

FrancoAngeli

Lorenzo Mercurio

**GOVERNANCE,
INFORMAZIONI
ED EFFICIENZA
NEL COMPARTO
DELLA MOBILITÀ**

ECONOMIA E POLITICA INDUSTRIALE

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Lorenzo Mercurio

**GOVERNANCE,
INFORMAZIONI
ED EFFICIENZA
NEL COMPARTO
DELLA MOBILITÀ**

FrancoAngeli

Copyright © 2012 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.

INDICE

1. Gestione e regolamentazione del settore del trasporto ferroviario	pag.	7
1.1. Il trasporto ferroviario passeggeri	»	11
1.2. Il trasporto ferroviario merci	»	13
2. L'evoluzione del quadro normativo per il Trasporto Pubblico Locale	»	16
2.1. Il TPL e il quadro normativo	»	17
2.2. La riforma del 1997: il decreto Burlando	»	18
2.3. La messa a gara dei servizi ferroviari regionali: l'art. 23-bis	»	20
2.4. Gli effetti del referendum 2011 sulla disciplina delle gare e il d.l. n. 138/2011	»	24
2.5. Le gare per l'affidamento dei servizi ferroviari regionali: stato dell'arte	»	26
2.6. Il percorso di evoluzione del quadro normativo	»	28
2.7. Le diverse tipologie di gare	»	41
2.8. Il cambiamento in una prospettiva di economia aziendale	»	44
2.9. Liberalizzazione e privatizzazione nel TPL	»	46
3. I sistemi di regolamentazione e governance nel trasporto ferroviario e nel TPL	»	52
3.1. Tipologie di organismi di regolazione in Europa	»	52
3.2. Un altro parametro di governance: indipendenza o non indipendenza dai Ministeri	»	62
3.3. I sistemi della governance pubblica nel TPL	»	68
3.4. La governance pubblica e l'Economia dei Costi di Transazione: un'applicazione al TPL	»	71

3.5. Caratteristiche delle transazioni e strutture di governance per l'erogazione dei servizi pubblici	pag.	73
3.6. Le caratteristiche del contratto di servizio nel TPL	»	76
3.7. Le strutture di governance nel TPL	»	77
3.8. Analisi di tre casi significativi in Italia	»	79
3.9. I differenti sistemi di TPL: i casi di Roma, Trieste e Genova	»	80
3.9.1. Roma	»	80
3.9.2. Trieste	»	82
3.9.3. Genova	»	83
3.10. L'analisi dei casi	»	84
3.11. Considerazioni finali sull'influenza della governance	»	89
4. Efficienza ed efficacia nelle aziende di Trasporto Pubblico Locale	»	91
4.1. Efficienza, efficacia ed economicità	»	91
4.2. Efficienza: alcune definizioni	»	95
4.3. Efficacia	»	98
4.4. I problemi di efficienza nel TPL	»	100
Appendice	»	107
Bibliografia	»	113

1. GESTIONE E REGOLAMENTAZIONE NEL SETTORE DEL TRASPORTO FERROVIARIO

L'argomento della gestione e regolamentazione (o regolazione) dei sistemi pubblici, particolarmente negli ultimi anni, è stato affrontato da numerose discipline. Diverse aree di studio, anche molto lontane tra loro, affrontano nel dibattito scientifico, ognuno con un distinto punto di vista, le diverse problematiche relative a questa tematica. Sotto questo aspetto, l'analisi economica si presenta ampia ed articolata, anche se per motivi di sintesi può essere inquadrata in due tipi di impostazioni.

Il primo tipo d'impostazione considera le norme che, in una visione burocratica, possono differenziarsi in usi, contratti, convenzioni e leggi da applicare a specifici campi o settori di attività. L'applicazione di questi meccanismi determina, infatti, la regolamentazione delle condotte e delle scelte di ciascun soggetto operatore del sistema di business considerato: la preoccupazione delle sanzioni con caratteristiche più o meno formali, che dipendono dalla mancata applicazione delle norme, dovrebbe spingere i singoli operatori a comportarsi in modo coerente, e quindi legittimo, rispetto ai principi esistenti.

