

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

Dottorato di ricerca in “Trasporti”  
XIX Ciclo

anno accademico 2005-2006

Tesi finale

*Il Contratto di Servizio  
nel settore del Trasporto Pubblico Locale, potenziale  
strumento di attuazione e valorizzazione della riforma*

**Il coordinatore**

Prof. Vincenzo Torrieri

**Dottoranda**

dott.ssa Francesca De Santis

**Tutor**

prof. Riccardo Mercurio

## INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	<b>3</b>
<b>PARTE PRIMA</b> .....	<b>5</b>
<b>LA RIFORMA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN ITALIA: STATO DI ATTUAZIONE AL 30 GIUGNO 2006</b> .....	<b>5</b>
Il processo di adeguamento legislativo .....	6
Sintesi delle principali esperienze regionali di apertura del mercato .....	11
Implicazioni strategiche, organizzative e gestionali.....	16
<b>PARTE SECONDA</b> .....	<b>19</b>
<b>IL TRASPORTO LOCALE COME SERVIZIO PUBBLICO ESSENZIALE ED OGGETTO PRIMARIO DELLA PRESTAZIONE CONTRATTUALE</b> .....	<b>19</b>
Servizio pubblico e servizio pubblico locale nella legislazione italiana .....	20
Il Trasporto Pubblico Locale .....	23
L'interpretazione e la disciplina comunitaria.....	25
<b>PARTE TERZA</b> .....	<b>28</b>
<b>LA POLITICA DELLA QUALITÀ: FONDAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA E POTENZIALE COMPONENTE ATTIVA DELLA RELAZIONE CONTRATTUALE</b> .....	<b>28</b>
Definizioni, principi di riferimento e strumenti.....	29
La qualità nel processo di innovazione istituzionale ed organizzativa del settore.....	34
Trasporto pubblico locale di qualità: dai riferimenti normativi alle prassi gestionali .....	40
<b>PARTE QUARTA</b> .....	<b>49</b>
<b>IL CONTRATTO DI SERVIZIO, VOLANO PER L'INNOVAZIONE DELLE PERFORMANCE E DEGLI SCHEMI RELAZIONALI</b> .....	<b>49</b>
Fondamenti economici e normativi .....	50
6 Contratti di Servizio per sistematizzare e sintetizzare l'esperienza italiana .....	58
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>105</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>111</b>

## *Premessa*

La liberalizzazione e l'introduzione della concorrenza nei sistemi di trasporto locale e, più in generale, in tutti i servizi pubblici locali è uno dei temi "forti" dell'agenda politica ed economica dell'Unione Europea da un ventennio a questa parte.

In Italia, nonostante dall'avvio del progetto di riforma con il D.Lgs. 422/97 siano passati dieci anni, il processo si può considerare tutt'altro che concluso. Alla dilagante "incoerenza" della disciplina nazionale si è affiancata un'intensa e variegata attività di interpretazione da parte delle Regioni, determinando un panorama fortemente eterogeneo di scenari "precompetitivi" di riferimento per gli operatori.

Sicuramente non si può parlare di inerzia, tutti i soggetti chiamati a svolgere un ruolo si sono attivati ed adoperati per dare il loro contributo, non solo al rinnovamento del settore ma anche alla definizione del "contesto obiettivo" da raggiungere.

Il tema cruciale dell'affidamento delle gestioni attraverso procedure ad evidenza pubblica resta sul tavolo in buona parte dell'Italia centro-meridionale. D'altra parte, laddove realizzato non ha avuto ancora dei sostanziali impatti sul recupero di efficienza ed efficacia del servizio.

Tra le innovazioni introdotte dal progetto di riforma, quella dell'impostazione negoziale alla relazione fra ente pubblico committente ed impresa di gestione sembra essere la più recepita e consolidata, nonché quella giudicata come più opportuna ed importante per gli operatori del settore.

Allo stato attuale, si può affermare che fra i numerosi e possibili elementi e/o variabili in grado di influenzare la costituzione di un vero e proprio contesto competitivo, il più significativo per il settore del trasporto pubblico locale italiano è certamente costituito dal Contratto di Servizio, strumento che ispira e sovrintende l'interazione fra i due soggetti protagonisti del mercato, che consente di incidere significativamente sulla qualità delle prestazioni assicurate alle collettività locali, che favorisce la progettazione e gestione di processi corretti e trasparenti fra le parti.

Inoltre, se correttamente impostato e gestito, indiscutibile è il suo contributo alla conformazione di un contesto locale di servizio che interiorizzi e lavori sui temi portanti individuati dal legislatore per l'ammodernamento ed il rinnovamento del settore.

Pertanto, la verifica empirica sullo stato di adozione dello strumento, sulle impostazioni contrattuali scelte nei vari contesti competitivi locali, sugli impatti organizzativi prodotti nelle strutture di entrambi i contraenti, sulla trasparenza esterna delle gestioni così definite, da una chiara percezione del livello concreto ed operativo di attuazione della riforma.

Ancor di più, nell'attesa che il quadro legislativo nazionale si definisca con coerenza una volta per tutte, il Contratto di Servizio rappresenta l'unico strumento a disposizione degli Enti Pubblici Committenti e delle imprese di gestione per affrontare il tema del cambiamento e dello sviluppo strategico.

Il lavoro di analisi è stato sviluppato in una logica di approssimazione progressiva al tema del Contratto di Servizio e delle esperienze realizzate sul territorio nazionale.

Si è ovviamente partiti dallo stato di attuazione del processo legislativo di riforma, per precisarne gli obiettivi e rendicontarne le fasi essenziali, nonché per esprimere alcune considerazioni di efficacia dell'esperienza delle gare pubbliche per la gestione.

Per le finalità proposte, indispensabile è stato poi l'approfondimento dei concetti di servizio pubblico e servizio pubblico locale, nonché dei fondamenti economici teorici alla base delle politiche di regolazione, di cui il Contratto di Servizio ne rappresenta uno degli strumenti fondamentali.

Successivamente l'attenzione si è concentrata sulla politica per la qualità, in quanto uno dei temi fondanti dei progetti di riforma nonché oggetto primario della negoziazione. Ciò che si è cercato di evidenziare è il contributo portato dalla filosofia del Total Quality Management alla riorganizzazione del settore e dei ruoli in esso esercitati, così come a quella della singola azienda di gestione. L'altro obiettivo di questa parte del lavoro è stato quello di soffermarsi sui principi, modelli e norme di riferimento per parlare di qualità e fare qualità nel settore del trasporto pubblico locale.

A questo punto, chiariti gli elementi e le variabili di riferimento è stato possibile affrontare l'analisi empirica di alcune esperienze di Contratto di Servizio. Nella composizione del campione di osservazione, il criterio seguito è stato quello di rivolgersi ai contesti ed alle esperienze più vivaci e proattivi al fine di assicurarci una sufficiente varietà ed eterogeneità di strumenti e di interpretazioni.

Si esprime un sentito ringraziamento all'Azienda Napoletana Mobilità, che ha permesso di cumulare esperienze e relazioni dalle quali sono stati tratti numerosissimi spunti e contributi per la realizzazione di questo lavoro. Analogamente si ringraziano le Aziende e gli Enti Locali protagonisti delle 6 esperienze analizzate che, attraverso gli atti prodotti e la disponibilità all'intervista di loro rappresentanti, hanno reso possibile lo sviluppo della parte empirica.

*Parte prima*  
*La riforma del Trasporto Pubblico Locale in Italia: stato di*  
*attuazione al 30 giugno 2006*

## Il processo di adeguamento legislativo

La riforma del TPL in Europa è stata avviata da alcuni decenni ormai. La focalizzazione dell'attenzione dei legislatori sul trasporto pubblico deve essere essenzialmente associata al fortissimo trend di sostituzione della modalità privata a quella pubblica in tutti i paesi industrializzati ed al deficit consolidato del settore, non più sostenibile dai bilanci statali alla luce dei nuovi e consistenti impegni dettati dal progredire dell'Unione Europea. I processi di riforma, pur se con caratteristiche peculiari, sono tutti convergenti su linee comuni di impostazione di indirizzo:

- introduzione di elementi di competizione fra gli operatori,
- privatizzazione dei servizi,
- definizione di standard oggettivi e condivisi di efficienza, efficace, qualità e livelli di investimento.

In sintesi si può affermare che l'orientamento prevalente attuato nei Paesi Europei e sostenuto dall'Unione Europea stessa è quello di sviluppare logiche di "mercato regolato", basato su una rigorosa separazione della funzione pubblica di regolazione da quella imprenditoriale di produzione dei servizi. Volendo riassumere le tendenze di riforma realizzate in Europa, si può affermare che oggi coesistono essenzialmente tre tipologie di approccio prevalente:

- **approccio regionale**, nel quale la gestione del servizio resta pubblica e gli operatori si integrano su scala regionale mentre le modalità di produzione sono definite e coordinate da Autorità regionali,
- **approccio contrattuale**, nel quale gli obiettivi di servizio sono fissati dagli enti pubblici che mettono a gara la gestione determinando, pertanto, una "concorrenza per il mercato" fra operatori pubblici e privati,
- **deregulation**, nel quale gli enti pubblici definiscono solo standard minimi di qualità e di efficienza, garantendo il libero accesso dei privati al mercato.

Le esperienze di questi decenni evidenziano il maggior successo dell'approccio contrattuale come strumento di affermazione e consolidamento di una riorganizzazione del settore che assicuri la possibilità di attuare una politica integrata della mobilità e, contestualmente, stimoli l'efficienza e la produttività degli operatori. L'approccio contrattuale risulta fortemente sostenuto dall'Unione Europea, è stato già realizzato in Francia (eccetto nell'Ile de France), in Belgio, nei Paesi Scandinavi.

In Italia è il punto di forza del progetto di riforma avviato ormai da un decennio ed ancora in corso.

Volendo ricostruire sinteticamente la disciplina di settore in Italia ed il suo processo di riforma, bisogna necessariamente partire dalla legge 151/81 che costituisce la prima legge quadro di riordino, nata con la forte spinta all'arginazione della rilevante crisi finanziaria che il comparto stava attraversando dagli anni '70. I due aspetti essenziali del provvedimento, che hanno influenzato ed inciso sugli orientamenti giuridici e sui comportamenti di regolazione e di gestione degli enti pubblici e delle imprese, sono i seguenti:

- introduzione di una "species" di trasporto pubblico fino ad allora sconosciuto: il trasporto pubblico locale, definito all'art. 2 come "servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose, effettuato in modo continuativo e periodico, con itinerari, tariffe e frequenze prestabilite, costituenti un'offerta indifferenziata, con esclusione di quelli di competenza dello stato";
- istituzione di uno specifico fondo per il ripiano dei disavanzi, il Fondo nazionale Trasporti, e definizione del parametro di attribuzione delle risorse economiche in conto esercizio alle imprese: il "costo standard".

La legge 151/81 non ha sortito gli effetti sperati, la crisi finanziaria e la disorganizzazione del settore sono proseguite accentuandosi ancor più. Essenzialmente si può dire che l'insuccesso è stato generato dal non affrontare i problemi in un'ottica di sistema, di organizzazione complessiva della mobilità urbana ed interurbana. L'approccio prevalentemente implementato è stato, ancora una volta, di matrice trasportistica atomistica: ogni modalità di trasporto era stata affrontata in maniera separata dalle altre.

Il vero e proprio processo di riforma legislativa e quindi strutturale del comparto è stato avviato con il **D.Lgs. 422/97**, attuativo dell'art. 4 della legge 59/97 (legge Bassanini), che in un'ottica di semplificazione dell'apparato statale e di responsabilizzazione delle Regioni e degli Enti Locali, ha delegato il Governo ad emanare leggi attuative dei principi fondamentali per la riforma del trasporto pubblico locale. Anche in questo caso, il processo è stato innescato da una serie di esigenze sempre più pressanti:

- fronteggiare in maniera definitiva le difficoltà del bilancio dello Stato nei ripiani dei disavanzi di esercizio delle aziende erogatrici del servizio,
- controllarne e calmierarne i relativi costi industriali,

- contrastare il forte calo degli introiti in via di consolidamento,
- incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'offerta, alla luce dei nuovi concetti di mobilità sostenibile che si andavano diffondendo negli altri paesi industrializzati.

Alla luce della normativa quadro, si può affermare che i principi su cui si fonda il sistema del trasporto pubblico locale italiano oggi sono i seguenti:

**a) regionalizzazione del settore.** Intesa come attribuzione alle regioni ed agli Enti Locali di importanti compiti e funzioni in materia di trasporto pubblico locale. In particolare le Regioni hanno il compito, oltre che di legiferare in materia di attuazione dei principi stabiliti nella legge quadro, di attuare tutte le azioni necessarie per una corretta e completa pianificazione e programmazione del settore, prima fra tutte l'individuazione della rete dei servizi minimi (e cioè dei servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini);

**b) distinzione fra funzioni di regolazione e funzioni di gestione.** Da un lato i livelli istituzionali (Governo, Regioni, Enti Locali) sono affidati i compiti di programmazione, dall'altro, le aziende gerenti i servizi di trasporto pubblico. Ciò al fine rendere coerente il sistema nazionale con l'orientamento emergente a livello europeo dello sviluppo di logiche di "mercato regolato", fondate sulla netta separazione tra la funzione pubblica di regolazione e la produzione imprenditoriale dei servizi;

**c) liberalizzazione attuata mediante procedure di gara per l'affidamento dei servizi.** Il gestore terzo dei servizi di TPL non può che essere scelto con procedure ad evidenza pubblica conformi alla normativa europea;

**d) trasformazione obbligatoria delle aziende in società di capitali.** Per assicurare l'apertura del mercato alla concorrenza si è stabilito che entro il 31.12.2000 tutte le aziende speciali ed i consorzi di proprietà degli Enti Locali dovevano esser trasformate in società di capitali pubblico o prevalentemente pubblico;

**e) integrazione modale e tariffaria.** Uno dei principali obiettivi della riforma era il risanamento e l'efficientamento del sistema, anche allo scopo di determinare non solo un ampliamento dell'offerta di servizi ma, soprattutto, il livello qualitativo degli stessi. E ciò fu confermato non solo dalle previsioni legislative della L. 422/97, ma anche da tutte le disposizioni normative adottate in quegli anni. Basti pensare, per fare un esempio, alla legge 194/98 ed alla legge 211/92, il cui scopo specifico era proprio quello di favorire il risanamento ed il rilancio del settore attraverso il finanziamento di grandi progetti di investimento infrastrutturale. Il dettato normativo del 422/97 evidenzia l'obbligo, per tutti i livelli della filiera istituzionale, di considerare l'integrazione modale e tariffaria come una priorità di azione.

Il D.Lgs 422/97 ha avuto il grande pregio di non limitarsi solamente al trasferimento delle competenze in materia di TPL dallo Stato alle Regioni, bensì ha voluto affrontare gli aspetti fondamentali della riorganizzazione di tutto il sistema della mobilità su scala regionale. L'ottica è stata quella di dare priorità alla soddisfazione delle nuove esigenze di una domanda sempre più erratica e diversificata rispetto al passato, nonché garantire elevati livelli di intermodalità, accessibilità e qualità del sistema nel suo complesso.

Questo approccio sistemico costituisce la grande innovazione del provvedimento rispetto a tutta la produzione normativa precedente che, ovviamente, per la sua portata ha avuto un impatto dirompente sulle variabili strutturali del comparto e dei contesti competitivi locali, nonché sull'organizzazione e sulle strategie implicite ed esplicite delle aziende e degli enti regolatori. Il punto di partenza della riorganizzazione cercata dal provvedimento è rappresentato dalla scelta di individuare un unico soggetto regolatore che opera su un comparto unitario, nel quale sono aggregati tutti i modi di trasporto, esteso ad una dimensione territoriale ottimale quale quella regionale. E' stata completamente riorganizzata la filiera istituzionale delle competenze amministrative riservate allo Stato (grandi reti infrastrutturali, servizi di interesse nazionale, sicurezza e servizi internazionali, linee guida per la riduzione dell'inquinamento), tutta la potestà è stata trasferita alle Regioni che, a loro volta, sono chiamate a trasferire agli Enti Locali tutte quelle funzioni che non richiedono l'unitario indirizzo a livello regionale. Le nuove responsabilità di regolamentazione e di organizzazione sono riconducibili ai seguenti aspetti del disegno riformista di nuovo assetto del settore:

- programmazione;
- indirizzi di pianificazione dei trasporti;
- definizione dei servizi minimi.

Altro elemento di innovazione del provvedimento è la risolutezza e chiarezza con la quale si individua lo strumento principe per la gestione della relazione fra Enti Locali ed imprese di gestione nel Contratto di Servizio. Il D. Lgs. 422/97 prevede, infatti, che l'esercizio dei servizi di TPL sia regolato mediante Contratti di Servizio di durata non superiore di nove anni. I Contratti di Servizio assicurano la completa corrispondenza tra oneri per servizio e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari. Esplicitano le caratteristiche dei servizi offerti, il programma di esercizio, gli standard qualitativi minimi (età, manutenzione e comfort dei veicoli, regolarità delle corse e frequenze, ecc.). Tale strumento contribuisce sicuramente alla trasparenza degli impegni rispettivi delle parti, definendo il costo della mobilità in maniera precisa e preventiva, così come il corrispettivo da rendere e le relative modalità di pagamento. La norma li ha individuati anche con la caratteristica della certezza di bilancio e copertura finanziaria, prevedendo un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi che, in ogni caso, non doveva essere inferiore alla soglia del 35% per il 1° gennaio del 2000.

Ad oggi, la produzione legislativa non ha ovviato alle incertezze interpretative della soglia di copertura: il 35% deve essere assicurato per ogni linea o complessivamente per l'intero sistema su scala regionale?

Con il successivo **D.Lgs 400/99** lo schema di assetto regolatorio del sistema, impostato con il D.Lgs 422/97 è stato confermato e reso più stringente. Infatti, tale provvedimento:

- rafforza gli obiettivi di superamento degli assetti monopolistici,
- obbliga alla societizzazione entro il 31.12.2000,
- definisce tempi e procedure per la gestione del regime transitorio di passaggio alla concorrenza, fino al 31.12.2003,
- disciplina gli aspetti fondamentali delle gare, stabilendo che va seguita la normativa europea sugli appalti pubblici ed introducendo parametri di valutazione delle offerte che prevedono criteri di efficacia e sviluppo dei servizi affidati oltre che parametri di efficienza ed economicità.

Tale sistema avrebbe dovuto attuarsi e definirsi completamente entro e non oltre il 31.11.2003. Tuttavia, l'evoluzione normativa in materia di servizi pubblici locali, che si stava parallelamente sviluppando tra il 2003 ed il 2004, ha prodotto un ritardo nell'attuazione della riforma.

Con la legge Finanziaria per il 2002, **la legge 448/2001**, è stato approvato un'articolo (art. 35) di riforma ampia di tutta la materia dei servizi pubblici locali, modificando integralmente il testo dell'art. 113 del testo Unico degli Enti Locali, al fine di improntare le diverse discipline di settore ai principi affermati in sede europea. La finalità perseguita era quella di avviare profondi cambiamenti dell'assetto organizzativo e societario del comparto, in vista della sua apertura, sia pur differenziata da settore a settore, alla concorrenza. La prima considerazione da fare sull'impatto della norma sul processo di riforma del settore del TPL è che essa tendeva ad attenuare l'enfasi sul processo di liberalizzazione, focalizzando l'attenzione sui processi di privatizzazione e di concentrazione degli operatori presenti nei diversi segmenti di business. Accanto a tale spostamento dell'ottica, si è inserito come elemento cruciale del nuovo quadro regolatorio il principio dello scorporo della proprietà delle infrastrutture dall'attività di erogazione dei servizi. Il disegno normativo proposto è ampio e disciplina l'intero ciclo di produzione dei servizi pubblici locali, individuandone tre segmenti principali:

1. proprietà delle reti e degli impianti,
2. gestione delle reti e degli impianti,
3. gestione del servizio in senso stretto.

Altro elemento dirompente è stato l'introduzione del concetto di "rilevanza industriale" del servizio pubblico locale come criterio di raggruppamento delle tipologie di servizi in due grandi famiglie (rilevanti e non rilevanti), ciascuna regolata da una diversa disciplina. L'individuazione della famiglia di appartenenza fu demandata ad un successivo regolamento da emanarsi entro 6 mesi e mai pubblicato.

Tutto ciò accadeva in un quadro di riformato assetto costituzionale di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. A seguito dell'approvazione, nell'ottobre del 2001, della riforma del Titolo V della Costituzione era cambiato l'art. 117 della Costituzione. La materia del trasporto pubblico locale, prima riservata alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, da quel momento era attribuita alla competenza esclusiva delle Regioni.

Tale circostanza, indusse quattro Regioni ad adire la Corte Costituzionale avverso l'art. 35 della Finanziaria 2002, per presunta violazione delle regole sul riparto delle competenze.



La Corte Costituzionale si è pronunciata due anni dopo, nel mese di luglio 2004, confermando la validità delle norme statali in materia di servizi pubblici locali, in quanto norme a tutela della concorrenza e, come tali, rientranti nella competenza legislativa dello Stato.

Nel frattempo, con il decreto legge 269 del 2003, convertito nella **legge 326/2003** (art 14), il legislatore è ancora una volta intervenuto a modificare la disciplina dei servizi pubblici locali. In primo luogo, procede nella direzione della separazione tra soggetti proprietari e gestori delle infrastrutture e reti e soggetti erogatori dei servizi all'utenza. Il principio della proprietà pubblica delle infrastrutture era sancito in maniera così rigorosa da prevedere, qualora la proprietà delle stesse sia stata attribuita alle aziende speciali o società per azioni di proprietà degli Enti Locali, gestori dei servizi, l'obbligo di scorporo entro il 31.12.2002. Il principio dell'introduzione della concorrenza nel settore della gestione dei servizi viene ribadito, prevedendo le seguenti forme di affidamento:

- affidamento a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica,
- affidamento a società di capitale misto, per le quali il socio privato era stato scelto con procedura ad evidenza pubblica;
- affidamento a società di capitale interamente pubblico, a condizione che l'ente pubblico titolare del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la quota prevalente della sua attività a favore dell'ente proprietario che la controlla.

Rilevante è stata questa disposizione per il settore del TPL, poiché diversi enti hanno provveduto ad affidare "in house" i servizi.

A distanza di poco più di un anno, l'approvazione della legge delega in materia ambientale (dicembre 2004) ha poi riportato integralmente il settore del trasporto pubblico locale alla disciplina del D. Lgs 422/97, con conseguente applicazione della regola della gara quale unica modalità di affidamento dei servizi e con la scadenza del periodo transitorio al 31.12.2005.

Con la legge Finanziaria per il 2006, **legge 266/2005**, sono state ulteriori modifiche al D. Lgs 422/97. In particolare, il termine del periodo transitorio per l'espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi è stato prorogato al 31.12.2006. Il termine del 31.12.2006 vale come termine massimo di scadenza degli affidamenti fissato dalla normativa nazionale. Ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs 422/97, al prorogabilità degli affidamenti sino al 31.12.2006 è rimessa alle regioni. Per poter usufruire di detta proroga, quindi, occorrono specifici provvedimenti di legge regionale che recepiscano tale termine.

La legge finanziaria, aggiunge anche alcuni commi all'art. 18 del D.Lgs 422/97, finalizzati a consentire alle regioni di usufruire di una proroga degli affidamenti in essere sino ad un massimo di ulteriori due anni, al verificarsi di alcune condizioni. Tali condizioni sono state fissate nella cessione, entro il 31.12.2006, del 20% del capitale o del 20% del servizio gestito, ovvero, nella fusione tra almeno due società affidatarie di servizi di TPL sul territorio nazionale, operanti nella medesima regione o bacini operativi territorialmente contigui. Anche tale ulteriore proroga deve essere recepita e disposta dalle Regioni, nel rispetto delle disposizioni fissate dalla legge statale. Un successivo comma stabilisce, poi, che le società che usufruiscono di tale ulteriore proroga, per tutta la durata della proroga stessa, non possono partecipare a procedure ad evidenza pubblica attivate sul territorio nazionale.

Per gli affidatari "in house", si prevede, infine, che essi provvedano ad affidare entro il 31.12.2006 una quota di almeno il 20% dei servizi gestiti a soggetti privati o a società, purchè non partecipate dalle medesime regioni o dagli stessi enti locali affidatari dei servizi gestiti.

L'ultimo intervento legislativo è stato realizzato con il **Decreto Legge del 4 luglio 2006 n° 233 – Decreto Bersani** -. Il titolo primo mira ad implementare misure urgenti per :

- lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e della competitività,
- la tutela dei consumatori,
- la liberalizzazione di alcuni settori produttivi.

La ratio è quella di agire "per la concorrenza" al fine di garantire il pieno rispetto del trattato CE e l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione Europea, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore. Il settore del trasporto pubblico locale è interessato dalle disposizioni previste con gli articoli 12 e 13. Art. 12, disposizioni in materia di circolazione dei veicoli di trasporto comunale ed intercomunale. Art. 13, norme per la riduzione dei costi degli appalti pubblici regionali e locali a tutela della concorrenza. Con riferimento al primo degli

articoli citati, i comuni, al fine di tutelare il diritto alla mobilità dei cittadini e di promuovere un assetto maggiormente concorrenziale delle connesse attività economiche, possono prevedere che il trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico sia svolto anche da soggetti in possesso degli opportuni requisiti tecnico professionali.

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge si evidenziano le motivazioni dell'attribuzione di questa facoltà agli enti locali:

- a) la previsione di un diritto esclusivo di esercizio del TPL se, da un lato, garantisce i caratteri di universalità ed accessibilità, dall'altro, non garantisce di per sé il miglioramento della qualità del servizio, né una sua articolazione e flessibilità in corrispondenza della crescente diversificazione della domanda di mobilità;
- b) la presenza di ingenti immobilizzazioni strumentali all'esercizio, agendo come consistente barriera all'ingresso, ostacola l'attuazione del libero mercato che si caratterizza per offerte concorrenziali di più opzioni all'utenza. Di conseguenza, una fascia di domanda non soddisfatta adeguatamente propende per l'utilizzo del veicolo privato.

In tale contesto, è opportuno consentire ai comuni di limitare, secondo criteri di proporzionalità e sussidiarietà, l'ambito di esclusiva in materia. Pertanto, in aggiunta al servizio pubblico di linea, su tratte determinate, potranno operare imprenditori privati; prefissando autonomamente orari e tariffe, senza oneri di servizio pubblico e senza alcun sussidio.

Vale la pena, inoltre, segnalare come di recente il parlamento, in sede di revisione costituzionale, sia ancora una volta intervenuto per modificare il Titolo V della Costituzione e, quindi, ad esprimersi sul riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni. Modifica questa sulla quale è stato chiesto il referendum costituzionale che si terrà nella primavera del 2007 e che, certamente, non contribuisce a fare chiarezza sull'assetto normativo in cui si opera.

L'approccio seguito nella riforma della disciplina del TPL in Italia si presenta come perfettamente in linea con i principi di rispetto e valorizzazione della concorrenza affermati in sede europea, forse proprio per questo è stato adottato come modello per la progettazione della disciplina generale più ampia di tutti i servizi pubblici locali. La condizione di follower del TPL italiano rispetto ad altri sistemi europei, ha spinto indubbiamente il legislatore all'adozione di un progetto di riforma molto avanzato, che intendeva obbligare il settore ad una marcia forzata verso il mercato. Ciò nonostante, l'avvio del percorso di liberalizzazione è stato denso di difficoltà derivanti essenzialmente dalla mancanza di certezza e di chiarezza delle regole da adottare. La chiarezza e la certezza iniziali delle regole è stata, infatti, inquinata dalla parallela evoluzione della normativa sui servizi pubblici locali e dalla necessità di interventi normativi e giurisprudenziali successivi per riportare il settore al processo di liberalizzazione iniziato e più volte interrotto. Elementi, questi, che hanno prodotto non solo un ritardo nell'attuazione della riforma ma, anche e soprattutto, forte disomogeneità di comportamenti a livello locale, con rilevanti conseguenze in ordine alla tutela della concorrenza.

In questo contesto, la creazione di un mercato realmente contendibile, attraverso la competizione regolata, può costituire uno strumento utile per sollecitare una spinta verso l'economicità dei servizi. Appare, peraltro, importante evidenziare come il ritorno al sistema della concorrenza non sia scevro da problemi, la cui risoluzione appare quanto mai necessaria ed urgente, considerata l'imminenza della scadenza del 31.12.2006 per l'espletamento delle gare. A tal fine si ritiene indispensabile avere un assetto normativo certo, che possa costituire uno schema preciso all'interno del quale gli Enti Locali possono definire le proprie scelte di programmazione e le imprese possano elaborare le proprie strategie aziendali di consolidamento e sviluppo. A livello nazionale si dovrà, in particolare, evitare il susseguirsi di continui, frammentari e talora incoerenti, interventi legislativi come nel recente passato, nonché assicurare che l'intervento del legislatore statale sia rispettoso delle attribuzioni delle Regioni e degli Enti Locali in materia. Non solo la centralità del ruolo delle Regioni e degli Enti Locali nel settore del trasporto pubblico locale è riconosciuta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ma rappresenta una naturale conseguenza del principio di sussidiarietà, riconosciuto applicabile all'intero ambito dei servizi di interesse generale anche dai più recenti interventi degli Organi Comunitari.

## Sintesi delle principali esperienze regionali di apertura del mercato

Lo stato di attuazione della riforma del trasporto pubblico in Italia appare oggi molto diversificato, da territorio a territorio. Una buona parte d'Italia, infatti, per via dell'incertezza legislativa esistente e per via dell'assenza di condizioni necessarie per l'apertura del mercato, non ha ancora provveduto ad avviare le gare per l'affidamento dei servizi.

A fronte di Regioni che hanno già completato le procedure di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, ve ne sono altre nelle quali tali procedure sono in corso ed altre ancora che hanno provveduto ad effettuare affidamenti in house. La situazione, come appare evidente dall'analisi del quadro normativo in precedenza svolta, è destinata a cambiare ulteriormente. Ciò sia per le modifiche apportate al D.Lgs. 422/97 dall'ultima legge finanziaria (266/05), sia per l'imminente proposta di regolamento europeo in materia di trasporto pubblico locale.

In un sistema basato sulla regola della concorrenza assume importanza centrale, per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza e miglioramento della qualità, la corretta gestione da parte del committente pubblico delle procedure di gara ai cui esiti è rimessa la selezione del soggetto che gestirà la commessa.

Sotto questo aspetto, la riforma ha inteso assoggettare in modo generalizzato l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico alla disciplina degli appalti, che nel nostro ordinamento trova espressione in un complesso di disposizioni legislative di netta derivazione comunitaria

Le leggi regionali, nel dettare norme espresse vincolanti per gli enti committenti, hanno tendenzialmente fatto riferimento a tali normative ed in particolare a quella dettata dal d.lgs. 158/95 di recepimento della direttiva CEE n. 93/38 relativa ai c.d. "settori esclusi", tra i quali rientra quello del trasporto.

Riguardo alle procedure di aggiudicazione, utilizzando la tecnica del rinvio all'art. 12, comma 2, lett.b) del predetto d. lgs. 158/95, è stata prescelta nella maggioranza dei casi la c.d. procedura ristretta, corrispondente in sostanza alla licitazione privata già disciplinata dalle norme interne di contabilità pubblica.

In molti casi, è stato, poi, individuato già a livello legislativo quale criterio di selezione del contraente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa che consente, diversamente da quanto avverrebbe mediante il ricorso al criterio automatico del prezzo più basso, di dare rilievo a componenti della proposta contrattuale ulteriori rispetto alla mera convenienza economica.

