

**La riforma  
del trasporto  
pubblico locale  
in Italia  
nella prospettiva aziendale**

**Il difficile compromesso  
tra economicità aziendale  
ed efficacia sociale**

*a cura di*

Armando Della Porta, Antonio Gitto

*Collana di Studi Aziendali Applicati*  
diretta da Giuseppe Paolone

**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



## *Collana di Studi Aziendali Applicati*

La *Collana di Studi Aziendali Applicati* intende perseguire l'obiettivo di rappresentare, in chiave aziendalistica, il passaggio dalla *conoscenza*, acquisibile attraverso lo studio e la ricerca teorica di base, alla *competenza*, generale e specifica, esprimibile nei vari campi operativi oggetto di studio, di analisi e di approfondimento.

Non v'è dubbio che, nell'intento di superare l'alternativa tra "teoria" e "pratica", ogni acquisizione di elementi teorici presenti implicazioni di ordine pratico e che, viceversa, ogni abilità pratica trovi la sua origine in un determinato contesto teorico, agendo da esso e su di esso, revisionandolo e modificandolo.

Dalle conoscenze teoriche di base si passa, pertanto, alle competenze, che possono essere *generali*, se si è in grado di assumere decisioni in vari contesti specifici portando a soluzione problemi di ampia portata; *specifiche*, se le decisioni che si vanno ad assumere sono settoriali e limitate ad un solo campo del più ampio oggetto da indagare.

In ambito aziendale, le conoscenze teoriche di base consentono parimenti di esprimere competenze *generali*, sull'intero sistema oggetto di analisi, ovvero *specifiche*, su singole parti (o particolari) di esso.

Ma la conoscenza approfondita, trasformabile in *competenza specifica* dei sottosistemi in cui si scompone l'unitario sistema aziendale, presuppone necessariamente la conoscenza di base dell'intero sistema, di cui si suppone una data scomponibilità.

Tra la conoscenza e la competenza viene, quindi, ad instaurarsi un circuito virtuoso che, partendo dal livello della prima, consente di pervenire alla seconda, a sua volta influenzante e condizionante la prima, con un andamento circolare continuo (teoria-pratica-teoria).

La valutazione delle competenze non va però limitata alla loro fruibilità in ambito ristretto, ma va intesa nella logica sistemica (conoscenza-competenza delle parti interrelate), implicando processi di sperimentazione, di comprensione, di valutazione, di decisione e di azione (con un feedback per l'analisi revisionale).

Il connubio tra teoria e pratica – e quindi tra conoscenza e competenza – si presenta inscindibile e reversibile, per cui il sapere scientifico separato dalle abilità pratiche, pur costituendo un importante patrimonio culturale del singolo, non concorre, se non in misura ridotta, allo sviluppo ed alla crescita di un sistema complesso, quale è quello aziendale.

Da ciò si deduce che il sapere va affrontato partendo dalle abilità/competenze ed avviando così il menzionato percorso circolare che dovrà tendere a migliorare la qualità dei due livelli che lo caratterizzano (teoria e pratica), determinando il successo di qualsivoglia attività economica.

Assunti ed esplicitati i principi teorici di base, condivisi dalla comunità scientifica di riferimento, i contributi dei vari studiosi e ricercatori, che intendono collaborare per la migliore riuscita della Collana, saranno incentrati su tematiche operative che consentiranno di reintervenire con il carattere della continuità su tali principi, procedendo così alla loro revisione, ed eventuale modifica, per aderire alle mutevoli situazioni ambientali da cui il sistema-azienda trae vitalità e sviluppo.

La Collana presenta, pertanto, il pregio di trattare argomenti teorici di cultura aziendale che investono i vari ambiti (organizzativo, strategico, gestionale, informativo, psicosociologico, linguistico, ecc.), e che si possono tradurre in atti operativi confrontabili con le variegata realtà che l'attività dell'impresa sottopone all'attenzione di studiosi, ricercatori ed operatori del settore. Essa ha, altresì, il vantaggio di accogliere contributi che rappresentino un agile strumento per l'attività didattica che deve essere sempre più aderente ad una realtà in continua evoluzione.

