

Sistemi di Logistica

TRIMESTRALE ON LINE DI ECONOMIA DELLA LOGISTICA E DEI TRASPORTI DIRETTO DA ROCCO GIORDANO

SISTEMI DI LOGISTICA

Anno VI - n.1

Marzo 2013

Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribunale
di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale

Rocco Giordano

Direttore responsabile

Umberto Cutolo

Comitato scientifico

Andrea Boitani
Giulio Erberto Cantarella
Fabio Carlucci
Fabrizio Dallari
Ercole Incalza
Giuseppe Moesch
Lanfranco Senn
Stefano Zunarelli

Segretaria di Redazione

Lisa Russo

Redazione

via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano)
Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.3951646
giordanoeditore@giordano-
associati.com

Editore

Giordano Editore
via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano)
Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.3951646
giordanoeditore@giordano-
associati.com

La grafica di «Sistemi di Logistica» cambia ancora una volta, anche se sono passati soltanto poco meno di due anni dalle ultime novità. La ragione di tanti mutamenti è nella necessità di adeguarsi sempre di più alle possibilità offerte dalle tecnologie della comunicazione, utilizzandole al meglio soprattutto nell'interesse di chi ci segue. Non a caso siamo stati la prima rivista del settore ad essere distribuita *on line*.

I cambiamenti di due anni fa furono attuati soprattutto per rendere più funzionale l'uso dei *software* di impaginazione; quelli che partono da ora sono un passo ulteriore verso la completa digitalizzazione della rivista, con la possibilità di **distribuire i suoi articoli appena pronti, per raccogliere poi quelli principali nella rivista trimestrale**.

Per questo è stata necessaria un'impostazione a pagine singole che possano «vivere di vita propria» al momento della loro prima pubblicazione e comunque scorrere sullo schermo in sequenza verticale nella rivista impaginata.

Ne guadagnerà l'immediatezza delle analisi, senza che ne venga a perdere la sistematicità del contributo culturale.

Per chiarire il quale sono state anche modificate le sezioni, creandone di nuove per dare più spazio specifico alle modalità e scindendone altre (è il caso di «Ambiente» e «Sicurezza»).

Intanto è in corso di revisione il sito di Giordano editore, che diventerà presto la base (è il caso di dire «logistica») dalla quale saranno distribuiti gli studi, le analisi, i commenti di «Sistemi di Logistica».

in questo numero...

EDITORIALI

2 Perché sottrarre la Consulta per l'autotrasporto e la logistica alla spending review

3 La partita tra USA e Cina si gioca soprattutto in Africa [Rocco Giordano]

LOGISTICA

5 Il sistema logistico per la competitività globale [Rocco Giordano]

8 Il ruolo della logistica nei nuovi scenari economici nazionali e internazionali [ricerca di un gruppo di studenti dell'Università di Salerno]

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

18 Livelli di coordinamento istituzionale e politiche di regolamentazione nel trasporto pubblico locale [Pietro Spirito]

POLITICA DEI TRASPORTI

26 Il sistema finanziario italiano tra riconversioni e crisi può sostenere il settore dei trasporti e della logistica? [Annunziata Vita]

TRASPORTO MARITTIMO E PORTUALITÀ

37 Le piattaforme logistiche per il rilancio dei fronti portuali

DOCUMENTI

40 Gli accordi del 1909 sul Gottardo tra Regno d'Italia e Confederazione Svizzera

Perchè sottrarre la Consulta per l'autotrasporto e la logistica alla spending review

Il Governo non solo ha dimostrato di non attribuire al trasporto e alla logistica un'importanza strategica, ma sembra far emergere un orientamento a non risolvere i problemi preferendo di gran lunga eluderli.

LA CONSULTA GENERALE PER L'AUTOTRASPORTO E LA LOGISTICA è stata istituita con D.lgs 284/2005, attuativo della Legge delega 32/2005, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al fine di svolgere «attività propositiva, di studio, di monitoraggio, di consulenza delle autorità politiche, per la definizione delle politiche di intervento e delle strategie di governo nel settore dell'autotrasporto e della logistica, anche in materia di controlli tecnici ed amministrativi sull'esercizio dell'attività di autotrasporto». Nasce, quindi, come organismo che **politicamente** doveva trovare, per il settore dell'autotrasporto, il giusto equilibrio tra domanda ed offerta di servizi, con la collaborazione della Pubblica Amministrazione. Successivamente, la Consulta ha voluto rafforzare questo ruolo, soprattutto politico, tanto che sia i compiti quanto l'impegno assegnati non sono più limitati esclusivamente al settore dell'autotrasporto ma vengono definiti anche con la logistica. Dalla data della sua costituzione sino ad oggi, molte sono state le proposte e molti gli obiettivi raggiunti: basti pensare al **Piano nazionale della Logistica 2011-2020** che è un piano operativo che intende modificare, nel prossimo decennio, il rapporto domanda-offerta attraverso una serie di azioni tese alla riduzione dell'inefficienza logistica ed al rilancio della competitività delle imprese, ma soprattutto alla creazione di una visione strategica e complessiva del sistema dei trasporti, con particolare riguardo alle specificità territoriali.

Si pensi ancora al **Patto per la Logistica** firmato il 1° Luglio 2005 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si tratta del documento programmatico derivante dal Piano Nazionale della Logistica che mira a rilanciare a livello nazionale il settore dei trasporti e della logistica, in coerenza con le linee guida per il recupero della competitività nazionale.

LE NORMATIVE DI RIFERIMENTO

L'approvazione della *spending review*, senza gli emendamenti che potevano salvare la Consulta, pone fine a questo organismo anche se, per comprendere in maniera esatta le vicende attinenti alla cessazione di questo organismo si deve prendere in esame uno specifico quadro di riferimento normativo e, più precisamente, quello che nel corso degli ultimi anni si è articolato attraverso i seguenti provvedimenti:

- DL 4 luglio 2006, n. 223 convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248 art. 29, commi 1, 2 e 2 bis);
- DPR 14 maggio 2007, n. 93 (art. 1, comma 1, lett. m) ed n) ed art. 3);
- DL 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 (art.68, commi 1, 2 e 3);
- DPCM del 4 agosto 2010;
- DL 6 luglio 2012, n. 95 convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (art. 12, commi 20, 81,82,83 e 84).

La prima normativa (legge 248/2006) aveva sottoposto la Consulta - così come tutti gli altri organismi collegiali gravitanti nell'ambito della pubblica amministrazione - ad un regime di verifica circa la loro perdurante utilità, con possibilità, in caso di verifica positiva, di prorogarne la vigenza per un periodo massimo di tre anni, salvo ulteriore proroga, a seguito di successiva verifica, da effettuare prima del termine di scadenza del primo periodo di proroga già concesso. In effetti, con il DPR 93/2007, la vigenza della Consulta veniva prorogata per un triennio, decorrente dalla data di entrata in vigore della citata normativa e, di fatto, fino al 29 luglio 2010. La stessa normativa prevedeva, poi, la necessità di monitorare la perdurante utilità degli organismi (con verifica da effettuare tre mesi prima della scadenza della proroga concessa) ai fini della eventuale concessione di un ulteriore periodo di proroga per un massimo di tre anni. Successivamente la legge 133/2008 ha limitato il periodo di ulteriori proroghe, per gli organismi che avevano già fruito di un primo triennio di proroga, ad un massimo di ulteriori due anni. Per la Consulta, scaduto il primo triennio di proroga, non risultano successivamente adottati ulteriori provvedimenti concernenti il riconoscimento della perdurante utilità degli stessi, ai fini della concessione dell'ulteriore biennio di proroga.

Sulla materia è, poi, intervenuta, in data 4 agosto 2010, una Direttiva della Presidenza del Consiglio, allo scopo di dettare indirizzi interpretativi in ordine alla corretta applicazione delle disposizioni normative succedutesi sull'argomento in questione.

Tale Direttiva, tra l'altro, ha confermato esplicitamente la piena applicabilità di tutte le disposizioni di legge adottate in materia (ovviamente anche quelle di cui alla legge 133/2008) - che non risultano essere state mai abrogate - ed ha ribadito che la sopravvivenza degli organismi collegiali in esame, scaduto il primo triennio di proroga, può essere affermata con solo riferimento a quelli per i quali sia già intervenuto il riconoscimento della loro perdurante utilità, ai fini della conseguente concessione dell'ulteriore biennio di proroga.

Come detto, la Consulta non è risultata formalmente destinataria di tale tipo di riconoscimento e beneficiata da ulteriore proroga, come, invece, ad esempio avvenuto per organismi collegiali di altre amministrazioni (vedi DPCM 27 febbraio 2012, concernente la concessione dell'ulteriore biennio di proroga ad alcuni organismi operanti presso il Ministero dell'Ambiente).

Da ultimo sono, poi, intervenute le disposizioni di cui alla legge 135/2012, le quali, all'art. 12, comma 20, dispongono che a decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, **in regime di proroga ex art. 68, comma 2, legge 133/2008 (ulteriore biennio)**, le attività di tali organismi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni presso cui operano, statuendo di fatto la cessazione degli stessi. Quest'ultima previsione normativa viene considerata come pacificamente applicabile alle vicende riguardanti l'operatività della Consulta, ma dovrebbe lasciare, quanto meno, perplessi il fatto che la stessa, a decorrere dal 29 luglio 2010, non risulta aver operato nel regime dell'ulteriore biennio di proroga, ai sensi del sopra richiamato art. 68, comma 2, legge 133/2008.

L'OPERATIVITÀ DELL'ALBO

Analoghe considerazioni coinvolgerebbero anche le vicende del Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori, ma per esso la stessa legge 133/2012, all'art. 12, commi da 81 a 84, ha previsto un ulteriore ambito di operatività, seppure modificandone composizione e poteri, a decorrere dall'esercizio finanziario 2013. Resterebbe, forse, interessante riflettere anche sulla valenza e relazione con la operatività del Comitato nel periodo in cui ha, di fatto, agito in carenza di regime di proroga ex art. 68, comma 2, legge 133/2008.

Molte, infatti, sono le attribuzioni del Comitato Centrale dell'Albo che si svolgono in collaborazione con la Consulta: si pensi a quanto stabilito nell'art. 9 lett. e) del D. lgs. 284/2005: «*collaborare con la Consulta, provvedendo, in particolare, sulla base degli indirizzi dettati dalla Consulta stessa, ad effettuare studi preordinati alle strategie di governo[...]*» o ancora a quanto formulato nella lettera g) del medesimo articolo: «*verificare, in collaborazione con la Consulta, il rispetto dell'uniformità della regolamentazione e delle procedure [...]*».

Dalla lettura della norma, pertanto, si evince in maniera chiara e precisa il carattere eminentemente **politico e non tecnico** della Consulta, nonché la sua attività propositiva e di indirizzo, il che contrasta nettamente con quanto affermato dall'art. 68, che reca disposizioni volte ad accelerare il processo di riordino e contenimento degli organismi collegiali operanti presso la Pubblica Amministrazione avviato con l'art. 29 del DL 223/2006.

L'articolo in questione prevede, infatti, **la soppressione delle strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico**, quindi per i compiti attribuiti alla Consulta non c'è alcun elemento che lasci supporre un duplicato con l'attività della Direzione Generale, a cui, secondo l'art. 20 del DL 6 luglio 2012 n. 95, dal 1° agosto u.s. sono state demandate tutte le competenze della Consulta Generale.

Da quanto detto emerge chiaramente che equiparare i compiti istituzionali e politici di un organismo quale la Consulta Generale per l'autotrasporto e la logistica a quelli della Direzione generale sembra essere sbagliato non solo nella forma ma soprattutto nella sostanza.

Sul piano del merito, le attività svolte dalla Consulta - il cui Presidente, non si deve dimenticare, viene nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri - opera nell'ambito della direttiva del Ministro e pertanto dovrà rispondere delle attività e dei risultati al solo Ministro pro-tempore. Sul piano meramente funzionale, ai fini dello sviluppo delle attività, si interfacerà con la Direzione generale competente.

UNA SCELTA «ATIPICA»

La scelta di sopprimere la Consulta ancora una volta è sintomatica dell'atteggiamento «atipico» del Governo italiano: un Governo che non solo ha dimostrato di non attribuire al trasporto e alla logistica un'importanza strategica per l'economia del Paese, ma che sembra far emergere un orientamento a non risolvere i problemi preferendo di gran lunga eluderli.

A margine si vuole ricordare quanto riportato nel parere espresso dal Consiglio di Stato-Sezione Consultiva atti normativi nella Adunanza del 16 marzo 2009, in ordine a ruoli e funzioni della Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica ed il Comitato Centrale dell'Albo degli autotrasportatori. ●

Rocco GIORDANO
roccior@libero.it

La partita tra USA e Cina si gioca soprattutto in Africa

di ROCCO GIORDANO

A un gruppo di studenti dell'Università di Salerno è stato assegnato, sulla traccia di questa nota, il tema: «Cosa succede per la logistica in un mondo globale?» Ne sono scaturite profonde riflessioni che riportiamo nelle pagine successive.

IL QUOTIDIANO «LA REPUBBLICA», qualche tempo fa, con uno speciale politico-culturale approfondiva i temi del confronto tra il mondo occidentale e quello asiatico. Un passaggio chiave era così sintetizzato: «Riforme o rivoluzioni: Pechino deve confrontarsi con Washington affrontando test più difficili. E il resto del mondo spera che i cambiamenti avvengano in modo non traumatico né bellicoso». Il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, all'indomani della sua elezione aveva così declinato i temi salienti da affrontare:

- deficit e debito pubblico,
- congresso bloccato,
- enorme volume di norme tributarie,
- scuole da rilanciare,
- infrastrutture trascurate,
- dipendenza dal petrolio straniero,
- stretta della finanza sulle politiche.

Nel frattempo la rivoluzione industriale cinese ha visto modificare sostanzialmente il proprio assetto demo-socio-economico:

- popolazione urbana cresciuta di circa 480 milioni,
- forte trasferimento dalle zone rurali verso le grandi città,
- esaurimento della mano d'opera a basso costo,
- forte spinta della domanda interna,
- sviluppo economico dinamico ma deformato,
- necessità di finanziare il debito pubblico occidentale per tenere alto il livello dei consumi.

La partita in gioco, insomma, non sono diverse da quella che ha vissuto l'Europa nell'ultimo secolo, ma le scale geografiche, economiche e di posizionamento geo-politico in un sistema globale pongono vincoli molto diversi e nulla affatto semplici nella loro risoluzione. Quando i Paesi sono insoddisfatti e incapaci di risolvere i propri problemi strutturali a livello interno tendono a sfogare all'esterno la loro rabbia.

**CICLI ECONOMICI
SEMPRE PIÙ BREVI** ➔

Cosa ci aspetta domani? Questa è la domanda che i politologi si vanno ponendo da qualche tempo. Nelle nostre valutazioni abbiamo sempre sostenuto che la partita tra Stati Uniti e Cina si gioca con un grandangolo puntato su Russia, Brasile ed India, ma soprattutto sul continente africano, ricco di materie prime e con un miliardo di abitanti dal PIL medio *pro-capite* che varia dai 20.000 \$ della Guinea Equatoriale a 400 del Congo (ex Zaire).

L'impetuosità dei cambiamenti che registriamo e che contrassegnano cicli economici sempre più brevi ci hanno sollecitato ad alcune riflessioni che andiamo ponendo in convegni e dibattiti, anche con il contributo di ricerca di studenti per alcuni degli aspetti che riguardano questi temi e che sono stati posti alla base di un lavoro di analisi e valutazioni nel corso del 2011. A un gruppo di studenti del corso di «Politica economica ed Economie pubbliche» dell'Università di Salerno è stato assegnato questo tema di ricerca: «Cosa succede per la logistica in un mondo globale?» Da quel lavoro sono emerse profonde riflessioni su come il sistema economico mondiale si sta modificando e come giocano i diversi blocchi economici.

Pertanto in questo numero di *Sistemi di Logistica* vengono riportati i risultati di una ricerca condotta da due osservatori diversi: uno in ambito professionale dallo Studio Giordano Associati, che parte dalla analisi dei flussi e delle politiche di interscambio e l'altro nell'ambito degli approfondimenti del corso di studi di Politica economica della Università di Salerno.

Il lavoro degli studenti in alcuni passaggi denota una grande «sete» di conoscere cosa sta succedendo nel mondo per effetto di una economia globalizzata, in altri passaggi delinea una preparazione di base forse ancora «ingessata» su vecchi schemi, soprattutto per quanto riguarda micro e macroeconomia, così come per la economia applicata. Questo lavoro di approfondimento ci ha posto anche qualche riflessione sulla necessità di aggiornare i programmi didattici a partire dalle scuole superiori ed agli studi accademici, nonché per i *master* e corsi di specializzazione. ●

Il sistema logistico per la competitività globale

di **ROCCO GIORDANO**

Resta prioritaria una politica di interventi per riposizionare il Paese sul piano geo-politico, ma occorre ancor di più il riordino della rete fondamentale di collegamento tra le piattaforme territoriali del Paese per migliorare l'accessibilità ai territori e la connettività delle reti.

Negli ultimi anni si sta determinando un «conflitto» tra flussi di traffico e luoghi di generazione e destinazione degli spostamenti passeggeri e merci che la logistica non riesce ancora a governare. A scala mondiale le economie che generano questi conflitti sono così schematicamente definite:

- **America del Nord.** Area a forte valenza di innovazione e ricerca con produzione ad alto valore aggiunto e mercati ad alti consumi.
- **Europa del Nord.** Area di produzione a valore aggiunto e mercati di consumo.
- **Area Euro-asiatica** (Paesi dell'Est-Emirati Arabi). Area con forte presenza di giacimenti di petrolio e metano.
- **Continente africano.** Area con i più grandi giacimenti minerari di materie prime.
- **Far East.** Area di produzione a basso costo del lavoro con forti *surplus* finanziari.

L'Italia tenta di collocarsi nella nuova geografia dello sviluppo come area di produzione con strutture di PMI e area di consumi con forti vantaggi per il posizionamento geografico rispetto al mercato degli scambi. Dalla consultazione posta alla nostra attenzione per le valutazioni della documentazione e verifiche del contesto delineato e dei possibili scenari che si possono definire nei prossimi mesi sulla evoluzione dei traffici del settore dei trasporti e logistica a scala internazionale e a scala mondiale, abbiamo potuto verificare che i risultati dati dalle applicazioni di alcuni modelli econometrici nell'anno 2008 per definire scenari al 2020-2030, sono risultati rispetto ai dati reali completamente irrealistici.

L'imbarazzo maggiore non è stato tanto nella lettura dei risultati, ma dal constatare che i parametri posti a base del modello siano risultati fortemente limitativi nel poter esplicitare fenomeni complessi come quelli dati dal processo di globalizzazione economica. Ormai è sempre più evidente la «frattura» tra le metodologie messe a punto fino ad oggi ed i complessi temi economici che devono essere rappresentati. Le variabili che impattano fortemente sulla tenuta dei cicli economici che diventano sempre più brevi e sempre più interrelati tra loro sono:

a) **POPOLAZIONE**

I demografi sottolineano che le statistiche ufficiali contano a livello mondiale 7 miliardi di persone. Le stime operate sulla base dei consumi nei diversi continenti e i fenomeni migratori che stanno determinando le grandi megalopoli, rispetto al dato ufficiale riportano un miliardo circa di persone (valore approssimato per difetto) non censite. Le «aliquote» di maggiore *deficit* demografico si registrano in Cina, India, Africa, America Latina.

b) **ENERGIA E CONSUMI ENERGETICI: DAL PETROLIO AL GAS NATURALE**

Malgrado le politiche «green», la dipendenza dal petrolio continua a crescere con impoverimento delle risorse. Questo determina un prezzo del petrolio a scala mondiale sottoposto non solo a logiche di mercato, ma utilizzato come strumento di «pressione» nelle politiche dei Paesi produttori rispetto a quelli consumatori.

c) **FINANZA INTERNAZIONALE E FLUSSI FINANZIARI**

I Paesi produttori a basso costo del lavoro e con livelli di produttività elevatissimi dei fattori lavoro e capitale e quelli possessori di beni energetici (Cina, Brasile, India, Russia ecc.) hanno utilizzato i *surplus* finanziari per sostenere il debito pubblico dei Paesi non più produttori, ma consumatori quali quelli del America del Nord e dell'Europa. Lo spostamento di flussi finanziari, anche se minimi, da un Paese all'altro potrebbe comportare processi di instabilità tali da porre in crisi le economie di molti Paesi, creando situazioni complesse anche a livello geopolitico.

d) **RICERCA ED INNOVAZIONE**

Il settore della ricerca e della innovazione - sia da parte delle imprese private che da parte



delle politiche pubbliche - si è molto impoverito per la scarsità di risorse, ma anche per il fermo che è stato imposto al settore per la scarsa propensione ad investimenti in un momento di forte crisi economica e scarsità di mezzi finanziari propri. Alcune linee di produzione sono superate rispetto alle nuove esigenze dei consumatori. È il caso dell'*automotive* e di altri settori maturi come quello aereo e ferroviario.

Questa situazione si è ulteriormente aggravata per i conflitti che si stanno determinando tra i settori indicati nel difficile equilibrio di scala mondiale dove il sistema economico-finanziario è sempre più difficile da governare, anche se si istituiscono Istituti di controllo e/o di sostegno a Paesi che stentano a trovare un nuovo ciclo di crescita.

In questo contesto sul piano macroeconomico registriamo che i cicli economici sono sempre più brevi. La durata di un ciclo negli ultimi 10 anni è stata mediamente di 3 anni e mezzo. Si tratta di un'economia fluida e congiunturale che non riesce a consolidare un sistema logistico di scala mondiale capace di seguire e migliorare la geografia degli scambi ed il posizionamento degli operatori.

LA LOGISTICA? UN «FASTIDIO»



Lo stato di crisi della economia ormai si registra giorno dopo giorno; gli analisti di settore ci danno una chiave di lettura, se mi è consentito, un po' provinciale e relativa al solo mercato interno. Sono state individuate alcune politiche correttive per definire un mercato dei servizi di trasporti e logistica più equilibrato nelle modalità, più competitivo per produttività, più trasparente nel rapporto domanda-offerta, ma ancora mancante di un forte indirizzo politico. La convinzione degli addetti ai lavori è che il tema della logistica e del trasporto delle merci - e ancor più la mobilità - vengano percepiti come un «fastidio» e non come reale è: fattore di sviluppo. Eppure il livello di internazionalizzazione delle imprese è più che buono. L'economia italiana per il *made in Italy*, grazie alla capacità dei propri operatori, tiene ancora alto il livello delle esportazioni, che sostengono l'economia italiana con un saldo positivo al netto dei prodotti energetici e con un grande livello di «apertura» a scala mondiale.

Gli indici degli analisti mondiali che misurano la competitività di alcuni settori economici come quello dei trasporti e della logistica, ci danno un po' in caduta per quanto riguarda la nostra capacità competitiva, misurando la produttività complessiva di sistema in maniera un po' aggregata. Se, però, disaggregiamo il dato delle esportazioni per numero di relazione che abbiamo con il «mondo» esterno e per valore degli scambi, il risultato è che siamo al 12° posto nel mondo per numero di relazioni e per capacità di tenere le relazioni di scambio, ma retrocediamo al 22° posto per intensità e valore.

Occorre, allora, lavorare al fianco degli operatori per fornire loro chiavi di lettura meno generaliste, ma anche per stimolare e creare un nuovo modo di fare *business* orientato ad un nuovo modello di gestione dei servizi, soprattutto quelli dei grandi *player* internazionali. Occorre allargare il quadro delle conoscenze, seguendo soprattutto gli operatori attivi in Paesi che non sono «storici» ma che hanno registrato un forte aumento di scambi commerciali, vedi i Balcani, i Paesi mediterranei Africani, i Paesi euro Asiatici. Occorre un quadro puntuale e preciso delle criticità e dei punti di forza nei nostri scambi commerciali.