Il secondo tipo d'impostazione, invece, comprende strumenti che si attivano in modo indipendente. Quelli più richiamati e utilizzati fanno riferimento al funzionamento del mercato, che dovrebbero influenzare i comportamenti di ogni operatore in modo da consentire, da un punto di vista collettivo, il raggiungimento ottimale per ciascun soggetto. Quando il mercato riesce a svolgere il suo ruolo equilibratore, influenzando e, in qualche modo, inducendo a specifiche azioni le aziende presenti, anche le scelte dei diversi soggetti operatori saranno lasciate alla loro libertà e decisione, perché

il risultato finale sarà per tutti da considerare positivo o comunque coerente a un sistema competitivo.

Naturalmente la scelta tra modelli normativi e modelli indipendenti rappresenta il riferimento iniziale degli approfondimenti e degli studi economico/sociali, toccando aspetti importanti come quelli della programmazione/progettazione e del controllo, dell'organizzazione e dell'incentivazione degli individui, delle strategie aziendali e del sistema sociale, dei sistemi operativi e contabili. Pertanto il tema della regolamentazione può essere considerato come un argomento di rilievo per gli studiosi di economia in generale, ma rappresenta un campo interessante e importante anche per gli economisti aziendali, perché si riflette direttamente sull'economicità e, quindi, sulla competitività delle singole aziende, dei sistemi reticolari di aziende e dei multiformi e complessi assetti societari che accorpano in modo diverso e diversificato aziende private, aziende pubbliche, operatori di pubbliche amministrazioni e sistemi sociali in generale.

La finalità principale di un settore, costituito da operatori e aziende di servizi, non è, in modo certo e preciso, individuabile. Comunque, da un punto di vista esclusivamente economico, appare possibile verificare e valutare le potenzialità e capacità di produrre, allocare e consumare risorse attraverso un confronto, con altri settori simili, per misurare il livello di competitività e i caratteri di libertà strategica che le aziende, nel loro complesso, presentano. Valutare il diverso livello e grado competitivo significa essenzialmente confrontare i diversi sistemi di comportamento che mettono in luce le relazioni che esistono tra i modelli di regolamentazione esistenti nello specifico settore e le performance che nel complesso sono raggiunte.

Gli studi e gli approfondimenti che sono stati realizzati, fanno in ogni caso riferimento al rapporto che esiste tra regolamentazione, competitività e performance cercando di analizzare tale rapporto con due visioni che appaiono, in ogni caso, complementari.

La prima sottolineata l'esigenza di affrontare gli aspetti problematici della definizione e costruzione degli strumenti e delle politiche di regolamentazione del settore di business sotto osservazione, assumendosi la responsabilità di definire un percorso capace di ottimizzarne le performance, in una prospettiva competitiva. Questo tipo di visione spinge verso un'impostazione prescrittiva che tende a disegnare sistemi di rapporti e relazioni tra gli operatori del settore, in linea con gli sviluppi economici e tecnologici, per realizzare ben definiti obiettivi di livelli competitivi.

La seconda sottolinea l'esigenza di realizzare sistemi di analisi e di controllo, attraverso specifici metodi e strumenti, per valutare il grado di razionalità delle condotte degli operatori, rispetto ai meccanismi di regolamentazione posti in essere. Attraverso le analisi si vuole, infatti, tenere sotto controllo i motivi che determinano il buono o cattivo funzionamento dei meccanismi di mercato in quello specifico settore.

Le due visioni sono naturalmente tra di loro strettamente collegate. Il confronto tra strumenti di regolamentazione applicati e le analisi dirette sui comportamenti delle aziende dovrebbe consentire di realizzare più adeguate metodologie e politiche di regolamentazione con significativi riflessi sui caratteri del mercato e sulle strategie aziendali.