*Giuseppe Paolone*

**La riforma  
del trasporto  
pubblico locale  
in Italia  
nella prospettiva aziendale**

**Il difficile compromesso  
tra economicità aziendale  
ed efficacia sociale**

*a cura di*

Armando Della Porta, Antonio Gitto

**FrancoAngeli**

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Economia Aziendale  
dell'Università "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	9
<b>1. Migliorare il servizio di trasporto pubblico locale: cosa significa?</b> , di <i>Armando Della Porta</i>	»	13
1.1. Note introduttive	»	13
1.2. Alla ricerca di un difficile compromesso tra economicità aziendale ed efficacia sociale del servizio di trasporto pubblico locale	»	19
1.2.1. Ripartire dall'economicità aziendale	»	21
1.2.2. Ripartire dall'efficacia sociale del servizio	»	27
1.2.3. Alla ricerca di un compromesso ragionevole	»	32
1.3. Il confuso percorso di miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale in Italia	»	39
1.3.1. La fase del capitalismo municipale	»	40
1.3.2. La fase della regionalizzazione	»	40
1.3.3. La ri-centralizzazione	»	44
1.4. Considerazioni conclusive	»	47
Bibliografia	»	50
<b>2. Il trasporto pubblico locale (TPL): il quadro normativo di riferimento</b> , di <i>Alceste Santuari</i>	»	57
2.1. Introduzione	»	57
2.2. Il contesto europeo	»	60
2.2.1. Il Regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370	»	62
2.3. Il contesto italiano	»	65
2.3.1. Legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" (collegato alla l. finanziaria 1996)	»	66

2.3.2. D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, recante “Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell’articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997 n. 59”	pag.	66
2.3.3. D.lgs. 20 settembre 1999 n. 400, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422, recante conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale”	»	70
2.3.4. La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione	»	71
2.3.5. L. 28 dicembre 2001, n. 448, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (l. finanziaria 2002)”	»	73
2.3.6. L. 11 agosto 2003, n. 218, recante “Disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente”	»	74
2.3.7. Art. 14 d.l. 30 settembre 2003 n. 264 (collegato alla legge finanziaria 2004)	»	75
2.3.8. L. 15 dicembre 2004, n. 308, recante “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”	»	75
2.3.9. Le disposizioni del c.d. “pacchetto Bersani”	»	77
2.3.10. Le modalità di gestione del TPL a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012	»	77
2.4. L’Autorità di regolazione dei trasporti	»	89
2.5. Brevi considerazioni finali	»	95
Bibliografia	»	96
<b>3. La ricerca dell’efficienza attraverso le riforme, di Massimo Procopio</b>	»	98
3.1. Premessa	»	98
3.2. L’“evoluzione dell’efficienza” in oltre trent’anni di riforme	»	99
3.2.1. Il settore prima della riforma Bassanini-Burlando (la legge quadro n. 151/1981)	»	99



3.2.2. La riforma Burlando e l'efficientamento del settore attraverso il superamento dei limiti della legge n. 151/1981	pag.	104
3.3. La contribuzione pubblica come strumento di promozione dell'efficienza	»	112
3.4. L'evoluzione del settore nella sua struttura di mercato con uno sguardo all'Europa	»	114
3.4.1. L'offerta e la domanda di TPL in Italia	»	114
3.4.2. Le performance di alcune grandi aziende italiane	»	118
3.4.3. Il sistema del TPL italiano nel confronto internazionale	»	123
3.5. Considerazioni conclusive	»	126
Bibliografia	»	127
<b>4. Profili evolutivi dell'imprenditorialità e della managerialità nelle aziende di TPL, di Oddo Bucci e Massimo Benedetti</b>	»	129
4.1. Premessa	»	129
4.2. L'imprenditore privato e il manager pubblico: i caratteri originari	»	131
4.3. L'evoluzione normativa: cambia la prospettiva dell'imprenditore e del manager	»	137
4.4. Fare l'impresa-rete come obiettivo comune dell'imprenditore e del manager	»	142
Bibliografia	»	146
<b>5. Governare il processo di miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale: quali indicazioni dall'esperienza di deregulation del Regno Unito?, di Armando Della Porta</b>	»	147
5.1. Note introduttive	»	147
5.2. Governare il processo di miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale: obiettivi e leve	»	150
5.3. Governare l'integrazione tra Stato e Mercato nel trasporto pubblico locale. L'esperienza della Gran Bretagna	»	151
5.3.1. Dal Mercato allo Stato e ritorno: un breve storia del TPL britannico fino al 1985	»	151
5.3.2. Il Transport Act del 1985	»	154
5.3.3. Il Transport Act del 2000	»	156
5.3.4. Il Transport Act del 2008	»	158
5.4. Gli impatti delle riforme di liberalizzazione	»	160
5.5. Conclusioni	»	166
Bibliografia	»	168

<b>6. Oltre la deregulation: rivalutare il Network Planning come strumento di riposizionamento del servizio di TPL,</b>		
di <i>Armando Della Porta</i> e <i>Antonio Gitto</i>		pag. 172
6.1. Introduzione	»	172
6.2. La tesi dell'inevitabilità del declino del TPL e le sue conseguenze	»	173
6.2.1. Il TPL come servizio sociale	»	175
6.2.2. La superiorità dell'auto	»	176
6.2.3. La dipendenza da fattori esterni e l'“utopia” dell'integrazione	»	179
6.3. Rivalutare il ruolo della pianificazione integrata come strumento per riposizionare il servizio di trasporto pubblico locale	»	180
6.4. Riflessioni conclusive	»	191
Bibliografia	»	193
<b>7. Pianificare il miglioramento delle performance nelle aziende di TPL in tempi di crisi: il caso Conerobus S.p.A.,</b>		
di <i>Antonio Gitto</i> e <i>Armando Della Porta</i>	»	197
7.1. Premessa	»	197
7.2. Il trasporto pubblico locale analizzato nel suo contesto: la situazione della Regione Marche	»	199
7.3. Migliorare il servizio di TPL nella prospettiva del New Public Management	»	205
7.4. Il caso Conerobus	»	207
7.5. L'analisi dei risultati del piano di miglioramento di Conerobus S.p.A.	»	215
7.6. Conclusioni	»	220
Bibliografia	»	224

