

**Migliorare le performance del Trasporto Pubblico Locale:
dalla managerializzazione delle aziende alla governance del
servizio**

Armando Della Porta, Phd
Università G. d'Annunzio di Chieti-Pescara
a.dellaporta@unich.it

Position Paper

Sessione Trasporto Pubblico Locale: strategie di riorganizzazione, di
riposizionamento e aggregazione di imprese

Logistic Days
Polo Inoltra 27-28 novembre 2014
Interporto d'Abruzzo

Migliorare la performance del Trasporto Pubblico Locale: dalla managerializzazione delle aziende alla governance del servizio

1. Premessa.

Il miglioramento delle performance delle aziende di trasporto pubblico locale, inteso, in generale, come processo di ricerca dell'efficienza e dell'efficacia attraverso una corrispondenza sempre più stretta tra offerta e domanda di servizio alla luce delle variabili di contesto, ha conosciuto negli ultimi decenni, sostanzialmente due fasi:

- 1) una prima fase, che potremmo definire di *managerializzazione delle aziende di tpl*, focalizzata sull'esigenza:
 - di indagare le performance economico-finanziarie, di rivelare e di rendere esplicite le inefficienze e le cause sottostanti;
 - di rimuovere concretamente tali inefficienze facendo leva su modifiche dell'ambiente esterno (privatizzazione, gare, liberalizzazione) e dell'ambiente interno (stili di gestione più razionali in grado di accrescere la competitività);
- 2) una seconda fase che potremmo definire di *governance del servizio* caratterizzata dall'esigenza di spostare i riflettori dalle aziende alle autorità pubbliche allo scopo di valutare la sintonia del loro modello di governo del servizio con quello degli operatori e delle aziende per evitare dissonanze o cortocircuiti (ad es. la permanenza di un modello ancora troppo *welfare oriented* da parte delle autorità locali che in parte ostacola l'adozione di un modello manageriale da parte delle aziende pubbliche controllate al punto da provocarne uno stato di crisi).

Lo scopo del presente lavoro è quello di mostrare, anche traendo spunto da alcune esperienze internazionali i principali nodi critici che caratterizzano il complesso processo di miglioramento delle aziende che operano in questo delicato settore. A differenza dell'Italia che stenta a trovare una via d'uscita, intrappolata com'è in mille contraddizioni che vanno

dalla denuncia dell'inefficienza alla rinuncia a rimuoverla, dalla promozione delle gare al rifiuto di implementarle, dall'esaltazione dei privati al rifiuto di privatizzare le aziende pubbliche di tpl, i principali paesi europei, hanno sciolto, o sono sulla buona strada, il nodo dell'efficienza degli operatori e hanno cominciato a spostare i riflettori sulle autorità locali e sulla loro effettiva capacità di governo del servizio.

Se in un prima fase cosiddetta del *New Public Management* il focus erano le aziende pubbliche e le terapie per renderle più efficienti, (ad es. l'esternalizzazione, la privatizzazione, la liberalizzazione, la frammentazione in piccole unità) ora, in quella che viene definita come fase del *New Public Governance* l'attenzione è rivolta a verificare la capacità delle autorità di instaurare un regime di piena sintonia e di sviluppare efficaci relazioni con gli operatori e con gli altri stakeholders.

Il processo di miglioramento di tale particolare servizio, in tal senso ci sembra, che sia entrato in una fase più matura di quella che, purtroppo, caratterizza ancora l'Italia. Nei paragrafi successivi esploreremo le due fasi. Nelle conclusioni tenteremo di fare una sintesi delle lezioni apprese.

2. L'esigenza di managerializzare le aziende di trasporto pubblico locale.

2.1 I suggerimenti del *New Public Management*

Le riforme ispirate al *New Public Management*, come è noto, sin dall'inizio hanno puntato a trasformare il settore pubblico da un settore *input-oriented*, ossia dipendente dalle risorse per ottenere risultati ad un settore *output-oriented*, ossia dipendente dai risultati per ottenere le risorse. In particolare, hanno preso di mira i punti di debolezza delle aziende pubbliche evidenziandone le cause. Le aziende pubbliche, si afferma, sono meno efficienti di quelle private, anche perché la loro performance è stata resa opaca agli occhi dei politici

stessi e dei cittadini. Solo i “burocrati” conoscono il vero costo dei servizi che erogano e sfruttano l’asimmetria informativa per usare più risorse del necessario. Per rendere più visibile la performance, per disvelarla, i fautori del New Public Management suggeriscono di far leva sull’ambiente.

Se lo si rende meno munifico, meno protetto e più aperto alla concorrenza i provider pubblici avvertiranno la pressione a migliorare perché i costi e le performance di provider alternativi emergeranno più facilmente e si potranno effettuare comparazioni. Tale pressione dovrebbe, quindi, indurre una modifica negli stili di gestione. Da stili burocratici, ossia orientati a verificare la mera conformità delle azioni alle regole (*old public administration*), a stili più manageriali, più attenti all’efficienza e all’efficacia, più orientati ai risultati, nel rispetto delle regole (*new public management*).

Tali idee, come è noto, sono state fatte proprie dal legislatore comunitario e dai vari legislatori nazionali che, con differenti tempi, modi e gradi di successo, hanno provato ad applicarle anche nel settore del trasporto pubblico locale e di recente anche in quello ferroviario con il cosiddetto “quarto pacchetto”.

L’idea di fondo, lo ripetiamo, è che non ci sarà mai miglioramento, non ci potrà mai essere un mercato europeo del trasporto pubblico locale se i vari stati membri continueranno ad adottare atteggiamenti protezionistici ed assistenziali nei confronti delle aziende da loro possedute, se non procederanno a sperimentare in modo responsabile la concorrenza, ad adottare stili di gestione manageriali e a render visibili le performance del servizio, se non procederanno a riformare i loro monopoli pubblici individuando gli elementi che dovranno essere obbligatoriamente posti sul mercato da quelli che, che per il bene del servizio stesso, dovranno rimanere in mano pubblica.

2.2 Rendere visibile la dimensione aziendale del servizio di tpl

Per quali ragioni la performance delle aziende di tpl è opaca, oscura, non facilmente intelligibile? Sostanzialmente perché, a partire principalmente dalla metà degli anni Settanta, con varie sfumature, il monopolio pubblico, attraverso la proprietà pubblica delle aziende, la rigida regolazione di tariffe, di orari e frequenze e la previsione di un sistema di sussidi in conto capitale ed in conto esercizio, ha sottratto all'efficienza e alla redditività il significato di dimensioni rilevanti della performance del servizio di trasporto.

Il loro posto è stato preso da indicatori di impatto sociale, di copertura del territorio, di incremento della produzione chilometrica oscurando in tal mondo la dimensione aziendale.