In proposito, pare opportuno puntualizzare come l'alternativa fra il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e quello del prezzo più basso non sia influente rispetto agli obiettivi che l'amministrazione si propone di raggiungere ed alle prestazioni che, conseguentemente, intende acquistare dall'esterno. Infatti, il primo configura una scelta meglio rispondente all'ipotesi in cui si intenda commissionare al gestore anche la pianificazione di dettaglio del servizio, demandandogli le scelte tecniche atte ad influire su efficienza e qualità della prestazione. E' evidente, peraltro, che in tale contesto occorrerà con molta accuratezza predeterminare l'incidenza da attribuire alle singole componenti dell'offerta e da assumere a parametro oggettivo e trasparente di valutazione. Viceversa l'utilizzo del criterio del prezzo più basso presuppone l'analitica progettazione del servizio da parte del committente alle cui capacità di previsione, monitoraggio e controllo sarà nella sostanza integralmente rimesso il conseguimento pieno dell'obiettivo programmato.

Questa premessa, ci consente di introdurre una sintetica descrizione dei **principali modelli di gara** adottabili, pur se in letteratura ne sono individuati e descritti una pluralità. Le due opzioni fondamentali sono le seguenti:

gare limitate al management, realizzate essenzialmente in Francia, gare complete *gross cost o net cost*, sperimentate prevalentemente in Inghilterra e nei paesi del Nord Europa.

Lo schema sottostante presenta una sintesi dei principali vantaggi e svantaggi dei due modelli di gara per la collettività.

Tipologia	Vantaggi	Svantaggi
<b>Gross – cost</b>	<p>Semplicità nella formulazione della gara</p> <p>Esclude le criticità connesse al riparto degli introiti tariffari tra i diversi gestori (cfr. tariffazione integrata)</p> <p>Maggiore grado di apertura del mercato ai <i>new entrant</i></p> <p>La responsabilità delle politiche per la mobilità e tariffarie è esplicitamente assunta dalla P.A.</p>	<p>Il rischio commerciale è a carico della P.A.</p> <p>Non è incentivante per il gestore ad esempio rispetto alla qualità dei servizi resi</p>
<b>Net – cost</b>	<p>Incentiva il gestore ad adeguare l'offerta alla domanda in termini di servizi resi, qualità erogata e, talora, politiche tariffarie</p>	<p>Complessità della gara</p> <p>L'operatore scommette sia sui costi che sui ricavi. Il maggiore rischio si traduce sia in un minor numero di concorrenti che in minori ribassi rispetto alla base d'asta</p> <p>Asimmetrie informative (la principale riguarda utenza servita e dunque gli introiti)</p> <p>Premia gli <i>incumbent</i>, avvantaggiati nella conoscenza dei mercati locali</p> <p>Richiede di esplicitare ex-ante le responsabilità attribuite alla P.A. ed agli operatori in merito alle politiche per la mobilità e tariffarie, da cui possono dipendere le variazioni rispetto ai costi/ricavi dei servizi</p>

La selezione del modello economico della gara non può dunque prescindere dalla “stazione” di partenza (stato di fatto) e da quella di arrivo, definita dal percorso evolutivo caratterizzato dalla messa in gara dei servizi. In altri termini dai risultati, che la pubblica amministrazione intende conseguire con l'introduzione di procedure di competizione per il mercato per l'affidamento dei servizi.

L'esperienza internazionale dell'ultimo decennio permette di trarre alcuni suggerimenti in ordine alla necessità, almeno nella fase iniziale di apertura del mercato, di mettere in campo procedure tanto più semplificate quanto più si è in presenza di:

- **debolezza delle strutture della Pubblica Amministrazione:** limitate competenze tecniche, negoziali con gli operatori e di informazione, rispetto ai servizi erogati (domanda servita, efficienza/efficacia dei servizi); assenza di procedure di monitoraggio delle quantità/qualità dei servizi erogati;
- **mercati protetti,** in cui gli operatori (*incumbent*) hanno strutturato condizioni di sfruttamento della loro posizione di monopolio (bassa qualità dei servizi offerti, elevati costi per la collettività).

Gli elementi richiamati farebbero propendere per l'opzione apparentemente meno ambiziosa della gara di soli costi, ma in grado di fornire alla Pubblica Amministrazione le capacità di regolazione necessarie per innovare ed avviare il processo per l'affidamento dei servizi sulla base dei principi di competizione per il mercato.

Altro elemento teorico da puntualizzare, prima di entrare nel merito dell'esperienza italiana osservata, è quello della **tipologia di gara**. Si tende a far riferimento in modo indistinto alle procedure di gara nel comparto del trasporto pubblico locale, mentre è opportuno distinguere tra:

- a) gare per singole tratte,
- b) gare per l'intero bacino di traffico,

c) gare per sub-bacini di traffico.

La prima tipologia esprime la forma più spinta di concorrenza: l'area territoriale omogenea, che esprime un bisogno di mobilità, viene ripartita in singole tratte origine-destinazione reputando tale parcellizzazione idonea ad attrarre il maggior numero possibile di operatori. Questa tipologia si caratterizza per costi più elevati di organizzazione e gestione della procedura di affidamento e per la necessità di una forte capacità pianificatoria e di coordinamento della stazione appaltante.

La seconda tipologia prevede che l'Ente responsabile dell'affidamento mette a gara tutte le linee inserite all'interno del bacino di cui ha la responsabilità di regolazione. Si vuole, pertanto, individuare un unico soggetto che sia in grado di gestire l'intero bacino. Questa tipologia si caratterizza per la necessità di forti competenze nella predisposizione di capitolati complessi da parte della stazione appaltante e per la difficoltà di assicurare un nutrito numero di aspiranti gestori, data l'ampiezza dell'area da servire.

La terza tipologia, costituisce un mix delle precedenti, riassumendone vantaggi e svantaggi. La dimensione non eccessiva può stimolare efficacemente la concorrenza, d'altro canto l'omogeneità dell'area assicura la possibilità per i potenziali gestori di proporre un progetto di gara più completo, con opzioni migliorative di organizzazione e gestione del servizio.

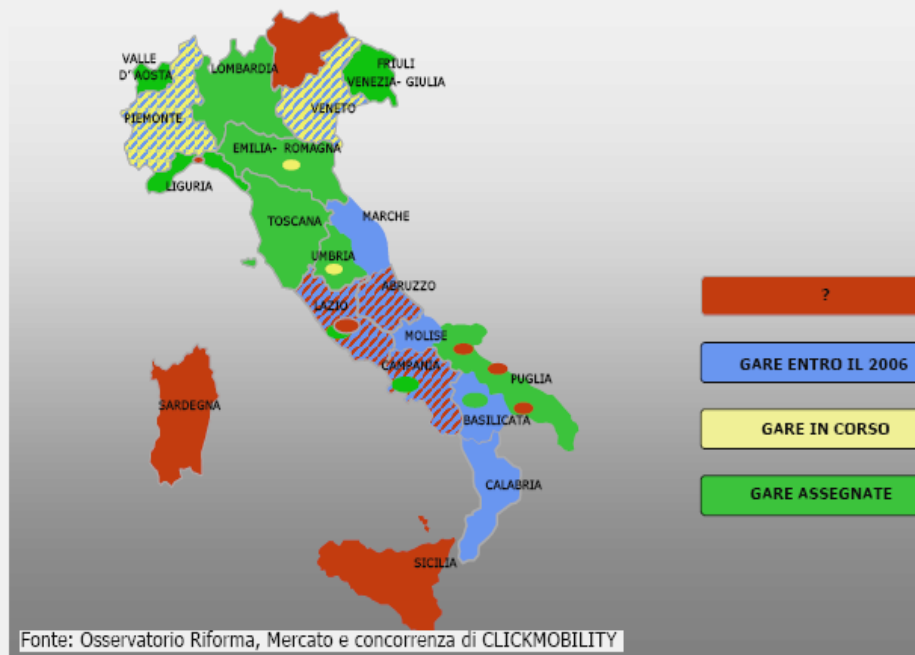
Da una prima analisi sullo stato di avanzamento delle gare svolte in Italia per l'affidamento dei servizi di TPL è emerso immediatamente un profondo divario tra le Regioni del Nord e le Regioni del Centro-Sud. Infatti, mentre le prime hanno quasi tutte pubblicato i bandi di gara e gran parte di esse ha concluso le procedure concorsuali stesse, le Regioni del Sud, nella maggioranza dei casi, sono ancora ben lontane dall'avvio di tale processo di liberalizzazione e di apertura del mercato.

Come evidenziato nella tabella successiva, la situazione degli affidamenti ad ottobre 2006 risulta ancora molto variegata: le Regioni del Nord, ad eccezione di Trentino Alto Adige e Piemonte, hanno affidato mediante procedura concorsuale la maggior parte dei servizi, a differenza invece delle Regioni del Centro-Sud, dove alcune non hanno ancora provveduto alla pubblicazione dei bandi di gara ed altre hanno affidato mediante gara una minima parte dei servizi.

La maggioranza ha optato per la procedura ristretta, come già anticipato in precedenza, per il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con diversa ponderazione degli elementi qualitativi ed economici, per impostazioni di tipo *net cost*. In controtendenza rispetto all'orientamento prevalente verso le gare *net cost*, nelle grandi aree metropolitane, come Roma e Milano, ci si è orientati per l'impostazione *gross cost*. Ciò essenzialmente per l'alta priorità assegnata alla politica della mobilità urbana ed alla necessaria distinzione tra rischi industriali, in capo al gestore, e rischi commerciali, strettamente dipendenti dalle misure di *governance* della mobilità (corsie preferenziali, telematica, sistema tariffario) in capo alle Agenzie. Quasi tutti i bandi sanciscono l'obbligo dell'assunzione del personale non dirigente dell'impresa uscente, prevedono il subentro nella titolarità del materiale rotabile, consentono la formazione di A.associazioni Temporanee di Impresa per la partecipazione alle gare.

Nella figura che segue una visione di sintesi dello stato di attuazione delle procedure in ciascuna regione italiana, con previsione al 31.12.2006

## LA SITUAZIONE DELLE GARE



Le esperienze italiane di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale cumulate in questi ultimi sette anni, la prima procedura fu posta in essere dalla Regione Toscana nel 1998 (prima ancora che fosse emanato il D.Lgs 400/99), confermano i concessionari storici uscenti *incumbent*. Tale risultato, emergente nella maggioranza degli esperimenti realizzati, è stato determinato anche da una serie di scelte di impostazione della gara da parte della stazione appaltante, nonché da circostanze storiche del contesto. In particolare si evidenziano 3 aspetti risultanti maggiormente ricorrenti e considerati più critici ai fini della realizzazione di una concreta contendibilità dei mercati oggetto della procedura:

1. la scelta di una gara net cost – gare flessibili, progettuali -, che tende a favorire gli operatori esistenti, essendo il rischio di impresa riferito sia ai costi che ai ricavi la conoscenza del mercato locale ha consentito all'incumbent di calibrare l'offerta economica, minimizzando il relativo rischio;
2. le asimmetrie informative tra i concorrenti, che giocano un ruolo determinante nella predisposizione di un buon progetto di servizio;
3. l'assenza di informazioni ex ante sulla remuneratività dei servizi, che, oltre ad alimentare ulteriormente le asimmetrie informative esistenti, innalza il grado di rischio legato ad errate valutazioni prospettive degli introiti sia per la pubblica amministrazione che per il gestore aggiudicatario.

I gestori storici detengono informazioni sul servizio estremamente vantaggiose per proporre offerte interessanti. Essi conoscono sia le esigenze degli enti locali sia degli utenti, posseggono dati per costruire serie storiche necessarie per l'elaborazione di modelli che possono spiegare l'evoluzione futura della domanda. Le procedure espletate hanno visto concorrere essenzialmente gli *incumbent* contro Associazioni temporanee di imprese di composizione mista, pubblica-privata. Le aziende diverse dagli *incumbent* sono caratterizzate da una struttura produttiva limitata e rappresentano soggetti di piccole e medie dimensioni (tranne rarissime realtà come S.I.T.A. S.p.A.), che hanno per lo più esperienze nei servizi di trasporto a livello regionale e provinciale. Per ovviare alla scarsità di informazioni relative al mercato da conquistare e

per raggiungere dimensioni tali per avere i numeri e le competenze necessarie a garantire un servizio su vasta area, lo strumento maggiormente utilizzato è stato quello dell'Associazione temporanea di Impresa. Uno strumento flessibile e limitato nel tempo che non necessita di particolari formalità, che consente il coinvolgimento di più imprese, ciascuna detentrica di capacità specifiche per ogni aspetto dell'erogazione del servizio, e che permette di suddividere il rischio imprenditoriale tra i diversi partecipanti.

La tabella riassume i principali risultati conseguiti con le procedure

Regione	Ripartizione Territoriale	Tot. Vett.-Km annue affidate	Vett.-Km affidate/vett. - Km esistenti	Valore medio annuo affidato €	Contributo medio per vettura-KM €
Valle d'Aosta	6 bacini regionali	6.545.500	100%	12.109.175	1,85
Liguria	Province, eventuali bacini provinciali	23.962.702	78%	29.752.908	1,77
Friuli Venezia Giulia	4 bacini regionali	41.596.000	100%	83.010.000	1,99
Lombardia	Province e Comuni in eventuali lotti	146.664.290	53%	11.703.161	1,61
Veneto	Comuni	252.000	0,19%	375.000	1,49
Toscana	Province in eventuali lotti	120.965.842	103%	21.154.558	1,68
Emilia Romagna	Province tramite Agenzie	102.863.014	103%	24.483.523	1,82
Umbria	Province in eventuali lotti	30.274.724	n.d.	24.703.048	1,64
Campania	Provincia	2.490.642	1,75%	4.952.789	1,99
Lazio	Lotti	22.500.000	n.d.	45.070.000	1,96
Puglia	Regione e Province	47.161.923	n.d.	12.153.243	1,79
Basilicata	Comune	1.900.000	n.d.	5.200.300	2,74
<b>Media Italia</b>		<b>45.598.053</b>		<b>22.888950</b>	<b>1,86</b>

Il giudizio di sintesi esprimibile non è positivo. Le gare si sono rilevate, nella maggioranza dei casi, scarsamente efficaci. Il numero dei concorrenti è stato quasi sempre molto basso, i vincitori sono stati quasi sempre gli *incumbent*, talvolta alleati con altri operatori. Laddove nuovi entranti hanno vinto, il ricorso immediato al TAR da parte degli Enti Locali o degli operatori battuti ha portato alla sospensione o all'annullamento della procedura. La scarsa competizione si riflette sui ribassi in sede di gara e sui conseguenti risparmi degli Enti locali banditori che, quasi ovunque, sono stati di entità assai modesti. L'unica nota positiva è che la tendenza degli aggiudicatari ad aggregarsi in associazioni o consorzi più o meno temporanei è sicuramente un buon segnale, visto il nanismo e l'enorme frammentazione di cui soffre il settore a livello nazionale.

## Implicazioni strategiche, organizzative e gestionali

L'avvio della riforma in Italia è stato sostanzialmente dovuto al verificarsi di due forze esterne al sistema che hanno impresso energicamente l'esigenza di rinnovamento: l'attività legislativa comunitaria di liberalizzazione di interi settori tradizionalmente caratterizzati da un regime di riserva legale (*utilities*) e, fattore probabilmente scatenante, il processo di risanamento della finanza pubblica che, agli inizi degli anni '90, ha avuto una fortissima accelerazione. Il sistema non aveva ancora autonomamente razionalizzato la fase di profonda crisi attraversata, alcuni anni sono andati persi prima che, pienamente consapevoli, si avviasse il processo di riassetto strategico-operativo basato su:

- superamento degli assetti monopolistici,
- razionalizzazione della spesa pubblica,
- miglioramento della qualità del servizio,
- salvaguardia ambientale.

Creare le condizioni affinché la competizione possa svolgersi a reale vantaggio dei consumatori non significa, però, limitarsi a fissare delle norme, significa piuttosto creare un percorso condiviso, all'interno del quale tutti gli attori coinvolti (Stato, Regioni, Enti Locali, Aziende, cittadini) siano messi nelle condizioni di poter svolgere al meglio le funzioni che un mercato liberalizzato richiede. L'assetto desiderato per il mercato del Trasporto Pubblico Locale presuppone, infatti, lo sviluppo coerente e contemporaneo di una pluralità di soggetti che sono chiamati ad operare in modo diverso rispetto al passato: una pluralità di acquirenti, di offerenti ed una figura del "Regolatore".

**Gli Enti Locali sono essenzialmente i nuovi acquirenti di servizi** di trasporto pubblico locale, anche se il loro ruolo è più ampio e notevolmente complesso. Da una parte, infatti, il *local policy maker* si trova ad affrontare la crescita della complessità e della poliedricità della struttura dei bisogni dei cittadini su cui ha giurisdizione e deve dare una risposta "ordinata". Egli deve, cioè, organizzare una domanda pubblica locale. Dall'altra parte, il *local policy maker* si trova a dover tradurre la sua organizzazione della domanda in differenti risposte in termini di erogazione dei servizi da parte del sistema delle imprese coinvolte. Come organizzare l'offerta?

Fino al decennio scorso è prevalsa la logica della diffidenza verso il mercato, con la diffusione di imprese pubbliche verticalmente integrate, operanti in regime legale di monopolio e soggette al diretto controllo continuo del *policy maker* di riferimento. Risultava, così, priva di soluzioni di continuità la relazione fra organizzazione della domanda, regolazione dell'offerta e proprietà dell'erogazione. Oggi la normativa comunitaria e l'evidenza dei sistemi di mobilità dei principali paesi europei afferma come prevalente la logica del ricorso alla scelta del contraente attraverso formule "aperte", che inducono una nuova concorrenzialità a livello locale.

L'adozione di tipologie gestionali regolate dal diritto civile appare necessaria allo scopo di sancire definitivamente il superamento del tradizionale approccio organicistico. La scelta dell'impresa pubblica verticalmente integrata per la produzione ed erogazione dei servizi pubblici. Il perno del processo è costituito dal passaggio dalla logica del "comando" a quella del "contratto", attraverso il Contratto di Servizio. Il Contratto di Servizio ha sancito definitivamente l'affermazione del ruolo contrattuale dell'Ente Locale quale parte contrattuale che domanda un servizio ad un'altra parte contrattuale selezionata che dovrà espletare quanto pattuito nella relazione contrattuale stipulata. Le relazioni, quindi, non sono più "verticali" tra domanda pubblica ed offerta, bensì, "orizzontali" fra due parti contrattuali. Per le imprese di trasporto il contratto di servizio costituisce una positiva innovazione nella regolazione della produzione dei servizi pubblici. Con tale strumento, infatti, l'impresa si sottrae ad un rapporto dirigistico ed autoritativo, che in passato la poneva in una posizione negoziale subalterna rispetto all'istituzione locale committente, e si pone con essa su di un piano di parità. L'adozione del contratto di servizio nella definizione dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e le imprese assicura il definitivo riconoscimento della dignità del soggetto imprenditoriale ad operare anche in contesti di servizio pubblico, valorizzando le sue naturali vocazioni alla ricerca dell'efficienza produttiva e della qualità dei servizi. La portata innovativa del Contratto di Servizio non deve essere interpretata solo con riferimento alla "rivoluzione relazionale" determinata, bensì tenendo ben presente che è attraverso tale strumento che si definisce il profilo di rischio imprenditoriale del business e le possibili allocazioni dello stesso presso i soggetti protagonisti dello scambio produttivo. Ritornando al nuovo ruolo prioritario per gli Enti Locali, quello di acquirente di



servizi, esso è stato profondamente sottovalutato da Province e Comuni in merito alle nuove logiche di impostazione e di azione che impone. Tali Enti, infatti, per assolverlo al meglio, devono dotarsi di nuove conoscenze, di strutture operative e di strumenti attraverso i quali ridare significato e consistenza alla funzione di programmazione e controllo propria dei *policy maker*; devono dimostrare di possedere buone capacità nel predisporre i bandi di gara ed i contratti di servizio, nell'individuare l'offerta più conveniente; devono, non solo introdurre meccanismi e procedure di spesa agili, ma anche saper individuare ed attivare risorse aggiuntive. Si tratta di un profondo cambiamento culturale, che passa attraverso lo svolgimento di attività (programmazione, regolazione, selezione dei concorrenti, controllo, coordinamento con altri livelli istituzionali) che risultano storicamente estranei all'Ente Locale. A queste difficoltà si aggiunge poi il problema delle risorse. Il processo di riforma ha trasferito a Regioni ed Enti Locali la responsabilità finanziaria, ma non sempre il trasferimento delle competenze è andato di pari passo con il trasferimento delle risorse necessarie al funzionamento dei servizi.

**Anche dal lato degli offerenti**, il nuovo assetto del mercato sta obbligando a profonde trasformazioni, sia culturali che operative, determinanti al punto tale da essere interpretate come una sostanziale ridefinizione del modello di business adottato. Le imprese di trasporto pubblico locale stanno modificando radicalmente la propria funzione obiettivo. In passato, infatti, le funzioni obiettivo si presentavano come estremamente variegata e caratterizzate dal perseguimento esplicito di finalità di carattere sociale-redistributivo; nel nuovo contesto, invece, l'obiettivo della massimizzazione dei profitti, o meglio della copertura dei costi operativi con i ricavi di esercizio, è diventato prioritario. Il processo di cambiamento strategico-organizzativo posto in essere dalla maggioranza degli operatori può essere ricondotto essenzialmente a due priorità di azione:

- la crescita dimensionale
- l'incremento della qualità dei servizi offerti.

Con riferimento alla prima priorità di azione, le dimensioni delle aziende che storicamente gestivano i servizi di trasporto non risultano più appropriate ad una realtà in divenire che richiede, invece, capacità finanziarie di una certa entità. Il fatto poi che alle gare partecipino gruppi stranieri ben più organizzati, sta comportando un processo di riorganizzazione che ha alla base il superamento del legame univoco con il territorio di provenienza e lo sviluppo di accordi commerciali (partnership, consorzi, associazioni temporanee di impresa, fusioni, ecc.) con altre aziende del settore. La leva strategica della crescita dimensionale può essere meglio compresa se si riflette su due circostanze caratterizzanti il business del TPL:

1. la possibilità di conseguire o accrescere il vantaggio competitivo attraverso azioni di ridisegno o di riprogettazione del servizio sono assolutamente limitate;
2. l'approvvigionamento dei fattori della produzione incide notevolmente sul costo del servizio, la maggiore dimensione assicura un incremento di potere contrattuale molto rilevante.

Dal punto di vista territoriale, nell'ultimo quinquennio, sono state soprattutto le aziende del nord-est (75%) ad aver dato luogo ad accordi, seguite da quelle del centro (54%) e del nord ovest (38%). Sono in particolar modo i gruppi francesi che, dopo un'attenta analisi del mercato italiano, hanno cominciato a costruire accordi ed intese con operatori italiani di tutte le dimensioni.

Con riferimento alla seconda priorità di azione, la forte spinta al miglioramento della qualità dei servizi è generata in primo luogo dagli utenti che si profilano come interlocutori sempre più esigenti e dalle motivazioni più diversificate. Il secondo elemento che spiega tale priorità di azione è stato sicuramente l'avvio del processo di liberalizzazione che, determinando una maggiore pressione concorrenziale, individua nella qualità della prestazione erogata una variabile cruciale per la selezione degli operatori. I contenuti minimi del Contratto di Servizio individuato dalla riforma normativa impongono all'attenzione dell'impresa sia la qualità erogata che la qualità percepita; aspetti fino a questo momento mai presidiati, che stanno imponendo la riorganizzazione delle attività nella logica del presidio dei processi primari. Gli operatori si stanno progressivamente convincendo che la politica della qualità supporta, in primo luogo, l'incremento della redditività, che garantisce un significativo vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti; in secondo luogo, la creazione di condizioni potenzialmente durevoli di efficacia, elemento di indubbio valore in un contesto che tende a diventare sempre più concorrenziale.

**Terzo soggetto di questo nuovo mercato è il "Regolatore"**, al quale spetta la definizione di obiettivi chiari e compartecipati, che rappresentino il punto di riferimento sia per gli Enti Locali acquirenti sia per le

imprese afferenti. In una fase caratterizzata da scarsità di risorse, gli obiettivi della riforma come, ad esempio, riduzione dei costi e miglioramento della qualità del servizio, possono risultare estremamente conflittuali tra loro. Il “Regolatore”, inoltre, si deve adoperare, da un lato, per favorire la diffusione delle informazioni inerenti la domanda di mobilità, in modo da superare quelle asimmetrie informative che rappresentano una barriera all’entrata dei “*new comer*” e, dall’altro, per assicurare la correttezza dei procedimenti di gara, nell’ottica di ridurre al minimo i contenziosi. Riconoscere la centralità e l’indipendenza del soggetto “Regolatore” significa affrontare definitivamente il tema della *governance* del sistema, un dei principali punti deboli del disegno di riforma italiana. Per la riorganizzazione del sistema di governo della mobilità, l’Ente Pubblico, eventuale azionista del gestore pubblico monopolista, può scegliere fra due differenti opzioni strategiche:

- opzione di politica industriale
- opzione di politica della mobilità.

Ciascuna di queste due opzioni strategiche ha impatti diversi sul sistema della mobilità nel suo complesso, sul sistema delle relazioni, sugli assetti proprietari e patrimoniali delle imprese operanti in quel contesto territoriale. L’opzione di politica industriale mira essenzialmente al consolidamento di un vero e proprio gruppo industriale, con adeguate dimensioni patrimoniali e finanziarie, che punta ad un soddisfacente posizionamento competitivo nel nuovo mercato europeo del TPL. In questo caso l’ente pubblico ha come priorità la costituzione di una compagine azionaria adeguata alla missione del gruppo e portatrice di interessi non sempre allineati. L’opzione di politica della mobilità, invece, considera prioritario concentrare gli sforzi e le risorse disponibili sull’organizzazione ottimale della funzione di regolazione, attribuita per legge e non più delegabile a soggetti imprenditoriali con missioni di business anche se di proprietà pubblica. Poiché la funzione di pianificazione e regolazione del sistema è stata storicamente demandata alle aziende pubbliche di gestione, l’opzione di politica della mobilità comporta solitamente la disarticolazione dell’azienda monopolistica pubblica. Il suo presidio organizzativo di pianificazione e regolazione viene trasferita come cellula primaria in un soggetto di nuova costituzione dedicato all’assolvimento della funzione pubblica di regolazione; la restante parte, invece, è riorganizzata in uno o più soggetti imprenditoriali dedicati esclusivamente alla produzione di servizi primari ed accessori/complementari al trasporto pubblico locale. Da quanto detto emerge una considerazione importante: le scelte sul nuovo assetto istituzionale da parte degli Enti Locali, basate essenzialmente sull’interpretazione più o meno rigorosa di uno dei principi fondamentali della riforma in tutta Europa (separazioni più o meno definitiva fra la funzione di regolazione del sistema e la funzione di produzione dei servizi), sono causa primaria di un determinato evolversi del contesto competitivo. E’ ovvio, infatti, che laddove l’interpretazione della separazione fra le funzioni è più rigorosa è presumibile attendersi *mission* fortemente incentrate sulla produzione dei servizi. In tutti i principali paesi Europei, si pensi alla Francia, alla Germania o alla Spagna, le funzioni di regia sono affidate ad entità di regolazione *ad hoc* (Autorità o Agenzie) che hanno come bacini territoriali di riferimento non i singoli municipi ma entità sovra-ordinate riconducibili almeno a macro regioni. Questo modello esprime il tentativo di coniugare il rafforzamento delle nuove funzioni pubbliche assegnate dalla riforma, con l’introduzione di meccanismi concorrenziali che richiedono gestioni imprenditoriali dei servizi. La delega storica dell’esercizio delle responsabilità di pianificazione/regolazione alle aziende di gestione è ormai giudicata anacronistica rispetto alle nuove esigenze di regolazione dettate dall’introduzione della concorrenza e, quindi, di una molteplicità di operatori e viene rifiuta da quegli Enti Pubblici consapevoli del nuovo ruolo che sono chiamati a svolgere in un settore così strategico per la qualità e vivibilità dei propri territori.

*Parte seconda*  
*Il trasporto locale come servizio pubblico essenziale ed*  
*oggetto primario della prestazione contrattuale*

## Servizio pubblico e servizio pubblico locale nella legislazione italiana

Il servizio pubblico può essere definito come quell'attività amministrativa svolta dalla Pubblica Amministrazione per il soddisfacimento immediato e diretto di interessi di una collettività.

Gli aspetti distintivi di tale attività sono riassumibili nei seguenti:

- non esprime poteri autoritativi dell'Amministrazione;
- l'attività materiale è esercitata nei confronti di una collettività indeterminata secondo criteri di doverosità, universalità ed accessibilità;
- il suo esercizio presuppone un'organizzazione complessa che sempre più diffusamente assume dimensioni imprenditoriali.

Ad oggi, una definizione legislativa generale di servizio pubblico che valga per l'intero ordinamento giuridico, e in particolare per il diritto amministrativo, manca. La nozione in questione è stata essenzialmente il frutto dell'opera interpretativa di dottrina e giurisprudenza, che hanno elaborato concezioni teoriche differenziate in relazione al quadro normativo e istituzionale di riferimento.

Storicamente, la nozione di servizio pubblico diventa un problema di carattere giuridico con l'inizio di questo secolo, in corrispondenza dei processi di nazionalizzazione e municipalizzazione di attività che fino a quel momento erano state svolte dai soggetti privati in forma di impresa. Il fenomeno della municipalizzazione, intesa come esigenza ed espressione dello Stato moderno di intervenire nella sfera dell'impresa privata, stante la necessità di soddisfare attraverso i pubblici servizi i bisogni collettivi, affonda le sue radici nel cd. *socialismo municipale* e si afferma come manifestazione dell'autonomia comunale che vuole gestiti i servizi pubblici di maggior rilievo economico sociale attraverso attività di natura economica, ma sottratte all'economia di mercato. La prima disciplina emanata fu la legge 29 marzo 1903 (legge Giolitti), così come poi riformata dal T.U. del 15 ottobre 1925. Da tali norme emergeva l'idea del servizio come attività esercitata direttamente dal soggetto pubblico, in virtù di uno "*specifico atto di assunzione secondo modalità indicate dalla legge*": gestito essenzialmente nelle forme dirette dell'azienda speciale e della gestione in economia o attraverso la forma della concessione. Per alcuni specifici servizi (trasporti urbani, trasporti funebri, mattatoi) veniva, poi, riconosciuto uno specifico diritto di privativa intesa come la specifica possibilità per il Comune di escludere le imprese private dalla gestione di tali servizi (nel senso che la gestione dei servizi da parte dei privati sarebbe potuta avvenire soltanto previa "concessione" dell'Amministrazione interessata). L'impianto normativo dell'epoca trae origine dalla **teoria soggettiva** del servizio pubblico, sviluppata agli inizi del XX secolo in corrispondenza dei processi di nazionalizzazione e municipalizzazione dei servizi pubblici. Essa si concentrava sull'aspetto soggettivo dell'imputazione del servizio all'Amministrazione, individuando l'elemento qualificante della nozione di servizio pubblico nell'assunzione e gestione, da parte di un pubblico potere, di una determinata attività. Pertanto, secondo questa corrente di pensiero, per servizio pubblico deve essere inteso l'esercizio (diretto ed indiretto) da parte di un soggetto pubblico, di un'attività imprenditoriale offerta in modo indifferenziato alla collettività. Tale impostazione è indebolita dalla realtà delle situazioni, nella quale si riscontrano, da un lato, le attività d'impresa che l'Amministrazione pone in essere nei settori più vari ma che spesso non hanno alcuna connessione con le finalità proprie dei servizi pubblici, e, dall'altro, le attività che hanno caratteristiche materiali perfettamente simili ai servizi pubblici ma che sono gestite da privati e non da un'Amministrazione.