## INTRODUZIONE

Che cosa significa migliorare un servizio pubblico? La risposta non è affatto semplice. La letteratura ci suggerisce che si tratta di un problema controverso, discutibile ed eminentemente politico, la cui soluzione è interpretabile come l'incessante tentativo di "conciliare gli opposti", di trovare nel tempo risposte sempre più adeguate a differenti e, spesso, conflittuali interessi. In tal senso, migliorare significa trovare un bilanciamento, un equilibrio tra opposte esigenze.

In estrema sintesi, la tensione da comporre è quella tra economicità aziendale ed efficacia sociale del servizio, intesa, quest'ultima come idoneità a soddisfare i bisogni effettivi dell'utenza. Se le aziende pubbliche fossero capaci da sole di risolverla non ci sarebbe affatto bisogno di continue riforme. Purtroppo non è così. Per una serie di note ragioni, non sono state all'altezza delle sfide poste dai cambiamenti ambientali. Hanno pensato a massimizzare la dimensione "sociale" piuttosto che a trovare un ragionevole compromesso tra *outcome* e *output*. Ad essere sacrificata è stata proprio la dimensione aziendale. L'assenza di pressioni concorrenziali, di meccanismi di *performance measurement* e l'eccesso di controllo politico hanno contribuito ad affievolire la tensione verso l'economicità aziendale. Stessa sorte è toccata al servizio di trasporto pubblico locale. A differenza degli altri, come, ad esempio, la sanità o l'istruzione, il servizio di TPL appare, però, più ostico da riformare. Le divergenze e i conflitti di interesse sembrano più spiccati. La ragione, sotto certi aspetti, non è così complicata da intuire. I benefici dell'auto sono evidenti. La libertà di movimento che essa consente è senza pari. I benefici percepiti dai possessori sono ritenuti, purtroppo, ancora maggiori dei costi che provoca (congestione e inquinamento). Non è facile, quindi, trovare una risposta al dilemma se sia meglio prendere atto di ciò e, di conseguenza, ridimensionare il servizio di TPL, oppure riposizionarlo, rilanciarlo con nuo-

vi investimenti e con una rinnovata fiducia nella sua utilità. Altri paesi europei non hanno avuto dubbi e, con molto realismo e senso pratico, hanno scelto di “ridimensionarlo” o, meglio, di intraprendere un percorso di riforme dando precedenza agli obiettivi di efficienza e di ripristino della sostenibilità finanziaria del servizio. Non che gli obiettivi di *outcome*, di sostenibilità ambientale fossero meno importanti. Più semplicemente, hanno riconosciuto i fallimenti del monopolio pubblico del servizio (alti sussidi, inefficienza, eccesso di personale e bassa produttività) e, senza dubbi o esitazioni, hanno tentato di porvi rimedio attraverso le leve della privatizzazione e della liberalizzazione per recuperare risorse da reinvestire nel miglioramento della sua qualità. Sicuramente sono stati commessi degli errori. Per ridurre i sussidi pubblici, per migliorare l’efficienza e la produttività si sono sacrificati i risultati sociali. D’altronde, c’è sempre un prezzo da pagare. L’importante, però, è porvi rimedio e non perseverare. Ciò è puntualmente avvenuto perché, a questi “errori” sono seguite delle azioni correttive, con nuove riforme più *outcome-oriented*. Due sono i principali obiettivi di questo lavoro. Da un lato, mostrare le difficoltà nel trovare un ragionevole compromesso tra le esigenze di miglioramento dell’economicità aziendale e le esigenze di miglioramento dell’efficacia sociale del servizio di trasporto pubblico locale. Dall’altro, mostrare l’estrema resistenza mostrata dal nostro paese a sperimentare le riforme che pure ha varato. Mentre negli altri paesi, una volta deliberate, le riforme si applicano e si correggono alimentando, così, un ciclo di miglioramento, in Italia si discutono, si rallentano, si fermano. L’Italia, a differenza degli altri paesi, non ha, infatti, ancora sperimentato concretamente la *deregulation*, non ha ancora recuperato l’enorme gap di efficienza e di produttività che la distanzia dagli altri paesi. Non ha, purtroppo, intrapreso, un percorso di apprendimento fatto di tentativi ed errori. Non è riuscita a trovare una sintesi soddisfacente alle contrastanti pressioni sociali ed economiche, ed è rimasta, per così dire “*stuck in the middle*”, resistendo in tutti i modi possibili all’applicazione delle varie riforme che, a partire dal 1981, si sono susseguite per rendere il servizio di trasporto pubblico locale più efficiente e più finanziariamente sostenibile.