Il declino nell'uso del trasporto collettivo, attribuibile in larga parte a fattori esterni (il successo di un prodotto concorrente - l'auto privata), non ha provocato come risposta un ragionevole ridimensionamento o piuttosto un'intelligente ridisegno/riposizionamento del servizio allo scopo di attrarre passeggeri e di incrementarne la quota di mercato (*growth-oriented model*) ma, al contrario, una sua indifferenziata espansione (*welfare-oriented model*).

Ciò è stato possibile grazie alla volontà da parte dei governi di considerare il trasporto collettivo come un investimento di natura strategica funzionale, seppure in modo confuso, al perseguimento di generici fini sociali ed ambientali e di conseguenza, di finanziarlo senza eccessivi controlli. Si è finanziato così un disegno espansivo del servizio, per certi versi eccessivo rispetto alle reali esigenze, piuttosto che un disegno integrato e di qualità capace di competere alla pari con l'automobile, soprattutto nei centri urbani, diventati metropolitani per effetto del fenomeno dello *sprawling* (suburbanizzazione).

Numerosi autori attribuiscono l'indebolimento competitivo e il peggioramento dell'efficienza del servizio all'eccesso di munificenza ambientale, ovvero all'introduzione dei

contributi in conto esercizio che si andavano a sommare a quelli già concessi in conto capitale. I contributi in conto capitale, concessi una tantum per il rinnovo del parco dei bus, non esimevano, infatti, i manager dall'adottare accorte politiche di gestione perché il raggiungimento dell'equilibrio dipendeva, in ultima analisi, dalla capacità di coprire i costi operativi (esclusi gli ammortamenti) con i ricavi da traffico. In tal senso l'unico "sconto" concesso a tali aziende riguardava solo gli ammortamenti. I contributi in conto esercizio, al contrario, coprendo quasi tutti i costi di gestione (quel poco che rimaneva era coperto dai ricavi tariffari) rassicurarono il management ed il personale e li disincentivarono dalla ricerca dell'equilibrio economico-finanziario.

I politici attraverso l'erogazione di sussidi pubblici mandarono un segnale errato sia ai manager che ai lavoratori responsabili dell'erogazione del servizio di trasporto.

I manager ed i dirigenti interpretarono la copertura finanziaria garantita come un modo per comunicare che il controllo dei costi e l'efficienza erano meno importanti dell'espansione del servizio sul territorio, anche nelle aree a bassissima domanda.

I dipendenti e le associazioni sindacali che li rappresentavano decodificarono il segnale politico nel senso che i sussidi potevano essere utilizzati per incrementare le assunzioni di personale non strettamente necessario, per migliorare i salari, per ridurre le ore di lavoro effettive grazie alla disponibilità di una più ampia base di occupati e, più in generale per migliorare le condizioni lavorative lasciando sullo sfondo le problematiche relative all'efficienza, alla produttività e all'innovazione del servizio nell'ottica dell'utente.

L'intervento pubblico, attraverso la creazione del monopolio del servizio non riuscì, purtroppo, a fermare il calo dei passeggeri, né a raggiungere pienamente quegli obiettivi di socialità e di creazione di esternalità positive che si era dato, ma solo a far crescere i costi.

La creazione di esternalità positive, inoltre, era un obiettivo troppo complesso ed ambizioso che non poteva essere assegnato alle sole aziende di trasporto. Anche altri attori ed

altre politiche dovevano essere mobilitati e chiamati in causa (es. *congestion charges*, limitazioni alla circolazione delle auto, divieti all'espansione edilizia e alla suburbanizzazione ecc.). Pertanto, aveva poco senso continuare a finanziare il servizio senza alcun serio controllo, nella speranza che tale finanziamento da solo potesse contribuire a migliorare gli impatti (*outcomes*). A lungo andare una politica del genere avrebbe generato solo deficit senza alcun beneficio di tipo sociale.

Portata all'estremo, nel corso degli anni tale politica ha contribuito a far perdere al servizio di trasporto pubblico locale la sua natura aziendale ed imprenditoriale.

Di fronte alla simultanea presenza di deficit crescenti e di calo della quota di mercato del servizio non si poteva, però, più continuare far finta di niente. In molti hanno cominciato a sospettare che dietro il paravento della socialità del servizio si celava nella realtà il cosiddetto fenomeno della "cattura", ovvero del perseguimento di fini particolari mascherati da fini generali.

Come spesso accade in queste occasioni si passa da un estremo ad un altro.

La tentazione di smantellare il monopolio pubblico e di restituire le leve del governo del servizio ai privati e ai meccanismi di mercato attraverso, appunto, la privatizzazione e la liberalizzazione, è forte. Quale migliore incentivo a produrre un servizio efficiente, innovativo e comunque sempre attento a cogliere i nuovi e complessi bisogni di mobilità degli utenti, di quello rappresentato dal rischio, che solo i privati potevano correre, di perdere completamente i capitali investiti?

2.3 L'eliminazione delle inefficienze attraverso la privatizzazione e la liberalizzazione.

Il monopolio pubblico, elevando la funzione sociale del servizio a dogma attraverso l'imposizione di un disegno espansivo fine a se stesso senza valutarne in modo responsabile non solo la sostenibilità economico-finanziaria ma anche la sua reale efficacia ha determinato delle reazioni decise da parte dei singoli governi.

Come sappiamo raramente il cambiamento segue un percorso graduale ed evolutivo. Al contrario per realizzarlo occorrono delle vere e proprie rivoluzioni, delle cesure nette col passato. Per riportare le performance delle aziende del tpl all'interno dei canoni di razionalità economica è stato necessario, in alcuni casi, adottare soluzioni drastiche, di forte discontinuità. Sappiamo, infatti, che, in determinati contesti, per sradicare il monopolio, per "resettarlo", si è proceduto a privatizzare e a liberalizzare il servizio. Si è creato così un clima di vera e propria polarizzazione pubblico-privato, in cui la "voglia" da parte del governo di abbattere il monopolio pubblico e di verificare la superiore bravura del privato rispetto al pubblico, di metterlo alla prova, è stata irrefrenabile. In altri contesti, come la Germania, ad esempio, si è proceduto in modo meno drammatico. E' bastata la sola minaccia di apertura al mercato ad attivare una responsabile collaborazione tra sindacati, aziende ed autorità locali che ha portato a riformare le aziende pubbliche, riducendone i costi e migliorando il servizio, attraverso strategie di ridimensionamento, di riorganizzazione e di riposizionamento. In Italia, invece, si fatica a ricondurre la performance all'interno di un perimetro di ragionevolezza prima ancora che di razionalità economica. Basti pensare al fatto che abbiamo i costi per chilometro più alti, la produttività per autista e le tariffe più basse d'Europa, per non parlare dell'eccesso di servizio rappresentato dal load factor (passeggeri/posti disponibili), anch'esso tra i più bassi d'Europa. Non è difficile capire quale obiettivo si sta massimizzando.