Con l'evolversi del ruolo della Pubblica Amministrazione e per effetto anche del progredire sociale ed economico delle comunità di riferimento, si è andata affermando una nuova linea di pensiero:

la **teoria oggettiva** del servizio pubblico. Essa, a differenza della prima, ricomprende nel concetto di servizio le attività in base alla loro rispondenza ad una pubblica utilità ed un pubblico interesse, a prescindere dalla natura (pubblica o privata) del soggetto che pone in essere la stessa. In questo senso sembra potersi individuare nel servizio pubblico l'attività che si riferisce ai fini assunti dallo Stato e dagli enti locali territoriali come propri, in quanto rispondenti ad esigenze di pubblica utilità. Secondo l'interpretazione più accreditata, tale concezione sembra trovare conferma anche nella Carta costituzionale, che ha chiarito come esistano attività qualificabili oggettivamente come servizi pubblici essenziali e che proprio in ragione della loro natura possono essere riservate o trasferite allo Stato o ad enti pubblici. Dal combinato disposto degli artt. 41 e 43 della Costituzione Italiana emergerebbe poi che per servizio

pubblico deve intendersi, indipendentemente dal soggetto che la pone in essere, ogni attività economica, pubblica o privata, sottoposta ai programmi e ai controlli ritenuti dalla legge opportuni per indirizzarla e coordinarla a fini sociali. Ciò che rileva è dunque l'attività e la sua attitudine a soddisfare un interesse di carattere generale, indipendentemente dalla natura pubblica o meno del soggetto titolare della stessa. Tale impostazione, che ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, sembra essere stata accolta anche dal moderno *legislatore* che, in sede penale ha qualificato come incaricato di pubblico servizio anche il soggetto estraneo all'amministrazione (ad esempio il concessionario) e nella legge di riforma delle autonomie ha definito servizio pubblico locale *“la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”*.

Nell'orientamento recente, l'aspetto soggettivo è stato individuato non tanto nel momento della gestione, che come detto può essere affidata anche a privati, quanto nel dato finalistico che caratterizza i servizi pubblici. Il servizio pubblico va così definito come attività che l'ente assume e considera propria nell'ambito dei compiti istituzionali, perché connessa all'esigenza di sviluppo della collettività, potendo, nel successivo momento della gestione, essere svolta da un soggetto terzo sulla base di uno specifico atto di affidamento da parte dell'Amministrazione.

In conclusione, tale approccio ritiene che il rilievo soggettivo del servizio pubblico non derivi dalla natura del gestore, ma dalla necessaria presenza della seguenti circostanze:

- imputabilità o titolarità del servizio alla PA che ha istituito il servizio o alla quale lo stesso è stato assegnato dal legislatore;
- finalità alle quali il servizio risponde perché riferito alle esigenze della collettività;
- presenza di un'organizzazione del servizio in grado di assicurare determinate modalità di gestione.

Con riferimento agli enti territoriali, nell'ambito del concetto generale di servizio pubblico, è individuabile quello di **servizio pubblico locale**.

L'art. 112 del Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L. - D.Lgs: 267/00) stabilisce che *«Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali»*.

La nozione di servizio pubblico è ampia, comprendendo non solo le attività imprenditoriali, portatrici di utilità in favore dell'utenza, ma anche attività non imprenditoriali dirette a promuovere lo sviluppo economico e sociale di una comunità locale.

L'art. 112 del T.U.E.L. definisce in maniera residuale il servizio pubblico locale, evitando ogni catalogazione o elencazione tassativa. I servizi pubblici vengono definiti dalla combinazione di elementi oggettivi e finalistici. Il soddisfacimento di uno specifico bisogno della propria comunità diviene il momento centrale della scelta dell'ente locale di erogare un determinato servizio pubblico. L'Ente Locale deve, pertanto, effettuare una preventiva valutazione degli interessi presenti sul proprio territorio, verificando le condizioni di sussistenza per l'assunzione del servizio. Viene dunque lasciata all'ente locale la più ampia discrezionalità nell'attribuzione della qualifica di "servizio pubblico" a determinate prestazioni in relazione al contesto storico e ambientale. I settori d'intervento sono individuati in base agli obiettivi che l'Ente Locale ravvisa nello sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Sul piano operativo l'istituzione e l'organizzazione di un nuovo servizio pubblico è rimessa alla deliberazione del consiglio comunale con le modalità ed il quorum fissati dallo statuto dell'ente locale in oggetto. Quest'ultimo, tuttavia, nell'esercizio della propria discrezionalità relativa all'istituzione di un nuovo servizio pubblico, deve tener conto anche della compatibilità dei costi del servizio con le risorse finanziarie disponibili e dell'eventuale previsione normativa di un obbligo di istituire alcuni servizi obbligatori ed indispensabili.

Volendo sintetizzare gli elementi salienti elaborati dalla normativa vigente per la qualificazione delle attività come servizi pubblici locali, essi risultano essere i 4 seguenti:

- 1 imputabilità all'ente locale del servizio;
- 2 oggetto del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla
- 3 comunità locale;
- 4 scopo consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

Fondamentale è il rapporto che intercorre tra l'individuazione del servizio e la sua organizzazione. Secondo parte della dottrina si è in presenza di un servizio pubblico locale ogni qualvolta le attività economiche assunte siano la necessaria risultante di un procedimento normativamente disciplinato, avente per finalità quella di garantire i cittadini attraverso modalità di gestione tipizzate, volte a perseguire un interesse pubblico che non può essere garantito dall'impresa privata.

Ciò che caratterizza il servizio sotto il profilo oggettivo non è solo il carattere imprenditoriale della gestione, ma anche il soddisfacimento di bisogni di carattere sociale, senza finalità imprenditoriale, ritenuti meritevoli di tutela dalla collettività. Ne consegue che il concetto in esame per sua natura relativo e modificabile a seconda dei singoli contesti e dei livelli di maturità delle comunità locali. Esiste uno stretto collegamento tra il concetto di servizio pubblico e le competenze assegnate ai comuni ed alle province; pertanto, per individuare le attività che possono rientrare in tale categoria, occorre riferirsi alla individuazione delle funzioni e dei compiti attribuiti agli enti locali, nel quadro del principio di sussidiarietà.

Altro aspetto cruciale della disciplina dei servizi pubblici è quello della gestione, sul quale notevole è stata l'influenza della disciplina comunitaria. Il principio della sussidiarietà, inteso nelle sue due accezioni verticale ed orizzontale, contribuisce a chiarire i perimetri dell'azione dell'ente pubblico nel nuovo scenario europeo. Applicando il principio della sussidiarietà verticale, ben espresso nell'art. 4 della Carta Europea delle Autonomie locali e recepito all'art 4 della legge Bassanini (59/97), si può affermare che *nei settori organici individuati* (servizi sociali, assetto e utilizzazione del territorio, sviluppo economico) al Comune è attribuita una competenza amministrativa *generale e residuale* nel senso che tutto ciò che la legge non assegna ad altri soggetti è funzione esclusiva del Comune che rappresenta l'istituzione più vicina al cittadino, mentre in altri settori, non individuati, l'ente locale conserva un potere di autoassunzione che trova i propri limiti, nella *popolazione, nel territorio e nell'adeguato svolgimento a livello comunale*. Il principio della sussidiarietà orizzontale, invece, è stato recepito dall'art. 3 comma 5 del T.U.E.L.: I Comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà", ma ... "svolgono le loro funzioni anche attraverso *le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*". In altri termini, secondo una logica opposta a quella che sottende le origini della pubblica funzione e del pubblico servizio, nel sistema vigente gli obiettivi della pubblica amministrazione possono essere efficacemente perseguiti anche senza intervenire direttamente sul mercato, attraverso lo svolgimento di un'azione regolatrice che renda l'esercizio dell'impresa privata compatibile con gli interessi della collettività. Ne consegue, dunque, che a fronte del normale esplicarsi delle regole di mercato, l'Ente Locale deve intervenire soltanto laddove l'autonomia privata non consenta di soddisfare "adeguatamente" gli interessi della collettività e gli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire.

In tale nuova ottica, in cui pubblico e privato appaiono complementari, più che antagonisti, l'assunzione e la gestione di un servizio da parte dell'Ente Locale non può pertanto giustificarsi soltanto con il perseguimento di finalità di interesse generale, ma deve piuttosto trovare il suo fondamento in un giudizio di inadeguatezza del mercato e delle regole della libera concorrenza a fornire una determinata prestazione con le caratteristiche richieste dall'Amministrazione. Più precisamente, l'Ente Locale dovrà provvedere a organizzare il servizio, solo nel caso in cui lo svolgimento dello stesso in regime di concorrenza non garantisca la regolarità, la continuità, l'accessibilità, l'economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di uguaglianza.

## Il Trasporto Pubblico Locale

Secondo il D.Lgs. n.422 del 1997 “*sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale*”.

Il servizio di trasporto pubblico locale soddisfa le esigenze di mobilità espresse su percorrenze brevi che possono al massimo raggiungere un bacino regionale. Le imprese che operano in tale settore non sono omogenee dovendo considerare le differenze che derivano dalla tipologia di attività svolta o dal *mix* delle gestioni.

In primo luogo vanno distinti il trasporto urbano e quello extraurbano. Il primo, svolto entro i confini di un comune, si caratterizza per la presenza di una rete abbastanza circoscritta. Inoltre, dal momento che mediamente il tragitto del passeggero è breve, i veicoli sono costruiti in modo da lasciare più spazio per i posti in piedi garantendo una superiore capacità di carico. Le tariffe sono uniche per tutto l'ambito urbano e per lo più indipendenti dalla lunghezza del percorso. Il trasporto extraurbano opera su una rete più estesa e deve rispondere ad una domanda particolarmente concentrata in alcune fasce orarie. La frequenza delle corse è inferiore rispetto al trasporto urbano e sono offerti più posti a sedere perché il percorso è più lungo. Le tariffe sono differenziate in base alla lunghezza del tragitto.

Questa distinzione si riflette anche nella tipologia di veicolo utilizzato, che comprende: i tram, gli autobus, le metropolitane, le funicolari ed i treni, questi ultimi nel caso delle ferrovie **che** svolgono un servizio extraurbano.

Le modalità di prestazione del servizio di trasporto differiscono sotto molti punti di vista. Solo per citarne alcuni: i tram e gli autobus hanno una capienza di gran lunga inferiore rispetto ai convogli della metropolitana; la velocità commerciale delle metropolitane è nettamente superiore rispetto a quella media del trasporto di superficie che risente delle condizioni di traffico cittadino; nel contempo la realizzazione, la manutenzione o l'ampliamento della rete metropolitana richiede un impegno finanziario molto più elevato rispetto ad una linea di superficie. Per quanto concerne il trasporto di superficie, vi sono notevoli differenze tra quello su gomma, che garantisce una maggiore flessibilità nella definizione delle linee e nell'utilizzo dei mezzi, rispetto a quello su rotaia, maggiormente legato alle infrastrutture disponibili e per questo caratterizzato da una maggiore rigidità gestionale

La Costituzione Italiana<sup>1</sup> stabilisce che è compito delle Regioni emanare norme legislative per ciò che riguarda tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità di interesse regionale, navigazione e porti lacuali; inoltre nell'art.118 è affermato il principio secondo il quale lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

Le prime norme che, in accordo con i predetti articoli della Carta Costituzionale, delegano alle Regioni parte delle funzioni amministrative relative ai servizi di Trasporto Pubblico Locale risalgono agli anni 70 ma è necessario giungere alla seconda metà degli anni 90 per avere una profonda trasformazione del settore.

La Legge 59/97, nota anche come “*Legge Bassanini*”, all'art. 4, come successivamente modificato dall'art.7 della Legge 127/97 (Legge Bassanini bis):

- delega alle Regioni i compiti di programmazione e amministrazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale;
- attribuisce alle stesse il compito di definire, d'intesa con gli Enti Locali, il livello dei *servizi minimi* qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, con costi a carico dei bilanci regionali”;
- definisce le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto urbano ed extraurbano ed introduce regole di concorrenzialità nel periodo di affidamento dei servizi;

---

<sup>1</sup> Art. 117

- prevede che le Regioni e gli Enti Locali regolino l'esercizio dei servizi mediante *contratti di servizio pubblico* che abbiano caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e che garantiscano, entro il 1° gennaio 2000, il conseguimento di un rapporto pari a 0,35 tra costi operativi e ricavi da traffico;
- definisce le modalità di subentro delle Regioni, entro il 1 gennaio 2000, al contratto di servizio pubblico tra Stato e "Ferrovie dello Stato S.p.A." per servizi di interesse regionale e locale.

Il D. Lgs. 422/97, in attuazione della Legge n.59/97, individua le funzioni e i compiti che sono conferiti alle Regioni ed agli Enti Locali in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati e fissa, altresì, i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale<sup>2</sup>.

La norma ha avuto il grande pregio di non limitarsi semplicemente al trasferimento delle competenze in materia di TPL dallo Stato alle Regioni, bensì ha voluto affrontare gli aspetti fondamentali della riorganizzazione di tutto il sistema della mobilità su scala regionale, nell'ottica di dare priorità alla soddisfazione delle nuove esigenze di una domanda sempre più erratica e diversificata rispetto al passato, nonché garantire livelli elevati di intermodalità, accessibilità e qualità del sistema nel suo complesso.

Il punto di partenza della riorganizzazione è la scelta di assegnare alle Regioni la qualifica di unico soggetto regolatore, che opera su un comparto unitario, nel quale sono aggregati tutti i modi di trasporto, e su una dimensione territoriale quale quella regionale considerata ottimale ai fini dell'efficienza/efficacia del sistema.

Le responsabilità di regolamentazione ed organizzazione assegnate, così come già evidenziato in precedenza, sono riconducibili alle attività di programmazione, indirizzi di pianificazione dei trasporti, definizione dei servizi minimi.

Con riferimento alla responsabilità di programmazione attribuita, essa consiste, in primo luogo, nella redazione dei Piani Regionali dei Trasporti e nel loro periodico aggiornamento in considerazione della programmazione posta in essere dagli enti locali; in secondo luogo, nell'approvazione di programmi triennali per la regolamentazione dei servizi di TPL, stabilendo i criteri e gli standard di definizione e ripartizione territoriale dei servizi minimi. I Piani Regionali dei Trasporti, ai sensi del dettato legislativo e delle linee guida delle autorità tecniche statali, si devono configurare come "progetti di sistema" finalizzati alla realizzazione della massima integrazione modale e sostenibile fra i sistemi, garantendo:

- a. l'accessibilità per le persone e le merci all'interno del territorio regionale, pur
  - i. con livelli di servizio differenziati a seconda delle caratteristiche di rilevanza socio economica delle diverse aree;
- b. il contenimento dei costi di mobilità individuale e collettiva;
- c. la riduzione progressiva dei livelli di inquinamento;
- d. un contributo di rilievo all'attuazione dei piani di riassetto urbanistico, territoriale, economico e sociale;
- e. la protezione del patrimonio storico, archeologico ed architettonico.

La definizione ed individuazione dei servizi minimi con i Programmi Triennali ha rappresentato per le regioni una nuova competenza amministrativa i cui impatti vanno ben al di là delle tematiche della pianificazione, incidendo fortemente sulla regolazione del sistema di gestione dei servizi. La nozione di servizio minimo dovrebbe corrispondere a quel livello di servizio che una comunità intende rendere universalmente ed effettivamente accessibile, a condizioni tariffarie di norma non di mercato, ad ogni suo membro in forza della sua sola appartenenza ad essa. Pertanto, in estrema sintesi, con la potestà amministrativa di determinazione dei servizi minimi le Regioni hanno conquistato definitivamente la facoltà di stabilire la quantità e gli standard dei servizi ritenuti necessari al soddisfacimento dei bisogni essenziali di mobilità dei propri cittadini. Gli Enti Locali hanno la possibilità di mettere in esercizio servizi aggiuntivi rispetto a quelli minimi, ma il loro costo è a carico del bilancio degli enti stessi<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> art. 1 comma 1

<sup>3</sup> D.Lgs 422/97, art. 16 comma 3



## L'interpretazione e la disciplina comunitaria

Il progressivo consolidarsi dell'Unione Europea, la sua crescente ed incisiva capacità di controllare ed incidere sulle dinamiche legislative, organizzative ed operative, dei diversi stati membri, rende opportuno e doverosa un'analisi allargata che evidenzi l'interpretazione e la disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici e di trasporto pubblico locale. La ragione primaria di quest'ampliamento di orizzonte sta nel fatto che l'Ente Locale, in quanto Stato, è tenuto al pieno rispetto degli obblighi comunitari, dei quali può essere ad esso direttamente contestata l'eventuale inadempienza.

Per comprendere l'impostazione europea, occorre evidenziarne i due principali elementi distintivi:

1. la nozione di servizio,
2. il rapporto fra concorrenza e controllo pubblico delle attività.

La disciplina comunitaria non riconosce la fattispecie del servizio pubblico, o a rilevanza pubblica. Individua solo la fattispecie generica di servizio, così come definito all'art. 60 del Trattato CEE: *"l'attività economica fornita in modo imprenditoriale nel settore dell'artigianato, del commercio, delle libere professioni, dietro il pagamento di una retribuzione che trae fondamento da un negozio giuridico bilaterale in forma scritta"*. Da questa definizione si deduce che non ci sono prerogative in termini di forme organizzativa utilizzata per la loro gestione, possono essere prestate sia in regime di monopolio che di concorrenza. Tuttavia, è il Trattato stesso che riconosce la possibilità di derogare al regime di libera concorrenza, in presenza di specifiche finalità di interesse generale attribuite ai servizi. L'attuazione di obiettivi di interesse generale, *mission* del servizio, rendono legittima l'attribuzione di diritti e prerogative speciali, in grado di influenzare le condizioni di prestazione dei servizi stessi. Tali attività sono qualificate come *"servizi di interesse economico generale"*, a cui recentemente la Commissione ha riconosciuto un ruolo essenziale per il progresso della competitività europea.

La deroga al regime della concorrenza è giustificata solo per le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale e quando tale deroga sia indispensabile ad assicurare il funzionamento del servizio ed il perseguimento delle sue finalità. Sulla specificità della missione, è importante evidenziare che l'ordinamento comunitario assume un atteggiamento di non ingerenza sui contenuti delle missioni affidate a tali servizi, lascia le amministrazioni locali la libertà di individuare gli obiettivi da assicurare alla comunità territoriale di riferimento e, quindi implicitamente, la libertà di definire il pubblico servizio.

Al fine, comunque, di garantire il libero mercato, di più recente elaborazione è la fattispecie del *servizio universale*: quel livello minimo di prestazione che deve essere garantita a tutti i cittadini, in qualsiasi parte del territorio ed a tariffe possibili. Questo concetto deve essere interpretato come una sorta di limite di tolleranza alle deroghe della concorrenza, che i singoli stati membri hanno introdotto a garanzia di una specifica missione di servizio pubblico.

Con riferimento al servizio di trasporto pubblico locale, la disciplina comunitaria di settore è dettata essenzialmente nei seguenti documenti:

- i Regolamenti in tema di servizi pubblici: Reg. CEE 1191/69 e 1893/91,
- il Green Paper della Commissione Europa Citizens'Network (1995).

I Regolamenti comunitari stabiliscono il principio dell'autonomia commerciale delle imprese e la contrattualizzazione del rapporto tra Pubblica Amministrazione ed impresa di trasporto. In particolare è il Reg. CEE 1893/91, di modifica del precedente, che ha introdotto il concetto di "contratto di servizio pubblico". In tale documento di Contratto di Servizio viene definito come il contratto concluso tra le autorità competenti di uno Stato membro ed un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti. Si compone di una serie di elementi essenziali, fra i quali: le caratteristiche del servizio, il prezzo delle prestazioni, la disciplina delle revisioni contrattuali, le sanzioni per l'inadempimento, ecc.

Il *Green Paper* si pone come strumento di definizione delle politiche e misure volte a promuovere l'utilizzo dei servizi di trasporto collettivo, migliorarne l'efficacia (accessibilità e qualità dei servizi) e l'efficienza. Sul tema della regolamentazione, tale documento, raccomanda l'opzione di competizione per il mercato (o competizione regolata/pianificata), ponendosi in una posizione intermedia rispetto ai due modelli estremi della regolamentazione dei servizi, presente in Inghilterra, e dei mercati chiusi, ancora dominante in gran parte dei paesi UE.

A parte i Regolamenti citati in precedenza ed il Trattato CEE, nell'ordinamento comunitario non esiste una norma che disciplini le modalità di accesso al mercato del trasporto pubblico. Allo scopo di colmare tale lacuna, nel luglio del 2000, la Commissione ha elaborato una proposta di regolamento in materia di servizi di trasporto pubblico locale, finalizzata proprio ad assicurare l'affidamento trasparente e non discriminatorio dei contratti di servizio pubblico. Sul processo di elaborazione della versione definitiva, presentata ufficialmente il luglio 2005, ha notevolmente inciso la pronuncia della Corte di Giustizia sul caso Altmark ed il dibattito che si era nel frattempo alimentato sul *Libro Bianco sui Servizi di Interesse Generale*, nel frattempo pubblicato.

Rispetto alla prima versione, invece, restano fermi i principi ispiratori dell'intervento comunitario:

- innalzare la qualità e l'efficacia dei servizi offerti, migliorando il rapporto costo/qualità;
- garantire la formazione di un mercato comune anche nel comparto del trasporto pubblico;
- armonizzare gli aspetti fondamentali delle procedure di aggiudicazione dei servizi negli stati membri;
- promuovere la certezza del diritto con riguardo agli obblighi ed ai diritti degli operatori e delle autorità di regolazione, in relazione all'erogazione dei sussidi ed alla determinazione dei diritti esclusivi nel settore dei trasporti.

La versione definitiva della proposta di regolamento europeo prevede schematicamente quanto segue:

<b>Ambito di applicazione</b>	Il regolamento si applica all'esercizio dei servizi nazionali ed internazionali di trasporto pubblico di passeggeri su strada e per ferrovia e ad altri modi di trasporto ferroviario. Non trova applicazione per i servizi di navigazione interna
<b>Contratto di Servizio</b>	I Contratti di Servizio devono definire in modo chiaro e trasparente gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore è chiamato ad effettuare. Conseguentemente e correlativamente vanno definiti i parametri in base ai quali calcolare le relative compensazioni. Regola generale (art. 4) è che le compensazioni assicurate, complessivamente, non possono superare l'importo necessario per coprire l'effetto netto sui costi e ricavi originati dall'assolvimento degli obblighi, tenendo conto dei relativi ricavi e di un ipotesi di profitto ragionevole
<b>Durata del Contratto di Servizio</b>	10 anni per la gomma, 15 anni per il ferro e 15 anni per i servizi integrati in cui il ferro rappresenti almeno il 50% del valore. E' possibile prorogare per un tempo pari alla metà delle durate originarie, al fine di consentire l'ammortamento di cespiti di entità significativa conferiti dall'operatore.
<b>Compensazioni di servizio pubblico</b>	Tutte le compensazioni devono rispettare la regola generale (art. 4). Quelle previste da contratti assegnati direttamente (affidamenti in house ed aggiudicazioni dirette di cui all'art.5) devono rispettare, inoltre, quanto segue: <ul style="list-style-type: none"> <li>- non può eccedere l'importo corrispondente l'effetto finanziario netto risultante dalle somme dell'incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore;</li> <li>- occorre tener conto, nel calcolo dell'effetto finanziario, delle conseguenze che l'osservanza dell'obbligo di servizio pubblico esercita sulla domanda,</li> <li>- conformità ai principi contabili vigenti,</li> <li>- obbligo contabilità separata per evitare sovvenzioni incrociate tra servizi compensati come obbligo di servizio pubblico ed altri servizi,</li> <li>- definizione di un profitto ragionevole,</li> <li>- stimolo ad una gestione efficace e produzione di servizi di qualità sufficiente.</li> </ul>
<b>Affidamento dei servizi</b>	Fermi restando gli obblighi derivanti dalle direttive europee sugli appalti qualora i contratti per la fornitura di servizi di trasporto con autobus e tram non assumano la forma di contratti di concessione, l'art.5 prevede quanto segue: <ul style="list-style-type: none"> <li>- a meno di divieti della legislazione nazionale, le autorità competenti possono fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridico distinto, purché quest'ultimo sia soggetto ad un controllo analogo a quello che l'autorità esercita sui propri servizi (affidamento in house). Il regolamento detta anche alcuni criteri per verificare l'esistenza di tale controlli, nonché per definire le condizioni ed i limiti di questa modalità di gestione;</li> </ul>

	<p>- in caso di affidamento ad operatore terzo, diverso da un operatore interno, i contratti devono essere aggiudicati mediante una procedura di gara equa, aperta a tutti gli operatori e non discriminatoria. E' prevista la possibilità di procedere, dopo la presentazione delle offerte ed un'eventuale preselezione, ad una successiva fase di negoziazione;</p> <p>- a meno di divieti della legislazione nazionale, le autorità competenti hanno la facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizi per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto quali metropolitane e tram. La durata di tali contratti non può essere superiore a 10 anni.</p>
<b>Contratti sotto soglia e situazioni di emergenza</b>	<p>Le autorità competenti possono decidere di affidare direttamente i contratti di diritto pubblico:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) di valore medio annuo inferiore ad un milione di euro o che sviluppino percorrenze inferiori ai 300.000 km ( ameno di divieti nazionali),</li> <li>b) quando vi siano situazioni di emergenza per interruzione di servizio o in caso di grave pericolo di interruzione del servizio e per il periodo necessario ad organizzare una gara</li> </ol>
<b>Pubblicità ed obbligo di motivazione</b>	<p>Le autorità competenti devono pubblicare annualmente una relazione aggregata sugli obblighi di servizio pubblico di competenza, sugli operatori di servizio pubblico prescelti, e sulle compensazioni ed i diritti esclusivi ad essi conferiti. Almeno un anno prima l'inizio della procedura di gara o un anno prima dell'aggiudicazione diretta del contratto, occorre pubblicare sulla GUCE una serie di informazioni sul Contratto di Servizio. In caso di aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, è prevista la pubblicazione di una serie di informazioni entro un anno dall'aggiudicazione. Su richiesta di un operatore che ha presentato un'offerta alternativa relativa ad un contratto di servizio pubblico in aggiudicazione diretta, le autorità competenti devono precisare debitamente le ragioni del rifiuto.</p>
<b>Periodo transitorio e reciprocità</b>	<p>L'aggiudicazione dei contratti deve avvenire conformemente al regolamento entro 8 anni. Sono previste tempistiche differenti in funzione della tipologia di affidamento ed al periodo in cui è stato fatto. Nella seconda metà dei periodi transitori, le autorità competenti hanno la facoltà di escludere da una gara pubblica gli operatori che non possono fornire la prova che il valore dei servizi per i quali beneficiano di un diritto esclusivo e di una compensazione conformemente al presente regolamento rappresentano almeno la metà del valore di tutti i servizi per i quali beneficiano di un diritto esclusivo e di relative compensazioni.</p>

*Parte terza*  
*La politica della qualità: fondamento del processo di  
riforma e potenziale componente attiva della relazione  
contrattuale*

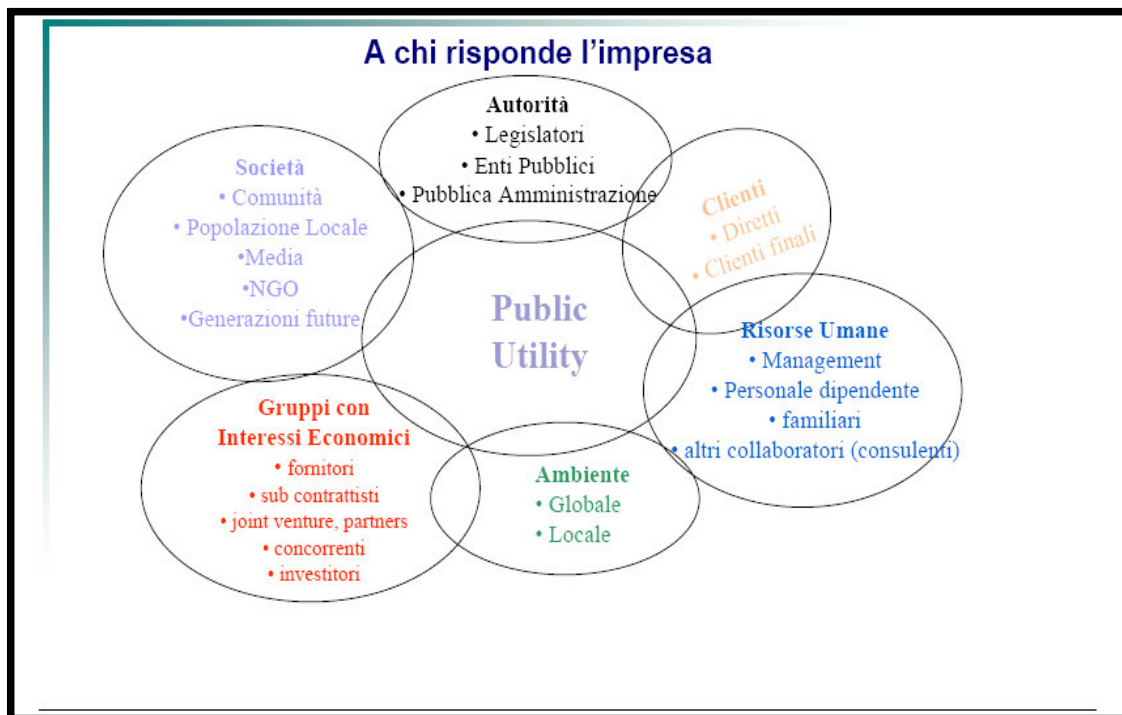
## Definizioni, principi di riferimento e strumenti

Le imprese di servizi si caratterizzano essenzialmente per l'interazione con il cliente che, nella soddisfazione del suo specifico bisogno, entra inevitabilmente in contatto con la "fabbrica del servizio". Questa peculiarità del processo produttivo, fa sì che il giudizio sulla qualità della prestazione sia determinato più dalle modalità di fornitura che dalle caratteristiche oggettive della stessa. Il collegamento *funzionale* della qualità del servizio ai supporti umani e tecnici predisposti per la sua produzione/erogazione ha, pertanto, determinato la concentrazione del dibattito accademico non tanto sugli aspetti tecnici definitivi di un servizio di qualità, quanto piuttosto sugli aspetti gestionali e manageriali, capaci di assicurare la migliore qualità possibile.

Fatta questa premessa, si può affermare che l'approccio interpretativo al tema della qualità che meglio si presta per i servizi è quello *basato sull'utente*: *la qualità come il grado con cui uno specifico prodotto/servizio soddisfa le esigenze di un determinato consumatore. In altri termini, la sua idoneità all'uso.* La scelta diffusa di ricorrere a questo approccio interpretativo fa sì che quando si discute di qualità dei servizi pubblici l'attenzione si concentri essenzialmente sul concetto di efficacia o, più precisamente, di efficacia esterna o sociale.

Sono gli anni novanta quelli che hanno espresso per primi un chiaro ed inequivocabile richiamo alla qualità nei servizi pubblici locali. Si cominciano a diffondere i primi manifesti di orientamento dell'opinione pubblica e della legislazione in questo senso: la Carta del Cittadino in Gran Bretagna, la Carta dei Servizi Pubblici in Francia, La Carta dell'Amministrazione Pubblica in Spagna. In quei documenti, per la prima volta si sottolineava chiaramente l'esistenza di un diritto del cittadino ad una prestazione di qualità, tutelato dal potere centrale e soprattutto riconosciuto ed accettato esplicitamente dal gestore del servizio. Si comincia ad affermare come elemento distintivo e qualificante di una società la piena consapevolezza che l'attività produttiva/di erogazione dei servizi pubblici locali è giustificata solo se il cittadino fruisce del servizio con soddisfazione. Nello stesso decennio si è assistito alla trasformazione delle aziende "municipalizzate"- create dagli enti pubblici al fine di ottimizzare la gestione tecnica di determinate attività- in "imprese", ossia in soggetti il cui obiettivo principale è rappresentato dalla creazione di valore attraverso la messa a frutto delle proprie competenze, dei propri assets e vantaggi competitivi. Con questa nuova veste, l'impatto dello sviluppo dimensionale, tecnologico e manageriale, delle imprese di pubblici servizi sulle potenzialità di crescita socio-economica del territorio di riferimento e sulle dinamiche di relazione fra i diversi stakeholders è stato percepito come sempre più rilevante ed evidente. Ormai esse sono considerate variabili critiche per lo sviluppo e, in quanto tali, sono chiamate con le loro performance a contribuire al recupero del divario esistente tra le diverse aree geografiche, offrendo un miglioramento dei fattori basilari della competitività e qualità globale dei sistemi locali. A questo cambiamento di identità si aggiunge la circostanza che con il processo di riforma si è anche andato definendo un nuovo ruolo per gli enti locali soci: da gestori del servizio attraverso la municipalizzata a garanti delle attività svolte dall'impresa. In questo nuovo contesto operativo e relazionale, la qualità può rappresentare una funzione strategica per il processo di sviluppo delle imprese di pubblici servizi e, contestualmente, del territorio di riferimento.