Il volume è organizzato in sette capitoli.

Il capitolo 1, a cura di Armando Della Porta, ha l’obiettivo di illustrare sia la complessità del processo di miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale, sia l’estrema resistenza mostrata dal nostro paese a sperimentare le logiche del New Public Management.

Il capitolo 2, a cura di Alceste Santuari, ha come obiettivo quello di mostrare la tortuosa ed impervia via che il nostro legislatore ha scelto per provare a riformare il servizio di TPL.

Il capitolo 3, a cura di Massimo Procopio, ha come obiettivo quello di provare a fare un bilancio delle varie riforme che si sono avvicinate. Un bilancio non certamente positivo, fatto di ritardi, continui rinvii e modifiche che non hanno fatto altro che peggiorare l'efficienza del servizio.

Il capitolo 4, a cura di Oddo Bucci e Massimo Benedetti, ha come obiettivo quello di evidenziare, attraverso una efficace ricostruzione storica, i contributi che gli imprenditori ed i manager possono dare al miglioramento del servizio di TPL se solo le autorità politiche fossero più aperte al dialogo e alla collaborazione.

Il capitolo 5, a cura di Armando Della Porta, ha l'obiettivo di mostrare quali risultati si sono ottenuti con l'introduzione delle logiche di *deregulation*, di privatizzazione e di liberalizzazione. Il caso prescelto è quello della Gran Bretagna che, come è noto, non ha esitato ad implementare i principi del New Public Management, ma neanche a riconoscerne gli errori e a tentare di porvi rimedio con ulteriori riforme correttive.

Il capitolo 6, a cura di Armando Della Porta e Antonio Gitto, ha l'obiettivo di mostrare un differente percorso di miglioramento del servizio di TPL, un modo differente di bilanciare economicità ed efficacia sociale basato sulla rivalutazione del planning pubblico del servizio e non sul suo discredito attraverso la promozione a tutti i costi della *deregulation* e della concorrenza. Mostreremo quali risultati sono stati raggiunti ponendo come centrali i problemi dell'integrazione e della coordinazione del servizio ad opera di un soggetto pubblico responsabilizzato sui risultati.

Il capitolo 7, a cura di Antonio Gitto e Armando Della Porta, mostra, infine, come un'azienda italiana di trasporto pubblico locale, la Conerobus spa, sta reagendo ai cambiamenti ambientali, come sta cambiando le sue priorità in risposta alle pressioni esterne.

A conclusione di questa breve introduzione desideriamo ringraziare, oltre i *co-authors* e i responsabili delle aziende di TPL con i quali abbiamo avuto vivaci e proficui scambi di idee, i professori Giuseppe Paolone e Massimo Sargiacomo per il costante incoraggiamento e per i preziosi suggerimenti forniti durante la stesura del presente lavoro. Al professor Paolone, inoltre, vanno i nostri più affettuosi e sinceri ringraziamenti per averlo accolto all'interno della Sua prestigiosa collana.

*Armando Della Porta e Antonio Gitto*

Università degli Studi "G. d'Annunzio" Chieti Pescara  
Dipartimento di Economia Aziendale  
Pescara, settembre 2013



# 1. MIGLIORARE IL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: COSA SIGNIFICA?

di Armando Della Porta

## 1.1. Note introduttive

Il miglioramento dei servizi pubblici è un tema complesso, in continua e costante evoluzione. In Italia, in particolare, l'intero settore pubblico, da oltre un ventennio ormai, appare sommerso da un'ondata riformatrice senza precedenti (Anselmi, 1995; Sargiacomo, 2000; Meneguzzo, 2001; Anessi Pessina, 2002; Borgonovi, 2004; Mulazzani, Pozzoli, 2005; Borgonovi, Fattore, Longo, 2009). Escludendo l'ipotesi di una "schizofrenia" legislativa, non ci sarebbe affatto bisogno di continue riforme se i provider pubblici si adeguassero, *motu proprio*, in modo efficiente ed efficace ai cambiamenti richiesti (Boyne *et al.*, 2003a). È allo stesso tempo un tema controverso perché non è facile capire che cosa significa in concreto migliorare un servizio pubblico. Come sappiamo, i servizi pubblici possono essere migliorati sotto vari profili (qualità, efficienza, efficacia sociale) e il rischio è quello di privilegiarne uno (ad esempio l'efficienza) a scapito degli altri (Coda, 1988; Boyne, 2003b; Grossi, Monfardini, Mussari, 2005; Christensen, Laegreid, 2007; Lonty, Gregory, 2007). In che direzione premono, allora, tali riforme, allo scopo di vincere le inerzie e le resistenze dei provider pubblici? La direzione è quella che la letteratura ha già da tempo descritto come passaggio dal cosiddetto *Public Administration* al *New Public Management*, locuzione, quest'ultima, che esprime l'esigenza di focalizzarsi più sugli *output* che sugli *input*, di prestare attenzione più all'efficienza e alla soddisfazione dell'utenza che alla conformità formale alle regole giuridiche, di affidarsi più agli strumenti di programmazione e controllo della gestione che all'intermittente e variabile volontà politica e, non da ultimo, di fidarsi meno del presunto *ethos pubblico* e più dei meccanismi meritocratici di selezione di personale competente e di valutazione dei risultati ottenuti