La libera concorrenza, come è noto, rappresenta l'applicazione più drastica dell'applicazione della filosofia del *New Public Management*. Dalla concentrazione delle leve del governo del servizio nelle mani pubbliche si passa all'estremo opposto: alla piena riconsegna di tali leve nelle mani di quelli che sono ritenuti i "legittimi" proprietari, gli imprenditori. Il caso più conosciuto di deregulation cui faremo riferimento è, senza dubbio, quello inglese. Altri casi simili riguardano la Nuova Zelanda ed il Cile. Il caso inglese è importante perché mostra non solo le potenzialità ed i limiti del mercato ma anche alcuni deficit di *governance pubblica* che discuteremo meglio nel paragrafo dedicato a quella che abbiamo definito come seconda fase del processo di miglioramento del tpl.

2.4. La deregulation del tpl in Gran Bretagna

Alla vigilia della riforma del 1985 in Gran Bretagna il trasporto pubblico locale è caratterizzato, in un contesto di domanda declinante, dalla presenza di grandi aziende pubbliche che hanno preso il posto di quelle private ma con costi notevolmente più alti (il costo del lavoro) ed una bassa produttività (per effetto di una rigida regolamentazione del lavoro da parte delle organizzazioni sindacali oltre che da problemi di bassa velocità commerciale) e da un sistema di municipalizzate altrettanto inefficienti. L'esigenza di ridurre la crescita dei costi e di fermare il declino dell'utenza del servizio è alla base dei processi di riforma. Si consideri che la Thatcher, nella prima metà degli anni 80' liberalizzò il trasporto pubblico locale (tranne che a Londra) perché i sussidi pubblici stavano raggiungendo la 'pericolosa' soglia del 30% nel segmento extra-urbano e del 50% in quello urbano, in specie a Londra. L'aumento dei sussidi pubblici e la diminuzione dei passeggeri fu all'epoca interpretato come un fallimento della programmazione del servizio, come un fallimento delle *Public Transport Authorities*, istituite nel 1968.

Con il *Transport Act* del 1985 si decise quindi (ad eccezione di Londra dove fu applicato il regime di concorrenza per il mercato) di abolire le autorità di programmazione, di privatizzare le aziende pubbliche e di liberalizzare completamente il mercato. Riappropriatisi delle leve della programmazione del servizio (tariffe, orari, frequenze) gli imprenditori tornavano così ad essere imprenditori a tutto tondo e non dei meri *performers*, relegati al ruolo di semplici esecutori dei “fallimentari” piani di trasporto concepiti dalle autorità pubbliche.

Le giustificazioni per abolire il planning pubblico sono contenute nel Libro Bianco del 1984 ed appaiono come una presa d’atto:

- dell’esistenza di ampi divari nell’efficienza e nei costi tra aziende pubbliche e private;
- dell’assenza di opportunità concesse ad operatori più efficienti e più capaci di soddisfare la complessa domanda di trasporto grazie al loro know-how, di entrare nel mercato per prendere il posto dei meno efficienti;
- del fallimento della programmazione e della politica dei sussidi finalizzati a mantenere in vita una rete che doveva attrarre utenza ma che in realtà ha fatto crescere solo i costi del servizio e ridotto la produttività del personale.

Il ritorno a regimi di concorrenza nel mercato (esclusa Londra) avrebbe determinato una riduzione dei costi, un aumento dell’efficienza, della produttività e dell’innovazione, una riduzione dei sussidi, una riduzione dei prezzi e, per tale via, un incremento del numero di utilizzatori.

La riforma del 1985 ha rappresentato un momento di forte rottura rispetto ad una legislazione che era rimasta sostanzialmente ferma all’idea, maturata a partire dagli anni ’30, della distruttività della concorrenza. In realtà, si sosteneva, il monopolio pubblico del trasporto locale attraverso la chiusura al mercato più che risolvere un problema di

concorrenza distruttiva ha distrutto la concorrenza stessa ed impedito che i suoi effetti si cumulassero nel tempo. Dalla concorrenza distruttiva alla distruzione della concorrenza.

La riforma ha introdotto i seguenti radicali cambiamenti:

- ha eliminato il sistema delle licenze garantendo a tutti gli operatori la libertà di ingresso e di uscita (concorrenza nel mercato) attraverso un mero atto di registrazione, stante la conformità a determinati standard di qualità;
- ha dato agli operatori la possibilità di erogare il servizio in concorrenza tra di loro su quelle linee ritenute più appetibili liberandole dall'obbligo di offrire servizi nelle aree a bassa domanda;
- ha previsto norme molto rigide per sanzionare i comportamenti anti-concorrenziali allo scopo di prevenire fenomeni di collusione tra gli operatori;
- ha previsto un regime di concorrenza per il mercato attraverso le gare solo per i servizi ritenuti socialmente necessari dalle autorità locali e non offerti dai privati, limitando così i sussidi solo allo stretto necessario;
- ha previsto rimborsi alle imprese per i servizi gratuiti offerti a particolari categorie di utenti e l'accollo delle spese per migliorare l'accesso ai disabili;
- ha scisso le aziende statali in aziende più piccole e le ha poste in vendita sul mercato, ha trasformato le municipalizzate in società di capitali provvedendo alla loro privatizzazione. Nel 1983 le aziende di proprietà pubblica erano responsabili del 92% delle miglia percorse e del 97% dei passeggeri trasportati.
- ha lasciato inalterato il potere centrale obbligando le autorità locali a rendere conto a quelle centrali della qualità del TPL locale rispetto agli obiettivi stabiliti in sede nazionale svuotandole però del potere decisionale, affidato interamente alle imprese.

Il ricorso alla deregulation, alla distruzione della rete pubblica avviene perché il governo britannico non crede più né che le agenzie pubbliche siano le uniche in grado di progettare dall'alto un servizio coordinato, né che il coordinamento in sé sia la soluzione per arrestare il declino della domanda. Al contrario, ritiene che sia l'innovazione imprenditoriale la chiave per soddisfare i complessi bisogni di mobilità degli utenti che le autorità pubbliche non avevano saputo decodificare. D'altronde se gli utenti valutano positivamente un servizio a rete, coordinato ed anche integrato, e sono disposti a pagare per averlo perché le imprese non dovrebbero offrirglielo? Perché imporre dall'alto e mantenere in piedi un network costoso se non c'è domanda, se non ha valore per l'utenza? Di conseguenza la riforma del 1985 scioglie le autorità di programmazione (PTA), risparmia gli oneri derivanti dal loro mantenimento e dall'erogazione dei sussidi necessari per mantenere in vita una rete non necessaria e si affida ai meccanismi competitivi per rivelare la vera domanda. Rafforza i poteri delle autorità di controllo e vigilanza della concorrenza (*Office of Fair Trade*), conservando il controllo strategico in capo alle autorità centrali. Adotta un sistema simile al *Management By Objectives* delegando ai privati la piena libertà di raggiungerli e alle autorità locali il compito di controllarne il raggiungimento.

