini di giornate di navigazione teoricamente risparmiabili, risultano avere nella pratica un'importanza relativa; più strategica risulta infatti la certezza dei tempi di consegna, dipendente dall'organizzazione dei porti, degli operatori e del ciclo logistico, a prescindere dalla loro localizzazione fisica (Beretta, Dalle Vacche, Migliardi, 2011).

A conferma di ciò, negli ultimi anni la geografia dei flussi di container ha delineato uno scenario in cui emergono le maggiori capacità competitive dell'Europa settentrionale e in particolare dei porti del Northern Range.

La recente evoluzione della movimentazione container nei porti europei e mediterranei (fig. 1 e tab. I) evidenzia il ruolo forte del Northern Range, come anche la sostanziale stabilità della sua quota (tra il 37 e 38%) a fronte di una significativa crescita dei porti mediterranei (dal 38,9% del 2005 al 41,8% del 2010) grazie allo sviluppo dei porti spagnoli, alla realizzazione di nuove strutture nei paesi nordafricani (Marocco ed Egitto) e all'incremento di competitività degli scali del Mediterraneo orientale (Tadini e Violi, 2011).

In questo quadro, il sistema portuale italiano ha visto calare la sua quota di mercato (pari al 9,3% nel 2010 mentre era l'11,5% nel 2005); appare evidente, dunque, come abbia saputo sfruttare poco, anche nel periodo della sua miglior espansione, la propria collocazione geografica competitiva (Costa, 2011).

Le ragioni della ridotta competitività dei porti italiani sono diverse e risiedono nelle limitazioni fisiche dovute alle ridotte capacità di ampliamento, nella contenuta dotazione di strutture per la movimentazione e lo stoccaggio dei container, nella scarsa attrattività per le imprese della fascia alpina e della Germania meridionale (Notteboom, 2008), ma anche nel modello organizzativo della portualità italiana che aggiunge un ulteriore passaggio, destinato a ridurre il vantaggio competitivo del sistema portuale nazionale in termini di minori tempi di percorrenza e di minori costi potenziali (Spirito, 2007).

Come mette in evidenza Cazzaniga Francesetti (2006), i porti italiani scontano anche carenze nell'offerta di servizi pubblici (Dogana, Guardia di Finanza, Polizia di Frontiera, Sanità Marittima, Vigili del Fuoco, ASL, ecc.) e privati (rimorchio, pilotaggio, ormeggio gestiti in monopolio) che dovrebbero essere più rapidi, sempre disponibili e meno costosi. Inoltre, per la competitività portuale è determinante la logistica *inland* e, quindi, la dotazione di infrastrutture di collegamento (strade, ferrovie e canali) e di nodi logistici ubicati strategicamente, nonché un sistema di gestione che consenta una rapida ed efficace movimentazione delle unità di carico e manipolazione della merce.

Se ciò viene a mancare, i fattori di vantaggio competitivo dei porti italiani (di quelli del Tirreno settentrionale in particolare), vale a dire i minori giorni di navigazione richiesti e il minor numero di chilometri da percorrere per raggiungere i mercati dell'Europa centrale, non sono sufficienti per sopperire alla scarsa affidabilità ed organizzazione della logistica integrata terra-mare. In questo scenario va inquadrato il sistema portuale del Tirreno settentrionale che negli anni più recenti ha visto calare la sua quota di mercato (pari al 3,75% nel 2010 mentre era il 4,21% nel 2005).

Alla luce della maggior efficienza dei porti del Nord Europa, non stupisce il fatto che oggi oltre il 40% delle merci gravitanti sull'Italia settentrionale (esclusi i prodotti petroliferi e metallurgici), con origine/destinazione paesi extra-europei, trovi conveniente servirsi dei porti del *Northern Range* non sfruttando le possibilità offerte da quelli del Tirreno settentrionale.

Considerando il volume di merci con origine/destinazione italiana che transitano per i porti del Nord Europa, emerge come, con una movimentazione superiore a 440 mila TEU, il *Northern Range* possa essere considerato virtualmente l'ottavo porto container italiano (Cassa Depositi e Prestiti, 2012).