(Hughes, 1994; Hood, 1991, 2000; Le Grand, 2003; Borgonovi, 2004; Ashworth, Boyne, Entwistle, 2010).

Se le aziende pubbliche applicheranno tali principi, otterranno, secondo i loro sostenitori, migliori risultati (Boyne, 2003a,b,c). Tale passaggio, inoltre, non è che l'inevitabile conseguenza provocata dal venir meno della rigida separazione tra discipline. L'economia e il management, infatti, stanno ormai affiancando<sup>1</sup>, non senza problemi (Gray, Jenkins, 1995; Borgonovi, 2006), le scienze politiche e quelle giuridiche per dare più spazio all'oggettività e al calcolo rispetto alla soggettività ed all'arbitrio della politica ed all'eccessivo formalismo delle norme, allo scopo di ridurre le distanze tra il settore pubblico e quello privato solo allo stretto necessario (Boyne, 1996, 2002; Pollitt, Bouckaert, 2000; Borgonovi, 2004; Borgonovi, Fattore, Longo, 2009).

Con molte difficoltà, soprattutto in Italia (Sargiacomo, 2013), nuovi meccanismi quali la pressione competitiva e la misurazione dei risultati, cominciano ad essere utilizzati al posto di quelli cosiddetti tradizionali, basati, per lo più, sulla fiducia riposta nelle capacità, nelle competenze e, soprattutto, nella dedizione e nel disinteresse dei pubblici servitori nel perseguire l'interesse generale (Le Grand, 2003). In tal senso, migliorare i servizi pubblici significa, *prima facie*, provare a restituire maggiore centralità alla dimensione più trascurata nel passato, ovvero alla dimensione aziendale (Paolone, D'Amico, 2001; Cavalieri, 2010), rafforzando, al tempo stesso, la dimensione politica di indirizzo verso il bene comune attraverso una più attenta e responsabile attività di regolazione basata più sulle risorse disponibili e sull'evidenza dei risultati raggiunti che su astratti *desiderata* (Hood, 2000; Boyne *et al.* 2003a). Migliorare i servizi pubblici in questa nuova direzione significa, in ultima analisi, dare concreta attuazione ai principi cardine della *separazione* del governo dalla gestione del servizio e della *valutazione* dei risultati ottenuti (Sargiacomo, 2000; Borgonovi, 2004; Grossi Mussari, 2004). Ciò allo scopo ultimo di verificare più attentamente l'equivalenza tra risorse pubbliche erogate e prestazioni ottenute attraverso l'uso più intenso di meccanismi di feedback.

Il settore del trasporto pubblico locale<sup>2</sup> non è sfuggito a tale impeto riformatore (Pezzoli, 2000; Hensher, 2005; Van de Velde, 2008). Un'intensa

<sup>1</sup> In Italia le discipline aziendali e manageriali incontrano maggiore difficoltà, rispetto agli altri paesi europei, a modellare il *modus operandi* del settore pubblico dove vengono ancora premiati comportamenti formalmente conformi alle regole giuridiche più che ai risultati declinati in termini di efficienza, efficacia ed economicità (le famigerate 3E) (AA.VV., 2008).

<sup>2</sup> Il trasporto pubblico locale è un servizio di trasporto collettivo dei passeggeri che, a differenza dell'auto e dei taxi che consentono di effettuare spostamenti individualizzati, è organizzato con orari e percorsi predefiniti in un'area più o meno estesa (bacino di traffico)



attività legislativa sia a livello di parlamento comunitario che a livello dei parlamenti dei singoli paesi sta tentando di accogliere tali nuovi orientamenti, non senza esitazioni e resistenze, allo scopo di favorire la nascita di forme organizzative<sup>3</sup> (Van de Velde, 1999) del servizio più *results-oriented*, più distaccate dall'ingerenza politica e più in grado di cogliere le opportunità che il mercato del trasporto collettivo sembra presentare ora più che in passato. Alcuni autori (Goodwin, 2012; Newman e Kenworthy, 2011), seppure in modo molto prudente, cominciano ad affermare che il tasso di utilizzo dei mezzi privati, che la cosiddetta dipendenza dall'auto, ha ormai raggiunto un picco, che è iniziata la discesa e che è finalmente arrivato il momento in cui il trasporto pubblico può tornare ad essere protagonista come lo era stato agli esordi, prima dell'avvento dell'auto di massa. In molti paesi industrializzati, infatti, l'utilizzo dei mezzi di trasporto pub-