Nel settore della mobilità, dove sono spesso presenti forme di mercato del monopolio, l'esigenza di regolamentazione appare particolarmente importante. In questo volume si vuole affrontare il problema della governance, tenendo conto dell'uso di strumenti di regolazione che influiscono in modo significativo sulle performance aziendali. D'altra parte in questo settore la presenza di risorse pubbliche e di obiettivi pubblici, che a queste risorse sono applicati, sottolinea l'esigenza di sviluppare strumenti di regolamentazione, anche quando si fa riferimento alla concorrenza per l'affidamento dei servizi di mobilità. Il problema che spesso va considerato è che le forme di controllo, tradizionalmente applicate dalle amministrazioni pubbliche, assumono in molti casi caratteri burocratici e gerarchici, determinando probabilmente esse stesse il cattivo funzionamento dei meccanismi di mercato. Alcuni strumenti sono già da tempo stati applicati attraverso la costituzione di agenzie o authority di regolamentazione del settore. La possibilità di facilitare i processi di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi di mobilità richiede, infatti, soggetti terzi capaci di definire una specifica strategia per rendere realmente contendibile il mercato e per consentire obiettivi di qualità del servizio e contemporaneamente di efficienza economica.

Rispetto alle dimensioni semantiche delineate in questa introduzione, il volume è organizzato idealmente in tre sezioni. La prima (cap. 2) si concentra sull'analisi dei dati di struttura e dell'evoluzione del quadro normativo relativamente ad entrambi i grandi comparti della mobilità: il Trasporto Pubblico Locale e il trasporto ferroviario.

Nella seconda sezione (cap. 3), seguendo il doppio binario dell'analisi parallela del TPL e del trasporto ferroviario, l'attenzione si concentra sul

problema cruciale dell'evoluzione dei modelli di governance, alla luce dei cambiamenti intervenuti nel sistema di business e nel quadro normativo.

L'analisi dei modelli di governance rappresenta, nel dibattito interno all'economia aziendale, un tema particolarmente interessante perché riporta il tradizionale dibattito sull'efficienza e sull'efficacia delle imprese ai modelli di governo adottati. Nel volume si tenta, perciò, un ulteriore passo avanti rispetto a modelli tradizionali. Si vuole, quindi, ragionare non solo sulla governance delle singole imprese ma sui modelli di governance dei sistemi d'impresa. Per individuare le dinamiche di formazione dei sistemi di governance si è provato ad individuare, attraverso tre casi, i modelli prevalenti nel mercato italiano. Si tenta di vedere i fatti attraverso la lente della teoria per poterli sistematizzare e indagare con maggiore chiarezza. A proposito di ciò va ricordato che già Zappa ammoniva sul «dovere della teoria verso i fatti», anche se poi riconosce alla teoria il ruolo chiave per l'interpretazione dei fatti avvenuti nelle aziende (Zappa, 1957).

La terza sezione (cap. 4) si occupa principalmente dei problemi di efficienza tipici delle aziende che operano nel settore della mobilità e in particolare in quello di Trasporto Pubblico Locale. Si evidenziano i limiti che sono tipici delle aziende del settore, in particolare quelle di minori dimensione, che sembrano costrette alla crescita dimensionale sia dalle dinamiche del mercato sia per necessità di “governo” del sistema pubblico (Pozzoli, 2005: 34 e ss.).

Si individuano, quindi, i risvolti dei filoni teorici volti al miglioramento della qualità del servizio e dell'economicità, in particolare le scelte di privatizzazione ed esternalizzazione¹. L'analisi si sofferma, infine, sulle possibili ma complesse strade dirette verso un miglioramento dell'efficienza delle aziende che operano nel trasporto pubblico e del sistema della mobilità nel suo complesso. A questo proposito vengono inquadrati i filoni teorici che fanno riferimento al concetto di *standard* che, nel settore della mobilità pubblica finanziata dallo Stato, ha avuto una sua applicazione attraverso l'uso dei costi standard² ai fini della distribuzione delle risorse e della spinta all'efficienza.