Come sottolinea Bologna (2006), per raggiungere il livello dei porti del Nord non basta un *terminal* portuale efficiente e poco costoso, non sono sufficienti magazzini e *distripark*, è necessario offrire servizi di collegamento e trasporto retroportuali di eguale efficienza e capillarità. Nel sistema della portualità nazionale, non è stata completata la gamma dei servizi che sono richiesti dalle merci, prima ancora che dal contenitore, per poter consolidare una scelta di posizionamento portuale che si basa oggi sull'affidabilità complessiva offerta da un insieme integrato di prestazioni.

Alla luce delle potenzialità di crescita attualmente esistenti per l'area mediterranea, la sfida per i porti italiani, ed in particolare per quelli nord tirrenici, riguarda la necessità di migliorare le infrastrutture portuali ma soprattutto di attivare la costruzione di una rete di collegamenti terrestri efficienti per evitare di perdere competitività rispetto ad un sistema logistico globale in continua evoluzione.

Riferimenti bibliografici

Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A. (2011), Connessioni logistiche, efficienza e competitività: un'indagine sul sistema portuale italiano, in Banca d'Italia, Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Roma, aprile 2011 (pp.557-584).

Bologna S. (2006), Allegato al documento Osservazioni e proposte sulla portualità, dattiloscritto per il Cnel, Roma.

Cassa Depositi e Prestiti (2012), Porti e logistica. Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euro-mediterraneo: potenzialità e presupposti per il rilancio, maggio 2012.

Cazzaniga Francesetti D. (2006), I criteri di scelta dei porti internazionali e i porti italiani, VIII Congresso SIET, Trieste, giugno 2006.

Cazzaniga Francesetti D. (2007), Il futuro della portualità italiana: una scommessa difficile, testo disponibile al sito: <http://www.rdlog.it>, consultazione marzo 2011.

Costa P. (2011), Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti, in Costa P. e Casagrande M. (a cura di), *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti. Il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Marsilio Editori, Venezia.

European Sea Ports Organisation (2012), Annual Report 2010-2011, testo disponibile al sito: <http://www.espo.be>, consultazione marzo 2012.

Musso E., Parola F. (2005), Mediterranean ports in the global network: how to make the hub & spoke paradigm sustainable?, International Workshop on new generation Port-Cities & their role in global supply chains, Genova, 12 dicembre 2005.

Notteboom T. (2008), The relationship between seaports and the intermodal hinterland in light of global supply chains, Discussion Paper n. 2008-10, OECD-International Transport Forum, March 2008.

Siviero L. (2010), *Economia dei trasporti intermodali e innovazione logistica*, Franco Angeli, Milano.

Spirito P. (2007), Il sistema italiano dei porti mediterranei e l'integrazione con il traffico terrestre, testo disponibile al sito: <http://www.proteo.rdbcub.it>, consultazione gennaio 2011.

Tadini M., Violi C. (2011), Il ruolo del sistema logistico del Piemonte orientale nell'ambito del corridoio Genova-Rotterdam, AP Argomenti, Transport systems in the Mediterranean area: infrastructures, competitiveness - Special Issue 2011.

La progettazione integrata e la valorizzazione del patrimonio etno-antropologico delle minoranze linguistiche in Calabria

di

Natalina Carrà, Università Mediterranea di Reggio Calabria

Le politiche di sviluppo locale indirizzate ai contesti territoriali meridionali, storicamente sono state caratterizzate da una logica top down; il progresso sociale ed economico oltre che strutturale si reputava che potesse essere indotto esclusivamente da sollecitazioni esogene, tralasciando il ruolo e la funzione che le variabili socio-culturali ed istituzionali potevano avere su di esso (Barca, 2006).

I risultati di tale prassi sono ormai noti ai più: una modernizzazione dai tratti irregolari e controversi; una sorta di crescita, se mai vi sia stata, senza sviluppo, che non ha valorizzato le risorse presenti sul territorio e soprattutto ha tentato di proporre iniziative e progetti che non si sono consolidati, né radicate sul territorio perché estranee alle potenzialità locali (Cersosimo e Wolleb, 2008).

Le recenti sperimentazioni suggeriscono un approccio radicalmente diverso alle problematiche dello sviluppo locale, potenziando il ruolo degli attori presenti sul territorio e nella società civile, per avviare una crescita endogena ed auto propulsiva, non dipendente da fattori esogeni.