Nel processo di maturazione strategica di un'impresa, la teoria manageriale classifica l'orientamento alla qualità come una fase evolutiva dell'orientamento al mercato. Dove per orientamento al mercato ed alla clientela si intende un'impostazione strategica concentrata sulla qualità del prodotto/servizio e sull'interrelazione impresa-mercato, senza alcun allargamento di orizzonte alla definizione, verifica e misurazione delle esternalità generate dalle proprie performance su tutto il contesto di riferimento. L'orientamento alla qualità, invece, è un'impostazione strategica diversa, che tende essenzialmente ad assicurare all'operato dell'impresa un adeguato grado di sostenibilità economica, sociale ed ambientale. La sostenibilità economica va intesa come la capacità di effettuare scelte societarie e gestionali che aumentino il valore dell'impresa non solo nel breve periodo, ma che siano in grado di garantire la continuità aziendale nel lungo periodo attraverso l'applicazione di un avanzato modello di *corporate governance*. La sostenibilità sociale, invece, va intesa come la capacità di promuovere una condotta etica negli affari e temperare le aspettative legittime dei diversi interlocutori nel rispetto di comuni valori condivisi. La sostenibilità ambientale, infine, come la capacità di minimizzare gli impatti ambientali diretti ed indiretti del proprio processo produttivo, al fine di preservare l'ambiente a beneficio delle future generazioni.



Per le imprese di servizi pubblici locali si può affermare con un buon grado di approssimazione che la peculiarità delle attività svolte e degli azionisti di riferimento, unita agli avvenimenti ed ai cambiamenti culturali descritti in precedenza, ha fatto sì che la fase dell'orientamento al mercato in senso stretto fosse quasi completamente bypassata: dall'orientamento al prodotto/servizio si è progressivamente e direttamente approdati all'orientamento alla qualità.

In Italia, tutta la normativa di riforma dei diversi comparti di servizi pubblici locali, sin dalla sua prima generazione, evidenzia una forte attenzione al tema della qualità, in quanto strettamente coerente con la stessa funzione ad essi assegnata, così come descritta dall'art. 112 co. 1 del D.Lgs. 267/2000: "...attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali." La costante evoluzione delle politiche della qualità nel settore dei servizi pubblici locali, in quest'ultimo decennio, è stata sostenuta oltre che dai processi di liberalizzazione dei relativi mercati anche dal progressivo sforzo normativo di:

- precisazione dei suoi obiettivi,
- rafforzamento degli strumenti attraverso i quali la stessa può essere perseguita.

Con riferimento agli strumenti, il primo momento rilevante di tale impegno è quello dell'emanazione della cosiddetta Direttiva Ciampi del 1994, con la quale sono state introdotte le Carte dei Servizi. Il provvedimento si articola in tre parti (i principi fondamentali, gli strumenti, la tutela) e si chiude con l'impegno del Governo ad adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai principi contenuti nella direttiva stessa. La prima parte definisce i principi fondamentali, alcuni di essi di matrice costituzionale, che devono informare l'erogazione dei servizi pubblici. Essi sono individuati nei seguenti:

- eguaglianza dei diritti degli utenti, senza alcuna forma di discriminazione,
- imparzialità dei soggetti erogatori,
- continuità dell'erogazione del servizio,
- diritto di scelta tra più soggetti erogatori da attribuire, ove possibile, all'utente,
- partecipazione degli utenti alla prestazione del servizio, anche tramite il diritto di accesso,
- efficienza,

- efficacia.

La seconda parte illustra gli strumenti per rendere concreti ed operanti i principi enunciati. Si tratta, in particolare, degli standard di qualità e quantità del servizio, della semplificazione delle procedure, delle informazioni agli utenti sulle modalità con le quali il servizio viene reso, delle modalità di gestione del rapporto con gli utenti, della valutazione degli standard e del diritto di rimborso dell'utente. La terza parte del provvedimento, invece, si concentra sulla tutela degli utenti e, quindi, sui meccanismi disponibili per assicurare la corretta applicazione delle Carte dei Servizi.

Successivamente, con lo scopo di far acquisire alla Direttiva quella consistenza giuridica di cui fino a quel momento risultava priva, il legislatore ha emanato l'art. 2 del decreto legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, nella legge 11 luglio 1995, n. 273, articolo poi, come si dirà in seguito, abrogato. L'articolo, oltre a rappresentare la seconda fonte normativa di carattere generale emanata in materia, ha sancito l'obbligo, per tutti i soggetti erogatori di servizi, di adottare le relative Carte dei Servizi, redatte in conformità oltre che alla Direttiva Ciampi, ai principi indicati da appositi schemi generali di riferimento, che sarebbero stati emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Gli schemi sarebbero stati predisposti, d'intesa con le Amministrazioni interessate, dal Dipartimento della Funzione Pubblica per i settori successivamente individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tale impianto normativo (direttiva e schemi) è stato, poi, ulteriormente arricchito, con l'entrata in vigore di ulteriori disposizioni normative, contenute nella legge 14 novembre 1995, n. 481, che hanno istituito le Autorità di Regolazione dei servizi di pubblica utilità, competenti per l'energia elettrica, per il gas e le telecomunicazioni. Successivamente, le ultime disposizioni normative di carattere generale sono quelle riportate nell'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e l'art. 112 del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267, che sanciscono l'applicazione ai servizi pubblici locali delle disposizioni contenute nel citato art. 11. Quest'ultima norma, anche in ragione dell'abrogazione in essa stabilita dell'art. 2 della legge 11 luglio 1995, n. 273, rappresenta attualmente, insieme ai principi contenuti nella direttiva 27 gennaio 1994, la disciplina di riferimento in tema di Carte dei Servizi e, ancor prima, in tema di qualità dei servizi pubblici.

La disposizione si apre, infatti, affermando che i servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano, da un lato, la tutela dei cittadini e degli utenti, dall'altro, la loro partecipazione, nelle forme anche associative riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.

Rispetto a questi ultimi, la norma, pur facendo salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati per alcuni servizi pubblici ad Autorità indipendenti, contiene il superamento del precedente sistema imperniato, come si è detto, sull'adozione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica degli schemi generali di riferimento, cui si doveva uniformare il contenuto delle Carte dei Servizi.

Attualmente, tali schemi sono sostituiti dall'adozione di Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, aggiornabili annualmente, con cui si stabilisce:

- casi e modalità di adozione delle carte dei servizi,
- criteri di misurazione della qualità dei servizi,
- condizioni di tutela degli utenti,
- casi e alle modalità di indennizzo automatico e forfetario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità,
- modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità siano essi generali, oppure specifici.

Per il settore del trasporto pubblico locale, lo schema generale di riferimento è stato approvato con DPCM del 30 dicembre 1998 "*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici nel settore dei trasporti*".

Dall'esame del quadro normativo di riferimento, emerge una rappresentazione delle Carte dei Servizi come *strumento per la regolamentazione dei rapporti tra gli esercenti i pubblici servizi ed i loro utenti, adottato con atto unilaterale, sulla base di un preciso obbligo legislativo, da parte del soggetto gestore del servizio pubblico*. In particolare, con tale strumento il soggetto esercente assume una serie di impegni giuridicamente rilevanti nei confronti degli utenti, ai quali è data la possibilità di pretendere il rispetto di tali impegni e di ottenere, nei casi in cui siano violati, un indennizzo. Tali impegni, che paiono configurarsi alla stregua di vere e proprie obbligazioni giuridiche, anche se assunti non già con un atto negoziale bilaterale, sembrano però porsi, almeno alla luce delle norme attualmente vigenti, come il frutto di una negoziazione con gli utenti del servizio stesso.

Il loro contenuto, infatti, in linea con lo spirito che aveva animato l'adozione della direttiva del 1994, deve essere determinato insieme agli utenti del servizio, i quali, secondo il citato comma 1 dell'art. 11 del d.lgs n. 286/1999, sono messi nella condizione di poter partecipare alla valutazione e definizione degli standard qualitativi e quantitativi, che, poi, costituiscono il nucleo centrale delle Carte stesse.

Come risposta alle sollecitazioni normative, si è assistito al diffondersi di una prima generazione di Carte dei Servizi. Questa prima interpretazione è stata sicuramente importante, in quanto ha costituito un primo elemento di introduzione di una politica per la qualità ed un primo strumento di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Esse, tuttavia, non costituivano il frutto di un nuovo orientamento strategico basato su una stretta relazione di interdipendenza del processo produttivo rispetto alle attese ed ai bisogni dei cittadini-clienti. Pertanto, la focalizzazione sulla comunicazione ha determinato per le stesse degli evidenti limiti di autoreferenzialità. Altro effetto negativo connesso è rappresentato dallo scarso coordinamento tra la singola Carta dei Servizi e gli indirizzi di sviluppo/evoluzione della stessa azienda, nonché del più ampio settore di riferimento, che ne ha prodotto una generalizzata incoerenza. A questi limiti strategici se ne sono aggiunti almeno altri tre di forte impatto sulla rilevanza concreta ed operativa dello strumento:

- la confusione tra standard e diritti: gli standard generali e specifici individuati nella Carta rappresentano obiettivi di qualità di cui i soggetti erogatori assicurano il rispetto. Il primato della cultura giuridica in Italia ha determinato un giudizio diffuso di assimilazione degli stessi alle garanzie previste dalla legge 241/90 sui procedimenti amministrativi, per cui gli standard sono stati interpretati erroneamente come diritti degli utenti.

- la scarsa diffusione a tutti i livelli della cultura della qualità.

- la generalizzata assenza della pratica della valutazione e dell'aggiornamento periodico degli standard: due condizioni essenziali per dare sostanza e dinamismo al rapporto contrattuale che si instaura tra l'azienda erogatrice ed il cittadino cliente.

Con l'avanzare del processo di riforma, si è incominciato a discutere sull'utilità di questo strumento ai fini del miglioramento della qualità dei servizi in un sistema di mercato, all'interno del quale tali obiettivi dovrebbero essere assicurati dai meccanismi della concorrenza. Il giudizio più accreditato e diffuso è quello che riconosce alle carte dei servizi ancora una rilevante utilità, nella misura e per il periodo in cui il mercato non è in grado di tutelare sufficientemente alcuni interessi sociali (es. accessibilità o universalità del servizio) giuridicamente tutelati. Soprattutto nelle ipotesi di concorrenza *"per il mercato"* e non *"nel mercato"* - in cui le imprese competono periodicamente tra loro per avere la concessione esclusiva di prestare un determinato servizio per uno specifico territorio - è ritenuto opportuno che il gestore si doti di una Carta dei Servizi a garanzia delle prestazioni promesse.

Il consolidamento del giudizio positivo, o meglio, di opportunità di conservazione delle Carte dei Servizi, nonostante i risultati piuttosto modesti della prima sperimentazione, non è stato fine a se stesso. La progressiva acquisizione di consapevolezza sui limiti di questa strumentazione ha orientato gli sforzi degli attori del sistema, da un lato, alla costruzione di canali sistematici di raccolta di informazioni sulle aspettative, le percezioni ed i giudizi dei cittadini-clienti, dall'altro, all'inserimento della dimensione della qualità nei sistemi gestionali e regolatori. E' emersa l'esigenza di assicurare uno stretto legame di coerenza e di organicità tra le politiche e gli strumenti di qualità e di regolazione, al fine di garantire che gli impegni assunti dal gestore nei confronti dell'Ente Locale non risultino avulsi o divaricati rispetto a quelli verso gli utenti. In un reale sistema orientato alla qualità è necessario, infatti, che i bisogni e le preferenze dei cittadini, rilevati sistematicamente, vengano acquisiti in sede di definizione, aggiornamento e monitoraggio della prestazione del gestore; sia nel caso di affidamento tramite gara che di affidamento diretto. Nella prima ipotesi tali elementi devono essere considerati in sede di indicazione ed aggiudicazione della gara, in entrambe i casi, comunque, essi diventano oggetto di negoziazione tra le parti, con riferimento essenzialmente alla loro sostenibilità tecnica ed economica, e, al termine di questo confronto, compresi nel Contratto di Servizio. Come ultimo anello di questa catena virtuosa, al fine di garantire la coerenza di tutto l'impianto relazionale-regolatorio, gli stessi elementi, tradotti opportunamente in standard generali e specifici, devono essere contenuti nelle Carte dei Servizi come impegni nei confronti del terzo fondamentale soggetto della transazione: il cittadino-utente.

Le considerazioni espresse finora sono testimonianza dell'intensificarsi del dibattito sulla qualità nella comunità accademica, sociale ed imprenditoriale, da dieci anni a questa parte. Periodo nel quale si è assistito ad una costante evoluzione della politica di qualità nel settore: dalle Carte dei Servizi, al coinvolgimento dei principali stakeholders, alla qualità come elemento di regolazione e competizione, alla



qualità come fulcro dei processi imprenditoriali ispirati all'eticità, alla socialità, all'ambiente ed alla sicurezza. Elemento caratterizzante di questa evoluzione è stata proprio l'attenzione all'armonizzazione dei diversi strumenti utilizzabili, la cui diffusione all'interno del comparto è oggetto di attenzione e monitoraggio da parte delle associazioni di categoria e di alcuni primari istituti di ricerca economica. Al fine di sintetizzare lo stato di maturazione emergente dai monitoraggi recenti, è opportuno distinguere gli "strumenti" della qualità in tre categorie concettuali:

1. gli strumenti propri della qualità organizzativa all'interno dell'impresa,
2. gli strumenti connessi alla normativa vigente sulla gestione della qualità nei contratti (es. nei Contratti di Servizio),
3. gli strumenti potenzialmente utilizzabili per la gestione del dialogo con gli stakeholder locali (con il territorio e con le parti sociali).

Con riferimento alla prima categoria concettuale, il primo strumento è proprio rappresentato dalla **politica della qualità**, oltre l'80% delle imprese di pubblici servizi la ha implementata nel corso del 2004. Le imprese medio-grandi presentano un grado di strutturazione ed rilevanza organizzativa più evidenti; invece, è estesa a tutte le tipologie di imprese la forte propensione alla riconoscibilità formale della qualità. Tale riconoscibilità formale trova espressione generalmente in documenti interni, quali ordini di servizio, organigrammi o comunicazioni della direzione, documenti pubblici condivisi con la proprietà/committenza, quali contratti di servizio, piano/programma e bilanci, documenti pubblici verso la collettività, quali carte dei servizi, presentazioni ufficiali, brochures. Il secondo strumento è rappresentato dalla figura del **Responsabile della qualità**, presente nel 70% dei casi e quasi sempre figura interna all'organizzazione. La rilevanza gestionale della funzione è testimoniata anche dall'inquadramento professionale di tale soggetto e dalla sua collocazione organizzativa: nella maggioranza dei casi si tratta di un ruolo dirigenziale, svolto nell'ambito della direzione generale o nella funzione "qualità e sicurezza".

Con riferimento alla seconda categoria concettuale, gli strumenti formali di gestione contrattuale che orientano la qualità, la **Carta dei Servizi** si è diffusa per oltre il 90% delle imprese, contro il 50% circa monitorato nel 1999. Gli stessi valori di progressione si sono consolidati per il **Contratto di Servizio**. In questo gruppo sono compresi anche gli strumenti di qualità legati a specifiche normative condivise a livello internazionale. In primo luogo, la **Certificazione di Qualità**, conseguita da oltre il 56% delle aziende, con progressioni significative negli ultimi anni.

Con riferimento alla terza categoria concettuale, gli strumenti della concertazione e della condivisione, le percentuali di diffusione sono molto più contenute di quelle esposte in precedenza per le altre tipologie di strumenti. Meno di un quarto delle imprese hanno concretamente e formalmente strutturato dei **rapporti continuativi con le associazioni dei consumatori e degli utenti**. Ci sono ovviamente sensibili differenze settoriali legate alla tipologia ed alla dimensione delle imprese. Le imprese di medio grandi dimensioni mostrano una predisposizione maggiore a questi aspetti, per un beneficio organizzativo che deriva dalle forme di conciliazione piuttosto che dalle vie non conciliate. Il **Bilancio Sociale** è uno strumento di condivisione che sta destando grande interesse in questo ultimo triennio; sono percepiti come meno rilevanti, invece, il **Bilancio Ambientale ed il Codice Etico**. Il Bilancio Ambientale, concentrato sui profili ecologici e di impatto ambientale della gestione, stenta ad affermarsi come strumento di qualità: solo un 13% circa delle imprese lo adotta, essenzialmente nel settore dei rifiuti. Il Codice Etico, invece, al pari del Bilancio Sociale, sta riscuotendo maggiori consensi. Il comparto delle imprese dei servizi pubblici locali esprime particolare sensibilità ed interesse verso questo percorso di definizione e condivisione che consente di giungere all'elaborazione di un documento che enuncia l'insieme dei diritti, dei doveri e delle responsabilità, dell'organizzazione nei confronti di tutti i suoi stakeholder e contiene i principi e le norme che arricchiscono i processi decisionali ed orientano i comportamenti.

## La qualità nel processo di innovazione istituzionale ed organizzativa del settore

La politica europea ha da tempo indicato tra i suoi principi la liberalizzazione del mercato del trasporto pubblico locale per il miglioramento della qualità delle prestazioni e la riduzione dei costi sostenuti dalla collettività.

Le aziende gestori sono tutte impegnate nella predisposizione ed attuazione di progetti di cambiamento degli assetti organizzativi ed operativi, che per stadi intermedi assicurino il conseguimento di una struttura “obiettivo”. In questo processo i sistemi di qualità dovrebbero costituire il riferimento centrale per gli interventi da attivare sulle principali componenti dell'azienda (risorse umane, tecnologiche, processi produttivi, ecc.) e per poter instaurare un rapporto definitivamente corretto con l'Ente Locale, la società ed i cittadini.

In questo decennio sono state numerosissime le iniziative, da parte delle singole aziende e/o le associazioni di categoria, per perseguire l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. I risultati, spesso anche se aderenti ai singoli obiettivi, non hanno portato al miglioramento complessivo atteso per il sistema. Lo scarso impatto dell'introduzione delle logiche del “total quality management” sull'efficacia dei sistemi di trasporto pubblico locale è un problema dai confini più ampi e complessi.

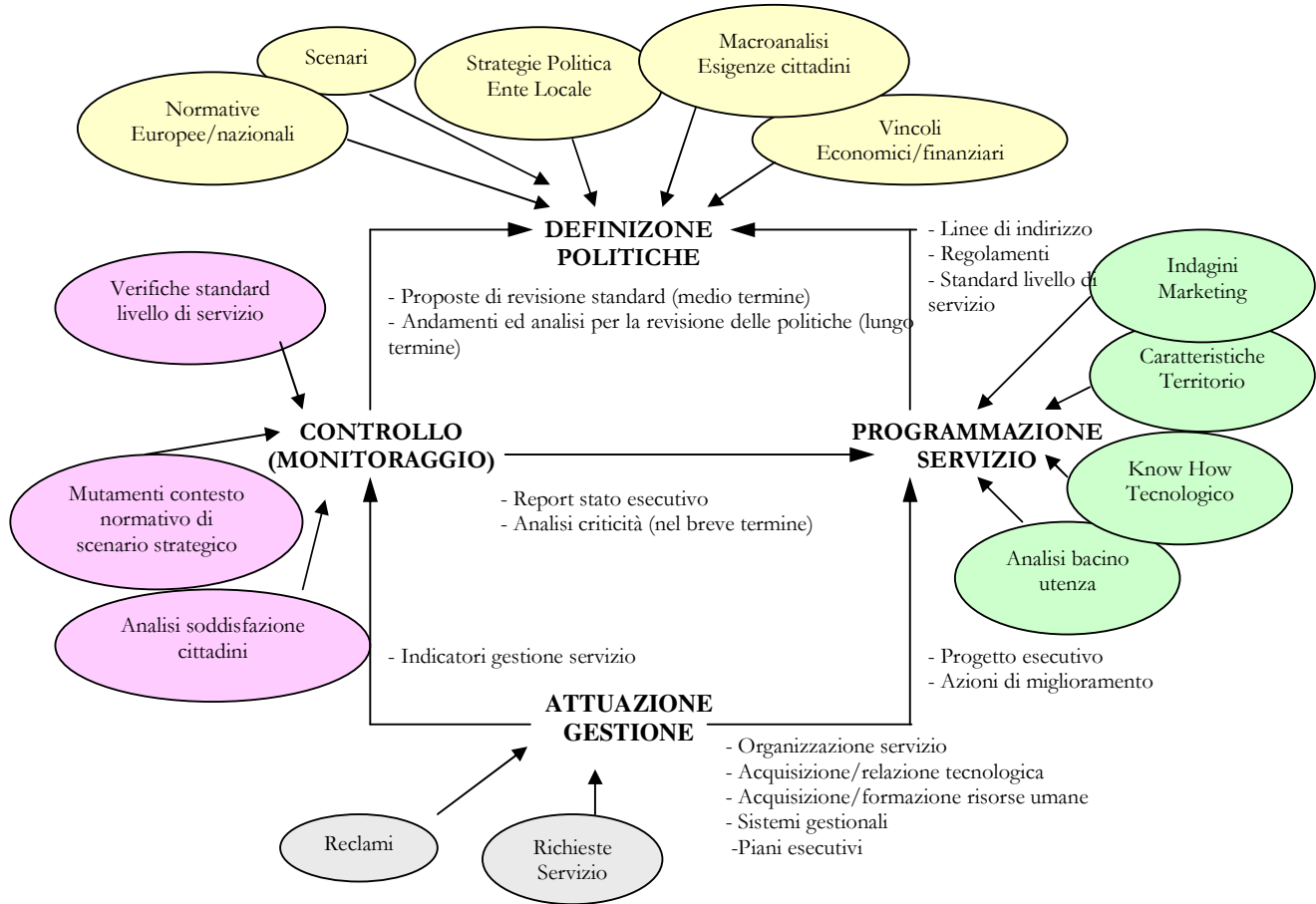
La questione attiene al processo di trasformazione del ruolo delle aziende, strettamente connesso alla politica di liberalizzazione dei servizi pubblici, alla maggiore attenzione dei cittadini alla qualità dei servizi erogati, alla contestuale transizione del ruolo degli Enti Locali, dalla concentrazione sulle attività gestionali all'indispensabile potenziamento delle capacità di indirizzo, governo e controllo.

La fase attuale è caratterizzata ancora da molte ambiguità nei ruoli e nei rapporti fra enti locali ed aziende, avendo abbandonato di fatto vecchi schemi per procedere verso nuovi assetti che richiedono un adeguamento strutturale e culturale dell'intero sistema.

Volendo schematizzare le attività ed i ruoli interpretati dai diversi soggetti in relazione ad esse, si possono individuare 4 fasi in cui si articola il processo di amministrazione e gestione dei servizi pubblici locali:

- 1 la definizione delle politiche di indirizzo e regolazione
- 2 la programmazione del servizio
- 3 l'attuazione e gestione del servizio
- 4 il controllo ed il monitoraggio.

L'esercizio teorico di attribuzione delle attività ai diversi soggetti, sulla base del loro mandato istituzionale ed alla luce dei principi ed indirizzi della riforma, fa emergere consistenti aree di sovrapposizione di ruoli e di ambiguità, tra le quali la più macroscopica fa riferimento al contemporaneo esercizio da parte degli Enti Locali dei ruoli di “regolatore” e di proprietario delle aziende. Se poi ai flussi di comunicazione formali, legati all'attuazione della divisione teorica dei compiti ai vari soggetti, si aggiungono quelli informali e le pressioni latenti, che sono più o meno significativi e presenti nelle varie realtà comunali, si evidenzia un contesto di consistente confusione di rapporti che costituisce una delle più rilevanti cause di insoddisfazione del servizio erogato.



Dal punto di vista dell'Ente Locale, è importante evidenziare la sua condizione di proprietario anomalo:

- ha il ruolo di committente, con il quale negoziare (nella migliore delle ipotesi) il Contratto di Servizio ed il relativo corrispettivo,
- governa il rapporto tra azienda e cittadino, determinando le tariffe ed il livello di qualità del servizio da erogare,
- ha un importante ruolo decisionale nella gestione del territorio, in particolare per quanto riguarda la logistica e l'allocazione degli impianti,
- è un soggetto politico, che opera tenendo conto anche del consenso in fase elettorale.

Questa situazione di ambiguità e sovrapposizione di ruoli, da una parte, limita l'autonomia decisionale e gestionale delle aziende, dall'altra, costituisce un ottimo alibi per giustificare inefficienze e scarsa qualità del servizio erogato. Completa la debolezza del contesto relazionale di riferimento il terzo attore: il cittadino. Nonostante siano stati compiuti notevoli progressi sul fronte dell'analisi dei suoi bisogni e dei suoi livelli di soddisfazione, di fatto ricopre ancora un ruolo marginale.

Dal punto di vista delle aziende gestori, è piena la consapevolezza che occorre riprogettare completamente i servizi partendo da una ritrovata centralità del cliente finale, nonché dall'adozione di nuovi modelli di riferimento come principi ispiratori dell'azione strategica e della misurazione delle performance. La scelta di assicurare la centralità del cliente nell'organizzazione implica necessariamente:

- l'adozione di una serie di strumenti di rilevazione dei bisogni e della percezione dei clienti in ordine al servizio reso,
- l'allineamento di questi strumenti con i processi aziendali, in modo da assicurare all'organizzazione una progettazione dei servizi coerente con le aspettative ed i bisogni analizzati.

Nella realtà del settore, si evidenzia una situazione abbastanza generalizzata di gestione separata delle informazioni sulla qualità dei prodotti/processi, da quelle sulla qualità percepita ed attesa dei clienti. Si profila, pertanto, come indispensabile ai fini dello sviluppo e potenziamento dell'organizzazione la promozione di politiche di integrazione fra queste due logiche, culture ed approcci, che sono certamente contigui, ma che appaiono ancora poco inclini a confrontarsi davvero sulle reciproche interdipendenze. Il primo approccio, quello della qualità dei prodotti/processi, si presenta ormai come una cultura diffusa e fortemente radicata nelle aziende di trasporto pubblico locale.

In molte realtà sono stati sviluppati progetti, si sono messi a punto sistemi di qualità, si è arrivati perfino ad operazioni di certificazione. L'aspetto interessante è che tale approccio si è sostanzialmente sviluppato in assenza di un preciso riferimento al mercato. Ciò nonostante, da qualche anno, invece, e non per tutte le organizzazioni, si osserva una progressiva maturazione della consapevolezza delle sue connessioni con le logiche del mercato e con le relative funzioni aziendali del marketing e del commerciale.

Questa circostanza di stretta interdipendenza ha cominciato ad essere presa in considerazione e avvalorata dagli stessi sistemi di normazione della qualità: la UNI EN 2900/02, infatti, identifica nel marketing, oltre che nella progettazione e realizzazione, il principale processo che concorre alla realizzazione del servizio, generando le informazioni sulle esigenze ed aspettative del cliente. La stessa "Vision 2000" ha esteso gli argomenti da mettere sotto controllo alle ricerche ed analisi di mercato, configurandoli come elementi da cui partire per orientare le strategie e le azioni gestionali.

Ritornando alla nostra analisi sullo stato di maturazione strategica, il secondo approccio, quello del marketing, non solo risulta meno diffuso all'interno delle aziende ma, anche in quelle organizzazioni pioniere sotto questo punto di vista, non si è ancora tradotto in un reale processo di orientamento degli standard di qualità delle prestazioni e dei processi primari. Ciò implica, ovviamente, una scarsa influenza anche sui sistemi di controllo di gestione e sugli eventuali progetti di reingegnerizzazione o miglioramento continuo dei processi. Le funzioni marketing e/o commerciale svolgono con regolarità e puntualità rilevazioni sulle aspettative, sui bisogni e sulla qualità percepita, ma quasi sempre con l'unico obiettivo di verificare l'immagine aziendale e di gestire la comunicazione istituzionale. Un risultato ed un impatto sull'organizzazione piuttosto limitato, quindi, senza alcuno stimolo concreto al miglioramento delle performance.

Il punto critico da esaminare per valutare il grado di impatto delle logiche della qualità sui processi di innovazione organizzativa fa riferimento alla relazione instaurata all'interno di un'organizzazione tra il mercato ed i processi di miglioramento ed all'effettivo presidio e valorizzazione della stessa.

Per avviare la riflessione occorre richiamare il concetto di *"one to one marketing"*, che presuppone la capacità di concepire il mercato ed i clienti non come un insieme indifferenziato ed uniforme, ma come insieme di differenti tipologie di individui ciascuna portatrice di aspettative peculiari. Nonché, la capacità di segmentarne i relativi bisogni ed attese, offrendo a ciascun sottoinsieme omogeneo specifici pacchetti di offerta. Affinché ciò sia possibile è necessario disporre di informazioni su elementi ed indicatori rilevanti per definire i diversi "cluster", oltre gli scontati tradizionali dati anagrafici dei clienti. Dati tradizionali e scontati che non è neanche ovvio che siano disponibili alle aziende, soprattutto nel settore del trasporto pubblico locale e dell'igiene urbana.

Altro presupposto all'implementazione efficace di tale logica gestionale è un buon livello di maturazione del cliente, che deve saper apprezzare il rapporto qualità costo. Nel settore del trasporto pubblico locale, i sistemi tariffari sono storicamente concepiti per tutelare le fasce più deboli e svantaggiate della collettività di riferimento.

Questa in opponibile motivazione sociale genera un'automatica attestazione delle aspettative individuali su un livello di qualità del servizio "idealizzato", che tende assolutamente a prescindere dal relativo costo associato. Con altre parole, se al potenziale acquirente di qualsiasi altro prodotto o servizio è chiara la

correlazione diretta che c'è fra il livello di qualità ottenibile e la sua disponibilità a spendere e, di conseguenza, valuta la qualità soprattutto in funzione della sua capacità di spesa, il potenziale acquirente di un servizio di trasporto pubblico non mette assolutamente in relazione questi due elementi. Il suo livello di aspettativa è tarato su un livello alto in quanto ritiene che il sistema tariffari sia in grado di regolare, attraverso meccanismi di compensazione, il costo dei servizi.

Una volta chiariti i presupposti dell'azione gestionale, si può affermare che le esperienze positive osservate nel settore del TPL, caratterizzate da un buon livello di attenzione e presidio della relazione mercato-processi di miglioramento organizzativo, si contraddistinguono per la focalizzazione dell'attenzione della funzione marketing sugli strumenti "di ascolto del cliente". Scegliendo fra questi, quelli che sono più direttamente funzionali alla ridefinizione delle strategie aziendali e che meglio si integrano con i temi e le logiche della definizione e monitoraggio delle carte dei servizi, nonché dell'adozione dei Contratti di Servizio.

Altro elemento di distinzione è rappresentato dalla corretta interpretazione della Carta dei Servizi e del Contratto di Servizio, considerati giustamente fra gli strumenti di "ascolto del cliente": è attraverso questi strumenti che le imprese sono chiamate a ridefinire i loro obiettivi e modelli di funzionamento, all'interno di una duplicità di rapporti con le amministrazioni titolari dei servizi e con il cliente finale.

Le amministrazioni titolari dei servizi sono riconosciute non solo come i proprietari delle aziende, ma soprattutto come i committenti che interpretano i complessivi bisogni della collettività con cui collaborare per la definizione degli standard di prestazione e del livello di servizio. Inoltre non viene trascurata, anzi valorizzata, la veste di clienti veri e propri, in ordine a quelle attività che si possono globalmente identificare come attività di pianificazione della gestione del territorio.