individuata, preferibilmente, non utilizzando criteri di giurisdizione legale (comune, provincia, regione) ma funzionali (densità abitativa, tipologia di domanda). Il trasporto urbano è progettato per soddisfare i bisogni di mobilità e di accessibilità all'interno della città. A differenza del servizio di trasporto extraurbano che copre distanze più lunghe con frequenze temporali distanziate, il trasporto pubblico urbano deve fare i conti con problemi di frequenza ravvicinata e di coordinamento delle corse per ridurre al minimo i tempi di spostamento se vuole aspirare a competere con il mezzo privato e a risolvere i problemi della congestione e dell'inquinamento da quest'ultimo provocati. Le difficoltà negli ultimi decenni sono aumentate anche in ragione dello sviluppo delle aree suburbane che, da un lato hanno ridotto la densità abitativa delle aree urbane (spopolamento) e, dall'altro, hanno ampliato le dimensioni del territorio da servire che è diventato, così, da urbano a metropolitano. È questo tipo di trasporto "allargato" che ha conosciuto più degli altri il declino e che non ha saputo reggere il confronto con l'auto privata. Inizialmente fornito da privati secondo le leggi del mercato è stato successivamente considerato di pubblico interesse e, come tale, loro sottratto ed assoggettato a forte regolazione e, successivamente, al pieno passaggio nelle mani pubbliche. In Italia il primo intervento legislativo organico in materia di pubblici servizi risale alla legge Giolitti del 1903. Si vedano, tra gli altri, MAGGI (2001) e BUCCI (2006).

<sup>3</sup> In senso ampio la *forma organizzativa* fa riferimento alla natura delle relazioni che si instaurano tra tutti gli attori del *network* coinvolti nella produzione del servizio. Tali relazioni possono essere di competizione, di cooperazione o gerarchiche. Nel TPL, VAN DE VELDE (1999) fa una fondamentale distinzione tra *Authority Initiative Forms* e *Market Initiative Forms*, ovvero, tra forme basate su meccanismi gerarchici e forme basate su meccanismi di mercato. Non considera forme basate su meccanismi di partnership. Le prime, come rilevato, utilizzano prevalentemente meccanismi gerarchici. Qui l'iniziativa economica non è libera. I privati non possono liberamente decidere di offrire il servizio. Tale possibilità deve essere loro concessa (regime concessorio). Le seconde, al contrario, prevedono che i privati possano liberamente decidere di offrire il servizio di trasporto sulla base di calcoli di convenienza personali e, di conseguenza, tale libertà viene loro riconosciuta attraverso il rilascio di semplici autorizzazioni (regime autorizzatorio). Nel primo caso il miglioramento deriva principalmente dalla qualità del disegno, del progetto di servizio elaborato dal soggetto pubblico. Nel secondo il miglioramento deriva dall'azione spontanea delle imprese e dalla loro capacità di individuare e soddisfare i differenziati bisogni di mobilità.

blico sta dando incoraggianti segnali di crescita. Ciò genera un lieve ottimismo ed una ulteriore spinta ad affrontare con più decisione i complessi problemi di politica e di gestione del trasporto urbano e metropolitano.

La direzione delle riforme, come anticipato in apertura, è quella di provare a smantellare il monopolio pubblico del servizio, ritenuto non più adeguato ad affrontare le future sfide che attendono il settore del trasporto pubblico locale (Pashigian, 1976; Lave, 1991; Hibbs, 2000; Beesley, 1997; Hensher, 2005; Ponti, 2006).

La soluzione individuata è quella della specializzazione, ovvero di separare il governo dalla gestione utilizzando meccanismi di mercato (privatizzazione e competizione) e di valutazione delle performance (Demsetz, 1968). Il settore pubblico non potrà, infatti, continuare a fare tutto da solo, ma dovrà limitare la sua sfera di intervento alla regolazione e al controllo, rinunciando alla gestione (Shleifer, 1998).

Non è sbagliato qualificare tali riforme come tentativi perché il monopolio pubblico del servizio di trasporto, per certi aspetti, si è rivelato, e si sta rivelando tutt'ora, non solo difficile da esplorare (Sargiacomo, Gomes, 2011) ma più ostico e refrattario a tali nuovi indirizzi riformatori, rispetto ad altri servizi, mostrando una più accentuata resistenza al cambiamento (Cangiano, 2005; Piperata, 2011). Tale resistenza, in parte può apparire giustificata. Come è noto, i benefici dell'auto privata percepiti dall'utente, la libertà di movimento che la stessa consente sembrano, nonostante che alcune ricerche inizino a suggerire il contrario, ancora largamente superiori ai costi derivanti dal suo uso. Ubels *et al.* (2010), in particolare, osservano che «the crux of the problem is that the benefits of car use are very evident to individuals, whereas the problems are more diffuse, hit others rather than car users, with some impinging on future rather than current generation». Per tali ragioni il tema del miglioramento del trasporto pubblico locale «is not [...] favoured by politicians, certainly compared to, for example, education and health. For things, to improve significantly, large sums of money are required, and significant improvements take many years to achieve. Transport projects can also be controversial and, even where they are generally accepted, schemes under construction tend to generate hostility at a local level due to the disruption involved. This unequal conflict between choosing immediate and tangible personal benefit over a delayed and far less visible cost to society is behind many of the difficulties faced when addressing the transport crisis».