¹ D'Amore (2009) mette in evidenza ulteriori filoni teorici rilevanti a supporto delle scelte di privatizzazione/esternalizzazione, tra cui la teoria dei costi di transazione, che sono argomento di questo testo, e la *Public Choice Theory*.

² Il tema dei costi standard è stato ampiamente dibattuto nel contesto delle discipline aziendali sin dalla loro origine, pur tuttavia sono ancora oggi argomento fondamentale e tutt'altro che obsoleto. Fra i tanti autori internazionali e italiani che hanno affrontato questo tema si possono

Prima di passare all'analisi dei modelli di regolazione, è opportuno fornire alcune indicazioni relative all'andamento del mercato europeo dei servizi di trasporto sia passeggeri, sia merci. In particolare, si ritiene opportuno effettuare un confronto tra diverse modalità di trasporto.

1.1. Il trasporto ferroviario passeggeri

La quota di mercato del trasporto ferroviario, partendo dall'anno 2000, si è attestata in modo del tutto stabile, per circa 10 anni intorno al 6%-7%.

Nel 2007 (ultimo dato ufficiale, in valore assoluto, disponibile fornito da Eurostat) il volume di passeggeri è stato di 395 miliardi di passeggeri-chilometri.

Un'analisi più precisa, nel periodo 2004-2010, mette in luce che l'indicatore passeggeri-chilometri per abitante fornisce un leggero incremento nella zona Euro (27 Paesi). Un avanzamento nell'uso del mezzo su ferro come modalità di trasporto passeggeri è stato realizzato da 15 Stati membri. I dati più rilevanti, in termini d'incremento, si sono avuti in:

- Estonia (30%);
- Lussemburgo (28%);
- Svezia (27%).

Incrementi meno rilevanti, in termini percentuali, si sono avuti in diversi Paesi, come per esempio: Austria, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna e Olanda.

Va, però, considerato che vi sono anche Paesi dove le tendenze dimostrano una sensibile riduzione. Per esempio in Paesi, come la Romania e l'Ungheria, il servizio passeggeri, con modalità ferroviaria, ha visto un deciso decremento che ha fatto ridurre notevolmente il numero percentuale di persone trasportate, rispettivamente del 28% e del 22%.

Pure il significativo dato, che riguarda la distanza media percorsa sul mezzo ferroviario, appare rilevante per l'analisi comparativa. I dati quanti-

citare: Ceccherelli (1936), Giannessi (1943), Guatri (1950, 1954), Amodeo (1956), Amaduzzi (1959), Cassandro (1959), D'Ippolito (1961), Marchini (1961), Coda (1970) e anche successive come Bergamin Barbatto (1991), Cinquini (2003) e altri. In particolare sul tema dei costi standard per le aziende pubbliche può essere utile approfondire in Borgonovi (2009).

tativi mostrano immediatamente le differenze. A valori elevati presenti in Paesi come la Francia (1.377 km medi), la Svezia (1.255 km medi), l’Austria (1.219 km medi) e la Danimarca (1.118 km medi) si contrappongono quelli estremamente bassi relativi alla Lituania (69 km medi) e alla Grecia (148 km medi).

Un ulteriore raffronto, che appare rilevante per le caratteristiche del settore è quello relativo ad altre modalità di trasporto. Il trasporto passeggeri su strada, espresso dall’uso delle automobili, esprime senza alcun dubbio la quota di mercato più rilevante con una percentuale di circa il 73%. Ma è il trasporto aereo la modalità di trasporto che si fa segnalare per lo sviluppo più importante. In particolare il successo di questo comparto è sicuramente d’attribuire alla politica aggressiva delle società aeree che si presentano con voli low cost e all’ampio processo di liberalizzazione che negli ultimi anni è stato avviato in Europa. Una situazione stabile e invariata è, invece, quella del trasporto per mare da un lato e del trasporto con autobus/tram dall’altro. In entrambi i casi le quote non variano nel tempo e si presentano costanti, non superando la percentuale del 2%.