In relazione a questi temi, la generalità delle aziende è chiamata a progettare impianti, prima della progettazione del servizio, sulla base di documenti generali di piano o di indirizzi più o meno espliciti di taglio politico. Queste attività, che hanno ricadute dirette e rilevanti sulle scelte tecnologiche e sulle modalità di realizzazione dei servizi, non sono quasi mai considerate servizi resi al committente, neppure quando rilevante è stato l'impegno di risorse finanziarie ed umane. Con riferimento, invece, al rapporto con il cliente finale, in queste organizzazioni è tenuta fortemente in considerazione la sensibilità emergente a valori quali la tutela ambientale e la sicurezza, che nell'immaginario collettivo sono quasi naturalmente associati, in termini di capacità gestionali, alle aziende pubbliche piuttosto che private. Dimostrando, pertanto, la capacità di appropriazione e valorizzazione di questo potenziale differenziale competitivo.

Ciò che appare ancora da superare, anche in queste organizzazioni più perspicaci e proattive, è piuttosto un problema di legittimazione delle istituzioni. La natura di azienda pubblica della quasi totalità dei gestori del trasporto pubblico locale comporta, conseguentemente, la necessità di farsi carico dello status di "agente pubblico", definendo stili di comportamento e modalità di funzionamento improntati alla trasparenza ed alla partecipazione, al senso civico, al sostegno delle politiche di recupero del degrado sociale.

L'aspetto più rilevante e delicato per le aziende è quello della misurazione di questi valori, che è impossibile affrontare in termini di puri indicatori economici. Fattore critico di successo diventa, pertanto, la definizione dei "drivers" della qualità e, per ciascuno di essi, l'identificazione dei requisiti specificati, ossia delle caratteristiche prestazionali che costituiscono l'obiettivo da raggiungere.

In un sistema complesso come quello del trasporto pubblico locale, caratterizzato dalla committenza plurima e dall'assenza di una specifica relazione fra il livello di servizio ed il prezzo/costo dello stesso, nodo nevralgico per la corretta fissazione degli obiettivi di prestazione e per la progettazione dei conseguenti progetti di miglioramento continuo dell'organizzazione è costituito dal confronto esplicito tra gli attori in gioco: il management, ente locale e cliente finale. Confronto che deve avere come fine ultimo la messa in evidenza di eventuali gap di concezioni e percezioni della qualità, in modo tale da identificare gli elementi su cui intervenire, la loro importanza relativa e le priorità da condividere e da affrontare.

L'opportunità di delineare nuovi quadri di riferimento per l'azione strategica e per la misurazione della performance è determinata dalla urgenza di ricomporre nel processo di cambiamento due principi che appaiono fortemente contrastanti tra loro:

- il modello economico tradizionale dell'impresa, che ha come obiettivo primario la massimizzazione della ricchezza per gli azionisti;
- la tutela dell'interesse pubblico, quale obiettivo prioritario dell'organizzare ed erogare il servizio.

Questi due principi trovano una corretta ricomposizione nel modello EFQM (European Foundation for Quality Management) e le norme della famiglia ISO 9000. Tra le filosofie perseguibili per la realizzazione di sistemi di qualità, i citati hanno riscosso un diffuso gradimento nel settore del trasporto pubblico locale come linee guida per progettare il cambiamento e governare il processo di trasformazione degli assetti aziendali.

L'EFQM è una fondazione creata nel 1998, con il patrocinio della Commissione Europea, dai presidenti delle 14 più importanti aziende europee, che oggi conta più di 500 membri.

La sua missione è quella di supportare le organizzazioni europee (non solo aziende ma anche organismi no profit) nell'introduzione e gestione di sistemi di qualità (**T**otal **Q**uality **M**anagement). E' stato, pertanto, definito un modello, in base ad esperienze ampiamente collaudate, utilizzato per assegnare un riconoscimento "*European quality award*" a quelle organizzazioni che hanno dimostrato approcci corretti alla gestione e risultati eccellenti.

Il modello è costituito da nove elementi, che rappresentano i criteri utilizzati per misurare i progressi compiuti da un'organizzazione nel perseguimento dell'eccellenza. I nove elementi sono distinti in due categorie logico-concettuali diverse. La prima categoria è quella dei Fattori che generano il cambiamento:

1. *leadership*, ossia in che modo i comportamenti e le azioni di tutti i responsabili ispirano, promuovono e svolgono la cultura della gestione totale per la qualità;
2. *strategie e pianificazione*, ossia in che modo l'organizzazione formula, articola e riesamina le sue scelte strategiche e le traduce in piani ed azioni;
3. *gestione del personale*, ossia con quali logiche e con quali strumenti il potenziale del personale viene valorizzato;
4. *risorse*, ossia le modalità scelte per una gestione efficiente ed efficace delle stesse;
5. *sistema qualità e processi*, ossia le modalità di produzione di valore per il cliente attraverso l'attuazione dei sistemi di qualità e dei processi.

La seconda categoria è quella dei Risultati conseguiti con la gestione:

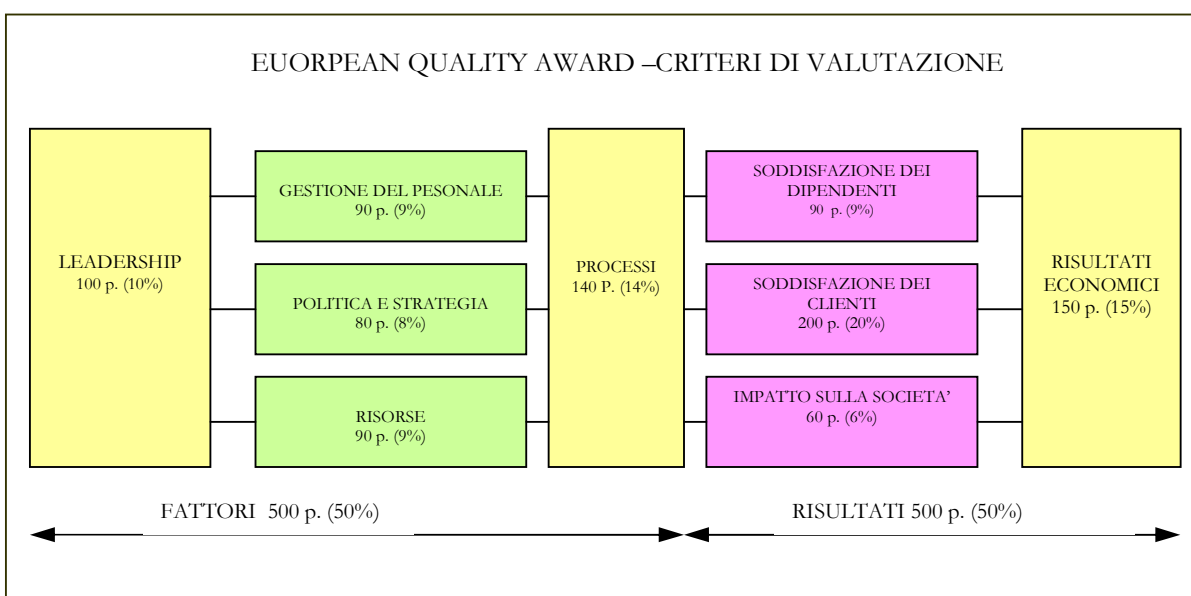
1. *soddisfazione del cliente*;
2. *soddisfazione del personale*;
3. *impatto sulla società*, inteso come contributo alla soddisfazione delle aspettative e delle esigenze dell'ambiente sociale in cui l'organizzazione è inserita;
4. *risultati aziendali*, intesi rispetto agli obiettivi commerciali fissati e alle aspettative di quanti abbiano un interesse finanziario nell'impresa stessa.

Le ragioni per cui questo modello ha trovato un così ampio riscontro nel settore del trasporto pubblico locale, sono essenzialmente da attribuire al fatto che meglio di altri si presta ad supportarne il cambiamento, esplicitando tra le sue categorie concettuali quelle sulle quali c'è maggiormente da lavorare e da migliorare in queste tipologie di imprese.

In particolare:

- politiche e strategie: le aziende di trasporto pubblico locale storicamente non hanno mai dato importanza alla definizione ed alla diffusione di valori aziendali, che devono invece essere conosciuti e condivisi da tutte le componenti del personale al fine di orientare correttamente tutte le azioni aziendali;
- organizzazione per processi: è fondamentale superare la tradizionale organizzazione verticale ed il frazionamento funzionale, per approdare all'individuazione e riprogettazione di tutti i processi primari dell'organizzazione su cui impostare i sistemi di monitoraggio e misurazione dei risultati nell'ottica del miglioramento continuo;

- soddisfazione del dipendente: il rinnovamento della cultura aziendale si compie attraverso la modifica dei comportamenti dei dipendenti, inattuabile se non attraverso il coinvolgimento e la motivazione del personale. Le aziende del trasporto pubblico locale si caratterizzano per politiche di gestione indifferenziate e per una assoluta mancanza di sistemi incentivanti;
- tutela dell'ambiente: l'impatto di queste aziende sull'ecosistema urbano è cruciale per la qualità della vita nelle città, così come il loro contributo se inserite in una efficace politica territoriale di mobilità sostenibile. I cittadini sono sempre più sensibili a tali aspetti, così come alla loro relativa comunicazione. Nella figura che segue è riportato lo schema logico di costruzione del modello, che evidenzia la rilevanza relativa di ciascuno degli elementi costitutivi.



## Trasporto pubblico locale di qualità: dai riferimenti normativi alle prassi gestionali

Il D.lgs. 422/97, provvedimento cardine della riforma del settore, evidenzia con chiarezza l'importanza della dimensione della qualità del servizio di trasporto pubblico locale all'art. 19. In questa sezione, dedicata al Contratto di Servizio, fra gli elementi costitutivi del contratto individua:

alla lettera b) le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio,

alla lettera c) gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza, pulizia dei veicoli e di regolarità delle corse.

Pur essendo un accenno sintetico, l'attenzione prestata al tema è indicativo dell'importanza rivestita dalla qualità dei servizi come dimensione fondamentale e discriminante delle prestazioni nel contesto obiettivo immaginato, quello della "concorrenza per il mercato".

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 dicembre 1998 è stata introdotta la Carta dei Servizi nel trasporto pubblico locale. Il provvedimento introduce lo "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici nel settore dei trasporti", ovvero la *Carta della Mobilità*, al fine di rafforzare la garanzia della libertà di circolazione dei cittadini prevista dall'art. 16 della Costituzione Italiana e dall'art. 8 del Trattato di Maastricht. Gli obiettivi che il legislatore si prefigge di raggiungere, attraverso l'adozione e la diffusione di questo strumento, sono individuati esplicitamente nel miglioramento:

- della qualità dei servizi forniti,
- del rapporto fra utente e fornitore del servizio di trasporto.

La Carta della Mobilità formalizza l'impegno del soggetto erogatore ad orientare le azioni alla gestione della qualità coerentemente con quanto previsto dalla normativa della serie UNI EN ISO 9000. A tal fine, nel documento, deve essere esplicitamente individuata l'unità organizzativa a cui è demandata la gestione interna del documento. Le sue responsabilità sono essenzialmente rappresentate dal coordinamento di tutte le iniziative interne necessarie ad assicurare il rispetto degli impegni assunti con l'utenza (le cosiddette specifiche del servizio), nonché dal ruolo di referente/interfaccia nel rapporto tra utenza e soggetto erogatore per tutte le questioni attinenti le performance attese, promesse e realizzate.

Il modello proposto si compone di una premessa, che descrive gli aspetti generali dello schema, di una prima parte, nella quale sono individuati i principi di riferimento per tutto il settore e sono definiti i *fattori della qualità* del servizio, di una seconda parte nella quale, invece, si differenziano i riferimenti per i diversi segmenti modali del servizio di trasporto – declinazione dei fattori della qualità ed indicatori suggeriti per la sua misurazione -.

Con riferimento alla prima parte, il legislatore esplicita con forza i principi ai quali deve essere ispirato il processo di erogazione del servizio di trasporto, che rappresentano, di conseguenza, gli impegni da assolvere per i soggetti erogatori:

- eguaglianza ed imparzialità, intesa come garanzia di accessibilità ai servizi ed alle infrastrutture senza discriminazioni di alcun tipo (religione, nazionalità, lingua, handicap, ecc.) e parità di trattamento a parità di condizioni fra le diverse categorie di utenza e di bacini geografici;
- continuità, intesa come garanzia di regolarità e continuità di erogazione, caratterizzata dalla predisposizione, qualora necessario, di servizi sostitutivi adeguati ed efficaci, nonché dalla puntuale definizione e comunicazione dei servizi minimi in caso di sciopero;
- partecipazione, intesa come garanzia di coinvolgimento attivo degli utenti, anche attraverso organismi di rappresentanza, a tavoli di confronto e decisione sugli aspetti più cruciali del servizio;
- efficienza ed efficacia, intesa come garanzia di presidio del processo di erogazione dei servizi nell'ottica del miglioramento continuo delle performance realizzate;



- libertà di scelta, intesa come garanzia di tutela del diritto alla mobilità del cittadino sotto il profilo della predisposizione di differenti opzioni modali per il medesimo spostamento.

Il secondo contributo alla omogeneizzazione del linguaggio è quello della definizione dei concetti di fattore di qualità, indicatore di qualità e standard. Il *fattore di qualità* è definito come aspetto rilevante per la percezione della qualità da parte dell'utente. L'*indicatore di qualità*, invece, come variabile quantitativa o qualitativa in grado di rappresentare adeguatamente, in corrispondenza di ciascun fattore di qualità, i livelli prestazionali del servizio erogato. Lo *standard*, di conseguenza, è definito dal legislatore come il valore obiettivo assegnato a ciascun indicatore di qualità sulla base delle aspettative dell'utenza e delle potenzialità di prestazione del soggetto erogatore.

Lo standard può essere formulato sulla base di variabili quantitative e direttamente misurabili o in maniera qualitativa, senza alcun riferimento diretto ad aspetti misurabili, ma esprimendo una garanzia rispetto a certi elementi del servizio (es. cortesia del personale). Quando è formulato attraverso variabili quantitative e misurabili, il legislatore lo differenzia in *standard generale*, se esprime un valore medio di riferimento riferito al complesso delle prestazioni in un determinato arco di tempo (es. percentuale mensile di corse in orario), *standard specifico*, se esprime un valore misurabile per ciascuna singola prestazione erogata (es. tempo di attesa alla fermata).

Grande enfasi è stata posta sulla corretta interpretazione dello standard come elemento cruciale di tutto il sistema: esso, per il soggetto erogatore, identifica visibilmente i risultati conseguiti in un determinato intervallo di tempo attraverso il processo di miglioramento continuo della qualità; mentre, per l'utente, costituisce elemento principale di informazione e trasparenza sul servizio promesso e su quello erogato. Sempre nella prima parte dello schema proposto si delinea per sommi capi i contenuti delle carte dei servizi aziendali, prevedendo una sezione introduttiva di presentazione del soggetto erogatore, una sezione di definizione ed illustrazione degli indicatori valorizzati e, infine, una sezione dedicata agli aspetti e processi di relazione e comunicazione con l'utenza.

A supporto alla sezione di definizione ed illustrazione degli indicatori, il Decreto individua 12 fattori di qualità del servizio di trasporto pubblico locale.

La tabella che segue li elenca, evidenziando per ciascuno di essi l'area di impatto e di influenza sulla percezione complessiva della qualità rispetto al momento dell'erogazione della prestazione (il singolo viaggio). Per alcuni fattori la relativa area di influenza si circoscrive esclusivamente nella durata temporale della singola erogazione, per altri, invece, la stessa si estende in maniera permanente dai momenti di contatto e relazione antecedenti all'erogazione a quelli successivi. Questa differenziazione è fondamentale per comprendere che il tema della qualità del servizio di trasporto pubblico locale è molto complesso proprio per questa sovrapposizione di aree di influenza dei suoi *drivers*, che devono essere opportunamente combinate e presidiate in funzione delle caratteristiche identificative e distintive dell'utenza di riferimento.

Lo stesso legislatore induce a riflettere su questa complessità esplicitando il concetto di "viaggio" che deve essere assunto da tutti i soggetti coinvolti: *il viaggio inizia nel momento in cui sorge l'esigenza di spostarsi e termina quando si arriva alla destinazione finale, assieme con i beni che accompagnano il viaggiatore*. Sulla base di questa definizione si attribuisce ai soggetti erogatori delle diverse modalità di trasporto una responsabilità diretta per i livelli prestazionali, qualitativi e quantitativi di competenza, nonché un obbligo di monitoraggio e considerazione delle problematiche connesse con i momenti di confine tra due o più segmenti modali, al fine di evitare gravose discontinuità e/o criticità nel viaggio.

<b>Fattori</b>	<b>concomitanti</b>	<b>permanenti</b>
1. sicurezza del viaggio,	X	
2. sicurezza personale e patrimoniale del viaggiatore,	X	
3. regolarità del servizio e puntualità dei mezzi,	X	
4. pulizia e condizioni igieniche dei mezzi e/o dei nodi,	X	X
5. comfort del viaggio,	X	
6. servizi aggiuntivi a bordo e /o nei nodi,	X	X
7. servizi per i viaggiatori con handicap,	X	X
8. informazione alla clientela,	X	X
9. aspetti relazionali e comunicazionali del personale a contatto con l'utenza,	X	X

10. livello di servizio nelle operazioni di sportello,		X
11. integrazione modale,	X	X
12. attenzione all'ambiente.	X	X

Dopo l'illustrazione dei fattori di qualità, il legislatore si sofferma sugli altri due temi caratterizzanti i contenuti della Carta della Mobilità: i processi di relazione e comunicazione con l'utenza e il monitoraggio delle performance realizzate rispetto ai livelli di servizio promessi.

Con riferimento ai processi di relazione e comunicazione con l'utenza, il primo tema affrontato è quello dell'adeguatezza del personale di contatto. Si definisce come premessa opportuna l'esplicita riconoscibilità ed identificazione di ciascun individuo in servizio, nonché si considerano elementi fondanti di un corretto approccio al cliente il decoro dell'abbigliamento e la cura personale, così come l'utilizzo di un linguaggio chiaro e facilmente comprensibile.

Il secondo tema qualificante il processo di relazione comunicazione con l'utenza, per il legislatore, è rappresentato dai sistemi e dalle procedure posti in essere e correttamente pubblicizzati dal soggetto erogatore per:

- il dialogo tra cliente ed azienda,
- i rimborsi,
- la copertura assicurativa per i danni alle persone e le cose.

Il monitoraggio delle performance realizzate rispetto ai livelli di servizio promessi è considerato un primario obbligo a carico del soggetto erogatore, il quale deve organizzare ed implementare un processo continuo di monitoraggio e verifica delle prestazioni realizzate. La funzione di verifica dei livelli di qualità del servizio conseguiti deve essere organizzata in modo tale da poter accertare sia il grado di soddisfazione puntuale dell'utente nei confronti di ciascun indicatore definito e sia il livello di percezione globale di ciascun fattore della qualità, espresso in termini di percentuale di persone soddisfatte rispetto a quella variabile. Il Decreto definisce questa attività come processo proprio per sottolinearne la valenza di funzione iterativa, che alimenta la filosofia del miglioramento continuo dell'organizzazione – i risultati conseguiti e l'analisi degli spread come input delle azioni correttive. Al fine, poi, di consentirne l'esame ai soggetti esterni, siano essi utenti e/o organismi pubblici di regolazione e monitoraggio delle performance del settore – impone la pubblicazione periodica dei risultati.

La seconda parte del provvedimento è dedicata alla differenziazione modale, ossia il riconoscimento esplicito delle notevoli differenze strutturali nei processi di produzione e monitoraggio della qualità fra i diversi modi di trasporto.

Sono individuate 17 differenti modalità tecnologiche e/o organizzative per l'erogazione di un servizio di trasporto: ferrovie nazionali, ferrovie locali, metropolitane tranvie e funicolari, autolinee regionali urbane ed extraurbane, autolinee nazionali ed internazionali, taxi e noleggio con conducente, navigazione interna, navigazione marittima, compagnie aeree, stazioni ferroviarie (nazionali), stazioni ferroviarie (locali e fermate), autostazioni (bus-terminal), viabilità nazionale, porti e società di gestione dei servizi portuali, aeroporti e società di gestione aeroportuale, volo controllori di volo, nodi di integrazione modale.

Per ciascun segmento modale è stata organizzata una scheda di riferimento in cui, oltre a specificare i fattori di qualità ed i relativi indicatori più idonei alla rappresentazione della modalità di trasporto, se ne dettagliano le più appropriate unità di misura e le modalità di rilevazione del giudizio degli utenti, distinguendo la modalità del sondaggio dalle altre.

A titolo di esempio si riporta una sezione della scheda 4b, relativa alla modalità autolinee urbane ed extraurbane.

Fattori di Qualità	Indicatori di qualità		Standard di qualità	Modalità di rilevazione
	Tipologia	Unità di misura		
comfort del viaggio,	-Affollamento ore di punta,	- posti offerti tot/viaggiatori - posti offerti seduti/viaggiatori		- rilevazione
	-Climatizzazione	- % mezzi sul totale		- rilevazione
	-Accessibilità facilitata (pianale ribassato) -Percezione complessiva livello comfort del viaggio	- % mezzi sul totale  - % soddisfatti		- rilevazione - rilevazione - sondaggio
servizi aggiuntivi a bordo e /o nei nodi,	- elenco eventuale servizi - percezione complessiva	- % mezzi sul totale - % soddisfatti		- rilevazione - sondaggio
servizi per i viaggiatori con handicap,	- elenco eventuale servizi - percezione complessiva	- % mezzi sul totale - % soddisfatti		- rilevazione - sondaggio
informazione alla clientela,	- tempestività	- tempo medio -tempo medio/disservizi - fascia oraria operatività		- rilevazione - rilevazione
	- diffusione	- % mezzi dispositivi acustici e/o visivi sul totale		- rilevazione - rilevazione
	- diffusione orari sulle fermate - percezione esaustività informazioni	- % sul totale  - % soddisfatti		- sondaggio

Esaurito l'esame dei principali provvedimenti normativi, lo scenario di riferimento per la qualità si completa con la norma UNI EN 13816 – Trasporti logistica e Servizi, Trasporto pubblico di passeggeri: definizione, obiettivi e misurazione della qualità del servizio- di Dicembre 2002.

Tale norma è l'espressione dell'acquisizione progressiva di centralità del tema della qualità nel pensiero e nelle politiche dell'Unione Europea sul trasporto pubblico locale, frutto anche delle esperienze di "contrattualizzazione" delle prestazioni nei paesi più all'avanguardia (Gran Bretagna e Nord Europa), che si è poi andato riflettendo nei provvedimenti legislativi di attuazione e nelle prassi degli altri paesi membri. L'obiettivo principale dichiarato è quello di promuovere un approccio di gestione orientato alla qualità ed al miglioramento continuo, che sia concretamente focalizzato sulle esigenze ed aspettative del cliente. La centralità del cliente è avvalorata anche dalla circostanza per cui la norma si dichiara di supporto sia al conseguimento degli obiettivi di un soggetto erogatore di servizi di trasporto pubblico locale, in particolare quello dell'allineamento della prestazione con le aspettative dei clienti, e sia di quelli di un'Autorità Pubblica committente in una procedura di assegnazione ad evidenza pubblica, in particolare quello della corretta definizione dell'oggetto della prestazione messa a bando e delle reciproche responsabilità per le relative inadempienze.

Lo scopo ed il campo di applicazione è quello della definizione e determinazione degli obiettivi, misurazione della qualità dei servizi, nonché quello di criteri di indirizzo e selezione dei relativi metodi di misurazione. Il trasporto pubblico di passeggeri, di cui la norma declina gli aspetti determinanti per la sua conformità, è definito come quel servizio che presenta le seguenti caratteristiche:

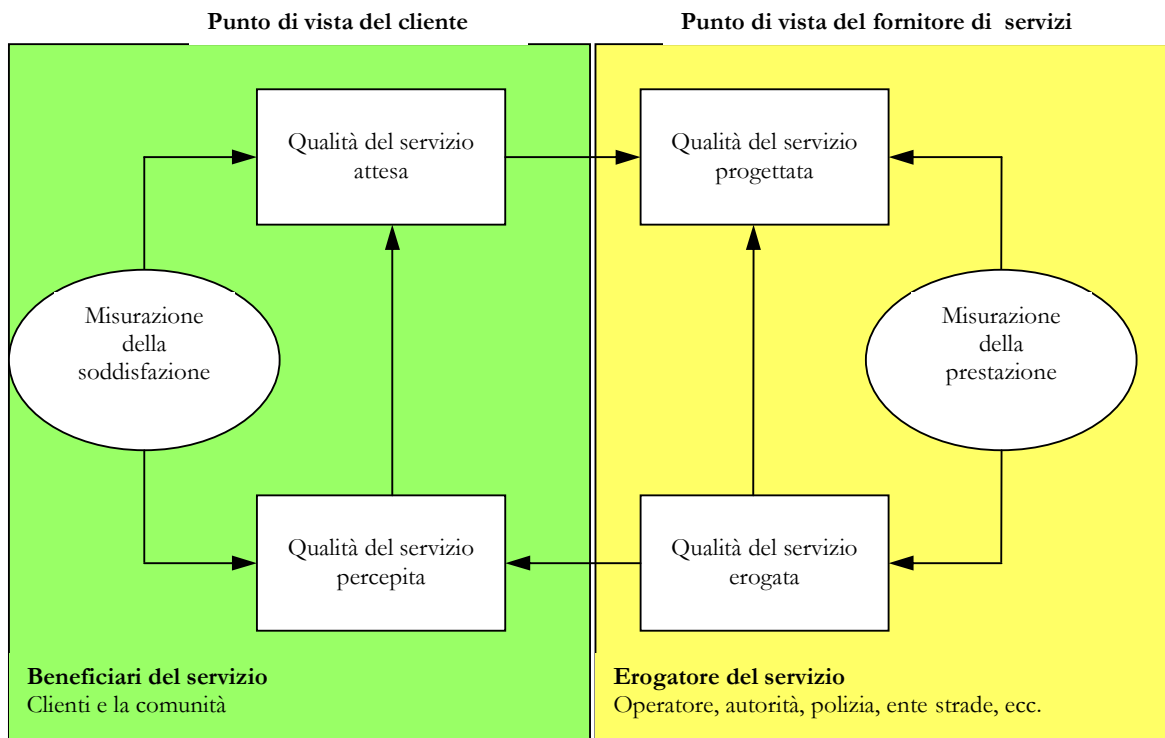
- aperto a tutti, sia singoli che gruppi di persone;
- pubblicizzato pubblicamente;
- con frequenza ed orari fissi, nonché periodi di attività;

- con tragitti e fermate fisse o origini e destinazioni definite o un'area operativa specifica;
- erogati su base continuativa;
- con tariffa fissata da un'autorità pubblica.

Non sono elementi preclusivi di questa categoria la modalità di trasporto, la proprietà dei veicoli e/o dell'infrastruttura, la lunghezza del viaggio, l'eventuale necessità di prenotazione, il metodo di pagamento della prestazione, lo status legale del fornitore.

L'aspetto innovativo della norma, rispetto a tutta la produzione nazionale ed europea a carattere legislativo e non fino a quel momento, è il definitivo riconoscimento del valore di processo gestionale da presidiare assicurato alla qualità, dell'esistenza di almeno due differenti "punti di vista" sulla qualità – cliente e soggetto erogatore – ciascuno dei quali caratterizzato da una dimensione reale e da una obiettivo, nonché il riconoscimento della dimensione sistemica del processo nella quale le responsabilità sul grado di qualità realizzato non sono esclusivamente di pertinenza dell'operatore ma anche dei soggetti che contribuiscono alla determinazione delle condizioni di contesto in cui il servizio viene realizzato.

La modellizzazione proposta come elemento fondante di tutta la visione e di tutte le attività di gestione è il cosiddetto "ciclo della qualità", che esplicita la relazione fra i diversi punti di vista ed approcci alla qualità.



Il punto di vista dei beneficiari del servizio, clienti e collettività, si compone di due diverse aree concettuali:

- la qualità attesa, definita come il livello di qualità implicitamente o esplicitamente richiesto dal cliente, immaginato come la somma ponderata di un numero di differenti criteri ed attributi della prestazione;
- la qualità percepita, definita come il livello della qualità erogata percepito dal cliente, dipendente dall'esperienza personale del servizio, dal livello di informazioni rese disponibili dall'erogatore, dall'ambiente personale.

Il punto di vista degli erogatori del servizio, intesi in un'accezione sistemica come operatori, autorità, polizia, ente strade, si compone a sua volta di altre due diverse aree concettuali:

- qualità progettata, definita come il livello di qualità che il fornitore di servizi intende erogare ai clienti, tale area concettuale è influenzata dalla qualità attesa dai clienti, da limiti tecnici e di bilancio, dalle prestazioni dei concorrenti;
- qualità erogata, definita come il livello ottenuto su base quotidiana, misurata dal punto di vista del cliente, non una semplice valutazione tecnica che dimostra che è stato espletato un processo.

Su questa ultima area concettuale è particolarmente forte l'innovazione prodotta dalla norma. La dimensione della qualità erogata, infatti, è stata sempre interpretata da un punto di vista prettamente tecnico, come adempimento e conformità ad alcuni requisiti fissati dal soggetto erogatore del servizio. Invece, anche per questa area concettuale ciò che presidia all'interpretazione è ciò che vale per il cliente.

Il riconoscimento di questi diversi punti di vista ed il mancato apprezzamento delle differenze che possono sussistere tra gli stessi costituisce la principale area di debolezza di un sistema di trasporto pubblico locale orientato alla qualità, nonché il principale ostacolo alla realizzazione di un servizio la cui qualità concreta sia allineata con quella attesa dai suoi utenti. Ai fini della corretta impostazione di un processo di miglioramento continuo è importante riflettere sui seguenti disallineamenti dei punti di vista prima definiti:

1. la differenza fra qualità attesa e qualità progettata, che esprime il livello di difficoltà del soggetto erogatore del servizio a focalizzarsi sulle aree di prestazione rilevanti per il cliente,
2. la differenza fra qualità progettata e qualità erogata, che esprime il livello di efficienza dell'erogatore nel perseguire i propri obiettivi,
3. la differenza fra qualità attesa e percepita, che esprime il livello di soddisfazione del cliente,
4. la differenza fra qualità percepita e qualità erogata, che esprime anche il gap di conoscenza che il cliente ha del servizio prestato oltre la diversità di esperienze personali.

I due aspetti più interessanti ed innovativi della norma sono rappresentati da un esplicito chiarimento operativo sulle attività di definizione della qualità e dall'enfasi posta sulla consapevolezza della complessità dei sistemi moderni di trasporto che, nell'erogazione del servizio al cliente finale, si configurano come relazioni fra un numero rilevante di soggetti.

Sulle attività di definizione della qualità, ciò che è interessante è la definizione di una sorta di "procedura". Si richiede al fornitore di servizi la costruzione del suo concetto della qualità attraverso la selezione di criteri tra quelli riportati nella "Matrice della Qualità", specificando che quelli definiti di primo livello dovrebbero tutti essere utilizzati, in caso contrario andrebbe motivata l'esclusione. Si considerano possibili ulteriori specificazioni degli attributi proposti, purché ne sia rispettata la numerazione. Queste indicazioni mirano alla omogeneizzazione dei linguaggi, un obiettivo strumentale fondamentale alla creazione di un mercato unico del trasporto pubblico locale suscettibile di confronti e valutazioni diffuse soprattutto da parte dei clienti, delle autorità di regolazione e dei competitors. Il riconoscimento della dimensione di sistema, che presuppone relazioni complesse e responsabilità condivise, suggerisce la stipulazione di "accordi" fra i vari soggetti coinvolti nel processo di erogazione con il quale condividere le dimensioni rilevanti della prestazione, le responsabilità esclusive di ciascuno, le contribuzioni. La condivisione è estesa a tutto il processo: dalla definizione della qualità della prestazione, alla sua erogazione, nonché misurazione e definizione dei piani di miglioramento. Quest'ultimo aspetto, il monitoraggio della qualità e la definizione ed implementazione di piani di miglioramento, assume oggi grande rilevanza. Nei contesti più complessi, tipicamente quelli metropolitani, la dimensione di sistema è scarsamente interiorizzata e gestita, ciascun operatore ha una sua interpretazione della qualità, la monitora definendo autonomamente tempi e modalità e strumenti. Ovviamente in quei contesti dove esiste un ente regolatore (es. Agenzia Provinciali in Emilia Romagna), il problema della definizione e del monitoraggio è meno rilevante, tuttavia la scarsa cultura della condivisione si scarica sulla progettazione e definizione dei piani di miglioramento, che restano in ogni caso pratiche individuali.