IL TEMA DELLE DOGANE



Uno dei punti critici è certamente il tema delle dogane che in Italia ritarda notevolmente la competizione dei nostri porti, aeroporti, interporti. Ma le dogane sono le uniche responsabili? A nostro avviso, più che le dogane è il sistema complessivo dei controlli: 73 operazioni previste e 16 organismi diversi che intervengono, nelle operazioni di verifica. Questo meccanismo così burocratizzato fa seguire un ritardo delle nostre merci di 10 giorni per le esportazioni e 9 giorni per le importazioni. Operando un confronto sui tempi e modi delle politiche pubbliche italiane a confronto con gli altri Paesi risulta evidente che:

- in Germania e in Olanda per i controlli si opera con tempi ridotti di 2/3 rispetto a quelli che registrano i nostri operatori.
- negli stessi due Paesi la logistica è al 3° posto dei settori economici, mentre in Italia perde 40 miliardi di euro all'anno.
- la conoscenza di nuovi mercati e le opportunità di nuovi *business* sono elementi primari per migliorare la competitività delle aziende del settore: basti pensare che in Olanda sono stati stanziati 50 milioni di euro per promuovere la logistica nel mondo.

In Italia con il Piano Nazionale della Logistica, abbiamo impresso una accelerazione per la conoscenza delle criticità di settore e per le azioni necessarie a consolidare nello spazio di 3 anni una nuova politica di intervento dalla lunga distanza all'ultimo miglio.

Non è pensabile che il dibattito in corso possa esaurirsi nei corridoi infrastrutturali come se lo sviluppo di un Paese potesse dipendere dal numero di porti e di aeroporti, tralasciando un concetto fondamentale: che la competitività si misura dal livello di accessibilità dei territori e di connettività delle reti.



Resta prioritaria pertanto una politica di interventi per potenziare il sistema dei valichi alpini ma occorre ancor di più il riordino della rete fondamentale di collegamento tra le piattaforme territoriali del Paese per migliorare la accessibilità ai territori e la connettività delle reti. In questo contesto è determinante ridisegnare i nodi fondamentali per impiantare una rete logistica capace di sostenere una vera politica co-modale.

LE CRITICITÀ DA RIMUOVERE

Allo stato attuale, le criticità che non riusciamo a rimuovere sono:

- 1 Insufficienza degli impianti necessari a completare la rete proprio nelle aree a maggiore generazione di traffico.
- 2 Impianti localizzati in aree che presentano un'elevata dispersione delle attività produttive sul territorio e determinando difficoltà di acquisizione della domanda.
- 3 Presenza di strozzature in molti degli impianti realizzati che ne limitano l'operatività.
- 4 Limiti dimensionali e funzionali dell'infrastruttura ferroviaria che non consente la formazione di treni «lungi e pesanti» e l'utilizzo di semi-rimorchi.
- 5 Irregolarità del servizio ferroviario che non garantisce la certezza dei termini di resa della merce.
- 6 Mancanza di un programma di efficientamento della catena del combinato in modo da ridurre i costi unitari finali del servizio (necessità già espressa dal Piano della Logistica).
- 7 Frammentazione dell'autotrasporto che rende difficile la conversione all'intermodale con un conto proprio che è quasi pari al conto terzi.
- 8 Difficoltà di esternalizzare le attività logistiche sui processi di filiera.
- 9 Mancanza di strumenti informatici atti a garantire non solo l'efficienza delle attività ma anche il necessario coordinamento tra i soggetti che intervengono nella catena del trasporto.
- 10 Inadeguatezza di norme capaci di consentire un'organizzazione più evoluta degli interporti, implementandone l'attrattività.

LE PRIORITÀ PER LA POLITICA

Le priorità assegnate e condivise che consegniamo al decisore politico sono:

- 1 Attuare una nuova normativa di regolazione del settore che definisca leggi di riforma dei porti e degli interporti, accompagnata da una classificazione degli impianti, del loro regime giuridico e dell'assetto delle competenze di riferimento con forte riorganizzazione della gestione dei terminali.
- 2 Eliminare i «colli di bottiglia» sulle direttrici nazionali che impediscono il transito di treni lunghi e pesanti con semirimorchi e *containers high cube*, risoluzione dei problemi di connettività e di accessibilità nelle macro-aree.
- 3 Sistemare gli impianti ferroviari di alcuni porti al fine di una loro maggiore interconnessione con le infrastrutture retroportuali.
- 4 Mettere a punto un serie di strumenti informatici di sistema e dei relativi accordi di interfaccia.
- 5 Ripristinare gli incentivi agli investimenti per l'autotrasporto.
- 6 Promuovere accordi con le Regioni ed i Comuni per progetti locali di incentivazione all'esternalizzazione della logistica e per politiche di *city logistic*. ●

Rocco GIORDANO
roccgior@libero.it

Rocco Giordano è laureato in Economia Marittima all'Istituto Universitario Navale di Napoli. Nel 2004 gli è stata conferita la laurea *Honoris Causa* in Scienze dei Trasporti presso la *Costantinian University of Providence (Usa)*. Direttore della sede di Napoli e responsabile degli Studi Economici del *Csst* dal 1978 al 2006, ha diretto la *Rivista Scientifica «Sistemi di Trasporto»*. Ha coordinato e diretto innumerevoli studi di ricerca e pianificazione nei settori del trasporto viaggiatori e merci a scala nazionale e internazionale. È autore di oltre 50 pubblicazioni apparse sulle principali riviste specializzate del settore. È consulente del Comitato Centrale Albo Autotrasportatori per Studi, Ricerche e Sicurezza e d è stato Coordinatore del Piano Nazionale della Logistica e del Patto della Logistica. È Direttore editoriale della *Rivista on-line «Sistemi di Logistica»*.

Il ruolo della logistica nei nuovi scenari economici nazionali e internazionali

Questo lavoro è frutto di una ricerca eseguita dagli studenti del corso di studi in Politica economica ed economie pubbliche dell'Università di Salerno, Anno accademico 2011-2012. I risultati delle ricerche compiute a più mani hanno consentito di collazionare questo documento che indubbiamente definisce un contesto globale che è stato schematizzato sinteticamente allo scopo di dare una visione di impatto di ciò che sta succedendo nel mondo e di quali effetti si possono avere sul settore dei trasporti e della logistica.

TUTTI I PAESI DEL MONDO SONO ALLE PRESE con quella che da tempo viene ormai definita la crisi globale dell'economia di mercato. Partita dagli Stati Uniti, il Paese più industrializzato del mondo, la crisi non ha risparmiato nessun altro Paese, da Nord a Sud, da Est a Ovest.

È successo che, in poco più di dieci anni, è cambiata la struttura e la velocità del mondo; tutto è racchiuso in una unica parola: «globalizzazione». Con questo termine indichiamo un fenomeno di progressivo allargamento della sfera delle relazioni sociali sino ad un punto che potenzialmente arriva a coincidere con l'intero pianeta. «Interrelazione globale» significa anche interdipendenza globale, per cui sostanziali modifiche che avvengono in una parte del pianeta avranno, in virtù di questa interdipendenza, ripercussioni anche in un altro angolo del pianeta stesso, in tempi relativamente brevi.

Con «globalizzazione» si definisce, dunque, un insieme di fenomeni di elevata intensità e rapidità su scala mondiale, in campo economico, sociale, culturale e ideologico, tendenti a:

- ➔ superare le barriere materiali e immateriali alla circolazione di persone, cose, informazioni, conoscenze e idee;
- ➔ uniformare le condizioni economiche, gli stili di vita, e le visioni ideologiche, in particolare in conformità col modello occidentale metropolitana.

La globalizzazione di origine recente, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, risulta generata fondamentalmente da:

- ➔ l'avvio di un ciclo politico-economico nei Paesi capitalisti, determinato da un forte ampliamento della sfera economica privata sia all'interno dei Paesi che su scala internazionale;
- ➔ la crisi e la fine dei sistemi socialisti in Europa orientale e in particolare nel Paese guida del sistema socialista mondiale, l'Unione Sovietica;
- ➔ la rapida crescita e diffusione di nuove tecnologie informatiche applicate alle telecomunicazioni, sia nelle attività economiche che nella vita quotidiana, in grado di ridurre drasticamente i tempi, i costi e altri ostacoli tecnici delle comunicazioni a grande distanza.

I settori economici più fortemente investiti da questi processi - e certamente coinvolti nella fase più intensa di integrazione mondiale - sono quelli legati al commercio internazionale e ai mercati finanziari. In particolare i mercati finanziari, per la loro forma organizzativa e per la particolare natura dei titoli trattati, sono maggiormente sensibili e facilitati nella ricerca di opportunità economiche vantaggiose e nel contempo hanno potuto sfruttare in massimo grado le innovazioni telematiche per soddisfare queste esigenze. Attualmente, grazie ai sistemi di contrattazione telematici, le maggiori piazze finanziarie mondiali, come New York, Tokyo, Londra e Francoforte, formano virtualmente un unico gigantesco mercato operante 24 ore su 24 a cui è possibile collegarsi in qualunque momento da qualunque parte del mondo.

GLOBALIZZAZIONE E MERCATI

Il fenomeno della globalizzazione è molto difficile da identificare e misurare. Da tutto ciò nasce anche una nuova realtà commerciale e cioè l'emergere dei mercati globali per i prodotti di consumo standardizzati di dimensioni inimmaginabili in precedenza. Sono due le date che hanno cambiato il mondo in cui viviamo: il 9 novembre 1989, che ha segnato la caduta del muro di Berlino, e il 15 aprile 1994, il giorno della stipula dell'accordo WTO. Il WTO¹ ha posto in essere una serie di misure legislative sul commercio internazionale, è preposto a dirimere le questioni giuridiche fra le nazioni nell'ambito del commercio ed è la sede ufficiale delle trattative mondiali. Il WTO benché sia nato per sostituire il GATT², in realtà incorpora le clausole originarie e le successive modifiche che fino alla costituzione del WTO reggevano il commercio; il GATT, che era un semplice trattato provvisorio, con il WTO si è trasformato in una vera organizzazione internazionale. Il GATT si occupava di tariffe (dazi doganali) e quote di importazione;

¹ WTO (World Trade Organization) accordo sul commercio mondiale. 1994

² General Agreement on Tariffs and Trade. Accordo generale sulle tariffe firmato nel 1947 alla Conferenza di Ginevra.

dal WTO in poi le regole si occupano di quelle che in gergo si considerano «non doganali», in pratica regolamenti sui prodotti, sistemi fiscali interni, e qualsiasi altra legge che può influenzare il commercio di qualche prodotto. Con la stipula del WTO i Paesi si impegnano ad abbassare le tariffe e le barriere commerciali, ad aprire e mantenere aperti i mercati dei servizi e a definire le procedure per regolare le dispute; prescrivono trattamenti speciali per i Paesi in via di sviluppo; si impegnano a mantenere trasparenti le rispettive politiche commerciali notificando al WTO le misure e le leggi adottate. Nei mercati, in seguito alla stipula dell'accordo sul commercio internazionale si assiste ad una crescente integrazione ed interdipendenza delle economie nazionali che negli ultimi venti anni ha preso la forma dell'apertura di mercati precedentemente protetti. Tale integrazione è avvenuta non solo attraverso gli scambi commerciali, ma in misura crescente attraverso gli investimenti diretti esteri, le fusioni e le acquisizioni internazionali in un mondo il cui il mercato, da gerarchizzato sotto gli Stati Uniti, si è trasformato in tripolare coinvolgendo anche l'Unione Europea ed il Giappone. È proprio nello spazio geografico identificato con la triade Stati Uniti-Unione Europea-Giappone che a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, si è concentrata la maggior parte dei flussi di investimenti diretti esteri. L'allargamento all'infinito del mercato permette il perseguimento sia di strategie di *leadership* di costo globale, sia strategie di differenziazione. Con le prime, attraverso una strategia di *marketing* indifferenziata e concentrata a livello globale, si possono raggiungere delle economie di scala che non sono alla portata delle aziende nazionali. Con le seconde, attraverso l'aggregazione di segmenti di domanda presenti nei vari Paesi, le multinazionali sono in grado di ottimizzare i propri investimenti, di bilanciare il rapporto qualità/prezzo, di ottenere dei vantaggi negli investimenti in immagine. L'internazionalizzazione attiva così il circolo virtuoso tra minori costi unitari - derivanti dalla più ampia base di mercato raggiungibile - e il rinvenimento di risorse finanziarie sufficienti per ulteriori investimenti finalizzati al rafforzamento del vantaggio competitivo. Un elemento caratterizzante dei mercati globali diviene allora la propensione a stringere accordi e a creare reti internazionali di alleanze tra imprese, i cui rapporti di cooperazione e di collaborazione si articolano in architetture più o meno complesse. In questo contesto l'innovazione tecnologica ha reso possibile il costituirsi di fitti reticoli di accordi e di alleanze tra imprese e ne ha caratterizzato la competizione a livello internazionale.

LA CINA ENTRA NEL WTO

L'internazionalizzazione e l'inserimento dell'impresa nell'economia globale fanno sì che le nuove multinazionali si trovino a competere in un ambiente sempre più complesso. Tale contesto, caratterizzato da una concorrenza sempre più agguerrita, rende necessaria la prospettiva di una competizione incentrata sull'innovazione. Le imprese sono costrette ad adottare strategie di cooperazione con altre imprese e con le istituzioni per poter accedere a nuove risorse e competenze esterne. In pochi anni siamo passati dal mercato unico europeo al mercato mondiale, (mentre per integrare il mercato europeo sono occorsi decenni); il *boom* del mercato globale si è avuto nel dicembre 2001 con l'ingresso della Cina nel WTO. Le riforme economiche e politiche associate all'ingresso della Cina, sono parte di un processo di lungo periodo, iniziato già negli anni '70 che ha portato sempre più la Cina ad inserirsi nel mercato globale. Però l'ingresso nel WTO ha chiesto alla Cina un adeguamento a quella che era una normativa internazionale inerente non solo alla materia commerciale ma anche alla legislazione e agli assetti politici interni. La Cina ha accettato di sottoscrivere una serie di importanti impegni volti alla liberalizzazione della propria economia, inserendola in un gruppo globale meglio integrato e più capace di promuovere lo sviluppo economico. La strategia seguita dalla Repubblica Popolare Cinese (RPC) nell'adempiere alle riforme imposte dal sistema del commercio internazionale è stata attuata a più livelli: da una parte le negoziazioni multilaterali con gli altri membri del WTO; dall'altro gli accordi bilaterali stretti in particolare con USA e Unione Europea. Questi accordi sono stati fondamentali per il processo di riforma cinese, infatti, verranno posti come condizione necessaria nel protocollo di accesso al WTO. In particolare l'accordo con gli Stati Uniti prevedeva una riduzione delle quote all'importazione; l'accordo con UE coinvolgeva tre settori: quello delle assicurazioni, quello delle telecomunicazioni e quello automobilistico. Ad eccezione di quest'ultimo, in cui furono rimossi gli ostacoli derivanti dalle amministrazioni locali circa l'accesso al mercato, negli altri due settori fu ampliato il grado di apertura alle imprese estere e agli investimenti stranieri. È così che viene posto in essere una nuova ideologia: il mercatismo.

MERCATISMO E PENSIERO UNICO

Il mercatismo applica al mercato una legge di sviluppo lineare e globale, fa convergere sulla stessa scala domanda e offerta, produzione e consumo, tutto ciò attraverso la standardizzazione. Ma per sopravvivere al mercato unico è necessario un pensiero unico, globale. Si sono venuti a convergere idee, cultura, politica differenti che hanno portato alla situazione attuale. Infatti, i salari occidentali entrano in concorrenza con quelli orientali attraverso la delocalizzazione produttiva e la conseguenza è che si muovono i capitali occidentali e non gli operai orientali.

**DELOCALIZZAZIONE
E COMPETITIVITÀ**


Si parla, oggi di delocalizzazione³, anche se i primi processi di delocalizzazione produttiva risalgono alla seconda metà degli anni '70, quando forti conflittualità sociali e la crisi petrolifera resero necessario il trasferimento di molte produzioni all'estero, soprattutto nei settori ad alto contenuto di lavoro. Negli anni successivi il continuo incalzare della soglia di competitività, a seguito dell'incessante innovazione tecnologica e della globalizzazione dei mercati, ha comportato una crescente mobilità dei fattori produttivi, in particolare del fattore capitale: tale processo è stato favorito da una serie di eventi politici ed economici che hanno caratterizzato l'ultimo decennio. In particolare possiamo considerare la crescente apertura verso i mercati internazionali e la possibilità di sfruttare i vantaggi, in termini di costo dei fattori produttivi e di imposizione fiscale, provenienti dalle economie dei Paesi dell'Europa centro orientale.

Le motivazioni che spingono un'impresa a delocalizzare all'estero una parte o l'intero processo di produzione non fanno capo esclusivamente alla possibilità di ottimizzare il *mix* di fattori produttivi attraverso la ricerca di manodopera a basso costo del lavoro, di Paesi con una bassa imposizione fiscale o di un costo delle materie prime inferiore rispetto al mercato interno. La delocalizzazione dipende da attori strategici, manageriali e dalle politiche di *marketing*, quindi coinvolge la gestione d'impresa a livello globale. Si pone dunque il problema per l'impresa di dare una struttura ben precisa all'organizzazione dei propri rapporti con il mercato globale. L'impostazione più frequentemente seguita, è quella del mantenimento nella casa madre delle funzioni aziendali come *marketing*, ricerca e sviluppo e tutto ciò che riguarda gli aspetti intangibili del processo produttivo: parallelamente vi è un'apertura verso il mercato estero di gran parte delle fasi di produzione.

Tutto ciò comporta una serie di vantaggi per l'impresa, infatti, con questa nuova organizzazione, l'azienda ha più possibilità di dedicarsi alla cura del prodotto da un punto di vista qualitativo, grazie ad un maggiore apporto della pubblicità e della conseguente acquisizione di un marchio per il prodotto. In questo contesto diventano fondamentali i rapporti di *partnership* tra le grandi multinazionali e le piccole e medie imprese. Grazie a tali relazioni, le imprese di grandi dimensioni operanti nel mercato internazionale possono avviare politiche di diversificazione del prodotto e di acquisizione di imprese di più piccole dimensioni, con il fine di affrontare diversi segmenti di mercato con prodotti con un contenuto qualitativo e tecnologico diverso, soddisfacendo al massimo le esigenze del consumatore. D'altro canto, le imprese di più piccole dimensioni riescono ad affrontare il mercato globale, caratterizzato da livelli di competitività e concorrenza più alti rispetto a quello interno, grazie alla guida di una grande multinazionale. Si viene così a creare una vera e propria «rete internazionale» nella quale sono coinvolte, attraverso rapporti bidirezionali, imprese di diverse dimensioni.

Vediamo, quindi, come si viene a creare uno stretto legame tra i processi di delocalizzazione produttiva e le filiere internazionali che caratterizzano i processi produttivi attuali. Da un punto di vista geografico l'interesse per la delocalizzazione delle imprese europee si è indirizzato prevalentemente verso tre grandi aree: Unione Europea. Europa centro orientale e America Latina. La scelta della destinazione geografica verso la quale indirizzare una parte o l'intero processo produttivo dipende essenzialmente da attori logistici, di vicinanza geografica, di facilità di comunicazione, di trasporto e di controllo della produzione e più in generale geoeconomico, ricerca di garanzie di affidabilità e di autonomia.

**LIBERALIZZAZIONE E
PRIVATIZZAZIONI**


In questo contesto risultano fondamentali le politiche di privatizzazione, di liberalizzazione dei mercati, di protezione e promozione degli investimenti diretti esteri che sono state avviate soprattutto nei Paesi in procinto di entrare nell'Unione Europea come Polonia, Romania e Repubblica Ceca. Generalmente vengono trasferite all'estero, in Paesi a basso costo del lavoro, fasi della produzione precedentemente sviluppate nella casa madre. Si tratta per lo più di operazioni a carattere manifatturiero, più facilmente trasferibili all'estero e nelle quali l'incidenza di lavoro non qualificato è maggiore e, quindi, vi è un vantaggio comparato in termini di costo dei fattori della produzione, in particolare del fattore lavoro.

Tuttavia, grazie alle politiche di sviluppo che stanno coinvolgendo i Paesi in fase di transizione, negli ultimi anni, la dotazione di lavoro qualificato a basso costo non è scarsa, di conseguenza anche fasi che richiedono lavoro più qualificato lentamente vengono trasferite all'estero. La diffusione del traffico di perfezionamento passivo è conseguenza del diffondersi rapido delle strategie di delocalizzazione da parte dei produttori europei. Questa tendenza è dovuta sia a mutamenti sul versante della domanda (i consumatori tendono a voler massimizzare il rapporto tra qualità e prezzo) che su quello dell'offerta (aumento della concorrenza ed incremento degli *standard* qualitativi).

Numerose aziende occidentali hanno da molti anni iniziato questo processo di delocalizzazione produttiva e trasferito, in parte o completamente, la loro produzione in Cina, permettendosi così di continuare l'attività imprenditoriale.

LA TECNOLOGIA CINESE

Quello che è preoccupante a volgersi verso la Cina sono oggi le industrie a più elevato contenuto tecnologico. Fatto incontrovertibile è che la Cina ha anche le tecnologie che è difficile - per non dire impossibile - trovare da noi, mentre una volta il maggiore impatto si sentiva nelle industrie manifatturiere ad alta intensità di lavoro e a basso contenuto di innovazione.

La crescita di fatto più dinamica sta avvenendo nei settori più avanzati tecnologicamente, come l'elettronica, i computer, le comunicazioni, la telefonia, le biotecnologie e le nuove discipline che protette gelosamente nei centri di ricerca saranno i grandi appuntamenti del nuovo. Nell'area cinese di Tianjin esistono 70 Università dove gli studenti fuori corso non esistono e ricercatori in ogni campo si cimentano ai limiti della conoscenza.

Dobbiamo, quindi, agire senza aspettare che questa imponente risorsa venga lasciata agli altri Stati o peggio ancora, si trasformi in minaccia alla sopravvivenza di nostre aziende già oggi gravemente compromesse. Oggi siamo in una situazione in cui l'Asia (Cina) è produttrice a basso costo e risparmiatrice, mentre gli USA sono consumatori a debito: se pensiamo a un dato di fatto, in appena sette anni il debito pubblico USA è salito da 5.600 a 14.000 miliardi di dollari e la Cina possiede, più di un terzo del debito pubblico USA collocato sul mercato finanziario. La crisi finanziaria che sta devastando i mercati dei capitali non è altro che una conseguenza dell'apertura dei mercati, della globalizzazione.