Nella tabella seguente, è possibile rilevare i dati Istat per quel che concerne il trasporto passeggeri in Italia, relativamente alle principali aziende ferroviarie.

Tab. 1 – Il trasporto ferroviario passeggeri in Italia

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Numero passeggeri	504.401.600	516.768.037	540.297.800	557.870.800	589.004.800	586.015.244	622.283.379
Passeggeri – km in 000	45.577.400	46.143.900	46.438.600	45.984.800	45.767.000	44.404.100	43.348.905
Percorso medio per passeggero	90,4	89,3	86,0	82,4	77,7	75,8	69,7
Movimenti treni passeggeri in 000 treni-km	260.056	272.764	266.533	274.911	273.344	270.958	271.025

Fonte: Istat, 2011

Com’è possibile osservare, i dati specifici relativi all’Italia mettono ancora una volta in luce un aspetto molto significativo, relativo alle percorrenze

medie italiane, che nei cinque anni considerati si è assistito ad una continua diminuzione del dato, per una percentuale complessiva di circa il 21%.

1.2. Il trasporto ferroviario merci

Anche per il trasporto merci esiste una netta prevalenza di alcune modalità, rispetto alle altre. In particolare il trasporto merci si sviluppa prevalentemente su strada e via mare. Sono questi due modi che rappresentano quasi in assoluto i caratteri del settore. Se si considerano insieme le altre modalità, il trasporto su ferro, il trasporto per vie interne navigabili, gli oleodotti e il trasporto con aerei si raggiunge una quota complessiva del 20%, rappresentata per circa la metà (l'11%) dal trasporto per ferrovia.

Una più ampia analisi può essere fatta, utilizzando i dati relativi al trasporto merci su ferro nei Paesi dell'Unione Europea negli ultimi anni.

La dimensione complessiva del trasporto merci su ferro nei Paesi dell'Unione Europea (U-27) si attestava, nel 2008, pressappoco nella cifra di 1.780 milioni di tonnellate, con una diminuzione, non marginale, di circa il 2% rispetto all'anno 2007.

Il trasporto merci su ferro nell'Unione Europea (15) ha avuto una contrazione del 13% negli anni che vanno dal 2007 al 2009, così come il dato relativo ai Paesi europei di UE-12 si presenta, con una notevole riduzione del 27,6%.

È interessante osservare che sfortunatamente le cifre e i dati a consuntivo, utilizzati attualmente per definire gli andamenti del mercato e della domanda, sono completamente diversi, rispetto alle più ottimistiche previsioni proposte nel 2006 dal documento sulla valutazione intermedia della politica dei trasporti della Commissione Europea.

Se si considerano i dati e gli andamenti nei singoli Paesi europei è possibile rilevare che nel 2009, nella sola Germania, sono state trasferite su ferro 312 milioni di tonnellate contro i 201 milioni di tonnellate della Polonia, i 99 dell'Austria, gli 88 della Gran Bretagna e gli 86 della Francia. Tutti Paesi che, in ogni caso, presentano un significativo ruolo del sistema ferroviario nel trasporto merci.

È possibile ancora analizzare in maggior dettaglio in alcuni Paesi europei le variazioni che sono intervenute dal 2003 al 2010.

Da queste analisi si può rilevare che il trend, relativo al volume delle merci trasportate con modalità ferroviaria, è in diminuzione in tutti i Paesi che fanno parte della comunità europea e di questi undici presentano riduzioni molto rilevanti, che in alcuni casi vanno al di sopra del 20%.

Probabilmente anche in conseguenza dell'avvio del periodo di crisi, iniziato nel 2008, si assiste a una chiara e veloce riduzione dei complessivi volumi di merci trasportate in quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea. Ma in particolare le conseguenze della fase di crisi economica e finanziaria si è fatta sentire per il trasporto su ferro, essendo state particolarmente colpite aziende di settori che tradizionalmente utilizzano il mezzo ferroviario per trasportare i propri prodotti. Sotto questo aspetto è stata rilevante la turbolenza di mercato che ha colpito l'intero settore dell'automotive, dell'industria siderurgica, di quella chimica e di quella estrattiva.