Una volta definiti i confini di applicazione e gli approcci utilizzabili per l'interpretazione della realtà, la norma fornisce un'esauritiva illustrazione delle dimensioni della qualità potenzialmente dimostrabili da un servizio di trasporto pubblico locale. Dimensioni riprese dalla cosiddetta "Matrice della Qualità" elaborata e condivisa dalla Commissione Europea, sulla base di una serie di studi commissionati e realizzati sulla diffusione ed interpretazione del tema in Europa.

Il concetto cruciale alla base della matrice, è l'affermazione del trasporto pubblico locale come business complesso. Esso è basato sull'offerta di un servizio giornaliero a tutti i cittadini che vivono in un determinato contesto territoriale, è organizzato con una serie di infrastrutture di connessione e,

soprattutto, non rappresenta solo un problema di trasporto: sistemi di informazione e di vendita sono parte del servizio. I cittadini si aspettano un servizio sempre adeguato, senza alcuna probabilità di fallimento, si aspettano di essere “trasportati” dove intendono, nei tempi previsti ed in modo organizzato. La “Matrice della Qualità” prevede 8 dimensioni descrittive della qualità potenzialmente presentata da un servizio di trasporto pubblico (criteri), ciascuno dei quali è a sua volta scomposto in altri due livelli di dettaglio. La si riporta di seguito integralmente per i primi due livelli, mentre del terzo si danno alcuni esempi di specificazione ritenuti più interessanti.

### La Matrice della Qualità

<b>1. Disponibilità</b>		
	1.1. Modalità	
	1.2 Rete	1.2.1 distanza dal punto di p/a
		1.2.2 necessità di trasbordo
		<u>1.2.3 area servita</u>
<b>2. Accessibilità</b>	2.1 Interfaccia esterna	
	2.2 Interfaccia interna	
	2.3 Disponibilità biglietteria	2.3.1 acquisto nella rete
		2.3.2 acquisto fuori rete
		<u>2.3.3 convalida</u>
<b>3. Informazioni</b>	3.1 Informazioni generali	3.1 .1 su disponibilità
		.....
		3.1.8 su impatto ambientale
	3.2 Informazioni di viaggio in circostanze normali	
	3.3 Informazioni di viaggio in circostanze anormali	<u>3.3.2 su alternative disponibili</u>
<b>4. Tempo</b>	4.1 Durata del viaggio	
	4.2 Rispetto dell'orario	4.2.1 puntualità
		<u>4.2.2 regolarità</u>
<b>5. Attenzione al cliente</b>	5.1 Impegno	5.1.1 focalizzazione sul cliente
		5.1.2 innovazione ed iniziative
	5.2 Interfaccia Clienti	
	5.3 Personale	
	5.4 Assistenza	
	5.5 Opzioni di bigliettazione	5.5.1 flessibilità
		....
		<u>5.5.4 opzioni di pagamento</u>
<b>6. Comfort</b>	6.1 Utilizzabilità strutture passeggeri	6.1.1 nei punti di p/a
	6.2 Posti a sedere e spazio disponibile	
	6.3 confortevolezza della corsa	6.3.1 durante la marcia
		6.3.2 in fase di p/a e arresto
	6.4 condizioni ambientali	6.4.1 ambiente
		6.4.2 protezione dalle intemperie
		6.4.3 pulizia
	6.5 Servizi aggiuntivi	6.5.1 servizi igienici
		6.5.2 depositi bagagli ed altri oggetti

		...
		6.5.6 intrattenimento
	6.6 Ergonomia	6.6.1 facilità di movimento
		<u>6.6.2 design degli arredi</u>
<b>7. Sicurezza</b>	7.1 Deterrenza del crimine	7.1.1 piani previsti
		...
		7.1.5 punti di assistenza identificati
	7.2 Prevenzione di incidenti	...
		7.2.3 protezione attiva da parte del personale
	7.3 gestione delle emergenze	
<b>8 Impatto ambientale</b>	8.1 Inquinamento	8.1.1 gas di scarico
		8.1.2 rumore
		...
		8.1.8interferenza elettromagnetica
	8.2 Risorse naturali	
	8.3 Infrastrutture	8.3.1 effetti delle vibrazioni
		8.3.2 usura di sede stradale/rotaia
		...
		8.3.4 dissesto causato da altre attività

Dal punto di vista delle imprese, gli approcci al tema della qualità, così come a quello della sua definizione gestione, sono stati tra i più diversi ed eterogenei. Sicuramente forte è stata l'influenza e la pressione dei processi di riforma legislativa, che ha assunto profili e tempi particolari in ciascun paese industrializzato, ma variabile forse ancora più rilevante è quella culturale. Da un lato, la cultura nazionale specifica sul tema della qualità in generale e dei servizi pubblici in particolare. Il grado di maturazione e diffusione della stessa è stato determinante nel caratterizzare la produzione scientifica e manageriale sugli aspetti della definizione dei criteri e della gestione dei processi aziendali, nonché quella operativa degli strumenti e delle tecniche utilizzabili per il monitoraggio periodico dei livelli di qualità raggiunti in termini di prestazione e percezione. Dall'altro, la progressiva elaborazione e maturazione di un pensiero – punto di vista- “occidentale”, ben sintetizzato dall'evoluzione della posizione dell'Unione Europea sulla qualità nel trasporto pubblico locale. Nel Libro Verde *“Citizien Network- Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe”*, la Commissione Europea assume per la prima volta posizione. L'attenzione lì era focalizzata sugli aspetti di accessibilità del sistema: il trasporto pubblico locale deve garantire presidio del territorio (frequenza ed estensione della rete) affidabilità, confortevolezza e pulizia per poter essere sufficientemente attrattivo rispetto alle modalità private. Nei documenti e nelle comunicazioni successive, invece, il concetto di qualità si ampliò, andando a concentrarsi sulle prerogative di personalizzazione e sostenibilità possedute da uno specifico sistema di trasporto pubblico locale. Il punto di arrivo attuale, rilevabile nel Libro Verde *“Fair ed Efficient Pricing”* di questo processo di maturazione culturale è quello dell'accento sulla considerazione delle “esternalità” positive e negative generate da un sistema sull'ambiente economico-sociale e biologico circostante. In questo scenario, l'analisi delle prassi gestionali attuate da un ventennio a questa parte legittima una serie di considerazioni. In primo luogo, sull'approccio al tema della qualità. Pur essendosi ormai affermato il concetto della qualità dal punto di vista del cliente, la prevalenza delle esperienze evidenzia una contraddizione in termini: tutti perseguono la qualità dal punto di vista del cliente ma, definizioni, standard assunti, strumenti e processi rivelano un'enfasi prevalente alla dimensione della qualità erogata. Un segnale particolarmente evidente di questa contraddizione è l'universo di riferimento considerato per le analisi di customer satisfaction: i cittadini residenti nell'area geografica su cui si sviluppa la rete gestita, piuttosto che i veri utenti della stessa. Nei contesti metropolitani questa scelta ha un impatto forte sugli esiti delle indagini se si pensa che gli abitanti delle zone esterne e /o periferiche alla città sono quelli più abituali per gli spostamenti di studio e/o di lavoro. In secondo luogo, sugli strumenti principali ossia Contratto di Servizio e Carta della Mobilità. Con

riferimento al Contratto di Servizio, lo spazio destinato alla definizione dei criteri e degli standard di qualità è andato assumendo sempre più importanza, il punto debole è rappresentato dalla scarsa enfasi posta sul monitoraggio effettivo delle prestazioni e sul sistema incentivante. In particolare, laddove presenti, i sistemi incentivanti non solo danno più rilevanza alla dimensione della qualità erogata, rispetto a quella percepita, ma evidenziano uno netto sbilanciamento del potere a favore dell'ente pubblico committente. La valutazione attiene solo agli aspetti di prestazione del soggetto gestore, senza alcuna apertura agli strumenti ed alle condizioni di contesto, per definizione rientranti nei poteri di governo dell'ente locale. Ciò, ovviamente, dimostra l'assoluto disconoscimento della dimensione sistemica del processo di erogazione del servizio pubblico locale, con relativa ripartizione e condivisione di responsabilità (norma UNI EN 13816). Con riferimento, invece, alla Carta della Mobilità agli approfondimenti ed alle considerazioni illustrate in precedenza, si sottolinea un altro anello debole delle prassi gestionali diffuse nel corso dell'ultimo decennio: il mancato aggiornamento. Per la maggioranza delle aziende l'elaborazione della prima Carta della Mobilità costituisce un traguardo assoluto, un punto di arrivo in sé, anziché essere interpretato come la dichiarazione formale di un impegno continuativo nella valutazione delle attività poste in essere finalizzata alla definizione di nuovi traguardi da condividere e comunicare. Inoltre, qualora si procede al suo aggiornamento difficilmente l'esercizio ha cadenza annuale e, soprattutto, si riduce nella migliore delle ipotesi in una taratura degli standard di prestazione e non anche in una eventuale ridefinizione dei criteri scelti per definire la qualità. Quest'aspetto è strettamente connesso alla "customer satisfaction": vanno monitorati quelle dimensioni della prestazione e quei parametri significativi per una determinata utenza; aspetti e parametri che possono anche cambiare nel corso del tempo e che, pertanto, devono essere presi in considerazione nella loro composizione aggiornata quando si lavora alla Carta della Mobilità. In terzo, ed ultimo luogo, sui Piani di Miglioramento. La logica del miglioramento continuo è uno dei capisaldi della filosofia del Total Quality Management: la realizzazione in maniera reiterata di analisi della prestazione erogata/percepita → definizione di obiettivi/azioni → implementazione → monitoraggio e valutazione dei risultati. Ciò non accade. All'analisi di customer satisfaction difficilmente fa seguito la definizione di piani ed azioni di miglioramento che scaturiscono dai valori registrati. Il Contratti di Servizio difficilmente prende atto di questa dimensione gestionale con l'esplicita considerazione di piani di miglioramento e con l'incentivazione alla realizzazione degli stessi. La Carta della Mobilità dedica poco spazio alla descrizione delle azioni che il management intende mettere in campo nel prossimo arco temporale per migliorare la performance aziendale, così come dedica poco spazio, alla rendicontazione degli effetti derivanti dall'implementazione dei piani di miglioramento annunciati nella sua versione precedente, corrispondente ad un arco temporale di gestione passato.



*Parte quarta*  
*Il Contratto di Servizio, volano per l'innovazione delle*  
*performance e degli schemi relazionali*

## Fondamenti economici e normativi

### La teoria della regolamentazione

Il trasporto pubblico locale (TPL) rientra nella categoria dei servizi denominati *local network utilities*, per i quali la caratteristica di servizio pubblico essenziale e la struttura organizzativa prevalente di monopolio a livello locale sollevano importanti problemi di regolamentazione.

In generale, il sistema di trasporto è regolato da un'Autorità Locale (Regione e/o Enti Locali a livello inferiore, quali le Province e i Comuni) responsabile della programmazione e del finanziamento dei servizi all'interno dell'area territoriale di competenza, mentre la gestione del servizio è affidata generalmente ad singolo operatore multi-modale (ferro/gomma) ad eccezione di alcuni casi in cui il servizio è fornito da più aziende (ad esempio, le linee di autobus nelle aree suburbane ed extraurbane). Nell'ultimo trentennio, in tutta Europa, il contenimento degli elevati costi operativi sostenuti dai gestori locali ha costituito l'obiettivo primario dell'azione pubblica, considerata la situazione di deficit permanente che caratterizza il settore del TPL. Il basso livello delle tariffe conseguente alla funzione di *universalità* del servizio determina una situazione di difficile conseguimento del pareggio di bilancio da parte delle aziende erogatrici e, pertanto, rende necessaria una cospicua erogazione pubblica per consentire di ripristinare le condizioni di economicità della produzione.

Il trasporto pubblico locale in Italia è stato sempre considerato un bene meritevole, applicando i principi del Welfare State, il cui consumo è stato incentivato attraverso il mantenimento di basse tariffe per gli utenti e lo stanziamento di elevati sussidi alle imprese. L'obiettivo finale a cui tende l'attività di regolazione è, pertanto, quello di trovare un adeguato compromesso tra il raggiungimento del pareggio di bilancio degli operatori (che si ottiene attraverso l'erogazione di sussidi pubblici) ed il rispetto della funzione di pubblico servizio (che deve essere universalmente accessibile). Il soggetto regolatore svolge al meglio la sua funzione quando assicura questo l'equilibrio economico-finanziario delle *utilities*, evitando contemporaneamente sprechi ed inefficienze che si ripercuotono negativamente sugli utenti. L'utilizzo indiscriminato di sussidi erogati *ex post* ha rappresentato per lunghi decenni un serio ostacolo al perseguimento di obiettivi di efficienza da parte delle imprese di TPL, determinando un crescente spreco di risorse, accompagnato da un aumento nei disavanzi di bilancio delle imprese fornitrici del servizio.

Un primo intervento normativo volto a razionalizzare gli interventi statali nel settore del TPL è stato quello della Legge n. 151/1981, che si poneva appunto l'obiettivo di migliorare la gestione delle imprese del settore principalmente attraverso il ricorso ad un meccanismo di erogazione dei sussidi basato sul principio dei costi economici standardizzati e dei ricavi presunti. L'entità dei sussidi statali doveva cioè essere determinata *ex ante* in base alla differenza tra costi e ricavi stimati e finanziata attraverso uno stanziamento annuale al Fondo Nazionale Trasporti (FNT), che veniva poi ripartito tra le imprese fornitrici del servizio. Tuttavia, nonostante tali rigide prescrizioni, i disavanzi di bilancio sono cresciuti di anno in anno. Il delinarsi di un tale scenario ha reso dunque necessari interventi straordinari da parte dello Stato, attraverso l'emanazione di tutta una serie di leggi a ripiano dei disavanzi pregressi delle imprese. In tal modo però sono stati vanificati gli effetti di quello che doveva rappresentare un incentivo agli incrementi di efficienza degli operatori: facendo affidamento comunque su un ripiano *ex post* dei disavanzi d'esercizio, le imprese non hanno attuato particolari politiche di contenimento dei costi e i disavanzi hanno continuato ad aumentare.

Con la riforma del TPL avviata nella seconda metà degli anni novanta, il legislatore ha progressivamente attribuito una maggiore responsabilità finanziaria a tutti i soggetti coinvolti nella produzione del servizio (le Autorità regolatrici da un lato ed i gestori del servizio di TPL dall'altro) al fine di incentivare il recupero di "X-efficienza"<sup>1</sup> da parte delle imprese. In primo luogo, con l'abolizione del vincolo di destinazione dei fondi precedentemente destinati al trasporto pubblico, che persegue l'intento di far meglio percepire alle Autorità Regionali i costi e i benefici di usi alternativi delle risorse. In secondo luogo, prevedendo che i

---

<sup>1</sup> . Il contributo alla produzione dovuto a fattori non considerati tra gli input della funzione di produzione, ma dipendenti dal comportamento motivato e responsabile delle varie micro-unità costitutive dell'impresa. In altri termini l'impegno assicurato dai manager ai fini della minimizzazione dei costi di produzione (Leibenstein 1996)

rapporti tra il regolatore (Principale) e l'impresa di TPL (Agente) siano definiti nel dettaglio attraverso un apposito *contratto di servizio*.

Da un punto di vista teorico, il regolatore può scegliere tra differenti tipologie di modelli che definiscono sia le regole per il rimborso dei costi sia il soggetto titolare degli introiti tariffari. L'elemento discriminante è rappresentato dalla diversa ripartizione del rischio industriale e commerciale, tra gestore del servizio ed Ente committente, proposta da ciascun modello. Una prima tipologia è quella *cost-plus*, in cui l'entità del sussidio viene determinata in base al risultato economico della gestione: in questo caso l'operatore non sopporta dunque nessun tipo di rischio né per quanto riguarda i costi (rischio industriale) né per quanto concerne il lato dei ricavi (rischio commerciale). Alla luce della più moderna teoria della regolamentazione dei monopoli (Laffont e Tirole, 1993), in questo schema relazionale/regolatorio l'operatore non ha dunque nessuna forma di incentivo ad impegnarsi nella produzione efficiente del servizio. Tale forma contrattuale è nota nella pratica della regolamentazione come *management contract* (European Commission, 1998). Una seconda tipologia è quella *fixed-price*, basata sulla previsione *ex ante* dell'entità del sussidio erogato. All'interno di questa tipologia, si possono individuare differenti modalità di ripartizione delle due tipologie di rischio: gli schemi *gross cost*, in cui il gestore del servizio sopporta unicamente il rischio industriale, e gli schemi *net cost*, che attribuendo i ricavi tariffari all'operatore lo gravano anche del rischio commerciale. Fissati i due schemi relazionali estremi, esistono possibilità di combinazione, che determinano, pertanto, tipologie intermedie di contratti, con rischi parzialmente a carico dell'una e dell'altra parte. Le pratiche più comuni si caratterizzano per la scelta di far condividere ai due contraenti il rischio commerciale, creando schemi contrattuali intermedi tra un *gross cost contract* ed un *net cost contract*, o di prevedere incentivi parziali sugli incrementi di produttività ottenuti dall'impresa, creando schemi contrattuali intermedi tra un *gross cost contract* ed un *management contract*. Rispetto ai tradizionali schemi *cost-plus*, i meccanismi *fixed-price* sono dunque caratterizzati da un più elevato potere di incentivazione dell'*effort* manageriale nella gestione parsimoniosa delle risorse produttive che, nella realtà gestionale, dovrebbe tradursi in una minore inefficienza della funzione produttiva.

Con riferimento al contesto italiano, l'articolo 19 (comma 1) del Decreto Legislativo n. 422/1997 sancisce che "i contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari, e sono stipulati prima dell'inizio del loro periodo di validità". Il legislatore sembra dunque prevedere l'utilizzo di contratti di tipo *net cost*, anche se in linea di principio la norma non esclude la possibilità di utilizzare altre forme contrattuali, come ad esempio il *gross contract*.

L'affermazione condivisa dell'impossibilità di conseguire l'equilibrio di bilancio se non facendo ricorso a contribuzioni pubbliche, apre ad un dibattito complesso sulla regolazione degli incentivi all'efficienza degli operatori, al fine di arrivare a definire meccanismi ottimali di erogazione della contribuzione.

Il problema dell'efficienza nella produzione di servizi di TPL è un tema molto delicato poiché se da un lato le passate politiche di ripiano *ex post* dei disavanzi hanno condotto le imprese nel tempo verso uno spreco crescente di risorse, d'altro canto la presenza di asimmetrie informative ha reso e rende tuttora complicato il controllo del livello dei costi da parte dell'Autorità Pubblica, cui compete la definizione delle modalità di erogazione del contributo. In quest'ottica va infatti considerato che all'interno del settore il rapporto tra Ente regolante ed impresa regolata è caratterizzato dalla presenza di una serie di problemi di informazione asimmetrica, tra i quali, almeno due circostanze sono particolarmente probabili:

- 1) L'operatore ha generalmente una migliore conoscenza della misura e della dinamica dei costi di produzione del servizio e dell'efficienza intrinseca della propria tecnologia produttiva (fenomeno di *adverse selection*);
- 2) L'Autorità Locale, data la complessità e numerosità delle variabili in gioco, considera particolarmente difficile la valutazione degli sforzi compiuti dall'impresa allo scopo di gestire nel modo più efficiente le risorse produttive di cui dispone (fenomeno di *moral hazard*).

Rifacendoci sempre all'impostazione di Laffont e Tirole (nuova teoria della regolamentazione dei monopoli 1993), quando i rapporti contrattuali sono caratterizzati dalla presenza di asimmetrie informative, il regolatore che si pone come obiettivo la massimizzazione del benessere collettivo deve ricorrere a meccanismi che inducano l'impresa a rivelare le maggiori informazioni di cui è in possesso, rivelando, pertanto, il suo reale livello di efficienza. In una circostanza come questa, caratterizzata da imprese dalla diversa efficienza e quindi disposte a rivelare informazioni in entità e quantità diverse, non esiste uno schema contrattuale adeguato a tutti i tipi di imprese. Pertanto, una strategia perseguibile, nell'ottica del conseguimento dell'obiettivo di massimizzazione del benessere sociale, può essere quella di lasciare all'impresa la possibilità di scegliere tra diverse opzioni contrattuali. In base alle argomentazioni

avanzate da Laffont e Tirole ogni operatore che si trovi a dover scegliere all'interno di tale menù preferirà il contratto corrispondente al suo livello di efficienza. Uno scenario presumibile è quello in cui l'impresa più efficiente sceglie lo schema caratterizzato da un maggior potere incentivante (*fixed-price*), in cui il livello di *effort* manageriale è quello ottimale (di *first best*), mentre l'impresa più inefficiente selezionerà il contratto dotato del minor potere incentivante (*cost-plus*), in cui il livello di *effort* è nullo. Tra questi due estremi si collocano schemi a diverso grado di incentivo che verranno scelti da imprese caratterizzate da livelli di efficienza intermedi.

Alla luce dei ragionamenti di cui sopra, questa impostazione teorica sostiene, quindi, che né gli schemi *cost-plus* né quelli *fixed-price* rappresentano soluzioni 'ottimali' di regolazione proprio a causa della presenza di vincoli di natura informativa (*adverse selection* e *moral hazard*). Nel modello proposto da Laffont e Tirole, la remunerazione ( $T$ ) per l'impresa regolata va calcolata secondo la funzione:

$$T = A - b(C - Ca)$$

- $C$  e  $Ca$  rappresentano rispettivamente il costo effettivo e quello atteso (stabilito *ex ante*),
- $A$  (costante) e  $b$  (definito in  $[0,1]$ ) sono i parametri che identificano il tipo di contratto offerto:  $A$  rappresenta il trasferimento fisso erogato all'impresa mentre  $b$  misura quanta parte del trasferimento dipende dalla differenza tra i costi effettivi e quelli attesi; il parametro  $b$  determina dunque il potere incentivante del contratto.

Questa costruzione delle opzioni di contratto possibile si presenta con elevati valori di  $b$  nel caso di contratti destinati alle imprese con un alto grado di efficienza, raggiungendo un valore pari a 1 (contratto *fixed-price*) per l'impresa in assoluto più efficiente; per le altre imprese invece vengono disegnati contratti caratterizzati da un più basso potere incentivante, che decresce (insieme al livello ottimale di *effort* manageriale) all'aumentare del grado di inefficienza, fino a raggiungere valore pari a 0 (contratto *cost-plus*) per l'impresa in assoluto più inefficiente.

La caratteristica di ottimalità di una tale funzione di determinazione del sussidio risiede nel fatto che essa induce ciascuna impresa a scegliere il contratto corrispondente al proprio grado di efficienza intrinseco, offrendo, pertanto, il relativo livello ottimale di impegno manageriale (*effort*).

L'affermazione di questa impostazione teorica nel panorama scientifico ed accademico ha stimolato una serie di studi empirici, finalizzati alla valutazione dell'efficacia (in termini di incentivi all'X-efficienza) dei diversi tipi di contratti utilizzati dagli enti regolatori per la determinazione dei trasferimenti alle imprese di trasporto pubblico locale. Tutti gli studi realizzati sono basati sulla stima econometrica di una frontiera di costo e sui modelli microeconomici di informazione asimmetrica. La stima econometrica di una frontiera di costo, consente di ottenere una misura dell'inefficienza realizzata (cioè della deviazione dalla frontiera di *best-practice*) di ogni singola unità produttiva. Il settore delle *public utilities*, caratterizzato da situazioni di precario equilibrio economico-finanziario e scarsi stimoli all'efficienza, poco si prestava all'applicazione del concetto di *funzione di costo*, che si basa sull'ipotesi che tutte le osservazioni del campione appartengano alla frontiera cosiddetta di 'costo minimo', siano cioè X-efficienti. La tecnica della frontiera di costo abbandona questa assunzione restrittiva. Parte dal riconoscimento per questi settori di una inefficienza globale, che dipende dall'impegno di manager e lavoratori nell'ambito di un determinato processo produttivo: un ambiente caratterizzato da scarsi incentivi all'*effort* – che si traducono in carenze a livello di produttività da parte dei lavoratori – conduce a situazioni inefficienti, mentre appropriati incentivi possono dare origine a significative riduzioni dei costi operativi (Leibeinstein 1996). I modelli microeconomici di informazione asimmetrica, esplicitando la relazione strutturale tra le variabili osservabili e il termine di inefficienza, permettono di ricondurre l'inefficienza misurata a problemi di asimmetria informativa, distinguendo la componente dovuta a fenomeni di *adverse selection* da quella attribuibile ad azioni di *moral hazard* (Gagnepain e Ivaldi, 2002a).

Anche il contesto italiano, è stato oggetto di tali studi empirici. In particolare, si cita la stima econometrica di una frontiera di costo condotta su di un campione di 45 operatori di TPL osservati dal 1993 al 1999 e sussidiati in base ai due meccanismi illustrati in precedenza - *cost-plus* e *fixed-price*- (Piacenza 2002, Fraquelli e Piacenza 2003).

L'applicazione del modello ha fornito numerose evidenze empiriche a favore della tesi secondo cui un'appropriata definizione degli incentivi contrattuali supporta il conseguimento di significativi recuperi di efficienza. Una prima conclusione interessante è sull'introduzione di schemi ad elevati potere di incentivo (contratti *fixed-price*), dall'osservazione del campione risulta che essa consente di ridurre, in media, la distorsione rispetto alla frontiera di costo minimo (X-inefficienza) di circa il 49%. Una seconda

conclusione interessante riguarda l'interazione fra i meccanismi di contribuzione e le caratteristiche del network: si è registrata una maggiore efficacia dei contratti fixed price in presenza di condizioni di contesto istituzionale ed operativo (velocità commerciale, manutenzione del manto stradale, tecnologie di supporto, politiche di regolazione degli accessi, ecc.) più favorevole.

#### Fonti normative, definizioni e prime interpretazioni

Il contratto di servizio rappresenta un potente ed impegnativo strumento di regolazione del servizio pubblico. La fase sperimentale dei contratti risale al 1995, anno di approvazione della legge istitutiva n.95 del 29 marzo 1995<sup>2</sup>. Il D.Lgs. 422/97 prevede che l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale sia regolato mediante contratti di servizio di durata non superiore ai nove anni. I contratti di servizio assicurano la completa rispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari. Esplicitano le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio, gli standard qualitativi minimi dei servizi da rendere ( in termini di età, manutenzione, comfort e pulizia dei veicoli, regolarità delle corse e frequenza). Tale strumento contribuisce alla trasparenza degli impegni reciproci delle parti, definendo il costo della mobilità in maniera precisa e preventiva così come il corrispettivo da rendere e le relative modalità di pagamento. La norma li individua anche con la caratteristica della certezza di bilancio e copertura finanziaria, prevedendo anche un progressivo incremento del rapporto fra ricavi da traffico e costi operativi, che in ogni caso non doveva essere inferiore alla soglia del 35% per il primo gennaio del 2000. Ad oggi, la produzione legislativa non ha ancora ovviato alle incertezze di interpretazione relative a questa soglia minima obbligatoria di copertura: il 35% deve essere assicurato per ogni linea, per ogni concessione, o complessivamente per l'intero sistema su scala regionale?

In ogni caso, per le imprese di trasporto il contratto di servizio costituisce una positiva innovazione nella regolazione della produzione dei servizi pubblici. Con tale strumento, infatti, l'impresa si sottrae ad un rapporto dirigitico ed autoritativo, che in passato la poneva in una posizione negoziale subalterna rispetto all'istituzione locale committente, e si pone con essa su di un piano di parità. L'adozione del contratto di servizio nella definizione dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e le imprese assicura il definitivo riconoscimento della dignità del soggetto imprenditoriale ad operare anche in contesti di servizio pubblico, valorizzando le sue naturali vocazioni alla ricerca dell'efficienza produttiva e della qualità dei servizi.

L'approfondimento del tema Contratto di Servizio richiede necessariamente una riflessione, se pur sintetica, sugli aspetti di allocazione dei rischi all'interno del settore.

Il mercato del trasporto pubblico, infatti, presenta un profilo di rischio imprenditoriale piuttosto consistente e complesso in quanto numerose sono le variabili esogene ed endogene che influiscono sulla sostenibilità economica dei servizi prodotti da un gestore, dove per sostenibilità economica si intende il rapporto ricavi /costi. Se si considerano i ricavi come legati da una relazione di dipendenza diretta al grado di efficacia e di efficienza raggiunti con una determinata produzione, è possibile analizzare il livello di influenza del gestore su entrambi i fattori determinanti.

- Grado di efficacia dei servizi erogati: il gestore ha un ridottissimo potere di influenza su tale fattore determinante, che è invece essenzialmente nelle mani del regolatore/committente pubblico. Il soggetto pubblico, infatti, determina in massima parte l'efficacia dei servizi, la loro qualità erogata e percepita, nonché l'immagine dell'impresa. L'ente pubblico definisce ed implementa tutte le politiche di mobilità nel territorio di riferimento del gestore, come ad esempio le priorità semaforiche le regole di accesso e circolazione dei veicoli privati, la politica della sosta. Tutto questo, ed altro ancora come le campagne di sensibilizzazione e di incentivazione al trasporto collettivo, determina l'efficacia di un servizio di trasporto pubblico.
- Grado di efficienza dei servizi erogati: il gestore ha nelle sue mani la massima parte del potere di influenza su tale fattore determinante. La sua politica di produzione, le scelte organizzative a supporto, nonché il grado di innovatività delle tecnologie impiegate, generano la massima parte del livello di efficienza dei servizi. Tuttavia, anche su questo secondo fattore determinante dei ricavi, l'incidenza di variabili

---

<sup>2</sup> E' bene precisare che la legge istitutiva si limita a citarlo (art. 4) tra gli atti fondamentali delle Aziende Speciali soggette al controllo dell'Amministrazione Comunale, e considerandolo come una specifica degli impegni collegati al piano-programma aziendale ed al bilancio di previsione.

esogene non è del tutto trascurabile. Basti pensare, in primo luogo alla congestione del traffico ed al suo impatto sulla velocità commerciale (da cui dipende il numero di ore di servizio del personale necessarie a coprire una determinata tratta).

Chiariti i margini di autonomia e di autodeterminazione del gestori sui risultati effettivi e percepiti della sua attività, si può ritornare a ragionare sui rischi imprenditoriali generati e sugli effetti generati dalle possibili differenti allocazioni presso i due soggetti protagonisti (ente regolatore/committente) in termini di dinamiche competitive e fattori critici di successo del business. I rischi imprenditoriali possono essere distinti, in funzione del fattore determinante prevalente, in :

- rischio commerciale: rappresentato dalla probabile differenza fra i ricavi da traffico presunti all'inizio del periodo di gestione considerato e quelli consuntivati. Tale differenza (che può essere positiva o negativa) rispecchia il grado di gradimento riscosso dalla gestione presso il cliente/utente finale: quante volte un determinato soggetto ha comprato il servizio, nonché quanti nuovi clienti/utenti il gestore è riuscito a conquistare sottraendoli alle altre modalità (in particolare quella privata). Da ciò si deduce che è il grado di efficacia realizzato e percepito il fattore determinante prevalente per il rischio commerciale;
- rischio industriale: rappresentato dalla possibile differenza fra i costi industriali presunti all'inizio del periodo di gestione considerato e quelli consuntivati. Tale differenza (che può essere positiva o negativa) rispecchia le performance produttive che il gestore riesce a realizzare e cumulare. Da ciò si deduce che è il grado di efficienza realizzato il fattore determinante prevalente per il rischio industriale.