2.5 Gli impatti della deregulation.

Che impatti hanno avuto le riforme di liberalizzazione del servizio di trasporto pubblico locale? In generale hanno ridotto solo i costi senza rendere, però, il servizio più attrattivo per l'utenza. Ad eccezione di alcune realtà (ad es. Oxford) dove l'incremento dei passeggeri e della qualità del servizio ad opera della concorrenza sono stati evidenti, la liberalizzazione ha prodotto, in genere, concorrenza distruttiva, concentrazione del settore, alte tariffe, servizio non coordinato e declino della domanda. Ma procediamo con ordine.

Il regime di concorrenza nel mercato, applicato in tutte le aree metropolitane inglesi ad eccezione di Londra ha dimostrato che le imprese sopravvivono e offrono il servizio solo dove lo trovano conveniente (*cherry picking*), dove c'è domanda, con la conseguenza che lo interrompono, creando dei vuoti, dove tale convenienza viene a mancare. Ciò ha provocato un drastico calo nel numero dei passeggeri.

Dal 1985 al 2008 il calo dei passeggeri è stato, infatti, del 45.8%.

Nelle aree metropolitane il calo è stato più forte rispetto alle previsioni perché in queste aree le imprese hanno selezionato solo i segmenti più redditizi frantumando la rete preesistente e hanno aumentato le tariffe. Alcuni autori sdrammatizzano e ritengono che una quota di questo calo vada riferita ai passeggeri non paganti, gli evasori, e a tutta una serie di passeggeri privilegiati.

Gli iniziali vantaggi di costo, legati alle più basse retribuzioni e all'utilizzo di bus più piccoli e meno costosi, sono pian piano sfumati.

Prima della deregulation, i bus londinesi producevano circa un terzo del totale volume passeggeri dell'intera Inghilterra, nonostante Londra avesse una popolazione di 7 milioni di abitanti rispetto ai 12 milioni delle altre aree metropolitane messe insieme. Ora i numeri sono invertiti. Londra produce i due terzi del volume passeggeri contro un terzo prodotto dalle aree metropolitane.

Il drastico calo dell'utenza è stato causato principalmente dal dogmatismo con il quale è stato instaurato il regime della concorrenza previsto dalla riforma che, negando ogni forma di coordinamento tra gli operatori, ha prodotto una concorrenza distruttiva.

La ragione principale della distruttività della concorrenza risiede nel fatto che nel trasporto pubblico non è possibile fidelizzare i clienti, i quali prendono il primo mezzo utile che li porti velocemente a destinazione. Da questo punto di vista le imprese che hanno investito in flotta e personale rischiavano di vedere compromessi i loro investimenti dai

concorrenti che prelevavano clienti alle fermate solo perché registravano il loro servizio con qualche minuto di anticipo. Questa tecnica chiamata *schedule jockeying* consiste nell'interpersi tra gli orari del concorrente per prelevarne il frutto dell'investimento, ossia il gruppo di persone che attende alla fermata. Per proteggersi da questa forma di concorrenza le imprese sono costrette ad incrementare la frequenza dei loro servizi vanificando ogni tentativo di interposizione da parte dei concorrenti. In tal modo sono costrette a proteggersi offrendo un eccesso di servizio, denominato *route swamping*, per tutta l'area, con conseguente aumento dei costi e, quindi, delle tariffe. Tale costosa risposta funge da deterrente per impedire ai concorrenti di entrare nel territorio.

La concentrazione del mercato, i processi di fusione e aggregazione tra imprese avvengono, quindi, anche come risposta all'esigenza di proteggere gli investimenti dal particolare tipo di concorrenza che si è sviluppata.

Inoltre, il servizio diventa anche più instabile con tariffe crescenti. Alcuni rapporti prodotti da agenzie indipendenti mostrano, ad esempio, che determinati operatori erano disponibili a mantenere il servizio solo se potevano contare su un margine del 15% e comunque non al di sotto dell'8%. In presenza di un costante declino della domanda e di un declino della redditività per effetto della crescita dei costi l'unica soluzione possibile per sopravvivere era quella di aumentare i prezzi o di cessare il servizio.

Le imprese hanno calcolato che l'aumento delle tariffe generava solo una perdita minima di utenti e di conseguenza solo una perdita minima dei corrispondenti ricavi (bassa elasticità della domanda rispetto al prezzo). Per effetto del combinato effetto dell'incremento dei costi degli input e della bassa produttività del lavoro per effetto della bassa velocità commerciale l'unica via di uscita per evitare di sospendere il servizio è stata l'aumento delle tariffe.

Bassa velocità commerciale significa incremento dei costi per personale e bus. Una morsa da cui le imprese non riescono ad uscire se non rivalendosi nei confronti di coloro i quali

sono costretti a prendere il mezzo pubblico perché privi di alternativa. Di qui la bassa crescita del mercato reale ma anche l'elevato potenziale di utenti segnalato da altri rapporti che addossano le responsabilità del declino del mercato all'inerzia e alle scelte sbagliate da parte dell'autorità pubblica che non le ha favorite.

In queste condizioni l'obiettivo delle imprese è stato quello di pensare a massimizzare i profitti piuttosto che ad incrementare la quota di mercato degli utenti.

Secondo uno di tali rapporti a partire dal 1985, quando i giganti pubblici sono stati "spezzettati" in imprese di piccole dimensioni poi privatizzate e vendute sul mercato (e riacquistate anche da ex manager pubblici), il mercato si è progressivamente concentrato. Il posto dei due giganti pubblici (*National Bus Company* e *Scottish Transport Group*) è stato preso da cinque giganti privati (*Go-Ahead*, *Arriva*, *First Group*, *Stagecoach*, *National Express*) che, ad oggi, controllano circa il 64,1% del mercato. Nel periodo 2000/01 – 2007/08 le cosiddette *big five companies*, oltretutto quotate in borsa, hanno visto incrementare i propri profitti del 33% a fronte di un calo medio dei passeggeri del 7% ed un incremento delle tariffe del 10,6%.

In sintesi, la deregulation ha prodotto un mercato in cui cinque operatori, dopo aver eliminato i costi della concorrenza distruttiva attraverso processi di concentrazione, sono in grado di guadagnare profitti elevati facendo leva sull'incremento delle tariffe e sui viaggiatori che non hanno alternative. Un rapporto commissionato nel 2010 dal Dipartimento dei Trasporti mostra che questi cinque gruppi guadagnano in media profitti doppi rispetto a quanto ci si dovrebbe aspettare da un regime di concorrenza e conferma le risultanze di un analogo rapporto del 1996 sul declino del settore in seguito alla liberalizzazione. Il settore del tpl deregolamentato è diventato un fonte di profitto per i gruppi che guadagnano oltre che dai passeggeri anche dai sussidi per i servizi sociali o per la copertura di determinate aree. Questi ultimi sono infatti aumentati del 175% dal 2000 al 2008 rispetto all'aumento dell'82%

registratosi a Londra. Uno degli stratagemmi utilizzati per costringere le autorità locali a mettere a gara un servizio con risorse pubbliche è quello della cancellazione del servizio su determinate linee da parte delle imprese che prima lo offrivano in regime di pieno rischio. L'annullamento del servizio, generando reclami da parte degli utenti, costringe le autorità a immettere risorse pubbliche per ripristinarlo.