L'INIZIO DELLA CRISI

Era una follia, del resto, pensare che con il WTO l'apertura mondiale del mercato potesse svilupparsi in modo lineare, senza creare enormi squilibri economici e sociali. A cominciare dal 2000-2001 il PIL statunitense è stato sottoposto a continue *slide*: quella che più di tutte è stata trainante per arrivare alla situazione attuale, è stata la crescita dei valori immobiliari. La crisi finanziaria in atto non per caso è iniziata nell'agosto 2007, come crisi del mercato dei mutui *subprime*⁴ e si è sviluppata in seguito come crisi di un modello d'intermediazione - quello delle banche di investimento di Wall Street; infine, con il fallimento di Lehman Brothers, è deflagrata come una vera e propria crisi bancaria, investendo i sistemi finanziari dei mercati avanzati e quelli emergenti. Tutto questo però non è altro che la conseguenza di:

- una politica monetaria molto espansiva che negli Stati Uniti, grazie a una serie di circostanze favorevoli (prima fra tutte l'irruzione sul mercato mondiale di prodotti cinesi a basso costo) non si è tradotta nell'aumento dell'inflazione, ma nell'aumento dei prezzi dei corsi azionari e delle case e dell'indebitamento delle famiglie, il cui tasso di risparmio è divenuto negativo dal 2004 quando si sono manifestati i primi scossoni di instabilità;
- un allentamento delle regole sull'intermediazione, basato sulla convinzione che, una volta assicurata la stabilità del sistema bancario, il sistema finanziario non avesse più bisogno di altre regole e si sarebbe retto da sé; il risultato è stato che le banche si sono messe ad operare come *hedge fund*⁵, prendendo enormi rischi in proprio senza adeguati presidi di capitale;
- un crescente deterioramento degli *standard* di credito soprattutto, ma non solo, per i mutui immobiliari in un contesto nel quale le agenzie immobiliari erano sottoposte a forti spinte politiche a prestare per dare una casa a tutti gli americani;
- strumenti strutturali sempre più complessi, utilizzando come materia prima i prestiti immobiliari, resi più attraenti da *rating* compiacenti ma che non avevano mercati organizzati di riferimento e venivano valutati attraverso modelli matematici rivelatesi fallaci.

La caratteristica centrale di questo sistema d'intermediazione privo di ogni controllo è stata la progressiva perdita della capacità di valutare i rischi di credito: perché gli originatori dei prestiti ipotecari se ne liberavano subito dopo, cedendoli a terzi che li trasformavano in altri strumenti finanziari negoziabili e di nuovo li cedevano. La rovina è avvenuta quando le insolvenze sui mutui iniziarono ad aumentare e furono liquidati i primi fondi di investimento; la valanga investì, subito dopo, le banche di investimento di Wall Street che li avevano costituiti e che si sono ritrovate senza il capitale sufficiente per fronteggiare gli impegni, una volta che le banche hanno chiesto il rientro dei crediti.

LA CRISI DAGLI USA ALL'EUROPA

La crisi finanziaria non ha colpito solo gli USA, ma è una crisi globale; in Europa si è diffusa essenzialmente attraverso due canali. Il primo è stato l'inaridimento del mercato monetario all'ingrosso, dopo il fallimento di Lehman Brothers, che ha generato una crisi di liquidità delle banche europee. Il secondo è stato la consapevolezza che le banche europee erano molte indebitate e l'avvio al processo di riduzione dell'indebitamento ha fatto emergere la fragilità dei bi-

⁴ Prestiti a rischi concessi negli USA e poi fatti circolare per il mondo.

⁵ Copertura antirischio.

lanci bancari. I salvataggi e i fallimenti hanno generato una sfiducia reciproca tra i vari sistemi bancari che hanno quasi cessato di farsi credito sul mercato interbancario.

L'EUROPA ACEFALA

Oltre la crisi finanziaria che ha colpito il sistema bancario, bisogna soffermare l'attenzione anche sul sistema politico europeo. Viviamo, infatti, in un continente politicamente acefalo, nel quale cioè manca una vera politica. Basti pensare che le imprese europee devono rispettare le norme *antitrust*, devono essere trasparenti, non devono avere informazioni privilegiate, mentre le imprese che operano al di fuori dell'Europa possono fare più o meno quello che vogliono. Ciò comporta che l'Europa è forte sul mercato interno, ma debole sul mercato esterno.

Le imprese europee non possono essere competitive globalmente perché devono rispettare canoni che le altre realtà imprenditoriali non conoscono e quindi riescono ad essere competitive a livello di costi aziendali e quindi ad offrire prodotti a prezzi più vantaggiosi.

I sistemi produttivi europei che tendono a perdere posizioni tradizionali di vantaggio a favore dei Paesi emergenti dovrebbero essere, dunque, ri-orientati verso specializzazioni nuove, a più elevato contenuto tecnologico, nelle quali i Paesi europei possano continuare a vantare una posizione privilegiata. La riorganizzazione del modello di produzione dovrebbe orientarsi nel senso di privilegiare l'offerta di beni e servizi di alta qualità, cercando di intercettare la domanda a maggior valore aggiunto proveniente, nel prossimo futuro, sia dai Paesi sviluppati, sia dai Paesi emergenti e di promuovere condizioni strutturali ed istituzionali idonee a favorire il rinnovamento produttivo e la sua affermazione nel mercato globale. È necessario favorire l'inserimento nei mercati di imprese che offrono prodotti di qualità. L'Europa ha bisogno di un nuovo *corpus* giuridico che deve essere in grado di assicurare alle imprese la possibilità di essere competitive a livello globale.

CINA, AMERICA E «CHIMERICA»

Quello che è cambiato sono le carte geografiche, che per secoli sono state eurocentriche, cioè disegnate mettendo al centro l'Europa con a destra l'Asia e a sinistra l'America. Ora si stanno tracciando carte geografiche nuove mettendo al centro alternativamente l'America o l'Asia, addirittura una nuova carta che mette insieme Asia e America: «Chimerica»⁶. Si sostiene ed è realtà che tra America e Cina esiste un legame da non sottovalutare, ma è un rapporto simbiotico. I «chimericani» dell'Est (i Cinesi) sono risparmiatori, si preoccupano della produzione, quelli dell'Ovest (gli Americani) sono spendaccioni e si preoccupano del terziario. I Chimericani dell'Est esportano quello che i Chimericani dell'Ovest importano. A Est si accumulano riserve, a ovest si producono *deficit* accompagnati da emissioni di obbligazioni in dollari, di cui i Cinesi ne sono ghiotti. La banca cinese, accumulando i pacchetti azionari in dollari, non si limita solo a finanziare gli sperperi americani, ma rallenta l'apprezzamento della valuta cinese, mantenendo così le esportazioni cinesi a basso prezzo. E questo non è altro la conseguenza della realtà attuale e la crisi che stiamo attraversando, il crollo dei mercati azionari.

Chi paga il conto di tutti questi cambiamenti è l'industria non solo americana (Philip Morris, Disney, Mac Donald's); ma anche italiane (Fiat); si parla di deindustrializzazione⁷.

LA CRISI DEI SERVIZI E LA LOGISTICA

Un sintomo di questa crisi di deindustrializzazione è dato dal forte rallentamento del settore «servizi alle imprese» e dal graduale passaggio di un'economia dei servizi alle imprese ad un'economia dei servizi alle persone, di cui il turismo è il settore più rilevante. Un Paese che sempre più dipende da un'economia della rendita o da un'economia del lusso e dove l'incidenza dei lavori servili tende ad aumentare vertiginosamente è un Paese che poco per volta perde lo spirito giacobino e innovatore che ha caratterizzato la borghesia da due secoli a questa parte e diventa sempre più un Paese caratterizzato da conformismo e viltà intellettuale, abitato da una *middle class* amorfa e teledipendente.

Può la logistica sopravvivere in un Paese che si deindustrializza? Certamente, ma quale logistica? Due sono i grandi *driver* della sopravvivenza della logistica: il primo è proprio la globalizzazione. Se si assiste a una deindustrializzazione in Italia, c'è un processo inverso di industrializzazione all'estero (Romania, Cina). Se questa *middle class* ha paura di pensare e di inventare, si sposta però forsennatamente. È la mobilità delle merci e delle persone come fenomeno culturale della nostra epoca che continuerà ad alimentare la logistica. L'altro *driver* potente è la riduzione dei costi mediante esternalizzazione di funzioni aziendali che passa sotto il nome di

⁶ Il termine «Chimerica» (in italiano bisognerebbe tradurre «Cimerica», ma si perde il riferimento alla «chimera» è stato coniato da Niall Ferguson, storico dell'Università di Harvard e divulgatore di temi che vanno all'ascesa e caduta delle grandi potenze alla storia delle grandi famiglie della finanza. Con «Chimerica» si identifica la relazione finanziaria tra gli Stati Uniti e la Cina.

⁷ Ha fatto venire meno il modello fordista.

outsourcing della logistica, ma è in sostanza un *downsizing* bello e buono, un *escamotage* per passare un po' di lavoratori da regimi contrattuali definiti a condizioni precarie e iperflessibili. Aumenta quindi la domanda di superfici dove collocare queste attività. Questa espansione «fisica» non deve però ingannare, in molti casi è un'operazione a brevissimo termine, in attesa di perfezionare un ulteriore *downsizing*, che si presta a sua volta a *business* di tipo immobiliare. Quindi in definitiva anche la logistica si sta allineando sulle basi complessive del sistema.

LA CENTRALITÀ DELLA LOGISTICA

Oggi, in un mercato in continua evoluzione, la logistica riveste un ruolo centrale, ma non bisogna pensare alla logistica solo come trasporto, movimentazione delle merci, poiché essa è diventata una leva strategica per affrontare il mercato e seguirne i cambiamenti. La logistica ha, infatti, assunto nelle aziende un ruolo sempre più importante, ponendosi come funzione di integrazione aziendale che controlla e governa tutta la gestione dei flussi. La logistica si occupa, infatti, della politica di approvvigionamento, dei sistemi informatici di controllo dei materiali, del magazzinaggio, della movimentazione, della gestione degli *stocks*, della distribuzione e dei trasporti internazionali. La logistica opera in modo che, materie prime, semilavorati, materiali e prodotti finiti siano disponibili al momento giusto nel posto giusto ed al minimo costo: su questo è basato il sistema logistico globale.

All'interno delle aziende la direzione logistica svolge un ruolo decisivo. Essa, infatti, può contribuire in modo decisivo al contenimento dei costi, è in grado di migliorare le *performance* concorrenziale dell'impresa, è capace di diffondere una cultura di orientamento al mercato, attraverso l'attivazione di strumenti che hanno la capacità di monitorarlo con la previsione della domanda, e di pianificare su quest'ultima la produzione e la distribuzione. Nell'ambito delle economie applicate - e dell'evoluzione in corso nei mercati - la logistica economica può essere considerata come la nuova frontiera dell'economia dei trasporti per il governo e per l'equilibrio dei flussi nelle reti e nello spazio-territorio a diverse scale geografiche. La logistica economica attribuisce alla pianificazione e alla gestione delle infrastrutture e dei servizi un ruolo centrale nelle catene del valore a livello sociale e produttivo. Si tratta pertanto di individuare, approfondire ed implementare sul territorio nuovi modelli di sviluppo e cooperazione, attraverso un approccio trasversale relativo ai problemi della dispersione dei trasporti e del benessere sociale. Tali problematiche potranno essere sicuramente affrontate mediante l'applicazione degli strumenti obiettivo della logistica economica: invarianza, trasversalità, compensazione ed autoregolazione. Solo recentemente si è posta maggiore attenzione nei confronti della logistica, ponendola al centro dello sviluppo del mercato e del sistema impresa. Il ruolo della logistica negli attuali fenomeni di posizionamento-riposizionamento spaziale delle attività economiche, nonché nella crescita del benessere sociale, a scala locale e globale (maglie strette e larghe), assume infatti un particolare spessore. Con il termine «logistica economica» ci riferiamo ad un contesto ampio dove ritroviamo, tra l'altro, infrastrutture specialistiche, aspetti della pianificazione del territorio, della regolamentazione dei mercati e delle economie/diseconomie esterne, *in primis* quelle ambientali, del trasporto dell'*outsourcing* logistico, da valutare con gli strumenti dell'analisi economica. I fondamenti di questo nuovo approccio sono i trasporti, la terziarizzazione e il territorio.

IL TRASPORTO LOGISTICIZZATO

Le trasformazioni in atto nei processi di produzione e distribuzione dei beni hanno generato una vera e propria «rivoluzione logistica», ponendo il trasporto, congiuntamente ad altre attività logistiche (magazzinaggio, imballaggio, etichettamento ecc.), in tutta evidenza rispetto alla competitività dei prodotti. Si sottolinea il concetto di «trasporto logisticizzato» come insieme di operazioni funzionali alla ottimizzazione dei sistemi produttivo-distributivi e socio-territoriali. Nel contesto della catena logistica (*supply chain*). L'attività di trasporto di materie prime, semilavorati e prodotti finiti attraverso diverse modalità (strada, ferro, mare ed aria) riveste un ruolo strategico. Un prodotto acquista pienamente il suo valore quando è reso disponibile all'uso nei tempi e nelle forme richieste. Si può parlare di filiera trasportistica a supporto di quella merceologica. L'impatto di questo approccio in termini di governo ed equilibrio dei flussi, che simultaneamente comporta minore inquinamento e maggiore sicurezza (*minimax*), dipende dai livelli di efficienza offerti dai soggetti che a diverso titolo intervengono nelle diverse fasi della *supply chain*. La scelta di produrre in proprio le attività logistiche o affidarle a terzi (*outsourcing*) può incidere sulla competitività e sulle esternalità⁸.

⁸ Le esternalità possono essere definite come gli impatti delle attività economiche di alcuni soggetti sul benessere della collettività. Esempi di esternalità negative sono la congestione, l'incidentalità e l'inquinamento provocato dall'espletamento delle attività di trasporto, sia merci che passeggeri.

Da questo punto di vista la situazione italiana nel contesto dell'Unione Europea è preoccupante, presentando un tasso di terziarizzazione dei servizi logistici pari al 13%, contro il 34% del Regno Unito e valori compresi tra il 20% ed il 27% degli altri Paesi *partner*.

Le attività logistiche gestite in *outsourcing* sono prevalentemente i trasporti ed il magazzinaggio (dinamica e statica dei flussi), mentre altre attività, quali ad esempio la gestione degli ordini, la gestione logistica complessiva (*supply chain management*) e la gestione informatica, mostrano una maggiore resistenza all'affidamento a «terze parti logistiche».

Le imprese italiane non sembrano sensibili ad un attento governo dei flussi dei materiali e delle informazioni al fine del loro equilibrio nelle rispettive reti: d'altra parte, gli operatori nazionali di autotrasporto tendono a concentrare l'offerta su scala regionale e locale con servizi quasi esclusivamente vettoriali. Pertanto, per l'Italia un obiettivo centrale dovrebbe essere l'espansione del settore, anche per la collocazione geo-economica, quale piattaforma logistica dell'Europa nel Mediterraneo, nonché per la tradizionale vocazione industriale e commerciale.

Nell'economia del terziario avanzato, la logistica contribuisce a fornire valore aggiunto alla dotazione infrastrutturale e all'insieme dei servizi di trasporto, nonché alla produzione industriale e alla sua distribuzione commerciale. In Italia il costo dei trasporti e della logistica è ancora di gran lunga superiore rispetto ad altri Paesi avanzati, con la conseguenza di una maggiore incidenza della logistica sul PIL.

La riduzione dei costi della logistica rappresenta un indicatore significativo della capacità di un Paese di recuperare competitività. In tal caso, la razionalizzazione dei processi di trasporto conduce ad una minore dispersione della mobilità sul territorio. Altrimenti si registrano effetti negativi sulla «bilancia dei trasporti», come accade in Italia. Le scelte pubbliche influenzano in maniera decisiva la competitività logistica di un territorio e delle imprese che vi operano in almeno due modi fondamentali:

- 1 per la quantità, la qualità ed il livello di integrazione delle reti (investimenti infrastrutturali);
- 2 per la regolamentazione delle attività di trasporto e logistica (necessaria, ad esempio, in situazioni caratterizzate da operatori verticalmente integrati che gestiscono in concorrenza le linee marittime ed in quasi-monopolio i terminali portuali).

LA LOGISTICA PUBBLICA

La logistica pubblica - in questo caso intesa quale strumento per una politica industriale del territorio - può avere diversi obiettivi. Tuttavia quello primario è creare le condizioni affinché la logistica privata, manifatturiera e trasportistica, possa essere competitiva, efficiente e socialmente sostenibile. Occorre allora pervenire a nuovi equilibri spazio-territoriali dove le infrastrutture ed i servizi logistici assumano ruoli strategici per la competitività dei prodotti, e l'intermodalità⁹ sia posta al centro di *supply chain* sempre più articolate e complesse. Solo con un sistema logistico efficiente ed efficace si può (insieme ad altre variabili determinanti nei processi produttivi) arrivare alla crescita della produttività e della competitività sui mercati internazionali. Anche l'innovazione intesa come innovazione di prodotto-servizio e di processo, dell'innovazione della pianificazione e dei suoi strumenti, dell'innovazione della programmazione e della progettualità assume un ruolo centrale nello sviluppo aziendale.

LA SITUAZIONE ITALIANA

LA LOGISTICA ECONOMICA

In particolare, nella logistica economica, l'innovazione non riguarda soltanto cosa produrre (beni, servizi ecc.), ma anche come produrre al meglio ed in maniera possibilmente sostenibile. Sebbene in Italia solo di recente si è cominciato a parlare di logistica economica, alcune problematiche sono già state affrontate nella seconda metà degli anni '80 negli Stati Uniti. Gli studiosi americani hanno definito la logistica economica, come un nuovo campo della scienza economica avente ad oggetto l'analisi dell'allocazione ottima delle risorse nell'ambito dei sistemi di produzione e distribuzione delle merci.

La logistica non deve essere soltanto il flusso fisico di merci lungo la filiera che si estende dall'iniziale impiego di merci e servizi primari (come lavoro e risorse naturali) fino alla vendita e al consumo di un bene, ma deve anche mirare alla formazione e l'equilibrio dei mercati e dei prezzi lungo la stessa filiera. In tal senso, un qualunque sistema di offerta può essere visto come un sistema logistico che converte risorse in prodotti per distribuirli ai venditori all'ingrosso e ai dettaglianti in diversi territori e a prezzi differenti. Il problema economico è determinare l'uso delle risorse, il prezzo delle risorse, il flusso delle merci dal produttore al consumatore e il prezzo dei prodotti nelle diverse regioni.

⁹ II termine intermodalità indica un modello organizzativo ed infrastrutturale secondo cui i sistemi di trasporto non sono suddivisi per modi (aereo, marittimo, terrestre), ma vanno considerati come sistemi integrati in cui il trasporto diventa un anello intercambiabile della catena logistica. L'intermodalità prevede, in particolare, l'interscambio di merce unitizzate tra diverse modalità di trasporto.



LE POLITICHE SOCIALI

La logistica economica deve essere considerata un elemento cardine delle politiche sociali ed un elemento influenzante lo sviluppo alle diverse scale territoriali, con particolare riferimento alla localizzazione delle attività economiche. La specificità delle infrastrutture logistiche e dei trasporti costituiscono un supporto al consumo (soddisfacimento dei bisogni), alla produzione (quale componente essenziale della divisione del lavoro nonché della commercializzazione) ed alla integrazione economica e sociale tra i sistemi territoriali. Di conseguenza, il ruolo della logistica nello sviluppo economico ruota essenzialmente attorno a due elementi fondamentali: l'accessibilità e le modificazioni della struttura produttiva (localizzazione, rilocalizzazione e delocalizzazione industriale e distributiva) e del modello dei consumi derivanti da una diminuzione generalizzata dei costi di trasporto (la cosiddetta «banalizzazione») a seguito della crescita di capacità dei sistemi a rete di servizi regolari di linea.

L'evoluzione che sta vivendo il settore dei trasporti nell'epoca dei mercati globali ha provocato una rilettura delle teorie classiche di allocazione delle risorse e di localizzazione delle attività produttive. Dalla teoria ricardiana dei vantaggi comparati (legata alle differenze nelle dotazioni dei fattori dei vari Paesi, fattori che sono perfettamente mobili e sostituibili solo all'interno di ciascun Paese), si è ora giunti invece allo studio del posizionamento-riposizionamento degli *input* e, conseguentemente, allo studio dell'invarianza del valore degli stessi fattori nello spazio globale. Vi è una nuova geografia mondiale della produzione industriale: la localizzazione delle attività non è più tanto funzione della produzione, ma piuttosto della distribuzione. Il risultato visibile è la trasformazione dei sistemi di produzione in unità di «assemblaggio» multilocalizzate.

LA DISTRIBUZIONE E IL CONSUMO

Le leggi classiche della produzione risultano molto diverse da quelle della distribuzione/consumo: le prime, privilegiando la stabilità, impongono che il processo produttivo avvenga in modo geograficamente concentrato e per grandi quantità; il consumo, al contrario, pretende di avere beni in piccole quantità ed in prossimità del luogo dove le famiglie risiedono e lavorano. Poiché c'è questa differenza di luogo e di tempo tra produzione e consumo, la logistica attua una distribuzione nel tempo e nello spazio delle merci prodotte dall'agricoltura e dall'industria. La logistica è perciò un processo di creazione di utilità (di tempo, di luogo e di quantità), e l'utilità consiste proprio nel fatto che il consumatore ha ciò che desidera, quando lo desidera, dove lo desidera e con le giuste informazioni.

In un mondo caratterizzato da elevata frammentazione dei processi produttivi, i volumi e la composizione merceologica dei flussi del commercio internazionale assumono significati diversi da quelli legati all'approccio tradizionale in cui solo le merci finali sono oggetto di scambio internazionale. Questo nuovo contesto implica appunto una revisione del concetto classico di vantaggio comparato, in quanto il prodotto assume una concezione dinamica, potendo essere frazionato in molti sub-prodotti quanti sono i passaggi di frontiera che le diverse componenti compiono fino alla sua commercializzazione.

In particolare, i servizi logistici possono agevolare al meglio i suddetti processi, integrando e combinando in modo efficiente fattori reperiti al minor costo sui mercati internazionali, a prescindere dalla loro differente collocazione geografica, per l'ottenimento dei prodotti finiti. Emerge quindi anche un problema di analisi ed interpretazione della tipologia e della direzione dei flussi di commercio. Parlare di invarianza degli *input* nello spazio significa che la scelta concreta tra diversi progetti di localizzazione della produzione può essere effettuata partendo dal cosiddetto tasso logistico, il quale misura l'incidenza del costo del trasporto e delle altre attività logistiche sul prezzo dei prodotti, consentendo quindi di determinare il costo-opportunità della localizzazione degli investimenti nello spazio a parità di altre condizioni. Una volta individuato questo tasso, la convenienza relativa al posizionamento in un'area geografica potrà essere valutata in funzione della differenza tra questo tasso e quello relativo ad altri progetti alternativi.

LE FUNZIONI COSTO E TEMPO

La logistica economica impone un maggiore consolidamento modellistico ed operativo del legame funzionale dei trasporti terrestri (gomma, ferro, vie d'acqua interne) rispetto alle navigazioni marittime ed aeree, considerando gli effetti di dipendenza sui servizi e sulle infrastrutture, con possibilità di sostituire il fattore trasporto ad altri fattori produttivi e logistici. In ogni caso, però, la funzione costo del trasporto legata allo spazio-distanza diviene meno determinante, mentre acquista importanza la funzione «tempo» internalizzata nel costo totale dei servizi logistici.

Attualmente, la condizione imposta al trasporto dalla partecipazione all'economia globalizzata è quella dell'accessibilità alle grandi reti, che hanno razionalizzato i flussi di scambio internazionale di merci fornendo regolarità e stabilità alla domanda e, soprattutto, provocato l'abbassamento del costo di trasporto a livello macro-spaziale. Di conseguenza si sono creati

dei corridoi trasportistici intercontinentali e relativi flussi bi-direzionali di unità di carico *standard*, rispetto ai quali alcuni Paesi hanno potuto usufruire - nel commercio internazionale - dei vantaggi connessi al loro accesso alla rete logistica globale.