Di conseguenza l'utilizzo di meccanismi di mercato non viene ancora percepito, dagli utenti stessi prima che dai politici e dai provider pubblici, come una soluzione al problema centrale, che è quello di migliorare la qua-

lità della mobilità urbana, ma viene interpretato come un'ulteriore peggioramento della stessa attuato attraverso il mero spostamento delle risorse dagli (elevati) salari dei dipendenti (pubblici) e dagli utenti (con biglietti più cari e con minori servizi) ai profitti delle imprese (Sclar, 2000; Mees, 2000, 2010). Di qui una difesa del monopolio pubblico del servizio non solo da parte dei provider pubblici (difesa scontata) ma anche da parte degli utenti che non avvertono come prioritaria l'esigenza di una sua riforma *market-oriented* (Mees, 2010). Anche i più ferventi sostenitori della concorrenza (Hibbs, 2000, 2009; Winston, 2000) non possono non riconoscere, infatti, che i meccanismi di mercato possono fare ben poco per migliorare la complessa performance del servizio di trasporto. Potranno ridurre i costi attraverso la riduzione degli eccessi di personale e di servizio ed introdurre una maggiore attenzione all'efficienza e, magari, ai bisogni di una particolare fascia di utenti situati in aree ad elevata intensità di domanda, ma difficilmente potranno risolvere da soli il problema della congestione, dell'inquinamento o della piena copertura delle aree e degli orari a domanda debole (Goodwin, 1997). È più difficile, infatti, migliorare gli *outcome* rispetto agli *output*, perché obiettivi ambiziosi come la lotta alla congestione e all'inquinamento richiedono un'azione concertata più complessa, di *neworking* pubblico-privato (Pucher, 1996; Hull, 2005; Barter, 2008; Mees, 2010). Se è vero che gli obiettivi di *output* sono meno ambiziosi, ciò non significa che debbano essere considerati come meno importanti o più semplici da trattare (Lave, 1991; Liberatore, 2001). A differenza dei primi, possono, però, essere raggiunti in tempi più brevi, se affrontati con la giusta determinazione, consentendo di recuperare non poche risorse che andrebbero reinvestite nel servizio stesso allo scopo di renderlo più attrattivo (Mele, 2003; Ponti, 2006; D'Amico, Palumbo, 2008).

Come è evidente da queste brevi e frammentarie note introduttive, non è certo facile trovare una via d'uscita, un punto di equilibrio, per migliorare le performance di questo particolare servizio. Altri paesi europei hanno evitato l'inerzia e hanno fatto propria, in modo convinto, la direzione auspicata dai sostenitori del NPM, che è quella di ripartire dall'efficienza (Savage, 1993). Con più realismo e senso pratico hanno superato le esitazioni e hanno scelto di intraprendere un percorso di riforme sulla base dei principi del *New Public Management*, dando precedenza agli obiettivi di *output*, in particolare agli obiettivi di riduzione dei costi (Buheler, Pucher, 2011) più che di riduzione della congestione o dell'inquinamento, non perché meno importanti, ma perché realisticamente fuori dalla sfera di influenza e di controllo delle imprese di trasporto, ed affrontabili solo con il concorso di soggetti pubblici dotati dei necessari poteri e, soprattutto, di un'autentica volontà di risolverli (Owens,