In quest'ottica gli ultimi documenti programmatici della Regione Calabria considerano il territorio con le sue risorse, centrale per le politiche di sviluppo, e, individuano nella concentrazione e nell'integrazione degli interventi le regole da seguire per sostenere la coesione interna e la competitività dei sistemi locali. Per mettere in atto questa strategia, la Regione punta sul rilancio e la valorizzazione della progettazione integrata. Questa nuova stagione di progettazione integrata offerta dai finanziamenti del POR FESR 2007-2013, rappresenta un tappa importante della sperimentazione regionale nell'innovazione degli strumenti di sviluppo locale. I Progetti integrati di sviluppo locale (PISL) sono gli strumenti finanziari del POR FESR 2007-2013 e prevedono un insieme di progetti reciprocamente inter-dipendenti per uno sviluppo del sistema produttivo ed economico.

Le risorse finanziarie disponibili sono circa quattrocento milioni di euro, ripartiti per provincia e per tipologia di progetti: mobilità intercomunale (31 milioni); miglioramento della qualità della vita (31 milioni); valorizzazione dei centri storici e dei borghi di eccellenza (21 milioni); sviluppo del sistema turistico locale (171 milioni); supporto ai sistemi produttivi locali, ai distretti agroalimentari ed ai distretti rurali (115 milioni); contrasto allo spopolamento delle aree marginali (63 milioni); tutela del patrimonio delle minoranze linguistiche (15 milioni).

Il risultato fin ora ottenuto è positivo sono più di un centinaio i progetti (in questo momento si è nella fase di valutazione) per cui si richiede un finanziamento e riguardano tutte le tipologie di PISL.

(i) L'idea forza obiettivo dei progetti integrati

Gli interventi finanziati attraverso i PISL affrontano in maniera incisiva alcune priorità/urgenze manifestate dal sistema economico nel territorio regionale e rappresentano il risultato di un confronto partenariale che non è sempre stato facile, proprio per i limiti che il procedimento pone indirizzando in qualche modo la progettualità. L'obiettivo di ogni progetto è quello di supportare strutturalmente, fisicamente e strumentalmente un'idea forza considerata come priorità, appunto, per lo sviluppo del territorio, un traguardo ambizioso e audace allo stesso tempo. Questi strumenti progettuali dovrebbero consentire di dare alcune risposte importanti ai problemi dello sviluppo economico locale, in quanto essi contribuiscono in maniera significativa –e questo si ritiene sia uno dei risultati in termini di apprendimento istituzionale- al consolidamento della metodologia dell'integrazione (integrazione tra progetti e risorse disponibili) che è uno dei criteri prioritari alla base delle politiche di sviluppo promosse dalla Regione.

(ii) Il PISL minoranze linguistiche: l'identità come risorsa

La promozione del territorio, oggi, è diventata un argomento centrale, la globalizzazione e la conseguente compressione spazio-temporale, hanno cambiato le regole alla base della competizione economica e hanno contribuito alla creazione di una nuova gerarchia sociale dei luoghi. L'interesse crescente mostrato nei confronti dei processi di costruzione dell'immagine, sia quando si parla di città che quando si parla di territori, deriva dal bisogno di attrarre flussi, di persone e risorse, utili alla promozione dello sviluppo locale (Dematteis e Governa, 2005).

Con sempre maggior frequenza, l'elemento chiave alla base della costruzione di un'immagine di successo, pare essere la presenza di stimoli culturali. L'enfasi sulla dimensione culturale, della rigenerazione del territorio è in larga misura esternata dai correnti dibattiti/ricerche sulla relazione tra cultura e creatività: il successo dei processi di rigenerazione/valorizzazione è intrinsecamente legato alla capacità di promuovere la creatività delle persone e dei luoghi (Carta,1999).

Il Progetto Integrato di Sviluppo Regionale Tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio etnoantropologico delle Minoranze Linguistiche della Calabria si inserisce nella strategia -impennata sulla L.R. n. 15 del 2003, integrata e modificata dalla L.R. n.7 del 2006 e dalla L.R. n. 15 del 2008- di protezione e valorizzazione delle lingue minoritarie, attraverso la tutela delle lingue parlate della popolazione albanese, greca e occitana di Calabria, nonché di promozione, valorizzazione e divulgazione del loro patrimonio linguistico, culturale e materiale (Fig. 1 e 2). La Regione, così, riconosce le minoranze linguistiche storiche e pone nelle sue finalità quelle di recuperare, qualificare e valorizzare le particolarità etno-antropologiche, linguistiche, culturali e storiche, come condizione per il recupero dell'identità e lo sviluppo sostenibile del territorio.