LA LOGISTICA IN CINA

Un esempio è dato dal forte incremento delle importazioni di prodotti dalla Cina. Infatti, beni di consumo di massa a basso costo (e non sempre di scarsa qualità) risultano disponibili sui mercati europei e americani, stimolando i Paesi del Far East ad aumentare gli investimenti infrastrutturali al fine di poter meglio gestire la rete produttiva e distributiva a livello internazionale. La modernizzazione dei trasporti e dei servizi logistici in Cina è stata tra le priorità del piano governativo quinquennale 2001/2005, che prevedeva l'ampliamento della rete stradale di ulteriori 200 mila chilometri, con la costruzione di arterie stradali tra Pechino, Zuhai, Shanghai e Chendu. Nel 2010 si prevede, ad esempio, l'estensione della rete stradale a 1,4 milioni di chilometri, mentre la rete ferroviaria raggiungerà un'estensione pari a 100 mila chilometri. Per quanto riguarda invece il traffico aereo, è previsto lo sviluppo ulteriore degli *hub* di Pechino, Shanghai, Canton, nonché il potenziamento delle infrastrutture localizzate nelle zone occidentali del Paese. Sono previsti infine investimenti volti a potenziare anche il già florido sistema dei porti marittimi e fluviali.

Sembra significativo far notare come in Cina, a fronte di una crescita annuale del PIL del 7-9%, i volumi containerizzati siano cresciuti del 25-30%, anno dopo anno, nel corso dell'ultimo decennio e tale tasso non mostra alcun segnale di rallentamento. Le navi porta-*container* che percorrono in direzione Ovest la rotta Cina-Europa, oppure le tratte transpacifiche in direzione Est, operano regolarmente con fattori di carico prossimi al 100%. In termini di flussi generali di scambio, mentre dal 1992 al 2002 il traffico mondiale di beni fisici (misurato in valore) è cresciuto del 71%, l'*export* della Cina è aumentato del 283%, superando Canada, Italia, Gran Bretagna e raggiungendo l'80% di quello giapponese; inoltre, il valore dei volumi esportati verso l'Unione Europea è più del doppio di quelli importati. È comprensibile quindi che tante società straniere (dalle multinazionali produttrici di beni di consumo ai fornitori di logistica e agli operatori portuali) siano interessate ad istituire una presenza in quel Paese. Nell'ambito dell'intera industria dei trasporti internazionali e delle attività produttive e commerciali che dipendono da essa non vi è alcun settore che in qualche modo non subisca le conseguenze di ciò che sta accadendo in Cina.

I FLUSSI ASIMMETRICI

Con riferimento ai flussi asimmetrici, attraverso idonei incentivi di organismi sovranazionali, si potrebbero attivare deviazioni di traffico dalle rotte marittime principali per consentire ai Paesi caratterizzati da situazioni di estrema povertà di avere forniture di generi di prima necessità a costo quasi nullo di trasporto, fornendo in cambio le loro risorse inutilizzate. Tali cambiamenti comportano grandi ripercussioni sulle economie mondiali, imponendo strategie di ristrutturazione ed adeguamento di imprese e territori. In questo quadro, il trasporto intermodale deve svilupparsi su reti dove il trasferimento avviene in un processo continuo integrando diverse funzioni produttive e di servizio, nonché facendo assumere ai nodi logistici la funzione di centri nevralgici dell'attività economica globalizzata.

In un quadro dinamico, al posizionamento precedente di una struttura produttiva e/o distributiva segue solitamente un nuovo posizionamento delle attività complementari entro schemi del tipo *inside-outside*, posizionamento-riposizionamento delle attività nello spazio. Si tratta di un sistema di relazioni complesse che vede emergere come protagonisti del mercato coloro che sapranno meglio sfruttare le interazioni interne ed esterne, cogliendo le opportunità che emergono da situazioni di disomogeneità positiva tra grado di maturità della domanda e grado di maturità dell'offerta di prodotti e servizi.

Di conseguenza, prospettando scenari futuri per tutti i Paesi attualmente in via di sviluppo, si potrebbe prevedere l'estensione mondiale, attraverso una fitta rete logistica, dei grandi consumi di massa relativi a beni durevoli e servizi, e cioè, secondo l'interpretazione dello sviluppo economico *à la Rostow*¹⁰, il quinto stadio della crescita economica. In particolare, tre sono le modalità attraverso cui un'impresa può espandere la sua capacità produttiva: espansione in loco (*inside expansion*), delocalizzazione «parziale» (*branching* o multilocalizzazione) e delocalizzazione «completa» (*outside relocation* o rilocalizzazione).

Da un punto di vista più strettamente spaziale, si possono avere tre tipi di movimenti: intra-re-

¹⁰ Walt Rostow è stato un economista e sociologo statunitense. Ha sviluppato la famosa teoria degli stadi dello sviluppo economico. Tale modello sostiene la modernizzazione economica tramite cinque stadi: società tradizionale, precondizioni per il decollo industriale, decollo industriale, maturità e società dei consumi di massa.

gionali, interregionali e internazionali. Gli spostamenti di breve raggio, all'interno di una stessa regione, sono legati essenzialmente alla crescita dimensionale dell'impresa. I movimenti interregionali, invece, hanno da sempre attirato l'attenzione degli studiosi nel campo delle scienze territoriali per le implicazioni in termini di occupazione. Si pensi, ad esempio, alle politiche di decentramento produttivo dalle aree più congestionate verso le «periferie dello sviluppo» adottate da alcuni Paesi avanzati (dal dopoguerra agli anni '70) per risolvere gli squilibri interregionali. Il decentramento all'estero della produzione è un argomento da tempo oggetto di attenzione per le conseguenze economiche e sociali a livello internazionale.

«HUB AND SPOKE» E «MILIEU»

Ecco, quindi, che l'approccio della logistica economica ai problemi di equilibrio, in termini industriali e trasportistico-infrastrutturali, può essere visto sia a livello macrospaziale, dove i flussi si sviluppano secondo modelli organizzativi del tipo *hub and spoke*¹¹ su reti «a maglie larghe», sia a livello micro, e cioè considerando la stessa logica organizzativa in ambiti spaziali più ristretti (regionali ed urbani). In quest'ultimo caso, si tratterà di individuare, da un lato, quali risorse di *milieu*¹² si attivino per reagire al posizionamento e/o riposizionamento di un'attività in rete con sistemi sovralocali e, dall'altro, quali specificità locali possano rappresentare un fattore di attrazione in contesti che aspirano a diventare sede di funzioni produttive e logistiche avanzate. Mentre il tradizionale sistema a rete prevede che i centri di raccolta e distribuzione delle merci operino in maniera indipendente e spesso in situazione di sovrapposizione spaziale-merceologica, la logica *hub and spoke* prevede la concentrazione dei traffici su pochi punti (*hub*) che diramano veicoli, unità *standard* e merci verso strutture periferiche (*spoke*) da cui hanno poi origine le consegne finali su brevi itinerari.

Il modello dei centri di smistamento centralizzati, largamente diffuso nel traffico marittimo, dove i cosiddetti *transshipment hub* sono posizionati lungo le tratte servite da grandi navi che effettuano servizi intercontinentali, si sta, anche se lentamente, diffondendo nella distribuzione terrestre. In campo marittimo tale soluzione risponde alla necessità degli armatori di massimizzare i carichi delle grandi navi; in campo terrestre la logica in oggetto prevede lo sviluppo di due distinte strutture logistiche in qualità di *hub* primari, come ad esempio l'interporto di grandi dimensioni e il terminal cargo aeroportuale. Gli *spoke*, invece, sono rappresentati dai collegamenti con gli *hub* di livello inferiore (ad esempio, piattaforme logistiche di medio-piccole dimensioni) che movimentano lotti di merce a scala progressivamente decrescente, posizionandosi nelle immediate vicinanze della destinazione finale delle merci.

In ogni caso, occorre ricordare che il modello di pianificazione delle reti distributive basato sul concetto dell'*hub and spoke* si è sviluppato nei primi anni '80 nel settore del trasporto aereo di passeggeri, affermandosi poi come modello distributivo tipico dei corrieri espresso e dei grandi spedizionieri internazionali.

In generale, tale modello si è dimostrato particolarmente valido nel caso di reti composte da molti nodi di origine/destinazione sparsi su una vasta area geografica, con flussi di traffico bilanciati nelle due direzioni (andata/ritorno). Tale logica organizzativa estende nello spazio, mediante maggiori economie di scala nel trasporto, i potenziali di accessibilità alle reti logistiche, favorendo l'aggancio a catene di distribuzione più efficienti e meno costose.

In questa fase di approfondimento ed ulteriore consolidamento della logistica economica quale branca dell'economia applicata, è opportuno che si approfondiscano i modelli concettuali di analisi, avvalendosi certamente anche delle tecniche per la simulazione e la valutazione della fattibilità (economia matematica, econometria, statistica applicata ecc.), intese però in chiave strumentale e non come obiettivo finale. Il percorso dovrebbe essere quello di specificare meglio i flussi all'esterno del «sistema impresa» nelle maglie larghe (globalizzazione) e nelle maglie strette (*regional e city logistics*). ●

¹¹ Con il termine *hub and spoke* si intende un modello di sviluppo della rete delle compagnie aeree costituite da uno scalo dove si concentrano la maggior parte dei voli. Il termine è stato creato per analogia con la ruota della bicicletta (*hub* = mozzo, *spoke* = raggio).

¹² Nell'ambito degli studi geografici il riferimento al concetto di *milieu* è utilizzato per indicare quelle caratteristiche «profonde» dei luoghi, plasmate nella relazione, storicamente situata, fra spazio e società. All'interno dell'ampia e complessa problematica del *milieu*, sono individuabili due approcci principali. Nel primo, rivolto sostanzialmente al passato, il *milieu* è visto come insieme localizzato e specifico di condizioni naturali e socio-culturali che si sono stratificate in un certo luogo nel corso del tempo e che rappresentano il patrimonio comune della collettività locale e la base territoriale della sua identità. Nel secondo approccio, che combina la questione del patrimonio con quella del progetto, il *milieu* costituisce non solo il fondamento territoriale di una specifica identità collettiva ma anche il substrato locale dei processi di sviluppo. Il *milieu* si manifesta in questo caso come un insieme di «prese», di potenzialità espresse da un determinato territorio le quali, tuttavia, per realizzarsi e porsi come risorse per lo sviluppo territoriale devono essere riconosciute e collegate dall'organizzazione dei soggetti locali.



Livelli di coordinamento istituzionale e politiche di regolamentazione nel trasporto pubblico locale

di PIETRO SPIRITO

1. I MODELLI EUROPEI DI TRASFORMAZIONE DELLE «UTILITIES» E LA CONFUSIONE ITALIANA

IN LETTERATURA DEL MANAGEMENT DELLE IMPRESE PUBBLICHE sono stati individuati tre distinti paradigmi, che costituiscono l'evoluzione nel tempo dei modelli di *governance* nelle aziende del settore pubblico:

- *old public administration*;
- *new public management*;
- *public governance*.

Da un modello di comando e controllo strettamente connesso alla gestione gerarchica del processo di programmazione, erogazione e controllo del servizio, tipica dell'approccio dell'*old public administration*, si è passati, essenzialmente dopo la seconda guerra mondiale, al modello del *new public management*, che ha traghettato queste aziende verso meccanismi di governo industriale dei processi, importando tecniche di gestione proprie dei settori commerciali.

Si è giunti infine, negli anni più recenti, all'approccio della *public governance*, che tiene in conto la complessa tela delle relazioni tra gli *stakeholders* di un sistema che deve conciliare obiettivi di interesse pubblico, quali l'erogazione di servizi di interesse generale, da un lato con la ricerca della necessaria efficienza nel processo di erogazione stesso, e dall'altro con la finalità di ridurre il peso della contribuzione pubblica, assicurando al tempo stesso una accettabile qualità dei servizi ai cittadini.

Nell'esperienza europea è possibile schematicamente delineare tre modelli di assetto istituzionale nella organizzazione dei servizi pubblici locali:

- il **modello inglese**, definito negli anni delle politiche neo-liberali dal *Local government planning and land act* del 1980 e dal *Local government act* del 1988; quest'ultimo provvedimento ha introdotto, per gli enti locali, l'obbligo di indire gare obbligatorie per la concessione di determinati servizi, ed è stato anche accompagnato da politiche di privatizzazione dei servizi pubblici a rete su scala nazionale, sino alla decisione, poi ripensata, della privatizzazione proprietaria anche del gestore della rete ferroviaria (*Railtrack*); se gli eccessi di una privatizzazione proprietaria anche in assenza di liberalizzazione sono stati successivamente corretti, è restata una impostazione fortemente centrata sul confronto competitivo e sull'apertura dei mercati alla competizione, soprattutto a livello locale;
- il **modello tedesco**, che ha realizzato un programma di ristrutturazione e riorganizzazione dei servizi pubblici locali, si è orientato verso un progressivo spostamento di responsabilità dal livello comunale a quello distrettuale, con la conseguente possibilità, per gli operatori del settore, di beneficiare di economie di scala; progressivamente gli enti territoriali si sono orientati verso modelli di assegnazione del servizio secondo criteri competitivi. Il legislatore tedesco ha quindi reso possibile una competizione del mercato per effetto di economie di scala introdotte dalla riorganizzazione della committenza degli operatori pubblici;
- il **modello francese**, che ha mantenuto un carattere sostanzialmente pubblicistico e monopolistico nella gestione dei grandi servizi nazionali a rete, proteggendo i cosiddetti «campioni nazionali», mentre sul terreno dei servizi pubblici locali si è realizzato un assetto concorrenziale, che ha determinato la formazione di imprese in proprietà privata che operano in migliaia di gestioni locali, utilizzando poi questa esperienza per partecipare a livello europeo ai processi di assegnazione competitiva dei servizi.

In Italia si è stentato ad effettuare una scelta di riorganizzazione strategica. Solo alcune Regioni del Nord hanno operato per favorire accorpamenti, fusioni e razionalizzazioni delle aziende erogatrici di servizi di pubblica utilità, sino a far nascere Gruppi societari che - alternativamente - si sono proposti al mercato, o come un soggetto *multi utility* (il caso di Hera in Emilia

Nel processo di riconfigurazione del TPL verso la liberalizzazione e la privatizzazione devono essere contestualmente anche rivisti i profili di regolazione del settore, per assicurare quella linearità di compiti e responsabilità che è una delle condizioni indispensabili per attrarre capitale privato verso il settore.



Romagna) o come un integratore di diverse modalità in uno stesso mercato (TPER sempre in Emilia Romagna, operatore del trasporto pubblico locale sia nel settore ferroviario sia in quello della superficie).

ATAC: LA FUSIONE DI TRE AZIENDE

Più recentemente, questa logica è stata applicata anche al trasporto pubblico di Roma Capitale, con la fusione delle tre aziende che hanno dato vita ad ATAC, anche se gli esiti di questo processo di unificazione sono del tutto contro-deduttivi rispetto alle finalità originarie. Il processo di ridisegno istituzionale e proprietario del sistema dei servizi pubblici locali è rimasto al palo, non solo perché il tessuto delle regole è rimasto incerto e contraddittorio, ma anche perché la larga maggioranza dei proprietari pubblici non ha manifestato reale volontà ad interpretare un cambiamento coerente con la cornice richiesta dalle regole comunitarie e dalla evoluzione del mercato.

«Nonostante il radicale processo di riforma, i governi locali hanno da sempre manifestato la volontà di mantenere il controllo sulla fornitura di servizi in modo da essere in grado di scegliere il modo e il modello di fornitura degli stessi»¹.

Si è determinata una sostanziale riluttanza degli enti locali ad assecondare un cambiamento che implicava una profonda trasformazione del loro ruolo: da diretti gestori di servizi pubblici e di risorse ad organizzatori di piattaforme di reti e di servizi, gradualmente posti in competizione per migliorare efficienza, affidabilità e qualità per i clienti finali.

Questa silente resistenza è stata giocata anche mediante la tattica confusione dei ruoli diversi che la trasformazione del modello poneva in capo all'ente locale: non più gestore diretto, come nel vecchio mondo delle aziende municipalizzate, ma invece azionista, committente e regolatore nel mondo delle imprese erogatrici di public utilities poste in cammino verso un superamento del modello monopolistico di offerta.

«La commistione dei ruoli di azionista e regolatore implica la compresenza nella sua funzione-obiettivo di esigenze diverse e contrapposte che opacizzano il suo procedimento di scelta tra gli obiettivi e lo espongono a subire i comportamenti opportunistici dei soggetti coinvolti nella gestione del servizio. Il ruolo del regolatore implica che l'ente locale persegua, coerentemente con la sua funzione di rappresentante dei cittadini-utenti, obiettivi di miglioramento della qualità e di riduzione al minimo dei costi di erogazione del servizio, e quindi della tariffa e/o trasferimenti da bilancio ... Il ruolo del proprietario implica invece che l'ente locale persegua obiettivi di massimizzazione delle rendite ottenibili dalla posizione monopolistica dell'impresa, rendite che possono affluire al bilancio del comune come dividendi o possono essere distribuite al personale dell'azienda sotto forma di salari, occupazione in eccesso, minore tensione all'efficienza produttiva»².

INDIVIDUAZIONE DI RESPONSABILITÀ

Esperienze di percorsi di trasformazione istituzionale in altri settori indicano quanto sia rilevante costruire chiari meccanismi di individuazione delle diverse responsabilità e dei diversi ruoli tra i soggetti istituzionali e gli operatori del mercato. Nel caso del trasporto pubblico locale questa riarticolazione è lungi dall'essere stata persino affrontata, e ciascun soggetto conserva molteplici identità, potendo selezionare, a seconda della situazione, identità, ruolo e responsabilità. Pare evidente che questo non possa essere un assetto adeguato a spingere il settore verso miglioramenti di efficienza, di economicità e di efficacia nella erogazione del servizio.

«Nelle aziende pubbliche la separazione tra governo e proprietà e la tradizionale minore capacità di controllo del socio pubblico aumentano il rischio di sprechi ed aumentano l'urgenza di efficienza nei sistemi di rendicontazione e controllo»³. Questa caccia agli sprechi non si è realizzata in modo adeguato nella fase di trasformazione del modello societario, ed anzi in diversi casi si è addirittura utilizzata la veste più agile del diritto privatistico per perseguire in modo più disinvolto interessi privati.

Oltretutto, la forma di società per azioni consente paradossalmente di procrastinare le operazioni di risanamento, almeno sino a quando l'azionista è disponibile a ripianare a piè di lista le perdite, evitando di rendere cogente il vincolo di bilancio. In anni nei quali la finanza pubblica e la finanza territoriale cominciano ora ad essere in difficoltà, si rischia poi persino di ricorrere

¹ Andrea Calabrò, Mariateresa Torchia, «Conflitti di interesse e meccanismi di governance nelle local public utilities italiane», in Banca impresa società, n. 1, 2011, p. 105.

² C. De Vincenti, V. Termini, A. Vigneri, «La retrovia in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali», dattiloscritto, 2005, pp. 8-9.

³ F. Capalbo, «Genesi, emersione e gestione della insolvenza nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili contabili e finanziari», in F. Fimmanò, «Le società pubbliche: ordinamento, crisi, insolvenza», Giuffrè, 2011, p. 11.

a soluzioni dilatorie che, pur avendo il fiato corto, sembrano risolvere sul momento le difficoltà. «Negli ultimi anni si sta diffondendo una forma di ricapitalizzazione particolarmente pericolosa. Si tratta della ricapitalizzazione in natura ... Conferendo in società beni in natura, tipicamente immobili e terreni, le amministrazioni pubbliche aumentano il capitale in una misura pari al valore riconosciuto da un esperto ... e adempiono agli obblighi di ricapitalizzazione imposti dal codice civile senza che tanto incida sui propri equilibri finanziari, e quindi sugli indicatori attraverso i quali esse sono tipicamente valutate»⁴.

Insomma, per indirizzare i percorsi delle aziende erogatrici del servizio pubblico verso sentieri di efficienza, è determinante la manifestazione di volontà in tal senso dell'azionista, che deve essere deciso nell'indirizzo strategico e rispettoso della autonomia del *management*.

«Se il vertice politico del Comune aveva interesse a ridurre i costi e migliorare la qualità del servizio, a beneficio della cittadinanza, era peraltro esposto alla tentazione di usare le risorse aziendali per finalità estranee al servizio specificamente contrattato (con assunzioni clientelari, scarsa attenzione all'inefficienza aziendale, uso dell'azienda per fornire servizi formalmente non contemplati, ecc.)»⁵.

CAMBIO FORMALE DI VESTE GIURIDICA

Quello che è accaduto in Italia negli ultimi due decenni è stato piuttosto un cambio di veste giuridica formale, mentre le culture e le attitudini sostanziali sono rimaste sostanzialmente immutate, se non in alcuni casi si è persino assistito ad un maggiore accerchiamento delle interferenze della politica sulla gestione aziendale.

«L'aziendalizzazione e la (parziale) separazione tra ente locale ed azienda ha mutato solo in misura contenuta le relazioni tra i due soggetti. Il grado di autonomia dell'azienda è piuttosto ridotto: essa viene percepita in alcuni casi come un dipartimento funzionale dell'ente locale, più che come una vera e propria struttura autonoma»⁶.

Va sottolineato poi che, nella declinazione di questi concetti lungo il variegato territorio del nostro Paese, si sono inevitabilmente determinate evoluzioni differenti, figlie della diversa maturità industriale e sociale dei rispettivi territori.

«Il fenomeno del capitalismo municipale si qualifica come una caratteristica soprattutto delle aree economicamente più forti del paese e delle grandi aree metropolitane ... La scelta delle amministrazioni pubbliche situate nel Sud del Paese è quella di concentrarsi su servizi maggiormente *labour intensive* quali ad esempio quelli ambientali, rispetto ad altri (ad esempio quelle energetico) che risultano invece maggiormente sviluppati nel Nord per ragioni anche legate alle caratteristiche del territorio»⁷.

Oltretutto, la faglia che si è determinata con l'attuazione di un federalismo abbastanza sgherato, come quello che è venuto fuori dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, ha determinato ulteriori complessità di rapporti tra un centro progressivamente svuotato di compiti ed una periferia teoricamente sovraccarica di responsabilità, ma priva delle adeguate responsabilità fiscali.

È allora accaduto che le aziende pubbliche locali siano state più funzionali ad obiettivi spesso esterni alla natura stretta del loro *core business*, per inseguire obiettivi di politica occupazionale, finalità di sostegno alle filiere delle economie locali, mantenimento di prezzi politici slegati dal costo del servizio, mancato adeguamento dei corrispettivi per obblighi di servizio pur volendo contemporaneamente aumentare i volumi di produzione.

«Quando le aziende pubbliche sono utilizzate come uno strumento di politica industriale, ciò può determinare confusione e conflitto di interessi tra la politica industriale stessa e le funzioni di proprietario dello Stato, particolarmente se la responsabilità della politica industriale e le funzioni proprietarie sono nello stesso settore dell'amministrazione»⁸.

Il dedalo di indicazioni contraddittorie si è registrato nell'indirizzo normativo del legislatore nazionale circa la riforma del trasporto pubblico locale, si è riverberato in ulteriore confusione ed in conflitti di competenze anche nella sfera delle responsabilità istituzionali ed operative

⁴ F. Capalbo, «Genesi, emersione e gestione della insolvenza nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili contabili e finanziari», in F. Fimmanò, «Le società pubbliche: ordinamento, crisi, insolvenza», Giuffrè, 2011, p. 19.

⁵ Madga Bianco, Daniela Mele, Paolo Sestito, «Le grandi imprese italiane dei servizi pubblici locali: vincoli, opportunità e strategie di crescita», Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 26, 2008, p. 9.

⁶ Madga Bianco, Daniela Mele, Paolo Sestito, «Le grandi imprese italiane dei servizi pubblici locali: vincoli, opportunità e strategie di crescita», Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 26, 2008, p. 15.

⁷ Bernardo Bortolotti, Laura Pellizzola e Carlo Scarpa, «Il Comune azionista: un'analisi empirica del capitalismo municipale in Italia», Mercato concorrenza regole, n. 3, 2007, p. 527.

⁸ OECD, «Guidelines on corporate governance of State-owned enterprises», 2005, p. 18.

sul territorio, tra Regioni, Comuni e Province, e nel rapporto tra centro e territorio.