Per quanto riguarda la qualità del servizio e la sua coordinazione, le imprese cercano segmenti redditizi e non si curano della coerenza del sistema.

La coordinazione del network non è una priorità delle imprese. Il loro obiettivo è di attrarre passeggeri. Ha poca importanza se i passeggeri siano sottratti alla concorrenza o ad altre modalità (tram, metro) piuttosto che alle auto private. Le imprese non perseguono l'obiettivo di ridurre il numero di mezzi in circolazione o di combattere la congestione. In teoria non esistono ragioni per non desiderare la riduzione delle auto in circolazione da parte delle imprese. Anzi, si è quantificato che l'incremento delle quote di mercato dei bus nel caso di un decremento dell'1% dell'uso dell'automobile sarebbe di circa il 13%. In tal caso le imprese sarebbero orientate naturalmente all'obiettivo di lungo termine del trasporto sostenibile ma non hanno la forza per far crescere il mercato da sole e, pertanto, chiedono aiuto alle autorità pubbliche per facilitarle nell'erogazione del servizio.

In termini più generali, a parte alcune realtà, lo sforzo innovativo delle imprese è stato minimo perché il costo è stato ritenuto troppo alto o perché nelle specifiche realtà territoriali, per ragioni geografiche, sociali ed istituzionali, il potenziale di crescita è stato considerato nullo o molto basso. Inoltre, le imprese si sono mostrate restie ad intraprendere percorsi innovativi rischiosi perché consapevoli che gli sforzi sarebbero stati vanificati da scelte urbanistiche non in armonia con l'obiettivo di ridurre le auto in circolazione e la congestione.

Incentivare la dispersione territoriale, il decentramento, riducendo così la densità, che è uno dei fattori determinanti la crescita del mercato, è esattamente l'opposto di quello che le

imprese si aspettano dalle autorità locali per dare il loro contributo alla riduzione della congestione. Allo stesso modo le scelte politiche che privilegiano la costruzione di strade rispetto al potenziamento del servizio di trasporto vanno nella direzione opposta a quella desiderata.

Queste ultime, non avvertendo un atteggiamento favorevole da parte delle istituzioni locali e centrali, si limitano a sfruttare l'esistente senza curarsi più di tanto della coordinazione e dell'incremento del numero dei passeggeri, perché obiettivi di tal genere non sono realisticamente conseguibili se non a costi proibitivi.

Paradossalmente, almeno nelle fasi iniziali in cui la difesa della concorrenza in sé era assurta a ruolo di dogma, è stata la legge stessa che, proibendo e punendo cartelli ed accordi, ha finito con l'ostacolare la ricerca di un coordinamento tariffario od orario da parte delle imprese, coordinamento che avrebbe senza dubbio incrementato il numero dei passeggeri.

La logica del mercato, come sappiamo, non opera a favore della coordinazione. L'antitrust la vede come una violazione delle leggi della concorrenza. Il mercato è lo strumento ideale per la ricerca della distinzione, della differenziazione. Nel regime di libera concorrenza le "sovrapposizioni" e le "duplicazioni" non hanno una connotazione negativa ma esprimono strategie di differenziazione e distinzione che non devono essere eliminate se valutate positivamente agli occhi dell'utenza. Il mercato è nato proprio per questo fine ed è per tale ragione che viene protetto dalle autorità regolatrici della concorrenza che vigilano affinché le imprese non formino cartelli, accordi, che non trovino in qualche modo una forma di coordinamento contraria all'esigenza superiore di far emergere, attraverso un'autentica lotta competitiva, soluzioni sempre più innovative e differenziate.

In conclusione se è lo Stato, insieme con le autorità locali, il primo a promuovere da un lato politiche competitive e dall'altro investimenti in strade e autostrade, dando evidente prova di non credere nel servizio di TPL, di non credere nelle istituzioni che dovrebbero

coordinarlo (autorità di coordinamento e di programmazione - PTA) e di non credere nelle infrastrutture che dovrebbero fluidificarne la fruizione (corsie dedicate, smart cards, parcheggi di scambio, ecc..) perché dovrebbero farlo le imprese?

Appare evidente un deficit di *governance del servizio* e non solo di managerialità ed efficienza da parte delle imprese le quali, al contrario, dopo la liberalizzazione non si sono mai sentite così impotenti, così libere e allo stesso così prigioniere di una cultura che vede nell'automobile il proprio idolo e per la quale è disposta a fare di tutto pur di non rinunciarvi (es. opporsi a tutti i progetti di pedonalizzazione, di creazione di metropolitane leggere di superficie, ecc..).

Dalle evoluzioni in atto (Transport Act 2000, Transport Act 2008, ecc..) sembrerebbe che anche la Gran Bretagna, dopo quasi trent'anni di sperimentazione della libera concorrenza nel trasporto pubblico locale abbia finalmente riconosciuto il valore del coordinamento e dell'integrazione, abbia rivalutato le autorità pubbliche (ridenominate da *Public Transport Authorities* a *Integrated Transport Authorities* con il Transport Act del 2008) abbia capito che esista un problema di governo del servizio e come la libera concorrenza lo aggravi e, pertanto si stia allineando alla soluzione prescelta in Europa, che è quella del doppio riconoscimento di un moderato valore della pressione competitiva (es. gare) e del ruolo decisivo svolto da competenti, in tutti i sensi, autorità pubbliche.

3. Governare il servizio di trasporto pubblico.

3.1 Il New Public Governance e la rivalutazione del coordinamento del servizio di tpl.

Come abbiamo visto la popolarità delle riforme ispirate alla frammentazione del settore pubblico e all'introduzione della libera concorrenza non hanno prodotto tutti gli effetti attesi.

Nel caso del TPL la svalutazione della programmazione pubblica del servizio a favore della libera concorrenza ha contribuito a ridurre fortemente la quota di mercato del trasporto pubblico locale. Alcuni autori parlano di *post-npm* o di *new public governance* per rivalutare il ruolo del coordinamento, dell'integrazione, della collaborazione tra attori nel miglioramento della complessiva performance delle aziende pubbliche.