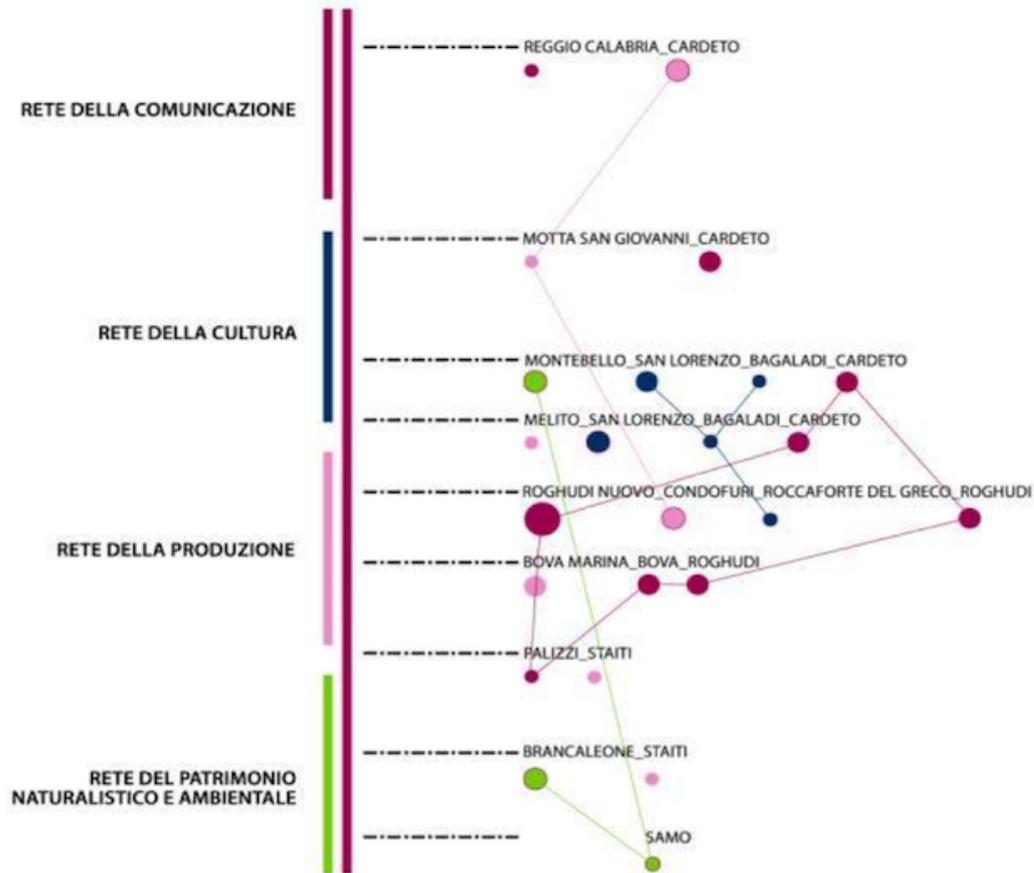


Figura 1: Ideogramma del Sistema delle reti tematiche [1]

(iii) Paesaggio culturale e progetto di identità: il Parco della cultura grecanica

Il Parco della cultura Grecanica è una esperienza di progettazione che, nella logica dello strumento PISL, si pone lo scopo di realizzare un sistema territoriale per la tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio etnoantropologico dell'area grecanica (geograficamente corrispondente alla parte della provincia reggina compresa tra il basso ionio e le pendici dell'Aspromonte).