Tale conflitto è risultato particolarmente accentuato quando i Comuni erano le grandi aree metropolitane del Paese, soggetti che concentravano la gran parte della offerta di servizi di trasporto pubblico locale, dipendenti però dalle rispettive Regioni per i processi di normazione/regolazione (tariffe) e di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico.

«Ma non sono solo le regole sulle modalità di affidamento del servizio e sulla determinazione delle risorse finanziarie i punti dolenti di un quadro regolatorio a dir poco sconnesso: programmazione e rapporti tra regione ed enti locali sono altri capitoli che, pur non avendo ricevuto analoga attenzione, richiedono un ripensamento ed un serio intervento di riordino»⁹.

Insomma, vale la pena di sottolineare che è l'intera catena delle responsabilità istituzionali che andrebbe ripensata per rendere funzionale e consapevole il ruolo di indirizzo, committenza e controllo delle istituzioni pubbliche nei confronti delle aziende che erogano servizi di trasporto pubblico locale.

2. IL RAPPORTO TRA L'AUTORITÀ DEI TRASPORTI E LE AGENZIE TERRITORIALI DI MOBILITÀ

Al fianco degli organismi di rappresentanza politica a livello centrale e territoriale giocano, nel processo di regolazione e controllo dei servizi pubblici locali, un ruolo sempre più rilevante, e proprio per questo da chiarire meglio, le autorità indipendenti di regolazione nazionale e le agenzie locali sui servizi pubblici. Questo complesso dedalo di competenze istituzionali rischia spesso di sovrapporsi, ingenerando ulteriore confusione sui livelli di intervento, sugli ambiti effettivi di azione, sui possibili risultati in termini di incidenza sulla governance.

I COMPITI DELL'AUTORITÀ

Con la istituzione, e con la auspicabilmente prossima operatività, dell'Autorità dei Trasporti, occorre partire proprio dal disegno istituzionale e dai compiti di questo organismo indipendente, che ha ricevuto in attribuzione compiti delicati ed incisivi, con un perimetro molto esteso di operatività, nell'intero settore dei trasporti, per tutte le modalità.

«In Europa, lo sviluppo delle autorità indipendenti nasce a fronte dell'esigenza di un ridimensionamento o riqualificazione della presenza pubblica nell'economia. L'obiettivo è quello di trasferire al mercato funzioni che un tempo venivano svolte direttamente dallo Stato, ma garantendo il loro svolgimento sotto la vigilanza di una pluralità di organismi dotati di diversi gradi di autonomia dal Governo centrale»¹⁰.

Con riferimento in particolare al trasporto pubblico, la definizione degli schemi per i bandi di gara dei servizi da assegnare in esclusiva e la fissazione delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da oneri di servizio pubblico costituiscono due pilastri che ormai dovranno consentire agli enti locali di non assegnare più, come in qualche caso è accaduto, alle agenzie regionali o comunali compiti di regolazione, svolti in supplenza di un quadro normativo ancora incerto ed indefinito.

LE AGENZIE TERRITORIALI

Alle agenzie territoriali potranno più opportunamente essere affidati piuttosto compiti pianificazione integrata e di consapevole committenza sui servizi, evitando però di superare il confine tra pianificazione del committente e programmazione del gestore, che, come abbiamo già in precedenza evidenziato, costituisce una delle questioni al centro di tante distorsioni nel rapporto tra committente pubblico ed azienda gestore.

«La creazione di una Autorità centrale ... con funzioni regolatorie lascerebbe impregiudicate le competenze locali, lasciando a queste ultime la titolarità degli affidamenti e la programmazione dei servizi, la definizione degli obiettivi, il monitoraggio del loro conseguimento, la fissazione di livelli di servizio superiori a quelli minimi per le proprie comunità, l'adozione di misure di riequilibrio territoriale o di protezione sociale a favore di categorie svantaggiate di utenti e cittadini, cercando di bilanciare l'esigenza di mantenere l'equilibrio economico-finanziario delle imprese con la tutela degli utenti. Le funzioni dell'Autorità centrale sarebbero riconducibili in ultima istanza alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla tutela della concorrenza ... Una concreta riforma dei servizi pubblici locali dovrebbe dare nuovo impulso all'individuazione di punti di incontro fra i principi organizzativi dell'indipendenza regolatoria e quelli che caratterizzano l'autonomia territoriale, tentando di trovare una soluzione bilan-

⁹ A cura di A. Boitani, A. Macchiati, «Infrastrutture di trasporto», in Astrid, «Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine», dattiloscritto, ottobre 2011, p. 97.

¹⁰ M. Martinez, P. Canonico, «L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati dei servizi di trasporto pubblico», in a cura di R. Mercurio, «Organizzazione, regolazione, competitività», McGraw Hill, 2006.

ciata alla possibile articolazione del rapporto tra Autorità centrali e regionali e individuando forme di collegamento e collaborazione tra le autorità in grado di coniugare il carattere di indipendenza con quello dell'ausiliarità»¹¹.

L'Autorità nazionale dei Trasporti e le agenzie di regolazione locali (sarebbe meglio definirle di committenza) possono svolgere un ruolo importante per ridurre i costi di agenzia e le asimmetrie informative che oggi caratterizzano un settore, come quello del trasporto pubblico locale, caratterizzato da un elevato grado di opacità.

Una buona regolazione, ed anche una sorveglianza attenta sulla migliore allocazione delle risorse pubbliche per obblighi di servizio pubblico, è possibile a condizione che siano disponibili ed aggiornate informazioni corrette sulle strutture di costo e ricavo delle imprese erogatrici del servizio.

UN MODELLO PER LE AGENZIE

Analisi di *benchmarking*, che siano rispettose ovviamente delle differenti caratteristiche organizzative e territoriali del servizio, possono essere strumento utile per effettuare un costante monitoraggio di *spending review* che consenta ai decisori politici di assumere decisioni consapevoli sugli impatti.

Andrebbe però rapidamente superato un modello territoriale di agenzie per la mobilità costruito nelle varie realtà locali a geometria variabile, e senza un contesto generale di riferimento. Schematicamente, «è possibile identificare tre forme di Agenzia: la prima forma si può denominare agenzia di gestione, la seconda agenzia esecutiva, la terza agenzia di supporto ... Le agenzie di gestione sono caratterizzate dalla responsabilità loro conferita in termini di gestione degli *asset* necessari per l'erogazione dei servizi di trasporto ... Nel secondo modello, denominato agenzia esecutiva, alle agenzie non è conferita la proprietà e la gestione degli *asset*, ma è affidata solo la responsabilità dei processi amministrativi connessi alla regolazione, coordinamento, programmazione, affidamento e monitoraggio dell'erogazione dei servizi ... Le agenzie di supporto hanno il ruolo di elaborare piani, programmi, contratti, procedure, per conto delle amministrazioni regionali, provinciali, comunali, le quali assumeranno in pieno con le loro strutture il compito di approvarli, attuarli, renderli operativi»¹².

Questo modello delle agenzie territoriali senza una Autorità nazionale di regolazione del settore ha dato in questi anni esiti davvero deludenti. Si è limitato ad essere un sistema di supporto al processo decisionale delle istituzioni locali, determinando spesso anche elementi di confusione ulteriore nella mappa dei soggetti decisori, perché, in assenza di un perimetro chiaro di responsabilità, spesso le decisioni erano talora orientate alla tutela dell'interesse collettivo, tal'altra alla salvaguardia del bilancio comunale, tal'altra ancora alla sostenibilità del bilancio economico del gestore, senza una razionalità di indirizzi.

«Con l'istituzione di agenzie per la mobilità non è stata conseguita una reale separazione fra livelli politici, tecnici e operativi. Infatti anche laddove sono state costituite agenzie di gestione, che apparentemente potevano sulla carta, controllando gli *asset*, garantire una maggiore contendibilità del mercato, gli enti locali hanno mantenuto il controllo proprietario delle imprese di trasporto»¹³.

CHIARIRE GLI AMBITI

Fare ordine nelle responsabilità è possibile solo a condizione che si chiariscano bene gli ambiti degli interventi consentiti ai diversi soggetti, e si tracci con chiarezza una linea divisoria lungo l'asse principale della distinzione di finalità. Scelte di indirizzo politiche e responsabilità gestionali di tipo tecnico costituiscono i due punti estremi di un asse in cui devono essere collocati da un lato gli assessori alla mobilità e dall'altro i *manager* delle aziende erogatrici del servizio. Gli organismi di regolazione hanno il compito di svolgere un equilibrato ruolo di arbitri in questa partita, salvaguardando l'interesse dei clienti finali e della concorrenza possibile.

«Piuttosto che investire sulla creazione di un terzo livello decisionale (rappresentato in particolare dalle agenzie di gestione), potrebbe essere auspicabile che si pervenga ad una maggiore separazione fra livello politico ed operativo»¹⁴.

¹¹ A cura di L. Cavallo, «Analisi normativa e assetti di mercato: configurazione dei soggetti di governo e dei soggetti di regolazione», in Astrid, «Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine», dattiloscritto, ottobre 2011, pp. 152-153.

¹² M. Martinez, P. Canonico, «L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati dei servizi di trasporto pubblico», in a cura di R. Mercurio, «Organizzazione, regolazione, competitività», McGraw Hill, 2006.

¹³ M. Martinez, P. Canonico, «L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati dei servizi di trasporto pubblico», in a cura di R. Mercurio, «Organizzazione, regolazione, competitività», McGraw Hill, 2006.

¹⁴ M. Martinez, P. Canonico, «L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati dei servizi di trasporto pubblico», in a cura di R. Mercurio, «Organizzazione, regolazione, competitività», McGraw Hill, 2006.

3. LE RELAZIONI INTERISTITUZIONALI A LIVELLO TERRITORIALE

«Il rapporto tra l'ente locale e l'impresa di servizi pubblici è tipicamente un contratto di agenzia; i costi di contratto dipendono dal livello delle asimmetrie informative e dei possibili comportamenti opportunistici dell'agente, a loro volta legati alla durata del rapporto ed alla distanza tra controllante e controllato. L'incertezza e l'incompletezza del mercato appare particolarmente grave quando il concessionario di servizio è una società privata o mista: i costi di agenzia saranno invece minimi in caso di autoproduzione e di *in house*, anche se emergono comunque nel momento in cui si vuole fare entrare un terzo nel rapporto»¹⁵.

Resta da chiarire, ed allo stato dei fatti costituisce ancor oggi un fattore di incertezza fonte di ulteriori complicazioni nell'assetto dei mercati, il rapporto tra l'ente Regione ed i Comuni, in particolare le grandi aree metropolitane in materia di trasporti pubblico locale.

OBIETTIVI DISALLINEATI

Il quadro delle responsabilità e l'articolazione delle scelte tra i due livelli di amministrazione sono caratterizzati da un disallineamento tra definizione degli obiettivi e disponibilità degli strumenti:

- **è la Regione che decide sul livello tariffario**, che condiziona il rapporto tra introiti da mercato e corrispettivi per obblighi di servizio pubblico;
- **è l'istituzione comunale che decide il volume dei servizi urbani**, talvolta direttamente con i propri uffici, in altri casi affidando tale ruolo ad una Agenzia;
- **una buona parte delle risorse per il finanziamento degli obblighi di servizio viene dalle casse regionali**, che sino ad oggi distribuivano le disponibilità dell'ex Fondo nazionale trasporti rinvenienti dal principio della spesa storica; negli anni recenti, con il taglio delle finanze pubbliche, ai Comuni è toccato rimpiazzare i tagli che le Regioni hanno imposto per fronteggiare la propria crisi finanziaria, ma ora gli stessi Comuni non sono più in grado di fare fronte alla dimensione dei tagli previsti.

«Nell'ambito del processo produttivo dei servizi locali, il Comune si misura con enti, associazioni e consorzi portatori di interessi organizzati in vario modo e con diverso peso politico ... La gestione dei servizi pubblici locali abbraccia la dimensione inter-istituzionale della governance comunale»¹⁶.

UN DIALOGO OPACO

Quando la dimensione inter-istituzionale delle responsabilità diventa asimmetrica, il dialogo è opaco, difficile e contraddittorio, con pessimi esiti sotto il profilo della qualità della committenza per obblighi di servizio, ed anche sotto il profilo della regolazione.

«La gestione dell'ente locale, soprattutto in periodi di tagli ai finanziamenti statali, non può tendere al semplice pareggio tra risorse consumate e beni e servizi erogati, ma, piuttosto, dovrebbe garantire un livello di proventi tali da coprire i costi sostenuti e fornire l'autofinanziamento necessario per far fronte alle iniziative ed ai progetti di investimenti futuri»¹⁷.

Siamo in presenza di una articolazione del modello istituzionale del trasporto pubblico locale che alla fine scarica sulla istituzione comunale il peso ampio delle più diverse responsabilità, spesso anche in conflitto di interessi, non disponendo peraltro di tutte le leve e di tutte le condizioni per poter agire al fine di perseguire gli obiettivi dichiarati.

«Il Comune, a seconda della forma di gestione scelta può assumere i seguenti ruoli: ruolo di azienda, in cui il Comune provvede con le proprie risorse finanziarie ed organizzative all'erogazione dei servizi ... ruolo di *Holding*, che consiste nell'erogazione dei servizi attraverso società partecipate ... ruolo di *Authority*, in base al quale il Comune non dispone di leve di intervento dirette ma si affida al rispetto dei contratti di servizio»¹⁸.

Troppe parti in commedia conducono inevitabilmente ad una interpretazione superficiale, e spesso contraddittoria. Vengono chiaramente fuori i limiti di un processo di cambiamento culturale del modo di essere e di agire della pubblica amministrazione nel processo di erogazione dei servizi collettivi, che non è stato perseguito con chiarezza di intenti e con corrispondenza tra obiettivi e strumenti.

«Quando decide di esternalizzare parte delle sue funzioni pubbliche a società di diritto privato, l'ente non può avvalersi dei poteri pubblicistici che esercitava rispetto alle aziende municipalizzate ed alle aziende speciali, ma può solo ricorrere ai tradizionali strumenti previsti dal vec-

¹⁵ A cura di L. Cavallo, «Analisi normativa e assetti di mercato: configurazione dei soggetti di governo e dei soggetti di regolazione», in Astrid, «Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine», dattiloscritto, ottobre 2011, p. 143.

¹⁶ L. Fici, «I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale», F. Angeli, 2010, p. 118.

¹⁷ L. Fici, «I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale», F. Angeli, 2010, p.61.

¹⁸ L. Fici, «I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale», F. Angeli, 2010, p. 72.



chio e dal nuovo diritto societario, integrati con accordi, convenzioni e contratti di servizio»¹⁹. Per l'istituzione comunale vengono smarrite le radici maggiormente identitarie dal punto di vista del suo radicamento culturale, vale a dire il meccanismo di controllo del diritto amministrativo, per entrare nella sfera del diritto privato e della disciplina dei contratti, che richiede evidentemente tecnicità e meccanismi di comportamento radicalmente differenti, basati più sull'analisi economica dei fenomeni nella contrapposizione tra interessi contrastanti, che non sul dirigismo giuridico.

«L'elemento di maggiore difficoltà a complessità che occorre affrontare nell'ambito di una riorganizzazione dei modelli di trasporto pubblico locale è relativo alla duplice separazione da effettuare tra la responsabilità politica e la responsabilità tecnica e tra la responsabilità tecnica e la responsabilità amministrativa ... L'esigenza di separare il livello operativo da quello tecnico è dettata dalla necessità di introdurre modalità efficaci di affidamento concorsuale dei servizi e della concorrenza. Le attività tecniche ed operative nel modello tradizionale di organizzazione dei sistemi di trasporto pubblico locale sono attribuite all'azienda pubblica di trasporto locale»²⁰.

4. LA FOTOGRAFIA DELLE RELAZIONI INTERISTITUZIONALI TRA REGIONE LAZIO E ROMA CAPITALE

La fotografia del modello istituzionale del trasporto pubblico locale a Roma e nel Lazio registra un quadro frastagliato e disarticolato di responsabilità e poteri, che andrebbe riscritto in funzione della evoluzione normativa del settore, per rendere maggiormente equilibrato il rapporto tra i diversi soggetti che devono concorrere ad un ordinato assetto del settore (azionisti, committenti del servizio pubblico, esercenti del servizio, regolatori, controllori della qualità). Schematicamente distinguiamo tra trasporto pubblico metropolitano e ferrovie concesse.

Per il trasporto pubblico locale a Roma i soggetti in campo sono:

- l'Azionista di Atac (funzione oggi svolta, per delega del Sindaco, dall'Assessorato alla Mobilità);
- il committente dei servizi, funzione svolta dal Settimo Dipartimento dell'Assessorato alla Mobilità, affiancato dalla Agenzia Roma Servizi per la mobilità;
- il gestore del bilancio comunale, nella figura dell'Assessorato al Bilancio, in quanto soggetto che definisce le politiche di allocazione delle risorse per i diversi servizi pubblici;
- l'Agenzia Roma Servizi per la mobilità, organo di pianificazione, programmazione, regolazione e controllo delle attività dei gestori, con compiti anche di comunicazione verso la clientela e di gestione diretta di segmenti di attività operativa;
- l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, che effettua analisi sulla qualità erogata del trasporto pubblico, e degli altri servizi pubblici, nella Capitale;
- Roma Metropolitane SpA, in quanto soggetto attuatore degli investimenti nelle nuove reti e nella manutenzione straordinaria delle infrastrutture metropolitane (linee A e B);
- i due gestori del servizio di trasporto locale (ATAC SpA e Roma TPL).

LE ATTIVITÀ REGIONALI

Per le attività regionali di trasporto pubblico locale, entro cui rientrano, oltre ai servizi su gomma extraurbani ed ai servizi ferroviari regionali, anche le 3 ferrovie concesse in gestione ad Atac (Roma-Lido, Roma-Viterbo, Roma-Giardinetti), i soggetti in campo sono:

- l'Assessorato Regionale alla Mobilità;
- l'Assessorato Regionale al Bilancio;
- la Direzione Mobilità dell'Assessorato Regionale alla Mobilità;
- l'Aremol, agenzia regionale di controllo e regolazione;
- i gestori (i principali sono ATAC, Cotral, Trenitalia).

Innanzitutto, tra i due livelli istituzionali di ripartizione delle responsabilità di settore (Roma Capitale e Regione Lazio) non c'è nessun livello di coordinamento nella pianificazione strategica dei servizi (per evitare sovrapposizioni e duplicazioni di servizi, che oggi sono esistenti), pur se sono presenti due organismi di regolazione dei servizi (Aremol ed Agenzia), con profili ed attribuzioni di responsabilità del tutto differenti, anche in questo caso senza alcun livello di interlocuzione istituzionalizzata. La costituzione di una unica Agenzia di regolazione su base regionale, di cui da diverso tempo si discute, può costituire la piattaforma unitaria di integrazione e di dialogo istituzionale tra il livello dell'area metropolitana e del territorio regionale, favorendo quelle ottimizzazioni tra servizi indispensabili per evitare duplicazioni tra diverse

¹⁹ L. Fici, «I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale», F. Angeli, 2010, p. 75.

²⁰ M. Martinez, P. Canonico, «L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati dei servizi di trasporto pubblico», in a cura di R. Mercurio, «Organizzazione, regolazione, competitività», McGraw Hill, 2006.



modalità di trasporto pubblico nel territorio regionale.

Alla unica Agenzia regionale di Regolazione non devono essere assegnati compiti di programmazione dei servizi, che oggi invece sono assegnati alla Agenzia Roma Servizi per la mobilità (definizione dei percorsi delle linee, dei tempi giro, delle fermate), che devono essere invece nella autonomia dei soggetti gestori, che altrimenti vengono privati di una funzione necessariamente aziendale.

Lo stesso vale per la funzione di comunicazione verso la clientela, che è leva necessariamente da assegnare ai gestori del servizio, i quali devono essere responsabilizzati sulle modalità di erogazione delle prestazioni e sulla informazione alla clientela.

Una funzione di terza parte da parte della Agenzia regionale sulla mobilità consentirebbe anche di rendere le istituzioni politiche meno prossime a decisioni di carattere tecnico (in prospettiva anche sul fronte delle decisioni di adeguamento tariffario), restituendo alla politica stessa un ruolo di indirizzo sulle linee strategiche di settore, lasciando ad un soggetto tecnico le strade migliori per la implementazione, mediante la valutazione dei dati economici, che sono costantemente in evoluzione.

UNA DICOTOMIA CHE FA RIFLETTERE



Andrebbe anche condotta una riflessione sulla dicotomia che si è determinata negli anni per le reti metropolitane tra soggetto attuatore degli investimenti e soggetto gestore delle reti stesse. Le decisioni che vengono assunte dal soggetto attuatore degli investimenti (Roma Metropolitana) si riflettono direttamente sui costi e sui modelli di produzione del gestore, rischiando di determinare un'area grigia di mancata corrispondenza tra priorità degli interventi sulle reti, soprattutto per quanto riguarda la manutenzione straordinaria, ed effettivi interventi svolti.

Insomma, con il processo avviato di riconfigurazione del settore del trasporto pubblico locale, verso la liberalizzazione e la privatizzazione, devono essere contestualmente anche rivisti i profili di regolazione del settore, per assicurare quella linearità di compiti e responsabilità che è una delle condizioni indispensabili per attrarre capitale privato verso il settore. Si tratta di applicare schemi che sono ormai consolidati nelle migliori esperienze europee, senza perseverare nelle anomalie italiane.

Certamente sarà necessario anche instaurare, come si diceva ad inizio di questo capitolo, un meccanismo di coordinamento e di sinergia tra la nascente Autorità nazionale di regolazione sui trasporti e le agenzie regionali, per costruire quel minimo comune denominatore di comportamenti regolatori che possa cogliere tutte le opportunità per imparare dalle esperienze migliori. È difatti noto che nei contesti internazionali la diffusione delle buone pratiche costituisce uno dei modi più efficaci per realizzare innovazioni e processi di miglioramento. ●

Pietro SPIRITO

Pietro.Spirito@atac.roma.it

***Pietro Spirito** è laureato in Scienze Politiche presso l'Università Federico II di Napoli, ha frequentato il Master di sviluppo economico e gestione del terziario avanzato organizzato da Unioncamere. Ha lavorato presso le Ferrovie dello Stato, ricoprendo vari incarichi partecipando al processo di trasformazione istituzionale ed industriale dell'azienda, da ente pubblico economico a società per azioni. È poi stato Direttore Generale della Fondazione Telethon. A Bologna ha ricoperto la carica di Direttore Generale dell'Interporto. Dal 2011 è in Atac, dove è stato prima Direttore Centrale Operazioni, ed ora è Direttore Centrale Strategia. È autore di diverse pubblicazioni su economia e gestione dei trasporti. Insegna Economia dei Trasporti presso la facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Tor Vergata e tiene un blog sui trasporti sul sito www.huffingtonpost.it.*

Il sistema finanziario italiano tra riconversioni e crisi può sostenere il settore dei trasporti e della logistica?

Da una ricerca effettuata sulle forme di accesso al credito del sistema trasportistico-logistico italiano, il sistema bancario-finanziario italiano risulta quasi completamente assente nel sostenere politiche di investimento e di gestione delle aziende di settore. Una ricerca effettuata dal Comitato Centrale dell'Albo degli autotrasportatori dimostra infatti che il sistema dei confidi impegna solo per il 5% le risorse di sostegno alle imprese di autotrasporto. Si è ritenuto evidentemente che il mondo delle imprese di autotrasporto e logistica, per lo stato patrimoniale, non sia affidabile e quindi non sia in grado di offrire le giuste garanzie per ottenere facilitazioni di accesso al sistema creditizio.