La letteratura più recente esprime, infatti, giudizi non del tutto positivi circa gli effetti complessivi provocati all'interno del settore pubblico dall'introduzione spinta delle logiche competitive, dell'accesa pressione concorrenziale. I problemi si avvertono soprattutto con riferimento agli impatti finali (outcomes), al cosiddetto valore pubblico creato, e meno rispetto a quelli intermedi (output) legati al mero ripristino, in senso quantitativo, delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e al recupero dell'efficienza. Discutibile è, infatti, l'effetto finale provocato dai suggerimenti del New Public Management di modificare l'ambiente delle aziende pubbliche rendendolo meno munifico esasperando il livello di concorrenzialità. Pollitt al riguardo, fa le seguenti osservazioni generali:

- gli effetti dell'implementazione delle riforme non sono affatto noti;
- gli obiettivi di tali riforme non erano e non sono ancora del tutto chiari;
- i risultati ottenuti, anche in termini di efficienza e di produttività, ci sono stati ma non sono poi così eclatanti;
- alcune riforme sono state abbandonate e si è ritornati al passato;
- la riforma continua, la rivoluzione permanente, non aiuta ma destabilizza;
- alcune riforme funzionano meglio in determinati contesti che in altri.

Pollitt non ha incluso il settore del tpl nella sua review sugli impatti delle riforme *npm-oriented*,. Ma come abbiamo visto gli effetti della deregulation sono noti ed anche gli obiettivi sono altrettanto chiari. Per il resto le altre osservazioni corrispondono a quanto

accaduto. E' altresì vero che i risultati di efficienza ci sono stati e che la riforma originaria è stata modificata per recuperare la dimensione del coordinamento.

Ciò non significa, però, che l'attenzione all'efficienza, tipica delle riforme del nrm, venga meno. Non si può negare che i fattori esterni (es. densità abitativa) incidano in maniera significativa sulla domanda di servizio di trasporto così come non si può negare l'efficacia delle politiche restrittive all'uso dell'auto o del *congestion charge* in relazione all'incremento dei passeggeri, ma questo argomento non può essere usato strumentalmente per impedire o sperimentare miglioramenti organizzativi interni del servizio finalizzati ad accrescerne l'attrattività, che siano il frutto di un'apposita progettualità, anche condivisa tra autorità e imprese e senza aspettare che emergano dalla concorrenza.

Numerosi studi condotti negli ultimi anni hanno cominciato a mettere in discussione la tesi dominante dell'inevitabilità del declino del servizio, della sua ritirata nelle nicchie del welfare e del bisogno impellente di recuperare solo l'efficienza dando priorità a meccanismi di mercato e lasciando irrisolte le complesse problematiche dell'incremento della quantità dei passeggeri e della riduzione della congestione. Si è dato troppo spazio alle problematiche del rigore, della ricerca dell'efficienza e meno a quelle della crescita della quota di mercato del servizio.

La rivalutazione di tali problematiche sposta i riflettori dalle aziende alle istituzioni locali che hanno la responsabilità globale del governo del servizio, che devono preoccuparsi sia di incrementare la quota dei passeggeri trasportati, sia di garantire agli operatori il conseguimento di adeguati ritorni sugli investimenti. A tale proposito appare molto utile indagare quali modelli di governo del servizio possiamo riscontrare nelle esperienze internazionali e come, attraverso quali processi, si stia cercando di trovare una sintonia, un equilibrio tra le istanze di crescita del servizio, che come visto sono entrate ufficialmente nell'agenda, con le esigenze degli operatori.

Una classificazione molto interessante di tali modelli è offerta da Barter che, coerentemente alle esigenze appena espresse di rivalutare il ruolo del coordinamento e del planning come centrale rispetto ad altri fattori come la privatizzazione o la libera concorrenza nel migliorare la performance del servizio di tpl, distingue tre forme intermedie a seconda che il soggetto pubblico si assuma o meno la responsabilità dell'*outcome* (incremento del numero dei passeggeri) attraverso la creazione di un sistema integrato di trasporto. Secondo Barter è tale assunzione di responsabilità a fare la differenza e non la natura della proprietà (pubblico-privato) od il regime di mercato (monopolio-concorrenza).

I tre modelli di governo sono i seguenti:

- *Proactive planning with service contracts*. Il servizio di tpl è pianificato da un'agenzia pubblica ed implementato da aziende indipendenti, pubbliche o private. Si tratta di un modello ambizioso orientato alla crescita della quota di mercato del tpl e di regola copre bacini più ampi. Fa eccezione Londra che adotta tale modello ma lo implementa mettendo a gara singole linee e non l'intera area o network. Il coordinamento è compito dell'agenzia indipendente TfL (Transport for London) che si assume la responsabilità degli outcomes. Un elemento distintivo di tale modello è rappresentato dal fatto che il marchio è dell'agenzia pubblica mentre le singole aziende che svolgono il servizio rimangono anonime. I contratti tipicamente sono di tipo gross cost. Nei casi in cui l'agenzia pubblica ha meno ambizioni stipula contratti net-cost e lascia maggiore libertà decisionale alle imprese. I casi di maggior successo oltre a Londra prevedono Zurigo, Bogotà, Parigi, Curitiba, Toronto, Amburgo, Monaco.
- *Franchises (well regulated)*. Le imprese vincitrici di gara (network o linee) hanno maggiori gradi di libertà a livello tattico rispetto al precedente modello ma la devono usare per produrre risultati, ovvero l'incremento dei passeggeri nel

- rispetto di determinati standard di servizio. La responsabilità nei confronti degli outcomes è, quindi, condivisa. In Olanda troviamo un modello simile. Una variante di questo modello è in corso di implementazione in Svezia e prevede, sempre allo scopo di incrementare il numero di passeggeri, di lasciare libertà di ingresso anche in network regolarmente serviti da vincitori di gare. I vincitori non avrebbero l'esclusiva piena, per questo riceverebbero un premio per il maggior rischio, ed altre imprese potrebbero scoprire liberamente nicchie all'interno del network da servire che incrementerebbero la quota di mercato complessiva del tpl.
- *Passive franchises.* Le imprese vincitrici di gara (tipicamente per linee o parti meno ampie del bacino) devono rispettare solo minimi standard. Le autorità pubbliche non si assumono nei fatti la responsabilità degli outcomes ed il servizio è lasciato a se stesso. Non ci sono obiettivi espliciti di crescita del mercato. Gli unici aspetti che vengono regolati sono tipicamente le tariffe (mantenute a livelli molto bassi da parte delle autorità) e la protezione degli incumbents. La situazione italiana corrisponde a questa terza tipologia. Si tratta di un monopolio mascherato da gare. Come sappiamo, laddove sono state fatte le gare hanno quasi sempre vinto gli incumbents pubblici che hanno mantenuto il disegno esistente e lo stesso vale per le concessioni che continuano a perpetuarsi in regime di *prorogatio* fino al 2019.

3.2 Alcuni aspetti problematici.

Mentre nel primo caso (*Proactive planning with service contracts*) l'autorità pubblica disegna in modo responsabile il servizio lasciando pochi spazi alle imprese, nel secondo tale

responsabilità è condivisa ed esercitata su un intero network piuttosto che su singole linee o parti minori di esso.

Si tratta di un modello interessante che riconosce il know-how delle imprese e allo stesso tempo obbliga le autorità locali ad essere più attente nel supportarle prevedendo i giusti incentivi nei contratti di servizio affinché possano esprimersi al meglio.