I processi di costruzione e promozione dell'immagine del territorio, utili ad accrescere l'attrattività dell'area grecanica, si concentrano quindi sulla capacità di un progetto come quello del Parco di essere strumento strategico per la costruzione e la promozione della

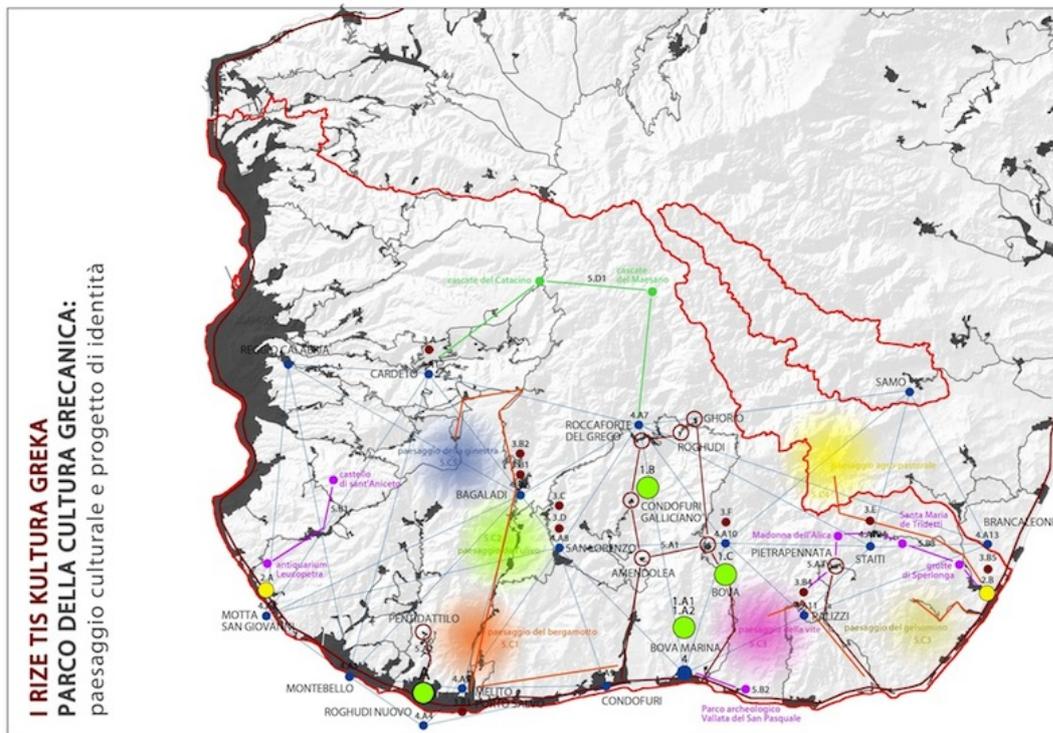


Figura 2: Tavola di progetto del Parco

sua identità, facendo perno sulle relazioni che legano le risorse culturali (dimensione in questo senso chiave), le iniziative pratiche come eventi, concerti, mostre, etc. e la crescita socio-economica.

L'area grecanica è un vero paesaggio culturale, poiché, essa è il risultato dell'opera combinata della natura e dell'uomo. In tale contesto l'azione della cultura/etnia è stata capace di modellare i tratti visibili del paesaggio/territorio. In questa prospettiva, il paesaggio dell'area grecanica non è solo ambiente geografico e naturale, ma anche e soprattutto ambiente storico e umano: un territorio composito e stratificato nel tempo, che è insieme universo linguistico, identità di luoghi e patrimonio d'immagini artistico-culturali che questo ambiente ha elaborato e trasmesso.

Lo stato attuale dell'area, mette in luce alcuni squilibri tra aree già attrezzate ed organizzate in termini di accessibilità, promozione ed altro, e, di notevole interesse storico e paesaggistico, ed altre aree che presentano una carenza, quando non totalmente assente, valorizzazione.

L'obiettivo principale che si vuole raggiungere nel progetto del Parco, ovvero la sua idea forza, è la costruzione di una Rete/Sistema territoriale costituito dal patrimonio etnoantropologico greco, funzionale al rafforzamento dell'offerta culturale complessiva del territorio. Fare quindi Sistema per connettere, valorizzare, comunicare, memorie e conoscenze; creare in altre parole una rete per comunicare la memoria, i monumenti, i

luoghi e i paesaggi ai cittadini, alle persone che, interessate, vogliono conoscere l'identità di una minoranza linguistica, la storia e i luoghi, riconoscendo un posto e un valore preciso nella vita di tutti i giorni. Una rete per rendere accessibile a tutti, in ogni momento, il patrimonio etno-antropologico e storico culturale e naturale dei luoghi.