Nella scelta della tipologia contrattuale, due le opzioni contrattuali prevalenti, come già evidenziato in precedenza, sono rappresentate da:

- contratto *gross cost*
- contratto *net cost*

La tipologia *gross cost* si caratterizza per un corrispettivo pari ad un costo totale o per unità di servizio definito ex-ante. Il gestore, pertanto, si assume solo i rischi connessi alla corretta definizione e valutazione economica del suo ciclo produttivo, avvantaggiandosi di tutte le economie che riuscirà a cumulare nel periodo di gestione ed a trasformare in recuperi di produttività. A lui viene attribuito il rischio definito in precedenza come industriale, non avendo alcun rilievo i ricavi da traffico che sono di competenza del committente/regolatore.

La tipologia *net cost* si caratterizza per un corrispettivo pari ad un valore definito ex-ante come differenza fra i costi presunti ed i ricavi presunti. Il gestore, in questo caso, assume sia i rischi connessi alla corretta valutazione e gestione del suo ciclo produttivo (avvantaggiandosi ovviamente dei recuperi di produttività), sia i rischi connessi all'andamento delle vendite, e quindi del ciclo commerciale e quindi dell'efficacia del servizio. L'ente committente non assume nessuna competenza nella relazione con il cliente/utente finale, concentrando la sua attività e responsabilità sugli aspetti regolatori del sistema.

L'applicazione della prima tipologia di contratto di servizio determina nel gestore un assoluto disinteresse nei confronti dei livelli di efficacia reali e percepiti del servizio che, se pur determinati in prevalenza dalle politiche della mobilità di competenza dell'ente pubblico, sono influenzati anche dalla sua attenzione al front-line. La seconda tipologia, invece, mantiene ai massimi livelli l'attenzione del gestori sugli aspetti di marketing e commerciali e per questo (cosa non sempre osservabile nei casi concreti) dovrebbe riconoscere tale valore aggiunto dell'organizzazione del gestore, prevedendo meccanismi di maggiore remunerazione. In Europa, le esperienze realizzate fanno emergere una tendenza dei governi ad applicare questo schema di relazione contrattuale. Anche per l'Italia, il provvedimento cardine della riforma del TPL (D.Lgs 422/97) indica questa strada contrattuale con lo stabilire che "i contratti di servizio devono assicurare la corrispondenza fra oneri per servizio e risorse disponibili (corrispettivo) al netto dei proventi tariffari.

Volendo esprimere un primo giudizio sulla sua introduzione in Italia, si può sicuramente affermare che oggi lo strumento vive una fase di piena maturità, in termini di numerosità delle applicazioni; tuttavia, dal punto di vista sostanziale non è ancora riuscito ad incidere positivamente sul trend di efficienza-efficacia dell'erogazione dei servizi. I governi locali, in molti casi, nel disegnare i percorsi di societizzazione/privatizzazione delle loro imprese, hanno concentrato le risorse sulla pianificazione degli aspetti economici finanziari, piuttosto che sui meccanismi di regolazione. Inoltre, dove si è ricorso

concretamente ai meccanismi della gara pubblica per la selezione del gestore, si rileva la tendenza a delegare agli stessi meccanismi di gara e non a strumenti negoziali la funzione di regolazione delle caratteristiche quali-quantitative dei servizi. L'esperienza di altre nazioni (il Regno Unito in particolare) dimostra quanto sia importante supportare i processi di riassetto con un'adeguata strumentazione contrattuale.

Il contratto di servizio rappresenta, di fatto, l'elenco degli impegni reciproci attraverso cui viene regolato il rapporto fra l'ente locale titolare del servizio e l'impresa erogante il medesimo. Le finalità esplicite dello strumento sono quelle di rendere più trasparente la relazione, responsabilizzare le singole parti rispetto agli impegni, dare certezza sui rispettivi ruoli, garantire l'autonomia di azione dei soggetti. Importante appare sottolineare che oggetto del contratto non è la gestione dell'azienda, bensì quella del servizio, pertanto gli impegni definiti con il contratto riguarderanno esclusivamente i contenuti tecnici ed economici della sua erogazione. Da ciò ne consegue che l'ente locale dovrà limitarsi ad indicare e verificare gli obiettivi, mentre l'azienda ha il compito esclusivo di ricercare la maggior efficienza interna ed efficacia della prestazione. In altri termini, gli indirizzi strategici dell'Ente delimitano l'area nella quale le aziende possono muoversi, in piena autonomia d'impresa.

Il processo decisionale e di azione, la cui sintesi trova espressione nel contratto di servizio, si definisce fra due soggetti: il primo (ente locale) utilizza ed interpreta le esigenze che provengono dai cittadini per proporre la configurazione del servizio, il secondo (impresa), fornisce informazioni sulle alternative tecniche di erogazione e sui relativi costi di produzione.

La logica che sottende al Contratto di servizio è quella del passaggio da un controllo basato su "norme e procedure" ad uno impostato per "norme e risultati". La prima tipologia di controllo presupponeva la prevalenza della volontà dell'Ente, il gestore che opera veniva considerato un mero esecutore bisognoso di prescrizioni minuziose. Con il mutare dei bisogni delle collettività locali, la diversificazione della relativa domanda di mobilità, la crescita delle esigenze di personalizzazione dei servizi con la parallela riduzione delle risorse disponibili, si è resa necessaria una delega flessibile e tempestiva e quindi, di conseguenza, una maggiore autonomia e responsabilizzazione dei soggetti erogatori dei servizi, all'interno di un quadro negoziato di obiettivi e di risorse per conseguirli. Questa nuova logica presuppone che obiettivi/risultati, nonché le risorse necessarie al loro conseguimento, siano quantificati per essere adeguatamente misurati e verificati. La responsabilità del "come" combinare le risorse in modo efficace/efficiente viene assegnata al gestore, mentre all'Ente locale spetta un'informazione adeguata e tempestiva sull'andamento delle scelte effettuate per ridefinire obiettivi e tempi e riallocare risorse. La negoziazione di obiettivi e risorse teoricamente dovrebbe portare ad un recupero delle asimmetrie informative esistenti, nonché all'istituzione di un circolo virtuoso di informazioni.

In linea teorica, quindi, lo strumento del contratto di servizio rappresenta una ineguagliabile occasione, da un lato, per accelerare la riforma del ruolo dell'Ente locale in termini di regolatore effettivo del servizio, dall'altro, per contribuire alla crescita imprenditoriale delle imprese di servizi pubblici locali, in un'ottica sintonica con la realtà dell'Unione Europea e del mercato dei servizi.

La sintesi teorica ottimale interpreta lo strumento come un processo dinamico, una modalità operativa della funzione di pianificazione e controllo dei servizi, pertanto, il suo grado di dettaglio dovrà evolversi in sintonia con il progresso tecnico organizzativo dei sistemi di pianificazione e controllo sia aziendali e sia della Pubblica Amministrazione. Evidentemente, l'assunzione di un approccio dinamico richiede il superamento del concetto tradizionale di contratto, caratterizzato solitamente da un elevato rigore formale e conseguente scarsa adattabilità alle logiche del monitoraggio. Contemporaneamente è necessario che la logica negoziale sia effettivamente bilaterale, esprimendo le sue potenzialità anche nei confronti dell'Ente, che pertanto, è tenuto a prestazioni specifiche per assicurare all'azienda affidataria le condizioni ottimali di lavoro.

Volendo tracciare una linea netta di separazione fra il ruolo dell'Ente Locale titolare del servizio affidato e l'impresa responsabile dell'erogazione dello stesso, i tratti distintivi salienti che ciascuno deve esercitare sono, rispettivamente, i seguenti:

#### Ente Locale

- Indirizzo: la scelta delle soluzioni che, compatibilmente con la disponibilità di risorse attivabili, possono meglio soddisfare le aspettative della collettività locale, non termina con l'affidamento dell'erogazione dello stesso. Compete all'Ente il monitoraggio costante della bontà/attualità ed adeguatezza dei servizi previsti nei contratti di affidamento, nonché l'iniziativa di adeguare il servizio alle

mutate esigenze dei cittadini. Nell'assolvimento di questo compito si avvarrà del supporto tecnico e del know-how del gestore, ma non dovrebbe delegare a quest'ultimo tale compito e tantomeno non attivarsi per l'esercizio di questa funzione.

- Controllo: la verifica costante dell'effettiva e corretta erogazione di quanto previsto dal contratto, limitandosi agli aspetti prestazionali e non a quelli organizzativi interni del gestore. La costruzione di un adeguato sistema e di relativa adeguata strumentazione consente di supportare quel processo dinamico di negoziazione e di definizione di nuovi indirizzi.

#### Soggetto Gestore

- Organizzazione: sulla base degli indirizzi forniti dall'Ente Affidante, il gestore organizza le risorse strumentali ed umane disponibili secondo modalità di cui assume la responsabilità ed al di fuori delle ingerenze della P.A. affidante.

- Erogazione: contando sulla propria autonomia organizzativa e seguendo gli indirizzi e gli obiettivi fissati dall'Ente Locale, il gestore eroga il servizio nel rispetto degli standard prestazionali pattuiti.

Con riferimento al ruolo di indirizzo e controllo dell'Ente locale, è evidente che in tali attività si estrinseca la funzione di regolazione propria dell'Ente Locale e di cui abbiamo fornito già in precedenza una sintesi delle questioni più rilevanti a tale riguardo. E' importante evidenziare che il Contratto di Servizio si qualifica come uno strumento estremamente efficace per la funzione di regolazione dei servizi e, pertanto, per l'espressione del ruolo di "committente" dell'ente locale. Non appare corretto riconoscere al Contratto di Servizio un ruolo di primo piano nella gestione della funzione di "azionista" del Ente. Le esperienze realizzate fanno emergere come consistente e frequente il rischio di confusione tra i due diversi ruoli, propri dell'Ente Locale. Quest'ultimo, infatti, non di rado utilizza il contratto come lo strumento, diretto ed indiretto, di governo dei processi di ammodernamento organizzativo e di trasformazione societaria del gestore. Emerge frequentemente ed esclusivamente il ruolo dell'Azionista per l'Ente Locale mentre è del tutto assente quello del Titolare dei Servizi che, più propriamente, dovrebbe essere espresso come linea guida per la costruzione e la gestione del Contratto di Servizio. L'Ente Locale Azionista si avvale del potere di nomina degli organi amministrativi e di approvazione degli atti fondamentali di indirizzo e controllo generali per la gestione, quindi è attraverso queste due prerogative che sovrintende alla gestione ed al rendimento del capitale pubblico investito nell'azienda di gestione. L'Ente Locale Titolare dei servizi, invece, tutela gli interessi dei cittadini ed è responsabile della adeguatezza quali-quantitativa dei servizi offerti rispetto alle esigenze di mobilità dei cittadini, nonché rispetto alle evoluzioni socio-economiche del contesto territoriale di riferimento. Il Contratto di Servizio è lo strumento di espressione del Titolare dei servizi per eccellenza. L'Ente Locale deve, pertanto, rapportarsi all'impresa di gestione in qualità di committente, negoziando con essa le quantità e le caratteristiche dei servizi. Alla luce di tali esperienze, si può affermare il contratto di servizio efficace presuppone una chiara distinzione dei ruoli dei contraenti che, pertanto, assume la rilevanza di vero e proprio fattore critico di successo della relazione.

Alla luce di queste considerazioni, è importante sottolineare che il Contratto di Servizio è uno strumento impegnativo da gestire; sono richiesti investimenti rilevanti in termini di competenze e sistemi di stipula, gestione e "manutenzione" dei meccanismi contrattuali. Il funzionamento del contratto, infatti, richiede meccanismi efficaci di misurazione e valutazione delle prestazioni, tanto nella fase di stipula quanto nella fase del monitoraggio, se lo si intende impostare come processo virtuoso di negoziazione di obiettivi in un'ottica di miglioramento continuo. Da questo punto di vista, nonostante i significativi progressi registrati nel sistema di produzione dei servizi di trasporto pubblico locale, il settore sconta ancora un consistente ritardo nello sviluppo di sistemi avanzati di pianificazione e controllo dei servizi.

Per concludere questa introduzione allo strumento del Contratto di Servizio, si propone di seguito una sua prima struttura, che a grandi linee evidenzia i contenuti critici e cruciali allo stesso tempo. Tutte le sezioni riportate dovrebbero essere sviluppate, poiché ciascuna contribuisce in maniera diversa ma egualmente essenziale tanto alla definizione dei diversi ruoli, quanto al loro relativo esercizio da parte di ciascuno dei due contraenti:

- gli indirizzi strategici, essi si estrinsecano nella mission, ossia la funzione richiesta al soggetto gestore, in genere puntualizzata nell'oggetto del contratto; dalla vision, cioè il posizionamento atteso del servizio; dal target verso il quale rivolgere le indicazioni preferenziali; dal servizio erogato e dai valori di fondo che devono guidare le scelte gestionali dei due contraenti;
- le politiche, che garantiscono la coerenza degli interventi dell'azienda con gli indirizzi programmatici approvati dal governo della città e definiscono le priorità sulle quali concentrare gli



sforzi e gli investimenti. Le politiche, in genere, sono declinate nei seguenti elementi: obiettivi (quantificano il risultato atteso), vincoli (posti dal Comune all'erogazione del Servizio), linee guida (orientamento all'azione del gestore);

- i risultati, che definiscono le prestazioni attese nel medio-breve termine, relativamente ai seguenti aspetti: redditività del servizio, tassi di sviluppo/indici di copertura, produttività efficienza, qualità;
- le risorse disponibili,
- le tariffe, lì dove fermi i riferimenti legislativi sovracomunali, sono definiti i criteri e le soglie di tariffazione compatibili con i livelli di qualità erogata;
- i tempi di validità del contratto, e le condizioni di revoce del contratto, soprattutto nei casi di non rispetto degli standard qualitativi definiti;
- i meccanismi gestionali, soprattutto in riferimento al sistema informativo, inteso come strumento che consente l'interazione diretta con i cittadini, il sistema di programmazione, quale strumento di raccordo con i piani del Comune, il sistema di controllo, come strumento per rendere omogenee le modalità di controllo dell'attuazione delle politiche nei risultati previsti;
- le garanzie di qualità del servizio, intese come attività sistematiche pianificate per la garanzia al cittadino ed al Comune dell'effettivo rispetto degli standard promessi;
- la Carta della Mobilità, come strumento strategico di un più ampio progetto per la qualità.

## 6 Contratti di Servizio per sistematizzare e sintetizzare l'esperienza italiana

Il caso italiano dell'introduzione di principi e strumenti tipici del libero mercato si presenta particolare soprattutto per l'estrema eterogeneità territoriale sotto il profilo delle interpretazioni date al progetto di riforma e degli assetti organizzativi progettati ed attuati per la governance del sistema e degli operatori, nonché delle soluzioni negoziali e contrattuali implementate nella realtà operativa. Anche per il trasporto pubblico locale, così come per la generalità dei settori della vita sociale ed economica, il territorio nazionale si compone di un'area centro nord più illuminata e determinata nell'implementazione del riassetto del comparto, che ha raggiunto livelli di efficacia e di efficienza di riguardo, ed un'area sud più lenta nell'attuazione della riforma e nella sperimentazione degli strumenti della gara pubblica, del contratto di servizio, della customer satisfaction. L'analisi e la sistematizzazione dell'esperienza nazionale è stata condotta attraverso l'approfondimento di un campione di Contratti di Servizio, selezionati tra quelli ritenuti più interessanti. Il criterio di selezione delle osservazioni è stato quello di partire dalle realtà regionali più vivaci, in termini di sforzi di implementazione del disegno di riforma, per poi individuare le imprese e, quindi, i relativi Contratti di Servizio da approfondire. Le regioni italiane scelte per condurre l'indagine sono di seguito indicate, con le connesse motivazioni.

1. Regione Lombardia: da sempre uno dei territori più vivaci, con tutti i diversi soggetti protagonisti del settore concentrati sul perseguimento dell'efficienza/efficacia. La caratteristica predominante dello scenario lombardo è la visione imprenditoriale data al sistema e la forte propensione all'apertura del mercato. La legge regionale di attuazione del 422/97 ha anticipato di un anno i termini di avvio degli affidamenti tramite gara previsti dalla normativa nazionale.

2. Regione Liguria: l'elemento che giustifica il suo inserimento nel campione delle osservazioni è che il Comune di Genova ha attuato l'unico esempio italiano di privatizzazione della sua azienda, mediante la cessione di quote azionarie. L'operatore francese RATP è il partner privato attualmente impegnato con il Contratto di Servizio per il tpl nella città capoluogo.

3. Regione Veneto: contesto interessante per l'enfasi data a livello regionale all'incentivazione ed omogeneizzazione delle politiche per la qualità. Il Contratto di Servizio esaminato è quello di Venezia.

4. Regione Toscana: la sua storica tradizione di buona governance, in particolare per gli aspetti di relazione fra gli stakeholders, conferisce all'esperienza del Contratto di Servizio della città di Firenze connotazioni interessanti in termini di sistemi organizzativi e procedurali a supporto della trasparenza e della condivisione delle informazioni.

5. Regione Emilia Romagna: come la Lombardia, anche questa può essere considerata un territorio pioniere nella sperimentazione di nuovi assetti e regole per dare impulso al miglioramento delle performance di sistema. L'elemento caratterizzante è il supporto assicurato alle attività di regolamentazione e monitoraggio del sistema con la creazione di un nuovo soggetto: L'Agenzie di Mobilità. La legge regionale, infatti, ha previsto la costituzione di un'agenzia unitaria per la mobilità ed il trasporto pubblico in ogni territorio provinciale, nonché di un'agenzia regionale. Il Contratto di Servizio inserito nel campione di osservazione è quello del Bacino Provinciale di Forlì Cesena.

6. Regione Campania: l'ultima ad implementare il mandato nazionale di riforma degli assetti del trasporto pubblico, con la legge regionale n° 3 del 2002. Al di là delle motivazioni campanilistiche, l'elemento interessante dello scenario campano è l'enfasi alla dimensione sistemica della pianificazione e programmazione delle infrastrutture e dei servizi. Da molti *opinion leaders* è considerata la regione che meglio ha interpretato lo spirito di decentramento amministrativo e di responsabilità del disegno di riforma nazionale, nonché l'importanza dei requisiti di intermodalità e conformità ai bisogni ed alle aspettative delle comunità locali da assicurare alle scelte strategiche ed operative. Il Contratto di Servizio analizzato è quello del Comune di Napoli.

La Lombardia è stata la prima regione italiana a dare avvio all'attuazione della riforma prevista dal D.L. 422/97, con la **Legge Regionale n° 22 del 29 ottobre 1998**. La sua impostazione ha scontato le debolezze tipiche degli strumenti "pionieri", ciò nonostante costituisce un valido quadro di riferimento pianificatorio e programmatico, tra l'altro più volte aggiornato nel corso del tempo<sup>4</sup>. Obiettivi prioritari della regione Lombardia sono stati:

- l'attuazione del decentramento delle funzioni amministrative relative al trasporto pubblico locale, organizzandolo ed implementandolo su scala regionale,
- la definizione dei principi a cui questa nuova era di pianificazione, coordinamento e gestione regionale doveva uniformarsi,
- la regolazione a decorrere dal 1° gennaio 2003<sup>5</sup> di tutti i servizi esclusivamente con Contratto di Servizio stipulato tra gli enti locali e le imprese a seguito dell'espletamento di procedure concorsuali,
- la progettazione degli strumenti di pianificazione, programmazione e coordinamento (piani regionali e provinciali dei trasporti, programmi di servizi minimi, ecc.), nonché dei processi di interazione fra i diversi enti locali.

Dalla lettura della norma, ciò che innanzitutto si evidenzia ai fini del nostro lavoro è l'enfasi posta sull'adeguatezza del sistema regionale alla domanda espressa dal sistema economico e sociale del territorio, assicurato soprattutto attraverso una assunzione esplicita di responsabilità per il monitoraggio della mobilità regionale<sup>6</sup>, favorendo lo scambio di informazioni tra la regione e gli enti locali, le aziende e gli utenti, anche attraverso la costituzione di specifiche strutture di servizio. L'importanza riconosciuta alle attività di monitoraggio, è rafforzata dall'obiettivo espresso di tutela dei diritti dei cittadini e dell'utenza, per quanto concerne la quantità, la qualità e l'efficacia dei servizi di trasporto pubblico, nel rispetto delle regole della concorrenza, da perseguire anche attraverso l'istituzione di uno specifico Organo di Garanzia<sup>7</sup>. Con riferimento ai Contratti di Servizio, a cui la norma assicura uno specifico spazio di trattazione<sup>8</sup>, l'elemento di rilievo è il ruolo di indirizzo ed orientamento che la Regione si riconosce in questo campo, con la previsione di criteri omogenei di redazione dei contratti da parte di ciascun ente locale predisposti dalla Giunta Regionale in uno specifico schema "Tipo". A questo aspetto, si affianca nuovamente il rafforzamento degli obiettivi e delle responsabilità di monitoraggio. Si impone a tutti gli enti locali coinvolti, sentite le organizzazioni delle associazioni dei gestori dei servizi di trasporto pubblico, lo sviluppo di un sistema di monitoraggio omogeneo su scala regionale. Il contributo del sistema viene riconosciuto soprattutto nel supporto alle attività di pianificazione e programmazione, nonché di verifica e controllo delle performance dei soggetti gestori, svolte da parte dei singoli Enti Locali. E' attribuita alla Giunta Regionale il compito di individuare indicatori, modalità tecnico-operative e relativi tempi di raccolta e trasferimento dei dati. Se ne prevede la sua alimentazione con i dati rilevati dagli enti affidanti, sulla base di specifiche clausole previste dai Contratti di Servizio. Inoltre, al fine di rendere più stimolanti le attività di trasferimento dati di cui ogni soggetto deve farsi carico, se ne sottolinea la sua considerazione tra i criteri di valutazione per l'assegnazione delle risorse aggiuntive stanziare con il fondo incentivante, citato di seguito. Il controllo concomitante sulle prestazioni assicurate dai gestori è, invece, considerata una responsabilità propria dei Comuni, per i quali, fra le funzioni assegnate figurano esplicitamente quelle della vigilanza sul rispetto degli obblighi contrattuali e la relativa irrogazione delle sanzioni in caso di inadempienza.

Accanto all'importanza assegnata alle attività di monitoraggio, al ruolo di indirizzo della Regione, attraverso la predisposizione di criteri e di strutture tipo a cui uniformarsi, gli altri due aspetti salienti dell'impostazione lombarda sono rappresentati rispettivamente:

<sup>4</sup> leggi regionali n° 3 del 2001, n° 1 del 2002, n° 5 del 2003 e n° 25 del 2003

<sup>5</sup> Con un anno di anticipo rispetto al termine ultimo indicato nel D.Lgs. 422/97, come modificato dal D.Lgs 400/99

<sup>6</sup> Cura il sistema informativo di trasporti e mobilità, lettera i) art 3 (Funzioni della Regione)

<sup>7</sup> Organo di garanzia, previsto dall'art. 15 che è stato successivamente abrogato con art. 10, co 18. della L. R. n°1 2002.

<sup>8</sup> Art. 19

- dal riconoscimento di differenze strutturali ed operative tali da giustificare una disciplina separata per i servizi su gomma ed i servizi su ferro, in particolare degli aspetti connessi alle procedure per l'affidamento ed al trattamento delle dotazioni essenziali;
- dall'istituzione di un fondo incentivante per stimolare il completamento della riforma del trasporto pubblico locale, con particolare riguardo all'attuazione delle procedure concorsuali di affidamento ed al progressivo abbandono delle posizioni di controllo degli enti nelle società di gestione.

L'incentivazione dei comportamenti virtuosi è sicuramente un segnale inequivocabile dell'attenzione e dell'impegno profuso, nessun'altro ordinamento positivo regionale considerato nel campione di osservazione presenta meccanismi assimilabili.

Alla legge regionale, si affiancano altri due provvedimenti – delibere di Giunta Regionale – che testimoniano la piena consapevolezza sulla crucialità del ruolo assegnato alle Regioni nella concreta implementazione del progetto di riforma. Il primo provvedimento è la Delibera n° 7/934 del 2000 “Approvazione del Piano Operativo delle iniziative che la Regione e gli Enti Locali promuoveranno nel periodo 2000-2003 per l'attuazione della riforma del trasporto pubblico locale”, con la quale si evidenzia il percorso di condivisione posto in essere fra tutti i soggetti istituzionali interessati. Il secondo provvedimento, più rilevante per il nostro studio, è la Delibera n° 7/7698 del 2001, con la quale si procede all'approvazione degli obiettivi ed indirizzi regionali agli Enti Locali per lo svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi automobilistici e su impianti fissi a partire dal 1° gennaio 2003. Con quest'atto la regione definisce puntualmente il perimetro di riferimento per tutti i soggetti coinvolti, non solo istituzionali ma anche gestori pubblici e privati interessati a consolidare ed espandere la propria posizione nel mercato lombardo. Tra gli elementi di riferimento forniti si citano in particolare:

- gli obiettivi delle gare,
- indirizzi per le gare,
- capitolato tipo di gara,
- modello di valutazione delle offerte di gara
- contratto di servizio tipo,
- sistema di monitoraggio locale e regionale dei servizi di trasporto pubblico locale.

In merito agli obiettivi delle gare, la Regione si è assunta la responsabilità di individuare obiettivi di miglioramento del servizio da raggiungere nel termine del periodo contrattuale fissato in sette anni, che siano di riferimento per gli enti locali. E' stata strutturata una gerarchia molto chiara, la cui comunicazione ha contribuito alla omogeneizzazione dei concetti e dei linguaggi, sono stati stabiliti i relativi indicatori ed attribuiti valori indicativi da conseguire su scala regionale a fine periodo. Nella delibera è ben specificato che si tratta di attribuzioni di valori indicativi, mentre il reale dato di partenza ed il relativo obiettivo di miglioramento dovranno essere definiti dagli Enti Locali in relazione alle specifiche realtà socio economiche di riferimento.

**La riflessione sul Contratto di Servizio della città di Milano** è stata condotta utilizzando come griglia di confronto e riferimento il Contratto Tipo proposto dalla Regione Lombardia, al fine da evidenziarne le peculiarità e le differenze.

Una premessa importante da fare è che il Contratto Tipo è stato pensato soprattutto per un'ipotesi di disciplina dei rapporti fra Ente Affidante e Gestore vincitore di una procedura di affidamento ad evidenza pubblica. Questo non è il caso di Milano, dove l'Amministrazione comunale si è avvalsa dell'opportunità assicurata dalla normativa vigente<sup>9</sup> dell'*in house*.

Nella tabella a fine paragrafo sono riportati affiancati gli indici delle due strutture di Contratto di Servizio.

Una prima considerazione attiene **all'area tematica dell'oggetto del contratto**. Il Contratto Tipo esprime essenzialmente tre elementi di definizione dell'oggetto:

- la disciplina dei rapporti in merito all'esercizio dei servizi di TPL in relazione alla rete o sotto rete, così come definita nel programma Triennale dei Servizi Minimi di riferimento, prevedendo la possibilità di ulteriori servizi aggiuntivi a carico esclusivo del bilancio dell'ente affidante;

---

<sup>9</sup> alla luce della legge Finanziaria 2006 (266/2005) il termine ultimo del periodo transitorio è il 31.12.2006. pertanto, in assenza di novità (approvazione Decreto Lanzillotta o esercizio delle opzioni di proroga previste dalla stessa finanziaria da parte della Regione Lombardia) anche il servizio su Milano dovrebbe essere affidato tramite gara nel corso del 2007

- la scelta della tipologia di regolazione del *net cost* : titolarità attribuita al gestore del corrispettivo (definito in sede di aggiudicazione) e dei ricavi tariffari derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio;
- gli impegni dei contraenti in ordine al rispetto degli standard qualitativi fissati, all'implementazione del sistema di monitoraggio, all'integrazione tariffaria ed ai rapporti con l'utenza.

Quest'ultimo elemento si ricollega e si giustifica a pieno titolo con la strategia regionale enunciata nella Delibera n° 7/7698 del 2001, in particolare negli obiettivi della politica dei trasporti e nel sistema di monitoraggio immaginato e voluto per il territorio di riferimento.

In merito alla durata, recependo le disposizioni della riforma regionale, il Contratto tipo prevede una durata di 7 anni per il primo esperimento di gara, con la messa a regime l'intervallo di durata si prevede compreso fra 6 e 9 anni.

Il Contratto di Servizio della città di Milano<sup>10</sup> si concentra solo sul primo elemento previsto dal Contratto Tipo, ossia la disciplina dei rapporti conseguenti all'affidamento ad ATM della gestione dei servizi di TPL per l'area metropolitana di Milano. Ne arricchisce il contenuto, evidenziando una serie di attività e di elementi fondamentali al buon esercizio del servizio, nonché alla qualità dello stesso, che fanno parte solitamente del ventaglio di attività operative di buona parte delle aziende pubbliche gestori ma che difficilmente hanno assunto il valore di elementi distintivi della prestazione tanto da essere inseriti nella definizione dell'oggetto contrattuale. In particolare sono individuati i seguenti elementi componenti:

- le modalità di concessione in uso e remunerazione degli impianti fissi e delle reti di trasporto (es. gallerie, stazioni, impianti di via delle metropolitane) di proprietà del Comune,
- il finanziamento dei nuovi investimenti,
- la regolamentazione delle esecuzioni delle opere, dei lavori e delle prestazioni professionali specifiche richieste dal Comune e la loro relativa compensazione,
- le modalità di attuazione ed eventuale remunerazione dei servizi aggiuntivi richiesti dal Comune.

La qualità del servizio e l'implementazione del relativo sistema di monitoraggio non è considerato oggetto della prestazione. Sono stati scelti solo alcuni degli obiettivi fissati nella parte III del Contratto Tipo regionale a cui è stata dedicata una sezione specifica e successiva a quella dell'oggetto.

Una seconda riflessione attiene **all'area tematica degli obblighi ed impegni delle parti**. Il Contratto Tipo dedica ampio spazio alla definizione della relazione ed alla sua disciplina. L'enfasi è posta sulla visione di un sistema integrato di soggetti, ruoli e responsabilità. Di questa visione gli aspetti caratterizzanti sono rappresentati, in primo luogo, dall'esplicito riconoscimento dell'obbligo per l'ente affidante, in virtù della sua potestà amministrativa e di governo del territorio di riferimento, di porre in essere le condizioni di contesto necessarie al raggiungimento dei livelli di servizi stabiliti con il contratto. In secondo luogo, dalla rilevanza fra gli obblighi del gestore di quelli connessi alla manutenzione delle infrastrutture e del parco mezzi, alla sicurezza dei passeggeri, all'informazione capillare e preventiva sulle modalità e condizioni del servizio, nonché all'adozione di un sistema di monitoraggio che soddisfi le esigenze conoscitive dell'ente. In terzo luogo, la previsione di una struttura di supporto alla gestione e monitoraggio del contratto, il Comitato Tecnico. La costituzione di questo organismo paritetico è giustificata dalla natura di prima implementazione dei contratti di servizio generati dalle procedure ad evidenza pubblica, che richiede la messa a punto dei diversi sistemi e strumenti di regolazione del rapporto. Lo svolgimento di queste attività di "taratura" può essere meglio assicurata da una struttura ad hoc di natura tecnica, che sia in grado di operare con maggiore snellezza e flessibilità. Di rilievo è l'attenzione posta all'apertura agli stakeholders: al Comitato possono partecipare, con funzione consultiva, i rappresentanti dei Comuni nei quali si svolge il servizio di TPL, nonché rappresentanti delle associazioni degli utenti più rappresentative a livello locale. Il Contratto di Servizio della città di Milano interpreta questa tematica focalizzandosi sulla prestazione e sui suoi contenuti principali ed accessori. Una prima parte è tutta dedicata alla definizione del programma di esercizio ed alle sue variazioni. Interessante è la differenza proposta fra modifiche al programma dei servizi, intese come variazioni quantitative ai volumi di posti-km annui offerti, e variazioni dei servizi, intese come variazioni qualitative alle caratteristiche del servizio (istituzione e soppressione di linee, modifica di percorso e numero di fermate, capilinea, ecc.). Le modifiche al programma rientrano nella libertà operativa del gestore, purché contenute entro definiti limiti percentuali rispetto alle produzioni annue stabilite. Le variazioni di servizio, intese come istituzione e soppressione di linee, costituiscono facoltà esclusiva dell'Ente Affidante; per le altre il gestore deve acquisire il consenso preventivo del committente. Per le variazioni consistenti, generate da nuovi assetti della viabilità, si assegna al gestore la responsabilità di condurre un'istruttoria approfondita. In particolare è prevista la messa a disposizione al

<sup>10</sup> Il gestore in carica è l'Azienda Trasporti Milanese S.p.A. (ATM)

Comune di un piano di fattibilità tecnico economica dell'ipotesi, che evidenzia le variazioni di servizio nette derivanti dall'eventuale riassetto della rete, i costi ed i ricavi conseguenti, nonché la variazione netta della compensazione economica da inserire nel provvedimento attuativo. Gli impegni delle parti sono considerati come direttamente scaturenti dai contenuti della prestazione di servizio di ATM. A carico del Comune di Milano è previsto solo un generico impegno a collaborare per agevolare l'esercizio del servizio da parte del gestore.