1995; Hull, 2005). Hanno riconosciuto i fallimenti di natura economica (Lave, 1991; Hibbs, 2000; Winston, 2000) della gestione pubblica del servizio (alti sussidi, inefficienza, eccesso di personale e bassa produttività) e hanno tentato di porvi rimedio attraverso le leve della privatizzazione e della concorrenza (libera o regolamentata) (Van de Velde, Beck, 2010). Sicuramente sono stati commessi degli errori. Per ridurre i sussidi pubblici ed i costi, per ripristinare gli equilibri di bilancio, le riforme di liberalizzazione e privatizzazione non hanno fatto abbastanza per migliorare gli *outcomes* sociali o, addirittura, li hanno peggiorati (Lonti e Gregory, 2007; Mees, 2010), ma a questi errori sono comunque seguite azioni correttive con nuove riforme più *outcome-oriented*. I meccanismi di mercato e la concorrenza sono stati usati, ad esempio, in modo meno dogmatico. Si pensi, a titolo di esempio, alla ri-regolazione delle aree metropolitane inglesi, esclusa Londra (Van de Velde e Wallis, 2013). Sono stati introdotti meccanismi di coordinamento e di partnership in grado di migliorare la qualità del servizio e non solo l'efficienza (Sorensen e Longva, 2011; Hefetz, Warner, 2012). Si è scelto, in sintesi, di fare un passo alla volta dando priorità al recupero dell'efficienza e all'eliminazione degli sprechi senza precludere ulteriori possibilità di miglioramento della qualità e della *customer satisfaction*. Infatti, mentre negli anni Ottanta l'enfasi era posta prevalentemente sulla deregulation e sulla concorrenza (Lave, 1991; Hibbs, 2000; Winston, 2000) come strumenti per recuperare efficienza e produttività, ora, dopo anni di sperimentazioni più o meno riuscite, stiamo assistendo al processo inverso, ovvero l'attenzione si è spostata anche sui temi della qualità del servizio e della sua capacità di dissuadere le persone dall'utilizzo del mezzo privato. Solo dopo aver recuperato accettabili livelli di efficienza e di produttività si è posto il problema successivo (soprattutto in Inghilterra e in Nuova Zelanda) (Van de Velde, Wallis, 2013) di come migliorare la qualità e l'attrattività del servizio. Quali sono, allora, i modi migliori per ri-regolamentare il settore del trasporto pubblico locale senza, però, perdere i risultati di efficienza e di produttività conseguiti con la deregulation (totale o parziale) e senza riattivare il famigerato pendolo pubblico-privato (Borgonovi e Mussari, 2010) o ciclo regolatorio (Gwilliam, 2008; van de Velde e Wallis, 2013)? È possibile ridurre al minimo il *trade-off* tra efficienza e qualità del servizio? Con quali leve? Domande interessanti come queste purtroppo non possiamo ancora porcele perché, a differenza di altri paesi, l'Italia non ha ancora sperimentato concretamente la deregulation, non ha ancora recuperato l'enorme gap di efficienza e di produttività che la distanzia dagli altri paesi europei (Boitani e Cambini, 2004). Non ha, purtroppo, intrapreso un percorso di apprendimento fatto di tentativi ed errori. Non è riuscita a trovare una sintesi soddisfacente alle contrastanti pressioni

sociali ed economiche ed è rimasta, per così dire, “*stuck in the middle*”, resistendo in tutti i modi all’applicazione delle varie riforme che si sono succedute per rendere il servizio di trasporto più efficiente, pur essendo caratterizzata da una difficile, se non disperata, situazione finanziaria (Boitani e Cambini, 2004, 2006; Piperata, 2011). Ha esitato, non ha saputo gestire con decisione, come gli altri paesi europei, la scala delle priorità fissate dai sostenitori del NPM che, come sappiamo, mettono al primo posto il recupero di livelli accettabili di efficienza e di produttività (Hood, 1991).

L’obiettivo di questo capitolo introduttivo è di illustrare innanzitutto quanto sia complesso il processo di miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale e poi l’estrema resistenza mostrata dal nostro paese a sperimentare le logiche del NPM. Il capitolo è strutturato come segue. Nel prossimo paragrafo tenteremo di spiegare perché il processo di miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale è così complesso, quali *trade-off* è necessario affrontare e come provare a risolverli. Ci avvarremo, a tal fine, delle principali conclusioni cui è giunta la letteratura nazionale ed internazionale che ha approfondito tali problematiche anche dal punto di vista empirico, descrivendo alla fine quale debba essere il compromesso (Gwilliam, 2008; Borgonovi, Mussari, 2010), la sintesi ragionevole necessaria per migliorare la complessiva performance di un settore che, per certi versi, è rimasto troppo a lungo insensibile all’*accountability*, all’obbligo di rendere conto dei risultati ottenuti utilizzando risorse pubbliche. In quello successivo descriveremo le incertezze e le indecisioni del processo di riforma italiana del servizio di trasporto pubblico che hanno alimentato un pendolo tra “centro” e “periferia”, un rimando e un rinvio di responsabilità piuttosto che un autentico circolo virtuoso di apprendimento e di miglioramento. Alcune osservazioni conclusive chiuderanno il capitolo.

## **1.2. Alla ricerca di un difficile compromesso tra economicità aziendale ed efficacia sociale del servizio di trasporto pubblico locale**

Che cosa significa migliorare un servizio pubblico? Come abbiamo potuto intuire dalle brevi note introduttive la risposta non è affatto semplice. La letteratura (Boyne, 2003; Borgonovi e Mussari, 2010) ritiene che la soluzione vada interpretata come l’incessante tentativo di “conciliare gli opposti”, di trovare nel tempo risposte sempre più adeguate a differenti e spesso conflittuali interessi. In tal senso migliorare significa trovare un bilanciamento, un equilibrio tra opposte esigenze. Boyne (2003) in particola-