Le maggiori flessioni dei volumi trasportati si sono avute in Bulgaria e in Belgio, rispettivamente con una riduzione del 33% e del 29%.

Nello stesso periodo, cioè dal 2004 al 2010, ci sono stati, comunque, Paesi che sono riusciti a mantenere andamenti positivi o comunque in linea con il passato e tra questi l'Austria, la Germania, la Lettonia e la Grecia, dimostrando di avere in ogni caso sistemi e infrastrutture, maggiormente flessibili e più capaci di adattarsi a nuove esigenze del mercato.

La situazione italiana può essere valutata nei suoi andamenti e risultati, tenendo comunque conto delle tipologie di aziende che tradizionalmente usano il trasporto merci su ferro.

Tab. 2 – Il trasporto merci su rotaia in Italia: le grandi imprese

2009		2010	
Tonnellate	Tonnellate-km	Tonnellate	Tonnellate-km
62.269.080	16.231.750.000	64.444.298	15.138.917.000

Fonte: Istat, 2011

Le grandi imprese che operano in Italia mostrano, sempre negli ultimi anni, una notevole riduzione dei volumi di trasporto merci sul territorio nazionale. Peraltro anche nei volumi di merci trasportate dall'estero in Italia si osserva una diminuzione, pur di minore entità, mentre si sviluppano maggiormente i volumi trasportati dall'Italia all'estero.

Il dato sulle merci in transito è alquanto importante perché sottolinea che, sempre negli stessi anni esiste un cambiamento di tendenza: negli anni che vanno dal 2004 al 2007 si era, infatti, verificato un significativo aumento delle dimensioni delle quantità trasportate, mentre nei successivi anni si assiste ad una drastica caduta dei volumi trasportati.

Per le piccole e medie imprese è interessante rilevare che nonostante la crisi economica non sembrano esservi contrazioni particolarmente significative dei volumi trasportati. In particolare questo aspetto riguarda i dati collegati al trasporto, effettuato sul territorio nazionale. Situazione leggermente diversa per i flussi di merci relativi al trasporto internazionale, per i quali si verifica una riduzione sia per le merci che provengono dall'estero, sia per quelle in uscita dall'Italia.

Alla fine di questa analisi che hanno cercato di mettere in luce, attraverso dati e indicatori, le tendenze e i caratteri del mercato ferroviario sia merci, sia passeggeri in Europa e in Italia, è possibile precisare alcuni aspetti che sembrano essere stati rilevati.

Il primo aspetto parte dalla considerazione che la crisi economica e finanziaria, avviata nel 2008 in modo improvviso e travolgente, sta ancora influenzando le aziende e le loro performance con immediati riflessi sulla dimensione dei volumi di traffico per tutti i Paesi europei in generale e dell'Italia, in particolare, che si allinea alle situazioni meno positive.

Il secondo aspetto riguarda, in modo specifico, le caratteristiche e le prospettive della realtà operativa italiana per quel che concerne il trasporto passeggeri e il suo andamento negli ultimi anni. L'elemento più rilevante, sul quale è necessario avviare un approfondimento, è rappresentato dalla notevole riduzione che negli ultimi anni si è presentata in termini di percorrenze medie che indica un sostanziale cambiamento delle caratteristiche della domanda.

2. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Negli ultimi anni e in particolare nello scorso decennio, il comparto dei servizi pubblici in ambito locale è stato oggetto di numerosi e profondi cambiamenti. Lo Stato e le amministrazioni locali, attraverso la leva normativa, hanno applicato alle *utilities* locali diverse forme di controllo, dalla semplice supervisione all'intervento diretto, sia per motivi strettamente economici sia per motivi di ordine sociale¹.