Ad esempio, non necessariamente i bonus legati ai risultati dei questionari di soddisfazione dei passeggeri rappresentano un incentivo. Al contrario potrebbero ottenere l'effetto opposto nei casi in cui i passeggeri siano molto restii a dare voti alti anche di fronte a miglioramenti evidenti. Per strappare un voto alto, ad esempio un 8 o un 9, ci vorrebbero sforzi eccessivi che andrebbero al di là dei benefici. Ciò potrebbe anche significare che agli occhi dei consumatori, in un determinato contesto, il servizio ha raggiunto un picco difficile da superare.

Per tornare al tema delle gare su ampi bacini come strumento di incentivazione a migliorare anche Bain & Co. nell'ultimo rapporto del luglio 2014 ridefinisce meglio il problema della struttura dell'offerta del trasporto pubblico locale italiano. Il sistema italiano del trasporto pubblico locale non è anomalo perché ha una struttura dell'offerta troppo frammentata (1200 aziende di cui il 90% di piccolissima dimensione). Il problema è che non sono troppe le aziende ma sono troppi gli affidamenti, anzi, le aziende sono poche rispetto al numero medio di aziende presenti nei principali paesi europei (più di 4000). Il suggerimento è quello di fare minori affidamenti su bacini più ampi. Il problema più serio è quello di favorire l'integrazione del servizio¹ su bacini più ampi e la frammentazione della struttura potrebbe costituire un problema qualora fosse di ostacolo all'integrazione.

¹ Rispetto a ciò che è stato scritto sinora a proposito delle cause che renderebbero inefficiente il tpl italiano, ovvero la frammentazione del sistema con troppi piccoli operatori e la scarsa integrazione territoriale e industriale (ferro-gomma, urbano e extraurbano, tpl ed altri servizi di mobilità) oltre alla cronica insufficienza di risorse e dello scarso controllo con la quale sono erogate, lo studio punta l'attenzione su quello che potrebbe esserne considerato l'antecedente. Il dato anomalo che dividerebbe l'Italia dagli altri paesi europei non è tanto il presunto eccesso di operatori presenti, ma l'eccesso di affidamenti in rapporto alle aziende presenti sul territorio

Tale modello presenta però anche degli aspetti problematici.

Tre problemi in particolare sembrano frenare gli entusiasmi per le gare aventi ad oggetto bacini ampi o network nonostante il loro appeal nel promuovere l'integrazione e la crescita del mercato.

Il primo problema riguarda il fatto che solo pochi operatori sono in grado di competere per un intero network limitando in tal modo i concorrenti potenziali ed aumentando il rischio di concentrazione del settore (le imprese sarebbero costrette a fondersi o a creare consorzi per raggiungere le dimensioni minime per servire bacini complessi).

Il secondo problema ha che fare con il fatto che più ambiziosi sono gli obiettivi di integrazione, più elevate sono le aspettative di innovazione, più ravvicinate dovranno essere le relazioni tra imprese ed autorità pubbliche prima, durante e dopo le gare. Se a prima vista ciò può apparire positivo, il rischio è che tali relazioni diventino troppo ravvicinate. Il riferimento è alla Francia dove la collusione tra autorità e grandi imprese vincitrici di gare per interi network aveva portato ad incrementare esponenzialmente i costi del servizio piuttosto che ridurli.

Un terzo problema ha a che fare con gli effetti provocati dall'eccesso di aspettative da parte delle autorità pubbliche nei confronti delle imprese che si aggiudicano il network. Se l'impresa vincitrice di gara mostra di essere efficiente, rimuovendo duplicazioni e sovrapposizioni presenti nel network, è probabile che i risparmi non verranno usati per

ed alle dimensioni dell'offerta. In altri termini lo studio ritiene che uno dei nodi da sciogliere per sbloccare il settore del tpl per renderlo più efficiente ed integrato è la riprogettazione degli affidamenti, la ripermimetrazione dei territori da servire, la considerazione di aree più vaste, ad esempio le aree metropolitane. Gli affidamenti sono troppi, assorbono troppe risorse e sono all'origine di sovrapposizioni e duplicazioni in aree che potrebbero essere, invece, servite in modo più efficiente se fossero considerate nella loro interezza. Si suggerisce, pertanto, di fare nel futuro gare avendo presenti i network piuttosto che le singole linee e di ridurre la numerosità degli affidamenti. Bacini metropolitani considerati come un unicum, oltre che stimolare la concorrenza, metterebbero in moto processi di aggregazione/fusione degli operatori sia pubblici che privati allo scopo di creare soggetti dotati di una dimensione aziendale più adeguata per risolvere problemi di organizzazione del servizio di tpl in aree più ampie, e quindi, dotati di maggiore aggressività e competitività. Con bacini territoriali più ampi a disposizione le aziende sarebbero costrette ad eliminare tutte quelle sovrapposizioni e duplicazioni di servizi che caratterizzano l'offerta attuale. In generale, a partire dal ridisegno dei bacini si dovrebbe attivare a cascata, almeno in teoria, tutto un processo di miglioramento sia dell'efficienza che dell'efficacia.

premiarla in un prossimo round ma saranno incamerati dalle autorità pubbliche. Ciò determinerebbe un atteggiamento meno intraprendente e più conservatore da parte dell'impresa. Le autorità dal canto loro incrementerebbero la loro attività di sorveglianza e di controllo rendendo l'operatore ancora più avverso al rischio. Tutto ciò minerebbe alla base le relazioni tra le due parti riportando il sistema delle gare al suo naturale alveo che è quello suggerito dalla dottrina, ossia le gare per linee o per lotti (al massimo lotti combinati) ma mai bacini interi. Una situazione simile si verificherebbe anche nelle ipotesi in cui le autorità pubbliche nel mettere a gara interi bacini pretendessero la copertura di aree non commercialmente interessanti che metterebbero a rischio la redditività delle imprese. Anche in questo caso si minerebbe la relazione e si ritornerebbe a mettere a gara lotti più piccoli dalle caratteristiche ben definite. In altri casi come l'Italia l'abuso di criteri sociali nelle gare serve per favorire l'incumbent e far fuggire i concorrenti che non trovano conveniente fare ciò che è previsto nel contratto.