La nostra convinzione, come quella di molti operatori, è che il sistema finanziario bancario italiano tra riconversioni e crisi ha quasi sempre «ignorato» questo settore e laddove sono state avanzate proposte di intervento per finanziamenti anche rilevanti è stata prestata poca attenzione da parte del mondo politico (vedi il caso del Porto di Trieste).

Nel settore dell'autotrasporto è stato fatto un notevole sforzo per agevolare l'accesso al credito delle imprese con la istituzione del Fondo specifico capace di fornire una co-garanzia per agevolare investimenti nel settore e migliorare la gestione economica. Forse il Fondo è poco conosciuto, ma si è posto anche l'interrogativo se non sia anche troppo burocratizzato.

L'articolo che segue analizza l'intero sistema bancario-finanziario nazionale individuandone le criticità strutturali che si ripercuotono su tutti i comparti del credito, compreso dunque quello dell'autotrasporto e della logistica.

di ANNUNZIATA VITA

Globalizzazione e deregolamentazione hanno inciso sui sistemi bancari nazionali, ma non ne hanno annullato le diversità.

E la scomparsa dei centri decisionali dalle banche del Sud non ha avuto nessuno degli effetti benefici sperati

IL PRESENTE LAVORO MUOVE DALL'ANALISI del percorso evolutivo del sistema finanziario italiano, per evidenziare come i fenomeni della globalizzazione e della deregolamentazione abbiano determinato un'evoluzione del sistema bancario, senza tuttavia annullare le diversità dei sistemi finanziari nazionali. A tal proposito, vengono descritte le fasi salienti dell'evoluzione del sistema bancario italiano che hanno condotto alla caratterizzazione attuale dello stesso come sistema bancocentrico. In tale ottica, la compresenza di esigenze di adeguamento alla competizione globale e di conservazione dei vantaggi competitivi, derivati dal radicamento nei vari contesti territoriali locali, possono essere considerati come fattori determinanti dei processi di aggregazione bancaria e di riassetto proprietario, avviati a partire dagli anni '90. In particolare si vuole focalizzare l'attenzione sulle implicazioni dell'accenramento localizzativo delle sedi deliberanti del sistema bancario, utilizzando le due categorie concettuali di distanza operativa e di distanza funzionale.

Il processo di consolidamento finanziario, infatti, ha comportato un aumento della distanza funzionale tra il sistema bancario e l'economia meridionale, ovvero un aumento della distanza che separa i centri decisionali dall'area in cui operano le banche del Mezzogiorno. Tuttavia, la scomparsa dei centri decisionali delle banche dal Mezzogiorno non ha avuto gli effetti benefici sperati né sulla *performance* delle banche né sull'accesso al credito per le piccole e medie imprese. Alla luce di tali considerazioni, vengono, infine, analizzate le misure adottate dalle banche nazionali per affrontare gli effetti della crisi finanziaria, con particolare riferimento all'introduzione di meccanismi di incentivazione e responsabilizzazione delle risorse umane, il tutto inquadrato nella cornice più ampia di riforma dell'intero comparto finanziario europeo.

1. LE GRANDI LINEE DEL PERCORSO STORICO DI UN SISTEMA FINANZIARIO BANCOCENTRICO

Negli ultimi decenni la concatenazione di una molteplicità di fattori ha accelerato i processi di cambiamento del settore bancario nazionale e internazionale. A ben vedere la va-



riabilità dei tassi di interesse e di cambio, la disponibilità di nuovi strumenti finanziari, la pervasiva diffusione delle tecnologie informatiche, la crescita delle esigenze del risparmiatore, la liberalizzazione dei movimenti di capitale, la creazione di un mercato unico dei servizi finanziari sono mutamenti che hanno determinato la globalizzazione dei mercati (Migliardo, Marino, 2001).

Gli stessi fattori hanno indotto non solo il sistema bancario ad evolversi per meglio rispondere alle diverse esigenze della clientela e agli stimoli concorrenziali, ma anche l'autorità monetaria e di vigilanza ad assumere un atteggiamento più liberale ed elastico con la deregolamentazione strutturale e la ri-regolamentazione funzionale dell'attività bancaria.

DUE LIVELLI INTERCONNESSI

Globalizzazione e deregolamentazione, pur integrando i mercati finanziari del mondo, non sono riusciti, comunque, ad annullare le diversità dei sistemi finanziari nazionali. Tale mancata omogeneizzazione si giustifica con la correlazione di questi sistemi nazionali alla complessa trama delle relazioni tra evoluzioni storiche, scelte di politica economica e strutture sociali specifiche di ogni contesto territoriale (Lucia, 1999). In sintonia con la tesi delineata da Labasse già nel 1974, i luoghi, perciò, non vengono annullati dalla crescita dei flussi finanziari, (Labasse, 1974). In effetti, questi si configurano, come sostiene Sassen (2008), in uno spazio organizzato su due livelli fortemente interconnessi. Il primo è quello sovranazionale dei mercati elettronici, privo di giurisdizione.

Il secondo è quello dei centri finanziari reali, veri motori propulsori delle attività essenziali al funzionamento dell'intero sistema, ma fortemente influenzati dalle normative nazionali sui regimi fiscali e sui mercati del lavoro e non solo da quelle specifiche per le azioni di intermediazione.

La prevalenza di un livello sull'altro dà origine ad una diversa configurazione dei sistemi finanziari nazionali. In tal senso è possibile distinguere nel sistema occidentale della finanza¹ la categoria dei sistemi *bank oriented* di Europa e Giappone, fondati sul ruolo preminente della banca nell'intermediazione, e la categoria dei sistemi *market oriented* dei paesi anglosassoni, fondati sulla prevalenza degli investitori istituzionali e dei mercati (Clark e Wojcik, 2007). In altri termini, si tratta di uno spazio finanziario multi-scalare che è nello stesso tempo sia spazio delle transazioni che dei luoghi (Martin, 1999 e 2010).

In tale ottica, si intende analizzare il percorso evolutivo del sistema finanziario italiano in quanto considerato esempio emblematico di un progressivo adattamento delle dinamiche globali alle esigenze di una molteplicità di sistemi locali, diversi per la loro organizzazione socio-economica e per i loro livelli di sviluppo (Alessandrini, 2001).

LE SPECIFICITÀ ITALIANE

Le specificità del caso italiano saranno individuate evidenziando le fasi salienti dell'evoluzione del sistema finanziario a partire dal 1860, poiché dopo l'unità i regimi giuridici e gli assetti operativi del sistema finanziario si differenziano in relazione alle peculiarità territoriali dell'Italia dell'epoca. L'attività bancaria era liberamente esercitata e le imprese venivano liberamente costituite, le uniche norme generali applicabili erano quelle contenute nel Codice di Commercio del 1882, in base alle quali le operazioni bancarie erano qualificate come atti di commercio e, di conseguenza, «commercianti» erano considerati gli addetti al settore.

È proprio in questo periodo che l'attività bancaria è volta a supportare soprattutto lo sviluppo dell'industria italiana attraverso acquisizioni di partecipazioni di minoranza e, talvolta, di partecipazioni di controllo nelle imprese. Tali strategie, però, hanno contribuito a determinare la crisi del modello italiano delle banche miste, che, in sintonia con quelle tedesche di fine Ottocento, operavano sia nel credito a breve sia nel credito a medio e lungo termine (Clerici, Faravelli, 2010, pag. 9). Infatti, i dissesti bancari del primo dopoguerra mondiale, si pensi al clamoroso fallimento della Banca Italiana di Sconto del 1921, avevano reso indispensabile l'intervento dello Stato, che con i decreti del 1926 (RDL 7 settembre 1926 n. 1511) tentava di risolvere la crisi di liquidità dando una prima sistemazione al sistema bancario. La mancata risoluzione del problema di recidere il legame tra banca e impresa motiva la costituzione, nel 1931, dell'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) con le uniche funzioni di concedere finanziamenti a prorata scadenza (mutui) e di assumere partecipazioni industriali. Allo stesso scopo, viene creato, nel 1933, l'Istituto di Ricostruzione Industriale (IRI), che assume il ruolo di ente pubblico di gestione delle partecipazioni statali, rilevando tra gli altri i pacchetti azionari delle tre

¹ I fattori storici, culturali e religiosi consentono di identificare anche una finanza islamica che, basata sulle norme del Corano, vieta l'interesse, l'incertezza e la speculazione. L'affermazione del principio di «condivisione del rischio» induce a considerare i depositanti come investitori nella banca stessa (Laulajainem, 2003; Hamoui e Mauri, 2009).

banche di interesse nazionale: Banco di Roma, Credito Italiano e Banca Commerciale Italiana². Ma il ripristino della stabilità viene conseguito soltanto dalla legge del 1936, che consentiva alle banche ordinarie di operare anche nel credito a medio e lungo termine attraverso, però, l'istituzione, autorizzata dalla Banca d'Italia, di apposite Sezioni, per definiti campi di attività (agrario, industriale, ecc.), che fossero dotate di una gestione indipendente e di propri fondi. La normativa del 1936 ha così introdotto la direzione pubblica del settore bancario per limitare la concorrenza e controllare la localizzazione degli sportelli, determinando la segmentazione territoriale degli intermediari. Il regime autorizzativo, purtroppo, resta in vigore per troppi anni irrigidendo il settore creditizio italiano che talora assume tratti anomali rispetto ai paesi europei (Hartmann and Sleijpen, 2003).

I RIGIDI CONTROLLI DI BANKITALIA

Il DPR n. 350 del 1985 interrompe la lunga fase dei rigidi controlli praticati dalla Banca d'Italia recependo la prima direttiva europea n. 77/780/CEE, che attribuisce il carattere d'impresa all'attività bancaria e sancisce la sua libertà localizzativa sul territorio comunitario (Ciocca, 1991). In effetti, però, la vera svolta per la liberalizzazione del sistema creditizio italiano si compie soltanto nel decennio successivo con l'emanazione di nuove normative nazionali, con il recepimento di numerose direttive comunitarie e, soprattutto, con la nuova disciplina del Testo Unico delle leggi bancarie (D. lgs. 1° settembre 1993 n. 395), entrato in vigore nel 1994, ad opera della quale viene consentita la contaminazione tra banche commerciali e banche di investimento, fino ad allora vietata.

Si opera così una radicale trasformazione del sistema bancario, che, pur entro i limiti segnati dalla disciplina del settore, svolge la sua attività di intermediazione secondo una logica di impresa di diritto privato e, pertanto, libera nell'adottare modelli organizzativi e strategici improntati ad una sana e prudente gestione (Calcagnini, 2003). I cambiamenti di scenario determinano nuove combinazioni di opportunità e/o minacce per tutti i soggetti sottoposti a disciplina dal Testo Unico: le banche, i gruppi bancari, gli intermediari finanziari (Ciocca, 1998). Le opportunità sono da individuarsi soprattutto nella possibilità di perseguire più facilmente l'obiettivo dell'efficienza allocativa, in quanto gli operatori si trovano ad agire in un mercato, dai confini allargati, in cui la concorrenza riduce i costi di transazione. La ricerca di maggiore competitività, tuttavia, può spingere gli stessi operatori a formulare strategie molto aggressive, che possono accrescere i rischi di instabilità nell'intento di difendere e/o conquistare quote di mercato.

Il completamento della nuova «architettura» dell'ordinamento creditizio italiano, con la formalizzazione dell'ampliamento del campo operativo bancario, avvia i processi di de-specializzazione operativa e funzionale del credito e rende possibile per le banche l'adozione del modello organizzativo della banca universale³ in alternativa a quello preesistente del gruppo polifunzionale⁴. In effetti, le banche integrano la loro tipica azione di raccolta del risparmio tra il pubblico e di concessione dei prestiti (Onado, 2008), con lo svolgimento della intera serie delle attività, connesse o strumentali, di intermediazione finanziaria.

In tale contesto, i mercati azionari occupano sempre una posizione marginale e sottodimensionata rispetto ad altri paesi europei sin dalla fase iniziale (Polsi, 1993). Si ricorda che già nel 1863 le società quotate nelle borse italiane di Milano e Genova erano appena 20, mentre ben 400 erano quelle quotate nella borsa di Parigi. Inoltre, la stessa articolazione localizzativa del mercato borsistico italiano riflette i divari di sviluppo del sistema paese. Infatti, le borse sono state istituite dapprima nelle regioni settentrionali (Milano, Genova, Torino, Bologna, Venezia, Trieste, Firenze, Roma), in cui il processo di industrializzazione si stava evolvendo, e solo più tardi nel Mezzogiorno con l'istituzione delle borse di Napoli e Palermo, connotate da rendimenti notevolmente inferiori.

Alla modesta crescita in valore assoluto del numero di società quotate italiane fino agli anni Ottanta si è accompagnata anche una certa inerzia nel processo di cambiamento della composizione del listino della borsa italiana, come documenta l'indice di finanziarizzazione de-

² Le tre citate banche entrarono a far parte dell'area pubblica senza assumere la fisionomia di ente pubblico, conservando bensì la propria struttura societaria. L'IRI, in seguito a questa operazione, risultò la più grande *holding* del paese: possedeva oltre il 40% del capitale azionario italiano.

³ È un modello organizzativo in cui la banca accentra presso di sé la produzione e l'offerta di tutti i servizi, e ciò le consente di agire con maggiore tempestività, usufruendo dei vantaggi derivanti dall'integrazione fra le varie attività.

⁴ un modello organizzativo in cui la banca svolge direttamente un'attività tipica di credito a breve termine e solo indirettamente, tramite società indipendenti facenti parte del gruppo, offre prodotti e servizi specializzati (credito a medio termine, *factoring*, *leasing*, *merchant banking*, credito al consumo ecc.).



terminato dal rapporto tra le varie componenti delle attività quotate sui mercati finanziari e il prodotto interno lordo (Ciocca, 1991).

Soltanto negli anni Novanta si registra un significativo cambiamento del mercato azionario italiano ad opera dell'intervento istituzionale, che, con i decreti legislativi n. 415/1996 e n. 58/1998, avvia e, successivamente, consolida la procedura di privatizzazione della borsa italiana, trasformandola da ente di diritto pubblico in società per azioni: Borsa Italiana SpA, che, accorpando le borse valori regionali, inizia ad operare nel gennaio 1998 dalla sede della borsa valori di Milano (Siciliano, 2001). La progressiva chiusura delle piazze di scambio minori, determina, così, la transizione dal modello policentrico al modello accentrato nella metropoli milanese che si rafforza, nel 2007, fondendosi con la Borsa di Londra e creando il *London Stock Exchange group*.

In particolare, nel triennio 1996-1998, entrano in borsa colossi pubblici quali l'ENI, l'INA, l'IMI e l'ENEL, che erano sempre rimasti fuori dal mercato azionario. La quotazione di tali società porta la capitalizzazione di borsa su livelli vicini al 50% del PIL. Il governo privatizza, tramite operazioni di offerta pubblica, anche società già quotate delle quali deteneva saldamente il controllo (in particolare, Telecom, Comit, Credit e BNL), o banche controllate da fondazioni (in particolare, Istituto San Paolo di Torino, Banca di Roma e Monte dei Paschi di Siena). Questo processo trasforma molte imprese e banche pubbliche quotate in borsa in quasi *public company* con azionariato molto disperso, nonostante la presenza di azionisti con quote di rilievo raccolti in patti di sindacato più o meno formalizzati (i cosiddetti «noccioli duri»).

Contribuisce, inoltre, al miglioramento dell'indice di finanziarizzazione, anche se in misura minore, la quotazione in borsa di molte società private medio-piccole e non controllate da gruppi quotati, probabilmente sulla spinta degli incentivi fiscali previsti dal cosiddetto decreto Tremonti Bond (operativo dal 25/02/2009). Tale fenomeno rappresenta in una certa misura una novità per il mercato, dal momento che l'ultima ondata di quotazioni nel periodo 1986-88 aveva visto l'ingresso in borsa di società che nella maggioranza dei casi erano controllate da società già quotate. L'emanazione di normative più adeguate alle esigenze di sviluppo e di tutela degli investimenti finanziari hanno determinato, perciò, un progressivo incremento del sopramenzionato indicatore fino a situarsi su un valore non dissimile da quello di altri paesi europei alla svolta del ventunesimo secolo, allorché si attuano le innovazioni avviate negli anni precedenti (Ciocca, 2000).

INTERMEDIAZIONE CREDITIZIA

Tuttavia, nonostante l'espansione dell'economia finanziaria l'intermediazione creditizia ha sempre conservato un ruolo di predominio, tanto che ancora oggi il sistema finanziario italiano si caratterizza come sistema bancocentrico. Occorre però ricordare che l'espressione assume un'accezione diversa rispetto al passato perché, come si diceva, la de-specializzazione funzionale ha abolito una serie di norme che limitavano lo spazio di operatività delle banche alla tradizionale attività di raccolta del risparmio e di erogazione del credito. In effetti, le nuove disposizioni, permettendo alle aziende di credito di svolgere tutta la serie delle attività di servizi di intermediazione mobiliare, hanno reso la finanza italiana più orientata al mercato rispetto al passato (Rajan and Zingales, 2003).

Considerando, perciò, il carattere bancocentrico dell'economia finanziaria, nelle pagine che seguono si farà riferimento all'evoluzione delle aziende di credito determinata dalla compresenza di esigenze di adeguamento alla competizione che si svolge ormai a livello globale e di conservazione dei vantaggi competitivi derivati dal radicamento nei vari contesti territoriali locali.

2. LA DINAMICA PIÙ RECENTE DEL SISTEMA BANCARIO IN TERMINI DI DISTANZA OPERATIVA E FUNZIONALE

A partire dagli anni '90 del ventesimo secolo, come si diceva, l'introduzione di nuove norme ha profondamente trasformato il sistema bancario, che progressivamente ha attivato processi di privatizzazione e di liberalizzazione. A ben vedere, però, è, soprattutto, alla globalizzazione che si deve attribuire il potenziale ampliamento dell'ambito spaziale operativo dell'attività creditizia. Correlata al mercato mondiale della finanza è, infatti, l'accresciuta esigenza delle banche italiane di elaborare strategie per competere, non solo a livello nazionale ma comunitario e globale (Messori e Zazzaro, 2003). Diviene così pressante la necessità di riconvertire strutture operative e metodi di gestione, di migliorare e diversificare prodotti e servizi finanziari, di aumentare la produttività attraverso la razionalizzazione dell'assetto territoriale (Bracchi e Masciandaro, 2005).

Il perseguimento di economie di scala, di scopo e di varietà, necessarie alla competizione, induce il sistema creditizio ad attivare processi di aggregazione bancaria e riassetti di proprietà

che determinano profondi mutamenti nella configurazione dello spazio finanziario italiano. Il conseguimento di economie di scala, volte alla riduzione dei costi medi unitari del prodotto creditizio, viene perseguito dalle decisioni di crescita per linee esterne, soprattutto tramite fusioni, quando una o più aziende danno luogo a una nuova banca, e incorporazioni, quando una banca assorbe uno o più istituti di credito. Contestualmente, si sono verificate anche cessioni di attività e passività, ossia acquisizioni da parte di una banca dei rapporti giuridici di un'altra banca e cessioni di sportelli per liquidazione, vale a dire acquisizioni da parte di una banca di sportelli liquidati e la costituzioni di holding che configurano il controllo da parte di un gruppo di due gruppi creditizi prima indipendenti (Messori e Zazzaro, 2007).

La fase più rapida del processo di trasformazione del sistema bancario italiano si è registrata nel decennio compreso tra il 1990 e l'inizio del nuovo millennio. Infatti, nel 2001 si è concluso il processo di dismissione della proprietà statale, mentre le operazioni di fusione e di acquisizione hanno segnato la massima espansione tra il 1995 e il 2007, coinvolgendo l'intero universo del sistema bancario italiano che registra circa 742 operazioni di aggregazione (347 fusioni e 395 acquisizioni).

Nonostante le procedure di fusione richiedessero il controllo della Banca d'Italia per la conclusione delle operazioni di aggregazioni, basta una breve pausa per consentire al processo di riprendere con ritmo sostenuto, coinvolgendo i gruppi bancari più importanti e alcune grandi banche popolari (De Bruyn e Ferri, 2005).

Le numerose operazioni di fusione e acquisizione effettuate nell'ultimo decennio hanno comportato un forte aumento del grado di concentrazione del sistema bancario. Infatti, come si rileva dalla relazione della Banca d'Italia (2011), l'attività bancaria del nostro paese è concentrata in 76 gruppi bancari e ai due gruppi di dimensioni maggiori, UniCredit e Intesa San Paolo, fa capo il 32,9% delle attività dell'intero sistema bancario. Ai gruppi considerati di dimensioni medio-grandi (Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare e Unione di Banche Italiane) spetta il 18,9%. Ad una terza categoria composta da 58 gruppi di dimensione medio-piccola fa capo il 36,9% e il restante 13% circa è detenuto da 571 piccoli intermediari con operatività prevalentemente locale.

UN SISTEMA IN EVOLUZIONE



Il sistema bancario italiano è comunque ancora in evoluzione, basti pensare che, considerando solo l'ultimo biennio, alla fine del 2011 operavano in Italia 760 banche, 28 in meno rispetto all'anno precedente. Nel corso del 2012 aprono 5 nuove banche: due società per azioni di piccola dimensione, una banca di credito cooperativo e due filiali di banche estere. Contestualmente chiudono 33 istituti di credito a seguito di 23 operazioni di incorporazione, fusione o cessione di attività, 9 liquidazioni e una trasformazione in finanziaria. È stato costituito inoltre un istituto di pagamento e il numero dei gruppi bancari è aumentato di un'unità, toccando, come è stato detto, quota 76 (Relazione annuale Banca d'Italia, 2012).

In riferimento al credito erogato si registra un andamento diverso tra il periodo pre-crisi e quello attuale in tutto il Paese. Fino al 2007, infatti, l'esclusività d'insediamento delle banche ha favorito il trend di accrescimento dell'erogazione del credito, anche se con tassi più elevati per le banche fuse (Focarelli et al, 2002). Più contenuta, invece, risulta l'espansione dei finanziamenti ai sistemi economici periferici nel corso della crisi, in quanto il mancato presidio diretto dell'area non ha consentito una valutazione oggettiva della rischiosità territoriale e di agenzia, confermando così la tendenza al *cherry picking* sia per le banche fuse che per quelle acquisite. L'esclusività d'insediamento bancario è il tema di numerosi studi sulla configurazione dei processi di consolidamento delle banche in una prospettiva di comparazione con i paesi più avanzati (Alessandrini, 2001), sulla registrazione delle *performance* (Focarelli et al, 2002; Sapienza, 2002), sulla rilevazione dei problemi (Scharfstein and Stein, 2000; Giannola, 2002) e sull'indicazione di soluzioni possibili (Mattesini e Messori, 2004). Ma questa analisi si focalizza sulle implicazioni dell'accentramento localizzativo delle sedi deliberanti del sistema bancario sia per l'eventuale determinazione di nuovi squilibri nello sviluppo del Paese sia per l'eventuale rafforzamento delle tradizionali ineguaglianze regionali. In questo senso si analizzerà in primo luogo la diffusione territoriale degli sportelli bancari per delineare i divari territoriali, per poi analizzare in maniera più circostanziata le situazioni di carattere economico e sociale che si verificano a livello locale.

A tal fine si utilizzeranno le due categorie concettuali di distanza operativa e di distanza funzionale, già introdotte e approfondite nelle analisi economiche sul ruolo che il parametro distanza svolge in un'epoca di globalizzazione e di sviluppo delle tecnologie di comunicazione e soprattutto in relazione alle strategie delle imprese creditizie nelle relazioni con il tessuto sociale produttivo di nuovo insediamento (Alessandrini et al., 2005).