Gli operatori italiani, tradizionalmente attori di mercati definiti dalla teoria economica come quasi-monopoli, a causa della ridefinizione dello scenario di riferimento, si trovano nella condizione di dover far fronte alla minaccia di altri soggetti che prima operavano anche in altri mercati. Infatti, venute meno le barriere all'entrata nei mercati locali, i grandi gruppi nazionali, ma soprattutto internazionali, sono diventati potenziali concorrenti. Questo problema è ancora più rilevante nel settore del Trasporto Pubblico Locale (TPL) dove le imprese italiane sono tuttora piccole e frammentate, al punto che le prime nove imprese del Paese realizzano un volume di fatturato che arriva a stento a un sesto di quello del primo gruppo francese e ad un terzo di quello del primo gruppo inglese.

La minaccia è, quindi, intrinseca all'esistenza di un'evidente ed incontrovertibile incomparabilità tra le dotazioni infrastrutturali (ad esempio, in termini di numero di vetture a disposizione) dei più grandi operatori italiani e quelle dei maggiori gruppi internazionali.

¹ In particolare si può dire che il ruolo dell'economia è stato determinante per la definizione dei modelli di erogazione dei servizi. Infatti, prima ci si è basati sul "fallimento del mercato", poi sulla tutela dell'interesse pubblico, infine sulla redistribuzione perequativa del reddito. In merito si veda Boronovi (2000).

Oggi gli operatori del trasporto pubblico locale sono anche stretti dall'esigenza di incrementare, e rapidamente, i livelli qualitativi del servizio erogato: la spinta viene direttamente dall'utenza e la sua rilevanza è indubbiamente collegata all'aumento della pressione concorrenziale che caratterizza il comparto del TPL in Italia.

Le imprese del TPL per poter reggere alle spinte competitive che vengono da un mercato caratterizzato da un crescente livello di liberalizzazione devono necessariamente acquisire nuove capacità e risorse competitive, raggiungendo una dimensione adeguata per stare sul mercato. Devono, inoltre, sviluppare relazioni lungo la filiera, accumulare competenze tecnologiche, di marketing, commerciali, di customer care, per il passato sostanzialmente inutili rispetto ai problemi di gestione operativi, e oggi, invece necessarie per migliorare la qualità del servizio erogato. Le imprese del TPL sono cioè costrette ad adottare un prospettiva nuova, simile a quella di imprese che operano in mercati tradizionalmente caratterizzati da maggiori livelli di concorrenza.

2.1. Il TPL e il quadro normativo

Il comparto del trasporto e della mobilità ha un ruolo molto importante nella crescita economica di un'area territoriale. Lo sviluppo delle reti di trasporto e il miglioramento effettivo nella qualità del servizio erogato dagli operatori producono, infatti, rilevanti effetti economici. In questo senso, si devono considerare sia l'impatto economico collegato alla natura di settore autonomo del trasporto pubblico locale, sia i benefici che maturano, in maniera indiretta, per l'intera area territoriale, nella quale il servizio è erogato.

In primo luogo, si deve oggi tener conto di una profonda ridefinizione dell'impianto normativo di regolamentazione del comparto che incide anche sulle altre variabili di definizione del sistema di business. In secondo luogo, si deve registrare un cambiamento significativo nelle caratteristiche dei soggetti protagonisti del comparto, a causa della presenza nei diversi mercati locali italiani di operatori sia nazionali sia internazionali, per il passato assenti. In terzo luogo, gli attori devono disporre di un sistema di conoscenze nuovo per agire nel contesto competitivo che è in evoluzione. Ad, esempio, oggi giorno, agli operatori del trasporto pubblico locale si richiede di essere in

grado di partecipare ai bandi di gara pubblici che chiedono specifiche conoscenze e rappresentano un indiscutibile elemento di complessità.