In tal senso il primo modello sarebbe preferibile. Il compito di progettare un network integrato lo si affida ad una agenzia pubblica e per il tramite delle gare si scelgono gli operatori più efficienti per farlo funzionare. A Londra, a Zurigo o anche a Monaco si è preferito istituire agenzie di planning con soggetti esperti e competenti per far crescere il mercato e fare gare per singole linee allo scopo di ottenere l'efficienza. Obiettivi separati quindi. Il soggetto pubblico elabora un disegno integrato del servizio orientato alla crescita del mercato e le imprese lo eseguono in modo efficiente. Il loro know how, la loro imprenditorialità in contesti simili avrebbe meno valore. Più apprezzata sarebbe, invece, l'efficienza. La Yvrand Billon in un suo studio afferma che nel rapporto qualità-prezzo il modello londinese delle gare per singole linee sembra essere favorito rispetto a quelli per network o bacini. Tale modello consente di conservare il know-how del disegno del servizio

in mano pubblica e di acquisire la mera capacità esecutiva sul mercato (*made in public* e non *public made*)

In conclusione, per raggiungere obiettivi più ambiziosi di crescita e di efficienza ci vuole molto pragmatismo allo scopo di evitare che la relazione tra le due parti si deteriori o perda credibilità o per eccesso di prescrizioni e di richieste dovute ad aspettative non giustificate da parte delle autorità pubbliche e del conseguente atteggiamento conservatore e avverso al rischio da parte degli operatori, o per fenomeni di collusione.

4. Riflessioni conclusive

Come appare evidente la traiettoria del cambiamento non è lineare e progressiva, ma fluttuante, oscillante tra spinte alla deregulation, di ricerca esasperata dell'efficienza, di esaltazione della distinzione, dell'innovazione e dell'unicità delle aziende considerate a se stanti (quella che abbiamo definito come fase della *managerializzazione delle aziende*), a fasi di ripensamento o di *re-regulation*, di rivalutazione della qualità e non solo del costo del servizio, del coordinamento e dell'integrazione e del ruolo svolto dalle autorità pubbliche e da un network più ampio di attori (quella che abbiamo definito come fase della *governance del servizio*). Quasi tutti i paesi europei hanno seguito, più o meno, tale traiettoria. L'Italia no. L'Italia, come sappiamo, è, sostanzialmente, rimasta sospesa, esitante da circa trent'anni, tra la critica e la denuncia delle inefficienze del monopolio pubblico e la forte tentazione di introduzione del regime opposto della libera concorrenza. Uno stadio che potremmo definire di "interregno" in cui il monopolio pubblico, sebbene screditato perché inefficiente, è ancora forte e le logiche di mercato, sebbene invocate, non sono ancora entrate in azione. Un interregno di gramsciana memoria caratterizzato dal fatto che il "vecchio" non muore ed il "nuovo" non nasce. Un interregno dove tutto è rimasto fermo, a differenza di altri paesi come, ad esempio, il Regno Unito, la Francia, la Svezia o l'Olanda dove, il cambiamento è

stato implementato, sperimentato e non solo progettato, rendendo così possibile l'accumulo di preziose conoscenze relative ai vantaggi ed agli svantaggi derivanti dall'uso delle logiche di mercato. La normativa italiana, per certi versi, è stata all'avanguardia. Non ha esitato a rompere con la tradizione e a schierarsi apertamente su posizioni pro-mercato per recuperare efficienza interrompendo, così, la lunghissima esperienza di "servizio pubblico" e di affidamenti diretti avviatasi a partire dalla Legge Giolitti del 1903, ma senza, però, applicarle concretamente, senza avviare la sperimentazione. Si pensi al Decreto Burlando del 1997 che prevedeva il ricorso *esclusivo* alle gare poi attenuato e/o continuamente rinviato, o all'art.4 della L. 14 settembre 2011 n. 138 ancora più restrittivo che prevedeva addirittura la *concorrenza nel mercato* come regola ed il sistema delle gare o dell'affidamento *in house* come eccezioni da giustificare, poi dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.199 del 2012 che ha reso di fatto inapplicabile in Italia la libera concorrenza nel TPL o si pensi ancora al Decreto c.d. Sblocca Italia di Renzi del 2014 e al tentativo di quotare addirittura in borsa le public utilities, incluso il tpl.

Quali indicazioni trarre in conclusione? Un primo elenco potrebbe essere il seguente:

- a) ***le aspettative devono essere realistiche.*** Le legittime aspirazioni ad avere un sistema di trasporto di alta qualità, pienamente integrato e coordinato, devono essere basate sulle risorse disponibili e sulle specifiche caratteristiche dei contesti, delle istituzioni pubbliche e degli operatori e non su astratti diritti (diritti senza risorse).
- b) ***Gli incentivi contano.*** Le aspettative devono, inoltre, tenere conto degli interessi delle parti coinvolte. Non bisogna presumere che i provider pubblici e il regolatore agiscano nell'esclusivo interesse della collettività e degli utenti. Più realisticamente ciascuno perseguirà i propri interessi. Il difficile sta nel trovare gli

incentivi adatti per armonizzare tali interessi verso l'ottenimento di risultati soddisfacenti per la collettività.

- c) ***Una moderata pressione competitiva funziona.*** Le analisi empiriche mostrano che una moderata pressione competitiva nella forma delle gare, e non la libera concorrenza, funziona. Se ben progettate e dotate di credibilità, oltre a ridurre i costi, le gare possono potenzialmente migliorare anche gli *outcome* (incremento dei passeggeri). Il problema centrale è come mantenere alta tale pressione nel tempo evitando i noti fenomeni di cattura da parte dei provider una volta insediatisi, siano essi pubblici o privati.
- d) ***Il coinvolgimento del settore pubblico è inevitabile.*** La libera competizione, senza alcun intervento da parte del settore pubblico, non è realisticamente praticabile a causa delle esternalità negative, dei costi esterni che essa provoca. Non è possibile raggiungere finalità di interesse generale lasciando completamente le leve del servizio nelle mani dei privati. Il problema non è quello di chiedersi se il settore pubblico abbia o meno un ruolo, ma quale sia quello che può svolgere al meglio. Come abbiamo visto, diversi sono i ruoli che può assumere.
- e) ***La struttura dell'offerta è importante.*** La frammentazione dell'offerta non è inaccettabile di per sé, come visto, ma per il fatto che rende poi più difficili altri compiti molto importanti quali il coordinamento, il controllo, ecc.. Il problema di fondo è quello di cercare di non perdere le economie di scopo e di scala mantenendo allo stesso tempo il mercato contendibile.
- f) ***Le istituzioni che governano il servizio devono essere adeguate ed efficaci.*** La cattiva progettazione delle gare, l'incapacità di controllare i fenomeni di collusione finirà inevitabilmente con lo screditare il meccanismo della competizione per il mercato. Alcuni governi hanno già sperimentato o si sono

convinti che la libera competizione nel trasporto pubblico locale non funziona, e non produce gli *outcome* desiderati. Per tale ragione sono molto più interessati a sperimentare in modo adeguato il meccanismo delle gare. Il punto chiave sta nel capire se le istituzioni pubbliche abbiano le capacità e le competenze necessarie a progettare le gare in modo da prevenire o ridurre al minimo gli effetti negativi (collusione da parte dei partecipanti, strategie difensive per mantenere lo status quo) associati al cattivo uso di tale strumento, che è potenzialmente in grado di conciliare *output* ed *outcome* ma solo se usato nei modi appropriati.