Ai processi di fusione e acquisizione è conseguito un aumento della distanza geografica tra



l'operatore bancario e il cliente e tra il centro direzionale del gruppo bancario e le filiali diffuse sul territorio. In tal senso, la distanza operativa individua la distanza fisica che separa la banca, attraverso i propri sportelli e canali distributivi, dalla clientela. La distanza funzionale indica, invece, la distanza economico-culturale che separa i centri decisionali delle banche da un territorio. La semplice distanza fisica tra lo sportello e il centro direttivo della banca rappresenta una buona approssimazione della distanza funzionale fondata sulle asimmetrie informative e sulle differenze culturali ed economiche tra le aree periferiche degli sportelli e quelle del comando. Pertanto, la distanza operativa è gestita attraverso la diffusione sul territorio di sportelli bancari nell'intento di conservare e/o stabilire rapporti interpersonali con il cliente; mentre il controllo della distanza funzionale è affidato alle tecnologie di comunicazione che consentono la rapida circolazione delle informazioni tra la sede centrale e le unità operative localizzate in altre aree geografiche.

A ben vedere, la riduzione della distanza operativa, conseguita dall'incremento degli indici di bancarizzazione, non comporta necessariamente un più intenso e duraturo vantaggio di prossimità poiché le banche, soprattutto se coinvolte in una fusione, tendono ad interrompere i rapporti con le piccole imprese e a perseguire logiche di mercato senza alcuna considerazione del grado d'indebitamento e di profittabilità della propria clientela (Sapienza, 2002). Si deve rilevare, in particolare, che alla proliferazione degli sportelli non corrisponde né un aumento del personale, che anzi subisce, per il contenimento dei costi, una contrazione delle funzioni e degli ambiti operativi; né un miglioramento del prodotto, che tende, invece, ad essere standardizzato. D'altra parte, sulle condizioni del credito e sul finanziamento alle innovazioni d'impresa ricadono amplificati gli effetti negativi della distanza funzionale, proprio perché in tal modo si intensificano le asimmetrie informative e i problemi di agenzia, rendendo più costose e complicate la trasmissione e la valutazione delle informazioni di carattere informale e privato all'interno della struttura bancaria. In altri termini, l'effetto negativo della distanza funzionale tende ad essere tanto maggiore quanto minore è la dimensione dell'impresa, mentre è teoricamente controbilanciato dal grado di bancarizzazione dell'area, in quanto questo dovrebbe tendere a facilitare l'accesso al credito per le imprese se non contrastato dal maggiore potere di mercato delle banche.

ACQUISIZIONI E FUSIONI

I processi di acquisizione e di fusione che hanno interessato il sistema bancario italiano configurano, quindi, un universo segnato da apparenti fenomeni contrastanti di concentrazione delle sedi centrali in poche località e al tempo stesso un incremento dell'indice di bancarizzazione del territorio italiano. Infatti nel nostro paese si rileva una forte concentrazione di funzioni direttive nelle regioni dell'Italia centrale e nord occidentale con grave impoverimento delle aree meridionali non soltanto in termini economici ma anche in termini di perdita di risorse umane qualificate che, seguendo la localizzazione dei centri direzionali, accentuano le ineguaglianze di sviluppo tra le varie aree del Paese (Bracchi e Masciandaro, 2005).

Si perviene a tali risultati proprio perché l'impatto del processo di consolidamento del settore bancario e dell'aumento della distanza funzionale sui vincoli finanziari delle imprese varia sia geograficamente sia in correlazione alla dimensione delle imprese. In particolare, per le piccole aziende meridionali, condizionate dalla minore coesione sociale e da rapporti più rischiosi con le banche, i vincoli finanziari non sembrano affatto diminuiti in quanto l'effetto negativo della maggiore distanza funzionale supera spesso quello positivo conseguente all'aumento di sportelli nell'area.

Nelle pagine che seguono si cercherà di rappresentare le implicazioni del processo di consolidamento sul sistema bancario meridionale utilizzando i concetti di distanza operativa e di distanza funzionale.

3. DISTANZA OPERATIVA E DISTANZA FUNZIONALE: NUOVI DIVARI TERRITORIALI?

L'aumento della scala dimensionale e il connesso incremento della complessità organizzativa del sistema finanziario si consolidano nella seconda metà gli anni Novanta e mutano radicalmente l'articolazione spaziale del mercato creditizio nel nostro paese. In particolare, la crisi delle maggiori banche del Sud e la loro acquisizione da parte degli istituti di credito del Centro-Nord, ha di fatto determinato la scomparsa dal Mezzogiorno dei centri direzionali e strategici bancari (Bongini e Ferri, 2005). Le banche dell'Italia meridionale, per superare le forti pressioni competitive, hanno effettuato, per lo più tra il 1995 e il 1999, ben 125 operazioni di fusioni, incorporazioni e acquisizioni, riducendo, così, drasticamente il numero (di oltre il 50%) delle banche con sede legale nel Mezzogiorno, non solo di quelle indipendenti, ma anche delle Banche di credito cooperativo (di seguito BCC), che hanno subito processi di ridimensionamento particolarmente intesi rispetto a quelli più contenuti del Centro-Nord (Alessandrini e Presbitero).



ro, 2009). In ogni caso, le BCC rappresentano oggi il 54% degli istituti bancari italiani con più di 4000 sportelli, oltre un milione di soci e quasi 32.000 dipendenti (Relazione annuale Banca d'Italia).

Si registra, inoltre, che i prestiti dei gruppi con sede nel Centro Nord alla clientela residente nel Mezzogiorno sono aumentati tra il 1995 e il 2009 da poco più del 50% del totale dei prestiti nel Mezzogiorno al 90%; la quota di depositi dei gruppi centro settentrionali è cresciuta da poco più del 40% a oltre l'80%. Tali incrementi si sono realizzati quasi esclusivamente fino ai primi anni 2000, mentre nel periodo successivo la tendenza si è manifestata soprattutto attraverso la partecipazione (spesso di maggioranza) nel capitale di banche giuridicamente rimaste autonome ed è proseguita a un ritmo più lento (Banca d'Italia 2011). In particolare, le regioni del Centro-Nord registrano un aumento della distanza funzionale per la formazione di due grandi gruppi bancari: Intesa San Paolo, dalla fusione tra Banca Intesa e Sanpaolo IMI, e UniCredit, dall'aggregazione del gruppo Medio Credito Centrale e Capitalia, che insieme intermediano il 35,4% dell'attivo bancario 2007 (Banca d'Italia, 2008).

Il processo di consolidamento finanziario, dunque, ha comportato un aumento della distanza funzionale tra il sistema bancario e l'economia meridionale, ovvero un aumento della distanza che separa i centri decisionali dall'area in cui operano le banche del Mezzogiorno. Negli ultimi anni Novanta la distanza funzionale è comunque costantemente aumentata in tutte le tre macro-aree del paese, mettendo così in evidenza l'esistenza di un forte processo di concentrazione territoriale degli istituti di credito in un numero limitato di poli finanziari, che creando economie di scala e di scopo con l'ampliamento dimensionale, migliorano la competitività del sistema bancario italiano nel mercato unico europeo (Rajan and Zingales, 2003).

L'aumento della distanza funzionale genera certamente costi a carico delle banche che si trovano a dover fronteggiare un *trade-off* tra decentralizzazione ed accentramento delle decisioni, la cui soluzione comporta in ogni caso delle inefficienze, in termini di perdita di informazioni private (nel caso di scarsa delega), ovvero in termini di diseconomie organizzative che incidono negativamente sulla produttività e sulla redditività delle banche. Senza contare che le banche esterne al Mezzogiorno, ma operanti in tale ambito territoriale, si trovano a dover agire in contesti socio-economici molto diversi da quelli delle loro regioni di origine, e quindi scontano, rispetto alle banche locali, una minore conoscenza del territorio e del tessuto economico, che rischia di riflettersi sulla loro efficienza.

EFFETTI POSITIVI

È anche vero, però, che la presenza sul territorio dei centri strategici e direzionali delle banche può avere effetti positivi, sia perché aumenta la concorrenza tra gli intermediari esterni all'area nel soddisfare le necessità degli agenti locali, sia perché può favorire l'accumulazione di capitale umano e l'arricchimento del tessuto sociale ed economico locale.

In tale contesto, dunque, le scelte organizzative e di *governance* adottate diventano un fattore determinante sia delle performance delle banche, sia delle scelte allocative e dei relativi impatti sull'accesso al credito delle piccole e medie imprese.

Difatti, la scomparsa dei centri decisionali delle banche dal Mezzogiorno non ha avuto gli effetti benefici sperati né sulla performance delle banche né sull'accesso al credito per le piccole e medie imprese (Panizza, 2002). Le perduranti difficoltà dell'attività creditizia meridionale sono peraltro confermate dalle dinamiche delle reti distributive sia in termini di livello che di tassi di crescita degli sportelli pro-capite. Diversamente dal Centro-Nord, connotato da una crescita del 30% degli sportelli, il Mezzogiorno, con circa 4000, registra, infatti, negli anni duemila un più contenuto incremento, complessivamente pari a circa il 25,7%.

A ben vedere, però, alcune banche indipendenti hanno attivato, proprio in questi ultimi anni, politiche di espansione territoriale che hanno comportato tassi di crescita superiori al 100%, come nel caso della Banca Popolare di Bari, invertendo, perciò, la tendenza alla complessiva restrizione degli sportelli che in queste medio-piccole banche meridionali sono passati dai 3500 del 1995 a poco più di mille negli anni duemila. Le banche del Mezzogiorno appartenenti a gruppi del Centro-Nord continuano a configurare, invece, dinamiche di espansione mediamente molto più contenute se non inferiori a quelle delle altre banche con sede legale nelle regioni centro settentrionali. Fanno eccezione la Banca della Campania e Banca Nuova che, con tassi di crescita, rispettivamente, del 107% e del 65%, contrastano il decremento dimensionale della rete distributiva meridionale (Alessandrini e Presbitero, 2009).

La crisi finanziaria degli ultimi anni, inoltre, ha fatto emergere segnali di una maggiore selettività nelle condizioni di accesso al credito. Mentre dall'inizio della crisi fino al 2010 l'atteggiamento delle banche era stato, nel complesso, omogeneo a livello territoriale, l'irrigidimento rilevato per il primo semestre del 2011 ha interessato le varie aree del Paese in misura diversa: è stato più marcato nel Mezzogiorno e nel Centro, meno nelle regioni settentrionali (Banca d'Italia, 2011). Tali differenze territoriali riflettono, per l'appunto, la maggiore operatività al

Centro e nel Mezzogiorno di intermediari di grandi dimensioni che hanno adottato, in maniera omogenea sul territorio, criteri di erogazione dei prestiti più selettivi piuttosto che politiche di offerta variabili in base alla localizzazione della clientela. La maggiore cautela delle banche minori ha riguardato in misura sostanzialmente omogenea tutto il territorio nazionale.

Avviata negli anni '90 per sostenere la competizione globale e regolamentata dalla legge Amato, la liberalizzazione del sistema finanziario, perciò, non ha, nel Mezzogiorno, ridotto le distanze bancarie, né risolto il problema di accesso al credito bancario. È pur vero che si sono determinati significativi miglioramenti nella qualità e nella quantità del credito erogato alle imprese meridionali, in quanto, dal 2002, i tassi di crescita dei loro finanziamenti, soprattutto delle PMI, sono maggiori rispetto a quelli del Centro-Nord (Saccomanni, 2007). A ben vedere, però, i dati microeconomici della Banca d'Italia non registrano un *trend* decrescente dei tassi di razionamento, che si attestano a livelli quasi doppi (tra il 18% e il 15%) rispetto a quelli delle regioni centro-settentrionali (8% nel 2006) sia per le imprese che avrebbero solo mirato ad un aumento del credito (razionamento in senso debole) sia per le imprese disposte a pagare maggiori tassi di interesse per un aumento del credito (razionamento in senso forte). In altri termini, le piccole e medie imprese del Mezzogiorno vengono penalizzate dalla distanza funzionale che ha profondamente modificato i rapporti banca-impresa pur migliorando la qualità del credito con l'uniformità delle strategie di portafoglio (Panizza, 2002). A ben vedere, lo spostamento al nord del controllo di larga parte del sistema bancario meridionale sembra aver materializzato il rischio, previsto da Giannola, di un drenaggio di risorse finanziarie da sud a nord attraverso i trasferimenti tra controllate e controllanti (Giannola, 2000).

Il sostegno creditizio alle famiglie e alle PMI è invece da sempre al centro dell'attività svolta dalle banche locali, che per difendere il proprio posizionamento nella distribuzione investono soprattutto nella gestione della relazione personalizzata con la clientela al fine di fidelizzarla e consolidare il proprio ruolo di venditore privilegiato di servizi finanziari a livello locale (Sharpe, 1990). Dal punto di vista economico, queste relazioni strette e durature sia con famiglie sia con imprese nella propria area di insediamento hanno generato effetti, in termini di efficienza, operativa e allocativa, diversificati che confermano i noti divari territoriali.

LA BANCA LOCALE

In Italia la banca locale ha assunto tre diversi assetti di governo: la banca cooperativa, la banca popolare, la cassa di risparmio. A parità di configurazione di mercato e almeno fino al 1997-98, sia il modello di banca popolare che quello di banca di credito cooperativo (BCC) hanno mostrato performance positive in termini di creazione di valore (Masciandaro, 1999). Le incognite del localismo sono emerse, invece, con maggiore evidenza, nell'organizzazione delle casse di risparmio e in specifiche aree territoriali. In particolare le BCC, in quanto enti cooperativistici, non hanno l'obiettivo del profitto, ma perseguono il sostegno e la crescita dei propri soci e delle comunità locali mediante la mobilitazione del risparmio locale a favore di piccoli operatori. Il modello organizzativo di queste banche è quello del network basato sulla deintegrazione dei processi produttivi e amministrativi e sul ricorso all'outsourcing. Il network, in tal senso, rappresenta una forma istituzionale alternativa all'aumento dimensionale attuato mediante processi di acquisizione e fusione, il cui scopo principale è quello di rafforzare l'autonomia operativa di ogni singola BCC e il suo radicamento territoriale.

La fragilità dell'economia meridionale, tuttavia, richiede interventi strutturali che non possono essere attuati solo a livello locale, né possono essere sostenuti tramite fenomeni di concentrazione societaria (Bongini e Ferri, 2005). Proprio con questa prerogativa, già nel 2010, il Governo ha previsto l'istituzione della Banca del Mezzogiorno (art. 2, comma 169 della Legge Finanziaria per il 2010). Essa non è pensata come una banca commerciale tradizionale, bensì come una banca di secondo livello destinata a fornire credito per il sostegno alla nascita di nuove piccole imprese di giovani e donne e per favorire l'aumento dimensionale, l'internazionalizzazione, la ricerca e l'innovazione, in una zona dell'Italia gravata da un deficit infrastrutturale e produttivo e dal peso della criminalità organizzata (Mattesini e Messori, 2004).

A partire da gennaio 2012, sono operativi ben 250 sportelli «negli uffici dedicati o in aree specifiche degli attuali uffici» delle Poste Italiane. Proprio, la presenza capillare degli sportelli postali dovrebbe rappresentare il punto di forza del nuovo istituto con oltre 4.500 uffici diffusi nelle otto regioni del Meridione che potrebbero salire fino a 7.500 con l'alleanza delle banche popolari e del sistema cooperativo.

4. TECNICHE MANAGERIALI INNOVATIVE E NUOVI ORIENTAMENTI POLITICI PER OTTIMIZZARE LE PERFORMANCE BANCARIE

Il sistema finanziario italiano sta continuando a risentire degli effetti della crisi e della debolezza del quadro macroeconomico. Infatti, le tensioni sulla situazione delle finanze pubbliche

di alcuni paesi dell'area dell'euro hanno influito sulla posizione di liquidità delle banche e sul costo della raccolta. La lentezza della ripresa dell'attività produttiva ha ridotto la qualità del credito e la redditività.

Nel 2011 i prestiti delle banche sono tornati a crescere, principalmente per effetto dell'inversione di tendenza delle erogazioni alle imprese da parte dei cinque maggiori gruppi bancari. Nonostante ciò la redditività delle banche è rimasta contenuta: gli utili sono diminuiti e il rendimento del capitale è sceso dal 3,8 al 3,4%. La riduzione del differenziale tra tassi attivi e passivi ha comportato un'ulteriore diminuzione del tasso d'interesse; le tensioni sui mercati hanno determinato una forte contrazione dei ricavi da negoziazione, compensata dall'aumento delle commissioni (Relazione annuale Banca d'Italia, 2012).

A ben vedere, le caratteristiche strutturali e funzionali, diverse rispetto a quelle estere, hanno permesso alle banche italiane di affrontare la crisi con minori preoccupazioni (Ruozzi, 2011). Il nostro sistema bancario continua ad essere costituito sia da grandi banche, sia da istituti di dimensioni modeste ancorati sul territorio. Durante la crisi, le grandi banche che, dopo il processo di consolidamento avevano preferito le attività di intermediazione mobiliare a quelle di erogazione del credito, sembrano ritrovare interesse per la clientela retail. Nel contempo, le piccole banche consolidano il loro rapporto con il territorio con offerte particolari alle famiglie e alle piccole e medie imprese. In particolare le BCC, nonostante la contrazione indotta dal processo di aggregazione, continuano a radicarsi sul territorio favorite dalla relazione di prossimità e dalla partecipazione.

LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI



In tale scenario, perciò, gli istituti di credito debbono monitorare tutti i loro processi, evitando di sprecare risorse e ottimizzando le *performance*, al fine di superare la crisi. La misurazione e la valutazione dei risultati possono, infatti, garantire il successo dell'organizzazione, in quanto superano i limiti dei tradizionali indicatori di bilancio consentendo una visione integrata dell'azienda di credito.

In passato le banche misuravano, infatti, la loro *performance* quasi esclusivamente attraverso indicatori economico-finanziari estratti dal conto economico e dallo stato patrimoniale. Oggi, la loro dimensione e la loro struttura organizzativa richiedono l'allineamento degli obiettivi strategici delle singole agenzie a quelli della corporate di riferimento oltre alla coerenza della strategia tra i vari livelli all'interno della singola agenzia (Capuano, 2010). Di conseguenza, il successo di questa complessa organizzazione si fonda sull'attenzione al cliente, sulla motivazione e responsabilizzazione delle risorse umane e sulla capacità di governare in modo efficace tutti gli elementi tangibili e intangibili critici per l'azienda bancaria.

È abbastanza evidente che la misurazione della *performance* secondo differenti prospettive richiede un sistema più complesso per collegare le varie misure e allineare attività e obiettivi alla strategia della banca. Numerosi, pertanto, sono gli istituti che sperimentano tecniche innovative di *management* come la *Balanced Scorecard* (BSC) per definire e realizzare le strategie, allineando le singole azioni all'obiettivo comune (Kaplan and Norton, 1996). Il modello, infatti, coniuga misure di risultato interne (prospettive dei processi e dell'innovazione) con quelle di risultato esterne (prospettive finanziaria e dei clienti) e misure su fenomeni caratterizzati da impatti di breve termine (prevalentemente rilevati nell'ambito delle prospettive finanziaria e dei clienti) con quelle su fenomeni caratterizzati da impatti a medio/lungo termine (prevalentemente rilevati nell'ambito delle prospettive dei processi interni e dell'innovazione).

Le quattro prospettive proposte nella BSC costituiscono, quindi, una struttura mista e articolata di *lag indicators* (indicatori di risultato e della performance passata) e *lead indicators* (*driver* della performance futura) che devono integrarsi e bilanciarsi (Kaplan and Norton, 2004).

Sembra opportuno sottolineare che l'adozione della BSC in ambito bancario appare una risposta adeguata alle recenti disposizioni della Banca d'Italia «in materia di politiche e prassi di remunerazioni e incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari» (Banca d'Italia, 30 marzo 2011), che, in funzione della dimensione delle banche, prevedono l'obbligo di collegare i sistemi di remunerazione ai risultati aziendali. In tal senso, la normativa favorisce l'adozione di modelli multidimensionali di misurazione delle performance per lo sviluppo di un orientamento culturale comune e condiviso in tutti i livelli organizzativi (Castellano e Giannizzari, 2012) oltre allo sviluppo di obiettivi strategici di medio/lungo periodo capaci di soddisfare una platea di *stakeholders* più vasta.

Tra i vari sistemi di misurazione (*Business Process Reengineering*, *Activity-Based Costing*, *Activity-Based Management*, *Assessment* del rischio di processo) le sperimentazioni effettuate in alcune banche, come quelle delle BCC piemontesi (Vola, Broccardo and Truant, 2009) e campane (Castellano e Giannizzari, 2012), dimostrano che la BSC è la soluzione più idonea a risolvere i problemi connessi ai mutamenti radicali e repentini derivanti dal mercato finanziario. È questo, infatti, uno strumento flessibile che si adatta perfettamente alla realtà interessata, e



in particolare, alle esigenze di clientela, territorio, processi interni e assets delle BCC, più che delle banche commerciali, proprio perché le banche cooperative basano la loro attività su un forte legame con il territorio.

Se è vero, però, che la crisi della finanza globale sta avendo ripercussioni ancora più gravi sull'economia reale, specie in termini di crisi dell'impresa e aumento della disoccupazione giovanile, appare evidente che i sistemi bancari, anche quello più solido dal punto vista patrimoniale come quello italiano, non possono preservare ancora a lungo la propria stabilità.

In altre parole, le misure adottate in tema di corporate governance, autovalutazione e monitoraggio dei rischi, organizzazione e valorizzazione delle risorse umane, da sole non sono sufficienti a far fronte a una crisi di liquidità che è in gran parte riconducibile a fenomeni di carattere speculativo.

In tal senso sembrano muoversi le politiche europee che, negli ultimi tempi, si stanno concentrando soprattutto sulla definizione di un più ampio programma di riforma dell'intero comparto bancario europeo, ritenuto fondamentale per il miglioramento dei meccanismi di regolamentazione e di vigilanza dei mercati finanziari europei.

Lo scopo principale è quello di creare un sistema bancario europeo «sostenibile» in grado di sostenere il sistema economico «reale», riducendo il rischio sistemico e il *moral hazard*. Una delle possibili strade percorribili per raggiungere questo obiettivo è quella descritta nel Rapporto Liikanen, da poco presentato a Bruxelles, e cioè quella della separazione delle attività di trading ad alto contenuto di rischio dalla tradizionale attività di raccolta, senza però rinunciare al modello della banca universale. In sostanza si propone di costringere le banche a capitalizzare e finanziare separatamente e in modo autonomo l'attività di negoziazione rispetto all'attività di deposito e prestito, mantenendo contestualmente entrambe le attività sotto il controllo e la gestione unitaria della medesima *holding*. Siffatta soluzione permetterebbe anche alle banche italiane di contenere i rischi che ricadono sulla clientela domestica senza rinunciare alle opportunità di reddito offerte dalla globalizzazione dei mercati finanziari. ●

Annunziata VITA
vita@unisa.it

Annunziata Vita insegna Economia del Turismo nei corsi di Laurea Triennali e Magistrali del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università di Salerno e nel corso di Laurea Binazionale in "conomia, valorizzazione e gestione del patrimonio turistico e del territorio in convenzione tra l'Università degli Studi di Salerno e l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense. La sua attività di ricerca è focalizzata sulle problematiche dello sviluppo dei sistemi territoriali, soprattutto se orientati a perseguire la creazione di valore nel turismo. In qualità di responsabile di progetti FARB e partecipante a progetti PRIN, ha pubblicato, nel corso degli anni, numerosi articoli, saggi e monografie su svariati argomenti, dalle differenze regionali nei Paesi dell'Est Europeo alle condizioni di arretratezza economica delle Filippine, dagli squilibri territoriali dei sistemi locali salernitani (Costiera Amalfitana, Cilento e Valle dell'Irno) alla valorizzazione turistica delle risorse in Congo e in Marocco.