È in fase di profonda ridefinizione anche il sistema delle attività. Gli operatori del TPL partecipano ad alleanze con altri operatori e in alcune circostanze entrano in nuovi bacini di traffico. In ultimo, anche il sistema delle interrelazioni che legano i diversi attori è oggi in fase di ridefinizione: infatti, le relazioni tradizionalmente stabili e consolidate tipiche del comparto del trasporto pubblico locale, tendono a divenire sempre più dinamiche ed al contempo concorrenziali e cooperative.

Il quadro normativo del trasporto pubblico locale è oggi in fase di profondo cambiamento, dal momento che alcuni dei suoi pilastri fondamentali sono stati modificati, anche se l'ampio progetto di riforma che il legislatore ha delineato non ha ad oggi trovato una piena attuazione. In particolare, uno degli elementi su cui si misura l'effettivo passaggio ad atto dei propositi della riforma dell'impianto normativo è rappresentato dall'effettivo espletamento e dalla conclusione delle procedure di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale in concessione.

Altro elemento di interesse è rappresentato dall'esame delle principali caratteristiche dei contratti di servizio che nel comparto del TPL servono a disciplinare il rapporto tra gli oneri per i servizi e le risorse disponibili, nonché gli impegni del gestore per quanto riguarda, *in primis*, i piani di sviluppo e di potenziamento delle reti e degli impianti. È importante, sin da ora, precisare che nella pratica i contratti di servizio possono assumere diverse configurazioni in considerazione delle esigenze degli attori organizzativi coinvolti, nonché delle generali condizioni di contesto.

2.2. La riforma del 1997: il decreto Burlando

La normativa che negli ultimi anni ha interessato il TPL si è posta l'obiettivo di attivare una graduale liberalizzazione del settore e contemporaneamente conferire maggiore autonomia agli enti locali, in particolare le Regioni. Lo scenario è stato tuttavia caratterizzato da una evoluzione non sempre lineare delle fonti normative che regolano il settore.

Le esigenze che hanno sostenuto il d.lgs. n. 422/1997 (decreto Burlando) e le successive modifiche sono molteplici; tra le principali:

- incrementare la qualità e quantità dei servizi di trasporto pubblico nelle aree urbane ed extraurbane;
- ridurre il costo sostenuto dalla collettività per l'erogazione dei servizi per i quali sussistono obblighi di servizi pubblico;
- migliorare la competitività delle imprese pubbliche e private concessionarie del servizio.

Per conseguire tali risultati, la normativa nazionale ha introdotto e le innovazioni istituzionali di ampia portata:

- delega alle Regioni dei compiti di programmazione e amministrazione del sistema dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale (inclusi i trasporti ferroviari, marittimi e aerei di interesse regionale);
- delega alle Regioni della responsabilità del finanziamento dei servizi di trasporto ritenuti essenziali per la mobilità sul loro territorio (definiti servizi minimi) e agli enti locali della responsabilità del finanziamento di ulteriori servizi, definiti servizi aggiuntivi;
- definizione di una procedura di programmazione triennale con cui le Regioni, tenuto conto della programmazione delle Province e degli altri enti locali, individuano i servizi minimi da finanziare con un apposito Fondo Regionale Trasporti;
- trasferimento dei beni, degli impianti e dell'infrastruttura delle ferrovie in ex gestione commissariale governativa e delle ferrovie in concessione al demanio e al patrimonio delle Regioni;
- adozione del principio di separazione contabile e/o organizzativa fra la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario locale e regionale, applicando anche al trasporto locale i principi espressi dalla direttiva CEE n. 440 del 1991;
- adozione del contratto di servizio come strumento con cui regolare le relazioni che Regioni, Province, Comuni e altri enti locali stabiliscono con imprese di trasporto pubbliche e/o private cui si affida l'esercizio di qualsiasi servizio di trasporto pubblico, scegliendo di recepire le indicazioni espresse nei regolamenti (CEE) n. 1191/1969 e n. 1839/1991;
- obbligo di perseguire nei contratti di servizio un progressivo incremento del rapporto fra ricavi da traffico e costi operativi, che dovrà essere pari almeno al 35% a partire dal 1° gennaio 2000;