La Rete/Sistema progettata per il territorio dell'area grecanica opera su diversi livelli d'intervento: coordinamento e finanziamento, promozione e valorizzazione, schedatura e catalogazione, conservazione, attività editoriale, didattica e aggiornamento. Gli obiettivi specifici della rete sono in particolare:

- sostenere la valorizzazione integrata, in termini infrasettoriali e intersettoriali, della risorsa "cultura/natura" identitaria della minoranza linguistica, complessivamente intesa come parte integrante e sostanziale di programmi di sviluppo locale;
- potenziare la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale/naturale identitario, facendo sistema e perseguendo il mantenimento del punto di equilibrio tra tutela e fruizione;
- collegare le politiche per il patrimonio culturale identitario al settore turistico qualificato, per dare impulso immediato allo sviluppo dell'investimento nel settore culturale;
- incrementare la qualità dell'offerta culturale dell'area e la visibilità e la conoscenza dell'identità dei luoghi rappresentativi di tale identità, meno noti al pubblico attraverso la produzione di una serie di strumenti e servizi qualificati d'informazione, comunicazione ed alta divulgazione;
- realizzare comuni strategie e strumenti d'informazione, promozione e divulgazione del complessivo patrimonio culturale e naturale identitario attraverso la creazione e il riconoscimento di un logo comune e dell'immagine coordinata facente capo alla rete (brand identity).

Perseguire questi obiettivi significa affrontare il problema della frammentazione del patrimonio culturale identitario. Questo comporta un cambiamento di ottica nelle politiche territoriali, le quali sono quindi chiamate a integrarsi. Ovvero, costruire una Rete/Sistema di questo genere significa incidere sulle scelte progettuali relative ad ambiti differenti, dalle infrastrutture di trasporto, all'urbanistica, dalla programmazione delle attività di promozione e valorizzazione turistica.

Gli elementi nodali del sistema (il patrimonio etno-antropologico), distribuiti omogeneamente sul territorio, sono uniti tra loro da reti tematiche, rappresentando così i poli attrattori-funzionali del tematismo di riferimento. Il progetto Parco asseconda dunque la logica perseguita nei principali orientamenti di sviluppo territoriale adottati dalla Regione Calabria nei propri documenti programmatici, caratterizzati dalla forte attenzione posta all'integrazione delle risorse locali, al miglioramento della coesione sociale e al potenziamento del tessuto produttivo attraverso la costruzione di reti verticali (all'interno della medesima filiera) e orizzontali (interconnessione tra filiere differenti).

Coniugare l'eredità del passato, la valorizzazione della memoria, dell'identità e della cultura materiale e immateriale con la creatività, l'innovazione e l'incubazione di nuove prospettive di sviluppo culturale, economico e turistico, "imparando" a fare rete, è la sfida più importante che il Parco della cultura greco-romana pone al territorio e alle aree più periferiche e marginali della Calabria e del Mezzogiorno.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2003), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, ricerca commissionata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione d'intesa con il Ministero delle Attività Produttive, Roma.

AA.VV. (2006), *Lo sviluppo ai margini, due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in aree periferiche del Mezzogiorno*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Roma

Barca F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.

Bianchi T., Casavola P. (2008), *I progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali Uval, n. 17, Roma.

Carta M. (1999), *L'Armatura culturale del territorio: il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

Cersosimo D. (a cura di), (2003), *Il partenariato socioeconomico nei Progetti Integrati Territoriali*, Formez – Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione, n. 13, Roma.

Cersosimo D., Wolleb G., (2008), *Le politiche di sviluppo locale tra sperimentalismo e istituzionalizzazione*, in *Sociologia del lavoro*, 109.

Cersosimo D., Wolleb G., (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, *Stato e Mercato*, 63.

Cersosimo S., Wolleb G. (2000), *Economie dal Basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Donzelli, Roma.

Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano.

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica (2000), *I progetti integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, Roma.

Mirabelli M. (2004), *Politica, sviluppo e regolazione sociale. L'esperienza della progettazione integrata in Calabria*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Palermo P.C. (2002), Le possibilità di sviluppo e di successo di un processo ad alta complessità, in Quaderni Formez, Donzelli, Roma.

Soda G. (2004), Territori di progetto, progetti di territori: luci e ombre della progettazione integrata territoriale in Calabria, *Meridiana*, n. 50-51.

Note

[1] Elaborazione immagini a cura di Chiara Corazziere.