Bibliografia

- Alessandrini P.**, «Il sistema finanziario italiano tra globalizzazione e localismo. Un quadro di riferimento», in *Alessandrini P.* (a cura di) *Il sistema finanziario italiano tra globalizzazione e localismo*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 5-21.
- Alessandrini P., Croci M. e Zazzaro A.**, «The geography of banking power: the role of functional distance», *BNL Quarterly Review*, n.58, december, 2005, pp. 129-167
- Alessandrini P. e Presbitero A. F.**, *La nuova Geografia bancaria nel Mezzogiorno: la necessità di approccio sistemico*, MoFiR working paper n° 10, january 2009.
- Bongini P. e Ferri G.**, *Il sistema bancario meridionale*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- Bracchi G. e Masciandaro D.** (a cura), *Le banche italiane e la finanza per lo sviluppo*, Edibank, Roma, 2005.
- Calcagnini G., De Bonis R. e Hester D. D.**, «Perché le banche aprono sportelli? Un'analisi empirica del caso italiano», in *Alessandrini P.* (a cura di), *Il sistema finanziario italiano tra globalizzazione e localismo*, Bologna, il Mulino, 2001, pp.191-221.
- Calcagnini G.**, «L'evoluzione del sistema bancario italiano negli anni Novanta», in **Messori M., Zazzaro A.**, *Il sistema bancario italiano. Le occasioni degli anni Novanta e le sfide dell'euro*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 15-46.



- Capuano P.**, *L'applicazione della Balanced Scorecard in ambito bancario*, *Dirigenza bancaria*, Vol. 34, fascicolo 145, 2010, pp. 38-43.
- Castellano N. e Giannizzari R.**, «L'implementazione della Balanced Scorecard nella Banca di Credito Cooperativo di Fisciano: impatti sulla misurazione delle performance», *Controllo di Gestione*, Vol. 2, Fascicolo 12, 2012, pp. 41-57.
- Ciocca P.**, *Banca, Finanza, Mercato. Bilancio di un decennio e nuove prospettive*, Einaudi, Torino, 1991.
- Ciocca P.**, «Testo Unico della disciplina in materia di intermediazione finanziaria», *Bollettino economico-Banca d'Italia*, (30), 1998, pp. 66-73.
- Ciocca P.**, «Le nuove forme della finanza in Italia», *Bollettino economico-Banca d'Italia*, (34), 2000, pp. 36-47.
- Ciocca P.**, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- Clark G. L. and Wojcik**, *The Geography of Finance. Corporate governance in the Global Marketplace*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Clerici M. A. e Faravelli M. L.**, *Banche e territori. Geografie del credito post-liberalizzazione*, Maggioli Editore, Milano, 2010.
- De Bruyn R. e Ferri G.** (a cura), *Le banche popolari nel localismo dell'economia italiana*, Edicred, Roma, 2005.
- Focarelli D., Panetta F. e Salleo C.**, «Why do banks merge?», *Journal of Money Credit and Banking*, n. 34, 2002, pp. 1047-66.
- Giannola A.**, *Le politiche per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Giannola A.**, *Il credito difficile, L'ancora del Mediterraneo*, Napoli, 2000.
- Hartmann G. P. and Sleijpen O.** (a cura), *The transformation of the European financial system*, BCE, Francoforte, 2003.
- Kaplan R. S. and Norton D. P.**, *Translating strategy into action. The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, Boston, 1996.
- Kaplan R. S. and Norton D. P.**, *Strategic Maps*, Harvard Business School Press, Boston, 2004.
- Labasse J.**, *L'espace financier. Une analyse géographique*, Paris, Colin, 1974.
- Laulajainen R.**, *Financial Geography. A bankers view*, London and New York Routledge, 2003.
- Lucia M.G.**, *La geografia finanziaria. Mercati e territori*, Bologna, Patron, 1999.
- Martin R.**, *Money and the Space Economy*, Wiley & Sons, London, 1999.
- Martin R.**, «The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond», *Journal of Economic Geography*, 2010, pp1-32.
- Masciandaro D.**, «La corporate governance nelle banche popolari», in Riolo F. e Masciandaro D. (a cura), *Il governo delle banche in Italia, IV Rapporto della Fondazione Rosselli sul sistema finanziario italiano*, Bancaria Editrice, Roma, 1999, pp. 223-47.
- Mattesini F. e Messori M.**, *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Messori M. e Zazzaro A.**, «Aggregazioni bancarie, riassetto proprietari e modelli di governo. Come sono cambiate le banche italiane negli anni Novanta», in Messori M., Tamborini R. e Zazzaro A. (a cura), *Il sistema bancario italiano. Le occasioni degli anni Novanta e le sfide dell'euro*, Carocci, Roma, 2003, pp.99-148.
- Messori M. e Zazzaro A.**, «Equilibrium, order and monetary profits: business failure as a vital macroeconomic need», *Rivista italiana degli economisti*, n. 3, 2007, pp.381-405.
- Migliardo C. e Marino D.**, «Banche locali, razionamento del credito e sviluppo economico», *Quaderni di diritto, economia e finanza*, n. 6, Messina, Edas, 2001, pp.5-10.
- Onado M.**, *Economia e regolamentazione del sistema finanziario*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Panetta**, «Evoluzione del sistema bancario e finanziamento dell'economia del Mezzogiorno», *Moneta e Credito*, n. 56, pp. 325-58.
- Panizza R.**, «Recenti trasformazioni del sistema bancario italiano e il rapporto con il sistema delle piccole imprese», *Studi e note di Economia*, n. 2, 2002, pp.57-79.
- Polsi A.**, *Alle origini del capitalismo italiano. Stato, banche e banchieri dopo l'Unità*, Einaudi, Torino, 1993.
- Rajan R. G. and Zingales L.**, «Banks and markets: the changing character of European finance», in Hartmann G. P. and Sleijpen O. (a cura), *The transformation of the European financial system*, BCE, Francoforte, 2003.
- Ruozzi R.** (a cura), *Economia della banca*, Egea, Milano, 2011.
- Saccomanni F.**, *Sistema creditizio e attività economica nel Mezzogiorno*, Camera dei Deputati, 6° Commissione permanente (Firenze), Roma, 26 Luglio 2007.
- Sapienza P.**, «The effects of banking mergers on loan contracts», *The Journal of Finance*, n. 57, 2002, pp.329-67.
- Scharfstein D. S. and Stein J. C.**, «The dark side of internal capital markets: Divisional rent-seeking and inefficient investment», *Journal of Finance*, n. 55, 2000, pp. 2537-64.
- Sharpe S. A.**, «Asymmetric information, bank lending, and implicit contracts: A stylized model of customer relationships», *Journal of finance*, n. 4, 1990.
- Siciliano G.**, *Cento anni di borsa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Vola P., Broccardo L., Truant E.**, «Performance measurement under Balanced Scorecard: the case study of a Co-operative Credit Bank in Piedmont», *Economia Aziendale Online*, n. 3, July, Pavia, 2009.

Le piattaforme logistiche per il rilancio dei fronti portuali

L 10 NOVEMBRE U.S. SI È TENUTO A TRIESTE, presso la sede dell'Autorità portuale, un Seminario-Tavola rotonda, organizzata dalla Università di Trieste e Udine con la collaborazione del Cluster Club sulle infrastrutture ed i trasporti e Istituto per lo studio dei trasporti nell'integrazione economica europea (ISTIEE) nell'ambito delle iniziative sulla regolazione delle infrastrutture e dei trasporti. Il tema era «Verso una riforma dei sistemi portuali logistici, fra regole comunitarie e norme interne».

Sulla base dei lavori sono stati posti due documenti di indirizzo, il primo tracciava i temi in agenda e precisamente:

- 1 La natura dell'Autorità portuale.
- 2 La regolazione ed amministrazione dei porti.
- 3 La regolazione interna dei porti. Regge lo schema 16, 17 ecc.?
- 4 Un coordinamento nazionale delle infrastrutture strategiche.
- 5 La nuova proposta di Regolamento UE in materia di TEN-T.

Il secondo era costituito da 5 schede che sintetizzano i punti focali dei 5 temi posti al centro del dibattito e precisamente:

1 La natura dell'Autorità portuale.

L'Autorità portuale si presenta ancora oggi come un ente ibrido, parzialmente ente di amministrazione pubblica e parzialmente ente di promozione del mercato e delle infrastrutture che sostengono il sistema porto.

2 La regolazione ed amministrazione dei porti.

Quante Autorità portuali? La prima, più tradizionale, muove dall'approccio desumibile dalla tradizione del diritto marittimo. Il bene porto, costituito dalle infrastrutture e dal demanio, si individua non sulla base del mercato geografico o merceologico, ma sull'entità amministrativa considerata tale. Il porto è quell'insieme di infrastrutture, cose, ecc., funzionalmente adibite ai traffici marittimi e che trovano una specificazione del codice della navigazione e nella legge 84 del 1984.

La seconda visione muove invece dalla considerazione del porto come parte delle infrastrutture di corridoio, strettamente integrato con gli interporti, i retroporti e gli *inland ports*. Il «porto vero» quindi non è dato dalle infrastrutture portuali, come un tempo, ma, specie nei casi dei corridoi europei, dai valichi alpini (del Loetshberg e del Gottardo a Ovest e del Brennero e del Semmering/Koraln a Est), dagli *inland ports* (di Basilea, Monaco e Budapest) e dai retro porti/interporti di Novara e Rivalta a Ovest e Verona e Padova a Est).

3 La regolazione interna dei porti. Regge lo schema 16, 17 ecc.?

Alcuni problemi di uniformità si incentrano sui seguenti punti:

- Come garantire l'unicità di regolazione (scelta del contraente, autorizzazioni ad operare, controllo, tutela dell'ambiente ecc.) relativamente allo stesso mercato portuale? Il rischio è che la concorrenza nell'attività di promozione, che pure costituisce il compito delle Autorità, in presenza di più Autorità nello stesso porto-mercato, si trasferisca anche nella regolazione.
- Come rafforzare i poteri di regolazione delle Autorità portuali affidandone loro di ulteriori rispetto all'autorizzazione ex artt. 16, 17, Leggi 84 e 68, cod. nav., alle norme in materia di tutela dell'ambiente di lavoro per il buon funzionamento del mercato?
- Come promuovere alleanze con operatori ai quali dare in concessione aree e spazi con attività di tipo precontrattuale non coperte dal principio della trasparenza (fermo restando l'obbligo della gara?).
- Entro quali limiti è possibile un investimento privato ex art. 36 cod. nav. da parte di un soggetto che si avvale a valle di un operatore e quindi il cui business è sostanzialmente immobiliare (Abertis, Fondi sovrani, ecc.?).

4 Un coordinamento nazionale delle infrastrutture strategiche.

La politica dei trasporti è essenzialmente nazionale quando non europea. Ed è in principio corretto che la legislazione in materia sia nazionale. Ma allora non si capisce perché questa

Il tema della logistica italiana è ancora domestico; il mercato dei servizi è fondamentalmente gestito direttamente dalle imprese che preferiscono i grandi player internazionali definendo le transazioni commerciali in termini di «franco fabbrica», anziché di «franco destino»



legislazione nazionale, fino ad oggi non derogata quasi per nulla, non contenga una clausola di coordinamento nazionale almeno delle infrastrutture strategiche.

5 La nuova proposta di Regolamento UE in materia di TEN-T.

La Commissione europea, in data 19 ottobre 2011, ha formulato una proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete trans europea dei trasporti (cosiddetta «TEN-T»), presentata, successivamente, nella versione finale del 6 febbraio 2012, all'approvazione da parte dei ministri dei Trasporti degli Stati membri conclusasi, con un esito positivo, in data 26 marzo 2012. Il passo ulteriore è rappresentato dall'approvazione del testo da parte del Parlamento europeo in prima lettura che, allo stato attuale, è prevista per gli inizi del 2013. nel frattempo, sono stati resi i pareri CESE e COREG.

Il lavoro del convegno è stato organizzato in due sessioni, presiedute rispettivamente dal Presidente della Commissione Trasporti della Camera, Mario Valducci e dal Presidente della Commissione Trasporti del Senato, Luigi Grillo.

Il contributo agli interventi alla focalizzazione dei temi è stato ampio e molto puntuale sia sugli aspetti relativi alla riforma della Legge 84/94 sia sulla definizione dei cardini su cui impostare una diversa politica dei trasporti e della logistica.

RILANCIARE LA PORTUALITÀ

Le condizioni per il rilancio della portualità, per quanto ci riguarda al di là degli aspetti normativi, passa attraverso i seguenti punti:

- 1 Piattaforme logistiche
- 2 Fronti portuali
- 3 Retroportualità: Interporti e Aree di sosta
- 4 Intermodalità ferroviaria e Autostrade del mare
- 5 Dogane
- 6 Sistemi intelligenti di trasporto (ITS)

In sintesi, il punto è come governare il nostro sistema portuale costituito da:

- 126 porti
- 24 autorità portuali.

Le piattaforme sono da istituzionalizzare. Non è pensabile di poter competere attraverso il ruolo dei singoli porti se questi non vengono contestualizzati in un sistema territoriale configurato sulle 7 Piattaforme:

- 1 La piattaforma logistica del **Nord-Ovest**: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria;
- 2 La piattaforma logistica del **Nord-Est**: Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige;
- 3 La piattaforma logistica dell'**Area Centro-Settentrionale**: Emilia-Romagna, Toscana;
- 4 La piattaforma logistica dell'**Area Centrale**: Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo;
- 5 La piattaforma logistica **Adriatico Sud**: Molise e Puglia;
- 6 La piattaforma logistica **Tirrenico Sud**: Campania, Calabria e Basilicata;
- 7 La piattaforma logistica **Mediterraneo Sud**: Sicilia e Sardegna.

Per le piattaforme logistiche ci sono stati diversi tentativi anche di regolamentazione. L'ultimo è quello previsto nel disegno di legge degli interporti.

Per ciascuna delle 7 Piattaforme è da prevedere un Comitato di Coordinamento tra le Regioni appartenenti alla piattaforma. Il Comitato di Coordinamento opera nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni per la programmazione degli interventi di interesse nazionale e con accordi di programma per le politiche regionali.

I 5 FRONTI PORTUALI

Ormai siamo tutti convinti che la politica non riuscirà ad accorpate le autorità portuali, ma potrà disciplinare i 5 fronti portuali che sono:

IL FRONTE PORTUALE ALTO TIRRENO

Genova-La Spezia-Savona (Livorno) incardinato sul corridoio Mediterraneo e Genova-Rotterdam con la retroportualità di Novara-Rivalta Scrivia-Mortara-Orbassano.

IL FRONTE PORTUALE ALTO ADRIATICO

Venezia-Trieste-Monfalcone (Ravenna) con Koper-Rijeka incardinato sul corridoio Mediterraneo ed Adriatico-Baltico con la retroportualità di Verona-Padova-Trento-Pordenone-Cervignano-Gorizia Ferneti.

IL FRONTE PORTUALE CAMPANO

Napoli-Salerno incardinato sul corridoio Mediterraneo con la retroportualità di Interporto Nola e Sud Europa con scalo ferroviario Marciianise.

IL FRONTE PORTUALE PUGLIESE

Brindisi-Bari-Taranto incardinato sul corridoio Adriatico-Baltico e corridoio Mediterraneo con la realizzazione della linea Napoli-Bari e con la retroportualità di Interporto Bari-Piattaforma retroporto Taranto e Brindisi.

IL FRONTE PORTUALE SUD MEDITERRANEO

Messina-Catania-Augusta polo da costituire nella banchina del Mediterraneo con la retroportualità di Interporto Catania e aree retroportuali regionali.

**IL RUOLO
DEGLI ALTRI PORTI**

Il ruolo degli altri porti risulta in questa logica definito per le relazioni di scambio con l'Est Europa, Ancona, mentre il porto di Palermo è vocato per le Autostrade del Mare e quelli di Gioia Tauro e di Cagliari per le politiche di *transshipment*.

In questo quadro così definito è necessario rinnovare sul piano politico alcune pregiudiziali di fondo che rappresentano seri vincoli alle politiche di attuazione e che sono stati così sinteticamente indicate:

- approvare sinergicamente la Legge Riforma dei porti e degli interporti,
- arrivare ad Accordi operativi sulle banchine disponibili e servizi offerti e le loro specializzazioni e non sulla unificazione delle Autorità portuali,
- per quanto riguarda intermodalità (co-modalità) e Autostrada del mare, la politica di interventi va realizzata attraverso incentivi e premialità sulle quote aggiuntive dei traffici e attraverso intese con operatori dell'autotrasporto per il primo ed ultimo miglio.

Resta comunque da definire un tavolo unico istituzionale per la Piattaforma Telematica Integrata Nazionale.

Le minacce che ancora incombono su questo settore in Italia si registrano con una perdita di competitività ed efficienza data da:

- la perdita dei traffici per tutti i settori
- le attuali regole dell'autotrasporto facilitano il cabotaggio
- i grandi *player* logistici non sono italiani
- molti terminali sono gestiti da operatori stranieri
- le limitazioni continue per gli operatori italiani che gestiscono il 35% dei traffici di attraversamento dei valichi.

**COSA FANNO
GLI ALTRI PAESI?**

Cosa fanno gli altri Paesi che prendiamo sempre a riferimento? Gli altri Paesi non operano attraverso la promozione del mercato puntuale (del singolo porto), ma quello del mercato territoriale dei servizi nella logica di sistema. L'Olanda 4 anni fa aveva trasmesso attraverso le Ambasciate e Consolati olandesi nel mondo, una *brochure* in cui si affermava, si sottolineava e si ribadiva che l'Olanda è la più grande Piattaforma europea logistica nel mondo.

A distanza di 4 anni è stato istituito un organismo specializzato non nella promozione della logistica, ma a seguire il mercato della logistica nel mondo. Mercato che viene seguito e sostenuto anche con il supporto finanziario delle banche olandesi.

In Italia, invece, il tema della logistica è ancora domestico, il mercato dei servizi è fondamentalmente gestito direttamente dalle imprese che preferiscono grandi *player* internazionali, definendo le transazioni commerciali in termini di «franco fabbrica», anziché di «franco destino».

Questo è testimoniato anche dal fatto che l'Italia in termini di relazioni «aperte» con il resto del mondo è al 12° posto; quando si passa ad analizzare il peso delle relazioni gestite dalle imprese nazionali passiamo al 34° posto.

Questo dato è la «prova del 9» che l'Italia non segue le proprie merci nel mondo, mancando in questo modo la opportunità di conquistare quote di mercato. ●

Gli accordi del 1909 sul Gottardo tra Regno d'Italia e Confederazione Svizzera

Pubblichiamo in queste pagine l'accordo tra Italia e Svizzera sulla ferrovia del Gottardo, stipulato il 13 ottobre 1909. A distanza di più di 100 anni va ricordato, infatti, che la Svizzera ha operato un notevole intervento sul proprio territorio, realizzando la rete ferroviaria. Il Lötschberg è la sintesi dei notevoli investimenti effettuati nel settore negli ultimi trenta anni con il risultato che il 70% delle merci oggi viaggia su ferrovia.

Ma c'è anche da chiedersi quanti dei soldi spesi da Berna per la propria rete ferroviaria sono stati ricavati dai pedaggi che i camion italiani pagano da anni per attraversare il territorio svizzero. E anche, allo stesso tempo, quanto hanno influito le pesanti limitazioni poste all'autotrasporto italiano per l'attraversamento della Svizzera. Basterà ricordare il divieto di circolazione dei veicoli pesanti dalle 22 di sera alle 5 del mattino per non parlare delle tante altre limitazioni sulle quali le Prefetture di confine sono state investite un'infinità di volte.

Dopo 100 anni, il punto ancora sorprendente è che gli Svizzeri, stanchi dei ritardi del Governo italiano o infastiditi da qualche timida protesta hanno osato ancor di più: hanno sancito un accordo con il ministero delle Infrastrutture, per concorrere agli investimenti sul territorio italiano al fine di rafforzare il sistema ferroviario italiano in particolare sulla direttrice Chiasso-Como-Milano.

Qualcuno dirà ben vengano gli investimenti. Noi raccomandiamo di riflettere su un detto napoletano: «Senza soldi non si cantano messe». E certamente gli Svizzeri se ci mettono i soldi, le messe poi vorranno anche cantarle.

*Un patto
di 100 anni fa
dimostra quanto
sia concreta
- e «interessata» -
l'attenzione
e la collaborazione
di Berna
nei confronti
delle nostre
infrastrutture*

Accordo fra la Svizzera e l'Italia concernente la ferrovia del San Gottardo¹

Conchiuso il 13 ottobre 1909

Approvato dall'Assemblea federale il 9 aprile 1913²

Ratificazioni scambiate il 4 ottobre 1913

Entrato in vigore con effetto retroattivo il 1° maggio 1909

Il Consiglio federale della Confederazione Svizzera e Sua Maestà il Re d'Italia,

desiderando di regolare alcuni punti che non sono contenuti nella nuova Convenzione internazionale concernente la ferrovia del San Gottardo³ e che riguardano specialmente l'Italia e la Svizzera, hanno risolto di concludere un accordo ed a tale scopo hanno nominato come plenipotenziari:

(Seguono i nomi dei plenipotenziari)

i quali, dopo aver scambiato i loro pieni poteri, riconosciuti in buona e debita forma, hanno concluso le seguenti stipulazioni:

ART. 1



Resta inteso che i trasporti di cereali provenienti dall'Italia, depositati nei magazzini generali di Brunnen e di qui rispediti nel termine di un anno nella direzione di Svitto, continueranno a go-

¹ Traduzione del Documento 0.742.140.111 della Raccolta Sistemica del diritto federale della Confederazione Svizzera. Il testo originale francese è pubblicato sotto lo stesso numero nell'edizione francese della stessa Raccolta.

² RU 29 335

³ RS 0.742.140.11



dere delle tasse dirette italo-svizzere applicate al traffico al di là di Brunnen. Per conseguenza queste spedizioni di cereali godranno delle stesse facilitazioni di cui in forza degli art. 11 e 12 della detta Convenzione fruiscono le merci italo-svizzere in transito per la via del San Gottardo.

ART. 2 ➔ Le disposizioni di legge concernenti le tariffe delle Strade ferrate federali⁴⁻⁵ varranno anche per il traffico dei viaggiatori e delle merci tra l'Italia e le stazioni della ferrovia del San Gottardo. Resta inteso che le soprattasse presentemente in vigore su questa ferrovia non saranno aumentate.

ART. 3 ➔ Per quanto riguarda la tariffa di favore per gli agrumi, le Strade ferrate federali⁶ stabiliranno una nuova tariffa eccezionale con riduzione della base di tassa da centesimi 11 a centesimi 7,4 per tonnellata-chilometro di tariffa. L'entrata in vigore di questa tariffa è fissata al 1° novembre 1909.
Per il transito sulla linea del San Gottardo sarà mantenuta la tassa chilometrica attuale di centesimi 6,5.
La tassa di spedizione non subirà variazioni.

ART. 4 ➔ L'Accordo costituito dalle disposizioni di cui sopra sarà annesso alla nuova Convenzione internazionale concernente la ferrovia del San Gottardo ed avrà lo stesso valore di detta Convenzione.

In fede di che,

i plenipotenziari hanno sottoscritto il presente Accordo apponendovi i propri sigilli.

Fatto a Berna, in doppio esemplare, il 13 ottobre 1909.

Per il Consiglio federale svizzero:

A. Deucher

Comtesse L. Forrer

Per Sua Maestà il Re d'Italia

Cusani

⁴ Ora: «Ferrovie federali svizzere», conformemente all'art. 1 della LF del 23 giugno 1944 (RS **742.31**).

⁵ Vedi: RS **742.40/.401**

⁶ Ora: «Ferrovie federali svizzere», conformemente all'art. 1 della LF del 23 giu. 1944 (RS 742.31)