La terza riflessione attiene **all'area tematica della qualità e del relativo sistema di monitoraggio**. Il Contratto Tipo dedica la parte III a questo tema: "Obiettivi ed Incentivi e Sistema di Monitoraggio". Innanzitutto viene sottolineato l'importanza della previsione di un idoneo sistema incentivante ai fini della progressione del processo di miglioramento dei servizi di trasporto pubblico locale e della conformità del quadro degli indicatori di qualità scelti agli indirizzi ed ai programmi regionali di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia. Si suggerisce una articolazione di obiettivi in linea con l'interpretazione e la politica della qualità diffusa con i provvedimenti regionali di cui abbiamo parlato in precedenza. In dettaglio, questa è l'articolazione proposta:

- a) efficacia: numero passeggeri paganti
- b) efficienza: costo di produzione chilometrico,
- c) economicità: rapporto ricavi da traffico/costi operativi,
- d) qualità erogata: espressa in termini di
  - 1 regolarità
  - 2 puntualità
  - 3 pulizia
  - 4 sicurezza (incidentalità dei mezzi e sicurezza personale e patrimoniale)
  - 5 veicoli
  - 6 informazione e servizi alla clientela
- e) livello di soddisfazione degli utenti: indice di customer satisfaction .

Il monitoraggio viene assicurato essenzialmente attraverso il "Rapporto periodico sul servizio", strumento base per la valutazione del rispetto degli impegni contrattuali, del grado di raggiungimento degli obiettivi di cui sopra, nonché per la raccolta di dati quantitativi, qualitativi economico gestionali sul servizio erogato. Al documento si assegna anche il compito di entrare nel merito degli scostamenti evidenziati, analizzandone oltre la natura anche le cause e le possibili azioni correttive. Il luogo deputato all'analisi ed alla discussione del rapporto è ovviamente il Comitato.

Il Contratto di Servizio per la città di Milano non prevede nella sua articolazione una sezione specifica per la trattazione di questo tema, sfumandone di fatto l'impatto sia in termini di caratterizzazione dello strumento contrattuale e sia in termini di peso relativo sulla dinamica delle relazioni. L'impostazione regionale non è stata recepita nella sua interezza, si è scelto di assumere solo alcuni degli indicatori proposti. Un primo momento di esplicitazione è nella parte II "Obiettivi". Interessante è la ripartizione fra i contraenti. Al Comune di Milano viene attribuito l'obiettivo di assicurare il soddisfacimento ottimale del bisogno di mobilità dei cittadini, in termini qualitativi e quantitativi, promuovendo l'integrazione tariffaria, la riduzione della congestione e dell'inquinamento<sup>11</sup>. Ad ATM sono assegnati obiettivi di efficacia e di efficienza. In particolare, dell'impostazione regionale si mutuano:

- obiettivo di efficacia: incremento del numero dei passeggeri paganti,
- obiettivo di efficienza: diminuzione del costo chilometrico operativo annuo,
- obiettivo di economicità: incremento del rapporto ricavi/costi operativi.

La dimensione della qualità erogata è esplicitata in dettaglio in un'altra sezione del Contratto di Servizio: parte VII "Doveri verso l'utenza". Si procede ad una differenziazione della dimensione della qualità erogata, per la quale si definiscono i seguenti indicatori:

- regolarità del servizio (espressa dal rapporto fra i tempi di percorrenza programmati e realizzati e dal rapporto fra le corse puntuali e quelle in ritardo),
- qualità, confortevolezza e sicurezza dei mezzi (espressa attraverso indicatori come indice di affidabilità rispetto ai guasti in linea, indice di affollamento dei veicoli nelle ore di punta ed indice di sicurezza rispetto ai sinistri passivi).

La dimensione della qualità percepita, da monitorare annualmente attraverso campagne di rilevazione ad hoc, viene definita con i seguenti indicatori:

---

<sup>11</sup> nel Contratto Tipo l'allineamento del servizio erogato alle caratteristiche ed alle esigenze della domanda di mobilità espressa dal territorio è un impegno esplicito del gestore.

- confort del viaggio, inteso come percezione dell'affollamento dei veicoli, accessibilità dei servizi e qualità della guida,
- pulizia degli ambienti e dei mezzi,
- sicurezza personale e patrimoniale,
- efficacia dell'informazione assicurata.

Per quanto riguarda lo scambio di informazioni sul servizio e sulle performance raggiunte, non è prevista la costituzione di alcuna struttura dedicata all'approfondimento ed al confronto congiunto sui temi inerenti la gestione del contratto. A carico del gestore c'è l'obbligo di trasmettere un piano economico annuale della gestione dei servizi affidati, nonché un rapporto trimestrale sull'andamento economico finanziario della gestione. Il piano economico annuale della gestione non si configura come il rapporto sui servizi definito dal Contratto Tipo. L'enfasi qui risulta circoscritta agli aspetti economici e di efficienza della gestione, senza assumere quella valenza di trasparenza sulla gestione e di condivisione di opzioni di azioni correttive e di piani di miglioramento prospettata nel prototipo regionale.

Nella tabella che segue si raffronta l'indice del Contratto Tipo e l'indice del Contratto di Servizio della città di Milano.

<b>CONTRATTO DI SERVIZIO TIPO</b> <b>PARTE I - DISPOSIZIONI GENERALI</b>	<b>CONTRATTO DI SERVIZIO MILANO</b> (PREMESSE)
art. 1 (PREMESSE) art. 2 (OGGETTO DEL CONTRATTO) art. 3 (DURATA DEL CONTRATTO)	<b>PARTE I - OGGETTO E DURATA</b> art. 1 (Oggetto del contratto) art. 2 (Durata del contratto)
<b>PARTE II - OBBLIGHI ED IMPEGNI DELLE PARTI</b> art. 4 (OBBLIGHI DELL'ENTE AFFIDANTE) art. 5 (OBBLIGHI DEL GESTORE) art. 6 (VIGILANZA) art. 7 (COMITATO TECNICO PER LA GESTIONE DEL CONTRATTO) art. 8 (FLESSIBILITA' DEL PROGRAMMA DI ESERCIZIO) art. 9 (INTERRUZIONE DEI SERVIZI)	<b>PARTE II - OBIETTIVI</b> art. 3 (Obiettivi generali) art. 4 (Obiettivi di efficacia ed efficienza)
art. 10 (PROGRAMMAZIONE DEL TRASPORTO) art. 11 (OBBLIGHI INERENTI IL PERSONALE) art. 12 (PARCO MEZZI) art. 13 (ASPETTI TARIFFARI) art. 14 (VALORIZZAZIONE COMMERCIALE) art. 15 (INTERVENTI PER LA QUALITA' DEI SERVIZI)	<b>PARTE III - DEFINIZIONE E COMPENSAZIONE DEI SERVIZI</b> art. 5 (Definizione dei servizi) art. 6 (Programma di esercizio e sue variazioni) art. 7 (Variazioni dei servizi) art. 8 (Interruzione dei servizi) art. 9 (Compensazioni delle prestazioni di servizio) art. 10 (Gestione dei contratti)
art. 16 (RAPPORTI CON L'UTENZA) art. 17 (INVESTIMENTI NEI SERVIZI E NELLE INFRASTRUTTURE) art. 18 (OBBLIGHI DEL GESTORE ALLA SCADENZA DEL CONTRATTO)	<b>PARTE IV - IMPEGNI DELLE PARTI</b> art. 11 (Impegni del Comune) art. 12 (Obblighi di ATM) art. 13 (Responsabilità civile e patrimoniale) art. 14 (Sub-affidamento) art. 15 (Politica Tariffaria) art. 16 (Garanzie)
<b>PARTE III - OBIETTIVI ED INCENTIVI E SISTEMA DI MONITORAGGIO</b> art. 19 (OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO DEL SERVIZIO) art. 20 (RAPPORTI SUI SERVIZI E MONITORAGGIO TECNICO-ECONOMICO E DELLA QUALITA' DEL SERVIZIO) art. 21 (TEMPI DI MONITORAGGIO) art. 22 (PENALI) art. 23 (SISTEMA PREMIANTE)	<b>PARTE V - INDIRIZZI, CONTROLLO E CERTIFICAZIONE DEL SERVIZIO SVOLTO</b> art. 17 (Indirizzi, Controllo della gestione e certificazione del servizio svolto)
<b>PARTE IV - DISPOSIZIONI FINALI</b> art. 24 (CLAUSOLA RISOLUTIVA) art. 25 (CLAUSOLA COMPROMISSORIA) art. 26 (CLAUSOLE FINALI)	<b>PARTE VI - SANZIONI ED INCENTIVAZIONI</b> art. 18 (Sanzioni ed incentivazioni) art. 19 (Revoca dell'affidamento della gestione del servizio) art. 20 (Decadenza per impedimento)
	<b>PARTE VII - DOVERI VERSO L'UTENZA</b> art. 21 (Standard qualitativi del servizio)
	<b>PARTE VIII - UTILIZZO DEGLI IMPIANTI ED INFRASTRUTTURE DI PROPRIETA' COMUNALE</b> art. 22 (Affidamento in uso impianti /infrastrutture e relativo ) art. 23 (manutenzione impianti ed infrastrutture di superficie)
	<b>PARTE IX - INVESTIMENTI</b> art. 24 (Investimenti)
	<b>PARTE X - RAPPORTI DI COLLABORAZIONE</b> art. 25 (Collaborazione fra le parti e con terzi) (Lavori e prestazioni eseguite per conto del Comune di Milano) art. 26 (Rapporti finanziari) art. 27 (Rapporti finanziari)
	<b>PARTE XI - DISPOSIZIONI VARIE</b> art. 28 (Modifiche contrattuali) art. 29 (Componimento amichevole) art. 30 (Clausola compromissoria) art. 31 (Spese contrattuali)



La Legge regionale di riforma della Regione Liguria è la meno strutturata di tutto il campione di osservazione. Il provvedimento si limita al recepimento della disciplina nazionale, senza alcuna personalizzazione spinta né dei principi e degli obiettivi, né tanto meno degli strumenti o della ripartizione dei ruoli e delle responsabilità. Il sistema del trasporto pubblico locale è stato riformato con la **Legge Regionale n° 31/98**<sup>12</sup>. Nella prima sezione, dedicata alle finalità e principi generali, è esplicitata come obiettivo centrale l'incentivazione del riassetto organizzativo del sistema dei trasporti pubblici locali in un'ottica di miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi, nonché la razionalizzazione e l'efficacia della spesa.

Il perseguimento degli obiettivi è realizzato soprattutto attraverso una serie di iniziative regionali, tese a garantire tra l'altro:

- il confronto e la concorrenzialità tra le aziende,
- lo scambio dei flussi informativi tra le aziende, tra le aziende e gli enti locali, tra le aziende ed i cittadini.

Con riferimento agli strumenti cardine della programmazione, si individua come in put del processo il *Piano Regionale dei Trasporti*, attraverso il quale la regione definisce i limiti territoriali dei Bacini di traffico, fissa i criteri a cui gli Enti Locali devono attenersi nell'elaborazione dei Piani di Bacino, fornisce gli indirizzi per assicurare una rete di trasporto che privilegi l'integrazione modale e la sostenibilità ambientale. Spetta al Consiglio Regionale l'approvazione del *Programma triennale dei servizi di trasporto*, sentiti gli Enti Locali, le organizzazioni sindacali, il comitato regionale per i problemi del consumo e dell'utenza. Nell'elaborazione di tale documento, elementi di riferimento sono i Piani di bacino disposti dagli Enti Locali competenti e le disponibilità di bilancio. Il *Programma triennale dei servizi di trasporto* è il documento base per l'organizzazione dei servizi, definisce criteri e regole per l'integrazione tra le modalità, la politica tariffaria, le modalità di attuazione e revisione dei Contratti di Servizio, il sistema di monitoraggio dei servizi, per l'avvio di sperimentazioni e progetti per la riduzione dell'impatto ambientale. Questo documento rappresenta anche l'atto di indirizzo sulla base del quale la regione, di concerto con gli Enti Locali competenti definisce per ciascun bacino di traffico i *Servizi Minimi* a carico del suo bilancio annuale. La legge regionale, per la definizione dei *Servizi Minimi*, richiama espressamente l'art 16 del D.Lgs 442/97, specificando si definiscono considerando gli obiettivi di integrazione tra le reti e fruibilità dei servizi, le condizioni di pendolarismo scolastico e lavorativo. Essi costituiscono l'unità di gestione da porre a gara in un'unica soluzione. La quantità e gli standard di qualità dei servizi sono triennialmente stabiliti con lo strumento dell'Accordo di Programma, stipulato tra la Regione e gli Enti Locali competenti, per ciascun Bacino di traffico. I criteri di riferimento nella concertazione della quantità e degli standard di qualità dei servizi sono individuati nei seguenti:

- scelta delle modalità più idonee alla soddisfazione delle esigenze dell'utenza, con particolare riguardo a quella con ridotte capacità motorie,
- scelta delle modalità che, in condizioni analoghe di soddisfazione dell'utenza e a minor impatto ambientale, generano i minori costi<sup>13</sup> per la collettività.

Con riferimento al Contratto di Servizio, la disciplina regionale stabilisce che, indipendentemente dalla modalità e dalla forma di affidamento, l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale è regolato con questo strumento negoziale. La durata è fissata in almeno un quinquennio, invece, il suo contenuto non è esplicitamente disciplinato. Ciò che si dettaglia, invece, è il contenuto dell'atto di concessione scaturente dalla procedura di individuazione del gestore. La concessione deve indicare il periodo di validità del Contratto di Servizio, le caratteristiche ed i programmi di esercizio, l'importo al netto dei ricavi da traffico dovuto per le prestazioni del contratto, le modalità di modifica revoca e decadenza della concessione, nonché i fattori di qualità e gli standard minimi del servizio, gli obiettivi di efficienza e le penalità in caso di mancato rispetto degli impegni assunti.

Interessante è la disciplina prevista per il periodo transitorio: i servizi pubblici locali gestiti dagli Enti Locali competenti attraverso società per azioni a totale capitale pubblico locale sono confermati alle

<sup>12</sup> "Norme in materia di trasporto pubblico locale"

<sup>13</sup> i costi di trasporto considerati per il confronto delle alternative sono comprensivi anche di quelli derivanti dalle misure contro l'inquinamento e la congestione del traffico.

medesime società per un periodo massimo di sette anni a partire dal 10 gennaio 1999, previa stipula dei Contratti di Servizio.

Nei Bacini di traffico con servizi superiori a 15 milioni di vetture/km, il periodo transitorio poteva essere prorogato di altri cinque anni qualora, attraverso procedura ad evidenza pubblica, si procedeva alla cessione di azioni della società esercente da un minimo del 40% ad un massimo del 49% del capitale. Decorso tale periodo transitorio (originale di sette anni o opzionato di 13 anni), i servizi devono obbligatoriamente essere affidati con procedure ad evidenza pubblica.

La disciplina regionale della Liguria è l'unica che cita esplicitamente l'opzione della privatizzazione di quote del capitale sociale dei gestori pubblici come alternativa alla bandizione della gara, almeno per la prima sperimentazione di introduzione di elementi di libero mercato all'interno del settore.

Anche sotto il profilo della condivisione delle informazioni, tra l'altro citata fra le iniziative prioritarie per il conseguimento degli obiettivi di riforma scelti, la proposta individuata è abbastanza "minimalista". Si istituisce l'Osservatorio Regionale delle Infrastrutture e dei Trasporti (ORIT), stabilendo che la sua missione è quella del sostegno alle attività di programmazione della Regione e degli Enti Locali competenti, configurandosi come strumento per la predisposizione del *Piano Regionale dei Trasporti*, per il monitoraggio dei servizi, per la diffusione dei dati a tutti gli stakeholders interessati.

Definiti a grandi linee gli elementi peculiari della disciplina regionale, di seguito **la riflessione sul Contratto di Servizio della città di Genova.**

Indispensabile premettere una serie di peculiari circostanze del contesto di riferimento, che hanno indirizzato la definizione dello schema e dei contenuti contrattuali.

La Regione Liguria ed il Comune di Genova hanno sottoscritto uno specifico Accordo di Programma Quadro "... per lo sviluppo della mobilità sostenibile dei servizi di trasporto pubblico locale nel bacino di Genova" per gli anni 2002-2011, finalizzato soprattutto alla definizione dei comuni obiettivi di azione e dell'ammontare complessivo delle risorse disponibili. Anche in attuazione di questo Accordo di Programma:

- l'Assemblea straordinaria dell'AMT S.p.A<sup>14</sup>, ha approvato il progetto di scissione parziale, al fine di separare l'attività di gestione del tpl dalla proprietà/gestione della quasi totalità del patrimonio strumentale all'esercizio del servizio con la relativa attività di manutenzione. Due nuove imprese generate dall'operazione: Azienda Mobilità e Trasporti (AMT), proprietaria del parco mezzi, e Azienda Mobilità ed infrastrutture (AMI);
- il Comune di Genova ha selezionato tramite procedura ad evidenza pubblica il socio di minoranza nel capitale sociale della nuova società di gestione dell'esercizio, derivante dall'operazione di scissione parziale di cui sopra. Aggiudicatario è stata la cordata costituita dalla società francese TRANSDEV S.A. e dalla società privata AUTO GUIDOVIE ITALIANE S.p.A.

In considerazione di questa operazione di privatizzazione<sup>15</sup>, è stata stabilita la durata del Contratto di Servizio per il Bacino di Genova in sei anni<sup>16</sup>, prorogabile di ulteriori tre. Gli impegni del Comune di Genova e della cordata aggiudicatario della gara per la quota di minoranza<sup>17</sup> sono stati specificati in un apposito atto negoziale denominato "*Closing Memorandum*". In particolare, uno degli aspetti più dettagliati è stato quello del rispetto dei prezzi finali (di trasferimento) posti a base di gara per disciplinare la relazione fra AMI ed AMT.

Altro aspetto interessante della disciplina dei rapporti è la definizione di un contributo al monitoraggio del contratto di servizio ed alla conseguente elaborazione ed aggiornamento del Piano Urbano della Mobilità (PUM) a carico del Gestore ed a favore del Comune di Genova:

- 0.50% annuo dei contributi trasferiti dalla Regione per i servizi minimi,
- € 250.000,00 annui.

E' stato anche concordato il macro obiettivo da perseguire con il Contratto di Servizio: migliorare qualità, efficienza ed efficacia del servizio, nonché assicurare l'equilibrio della gestione di AMT mediante, in particolare:

- aumento del numero dei passeggeri trasportati,
- il miglioramento delle prestazioni e degli standard qualitativi, nel rispetto dei principi di mobilità sostenibile,

---

<sup>14</sup> Precedente gestore del tpl urbano, capitale interamente pubblico di proprietà del Comune di Genova

<sup>15</sup> esplicitamente contemplata dalla disciplina regionale

<sup>16</sup> dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2011.

<sup>17</sup> è stata costituita specifica NewCo (TRANSDEV Italia s.r.l.)

- raggiungimento, consolidamento e graduale contenimento del divario tra i ricavi ed i costi della gestione.

La struttura del contratto della città di Genova è molto più articolata e complessa rispetto a tutte le altre esperienze di Contratto di Servizio comprese nel campione di osservazione. La componente privata della proprietà dell'azienda, anche se in quota minoritaria, caratterizza fortemente l'impianto del documento. Si esplicitano una serie di elementi che, se pur comuni alla maggioranza delle gestioni, spesso non assumono dignità di articolato contrattuale ed oggetto della disciplina delle relative responsabilità. Inoltre c'è anche da considerare la natura del socio privato, uno dei più importanti operatori globali nei servizi di trasporto pubblico locale.

**Gli aspetti peculiari che si sottopongono alla riflessione sono tre:**

- l'oggetto del contratto e sue possibili variazioni,
- il corrispettivo e la politica tariffaria,
- la qualità,
- la disciplina delle ulteriori obbligazioni.

**L'oggetto della prestazione contrattuale** è individuato non solo nelle modalità di esercizio del servizio di trasporto pubblico locale di persone nel bacino di Genova<sup>18</sup>, bensì anche nelle modalità di utilizzo delle infrastrutture messe a disposizione da AMI e nel complesso dei rapporti funzionali al servizio che si instaurano fra il Comune di Genova ed il soggetto gestore (AMT). Singolare è la clausola di responsabilità prevista, che individua in AMT l'unico responsabile del corretto ed efficiente esercizio del servizio, dell'organizzazione dell'attività imprenditoriale e del reperimento dei capitali per gli investimenti necessari (aggiuntivi rispetto agli stanziamenti degli Enti Locali). Il gestore ha l'obbligo di tenere indenni il Comune di Genova e la Regione Liguria da qualsiasi pretesa di terzi riconducibili all'oggetto esplicito della responsabilità esclusiva assegnata. Interessante sono le unità di misura dell'esercizio introdotte, innovative rispetto al parametro classico ritrovato in tutti gli altri Contratti di Servizio<sup>19</sup>:

- posti x km offerti su base annuale, per i servizi convenzionali (con orario, frequenze e fermate prestabilite)
- ore di servizio offerte, per i servizi non convenzionali (senza itinerario fisso, né orario fisso, né fermate fisse).

Si definiscono anche le due grandezze fondamentali per il monitoraggio dell'efficacia del servizio e del rispetto degli impegni contrattuali:

- corse effettuate e rispetto degli indici di copertura territoriale stabiliti,
- numero dei passeggeri trasportati.

Il numero dei passeggeri trasportati, evidente segnale del grado di efficacia dei servizi, difficilmente viene utilizzato come obiettivo della prestazione contrattuale e parametro di monitoraggio per la verifica dell'osservanza degli impegni. Questo perché, nella cultura italiana di gestione della mobilità, lo si ritiene determinato da una serie di variabili di contesto (cultura della mobilità sostenibile, misure di incentivazione all'uso del mezzo pubblico) non gestibili dall'azienda. Gli operatori francesi sono maggiormente abituati ad interrogarsi sull'efficacia dei loro servizi, pertanto, lo hanno suggerito come macro obiettivo di fondo del loro mandato a gestire.

La visione dinamica della prestazione è particolarmente sentita e per contenere una delle storiche cause di conflitto fra l'Ente Locale competente ed il gestore, si organizzano le modifiche al programma di esercizio in maniera molto scrupolosa e puntuale dal punto di vista della definizione delle responsabilità a dei perimetri di reciproca libertà di azione.

Si attribuisce al Comune la responsabilità di aggiornare il programma di esercizio annualmente sulla base dell'evoluzione delle politiche urbane intese in senso ampio (insediamenti abitativi, nuovi attrattori, modifiche alla viabilità). Si attribuisce al gestore la responsabilità di aggiornare il programma di esercizio annualmente, al fine di conseguire l'obiettivo di incremento del numero di passeggeri trasportati concordato per il periodo di mandato a gestire. Al di là di queste specifiche attribuzioni, si definiscono i criteri di modifica del programma di esercizio che potrebbero essere eventualmente necessarie per assicurare l'adeguamento del servizio alla modifica delle esigenze dell'utenza, ai mutati obiettivi di contenimento della congestione e dell'inquinamento. Questa categoria concettuale di modifiche, è organizzata in due sottoinsiemi:

<sup>18</sup> specificando che deve essere esercito con regolarità, continuità e sicurezza

<sup>19</sup> vetture \*km su base annua

Le modifiche ordinarie, di limitato impatto sulle caratteristiche del programma, che si gestiscono con la regola del silenzio assenso e possono essere proposte da entrambi i contraenti. Le modifiche strutturali, di rilevante impatto, che spesso vedono schierati i contraenti su diverse posizioni. Si attribuisce al Comitato Tecnico l'onere di istruirle e rappresentarle, fermo restando che il potere di assumere decisioni, a seguito dell'istruttoria, resta del Comune di Genova.

**Con riferimento al corrispettivo ed alla politica tariffaria,** le modalità di esposizione di questi due elementi sono particolarmente interessanti. Il corrispettivo è organizzato nelle sue diverse componenti: corrispettivo annuo, compensazione per la socialità, altri proventi: ciascuna delle quali enfatizza un aspetto della prestazione. Il corrispettivo annuo è generato dall'esercizio del servizio di tpl secondo il programma di esercizio annuale concordato. Se ne definisce il valore unitario per chilometro di servizio o per ora di servizio, sottolineando la sua invariabilità per tutta la durata del Contratto di Servizio, ed il suo utilizzo per la valorizzazione delle modifiche al programma<sup>20</sup>. La compensazione per la socialità è la valorizzazione del mancato introito connesso all'applicazione di tariffe agevolate. Mentre gli altri proventi sono rappresentati da alcune voci tradizionali, come i ricavi per la vendita degli spazi pubblicitari e lo svolgimento di altre attività purché non in contrasto con l'oggetto primario della prestazione, e da alcune voci singolari come il valore delle sanzioni derivanti dalla trasgressione al regolamento di servizio comminate ed erogate dal gestore, nonché gli introiti derivanti dall'attività di controllo dell'occupazione abusiva delle corsie e delle aree di fermata riservate. Su quest'ultima voce c'è da specificare che le somme accumulate devono essere destinate ad investimenti in tecnologia per il controllo automatizzato delle stesse corsie e fermate riservate.

In nessun Contratto di Servizio esaminato si cita la politica tariffaria, ciò perché è ambito di azione esclusiva delle Regioni. Il caso di Genova è una novità in questo senso, novità che discende direttamente dall'offerta presentata dalla cordata privata per l'acquisto della quota minoritaria del capitale di AMT. Il socio privato, si è obbligato al risanamento dell'azienda ed al raggiungimento degli obiettivi di qualità e di incremento del numero di passeggeri trasportati, a patto di acquisire la disponibilità della leva tariffaria. Si tratta di una libertà di azione unica nel suo genere alla tradizione italiana di gestione del tpl urbano, che viene conferita nell'ambito di un quadro di riferimento ben dettagliato. Tale quadro di riferimento è costituito innanzitutto dai criteri di politica tariffaria approvati dalla Giunta Regionale<sup>21</sup>, seguiti dalla garanzia dell'equilibrio economico finanziario aziendale. I contraenti hanno approvato uno specifico documento *Sistema Tariffario e delle Agevolazioni 2006-2011*<sup>22</sup>, nel quale sono descritti gli incrementi tariffari che il gestore intende attuare in quest'arco temporale, hanno concordato che l'adeguamento è subordinato nella sua articolazione temporale al rispetto da parte del gestore di una serie di impegni. In particolare:

- l'attivazione e la piena operatività del sito internet,
- l'istituzione e la piena operatività del Responsabile della Qualità e dei rapporti con l'Utenza
- la conduzione di una specifica campagna di informazione che affianchi alle notizie sulle modifiche tariffarie, la descrizione dei corrispondenti impegni assunti dal gestore per migliorare qualità e sicurezza del servizio.

L'esercizio della leva tariffaria è interpretata come attività strettamente connessa a quella promozionale, per la quale si prevede addirittura un vincolo di destinazione del 4 per mille del corrispettivo.

Con riferimento alla qualità, il Contratto di Genova si caratterizza per la scelta come indicatore primario della conformità del servizio erogato a quello negoziato il rispetto dei percorsi e degli orari di partenza/arrivo da capolinea e di passaggio alle fermate, nonché la disponibilità giornaliera di ore per i servizi non convenzionali.

La dimensione della qualità erogata è espressa dai seguenti fattori:

- a) accessibilità,
- b) capillarità del servizio,
- c) informazione,
- d) pulizia dei mezzi,
- e) regolarità,
- f) puntualità.

---

<sup>20</sup> in applicazione del principio di attribuzione del rischio industriale al gestore, condizione tipica dei contratti net-cost

<sup>21</sup> ai sensi dell'art. 9 L.R. 31/98

<sup>22</sup> Uno degli allegati del Contratto di Servizio

La definizione degli standard minimi da rispettare è rimandata alla fine del primo semestre di gestione, sottolineando che essi saranno assunti come riferimento per il monitoraggio dei successivi miglioramenti di prestazione.

La dimensione della qualità percepita è espressa sinteticamente dall'indice di Customer Satisfaction (ICS), la cui rilevazione annuale è a carico del gestore. I fattori sui quali deve essere costruita la rilevazione dell'ICS sono i seguenti:

- a) sicurezza dei mezzi e sui mezzi,
- b) puntualità,
- c) cortesia e professionalità del personale,
- d) pulizia e comfort dei mezzi,
- e) chiarezza ed adeguatezza delle informazioni fornite,
- f) rispondenza della tipologia dei titoli di viaggio alle esigenze dell'utenza,
- g) localizzazione delle fermate
- h) adeguatezza del numero dei punti vendita,
- i) servizio nel suo complesso.

Uno spazio specifico di impegno è assicurato alla Carta dei Servizi, il cui contenuto viene disciplinato in termini di rispetto degli schemi definiti dalla normativa nazionale e di criteri a cui la sua elaborazione si deve attenere. Se ne citano, a titolo di esempio: l'efficacia comunicativa complessiva, la chiarezza e semplicità del linguaggio, la semplificazione ed innovazione delle procedure nei confronti dell'utenza, l'impegno a rispondere ai reclami entro 30 giorni dall'inoltro.

L'articolazione di questa parte del Contratto non esaurisce la politica della qualità concordata tra le parti e assunta come impegno dal gestore. Si rimanda, infatti, ad un successivo *Piano di Qualità*<sup>23</sup> nel quale sarà esplicitata la strategia operativa scelta per il rispetto degli standard di servizio, per il miglioramento dei medesimi nel corso della gestione e per il monitoraggio periodico del conseguimento degli obiettivi fissati.

Il Piano della Qualità, in accordo alle indicazioni del Contratto di Servizio, è stato progettato in collaborazione dal Comune e da AMT, a metà 2006 è stato formalizzato diventando parte integrante del Contratto. Può essere definito come lo strumento scelto dai contraenti per stimolare l'azienda a migliorare continuamente e progressivamente la qualità dei suoi servizi. Il Comune, infatti, sarà coinvolto non solo nella veste di *controllore* ma anche e soprattutto nella veste di soggetto attivo impegnato nel raggiungimento degli obiettivi del Piano, per il ruolo e i contributi di competenza. Gli obiettivi sono stati condivisi in una logica di ragionevolezza, di sostenibilità economica e di coerenza con il Piano Industriale dell'azienda.

In estrema sintesi il Piano consiste:

- nel monitoraggio della qualità erogata e percepita con il coinvolgimento e quindi il controllo di tre soggetti: AMT per indagini interne, Terzi per le indagini come la customer satisfaction e il *cliente misterioso*, il Comune per le verifiche a campione;
- nella valutazione, sulla base dell'esito del monitoraggio, degli scostamenti rispetto a degli obiettivi prefissati e condivisi tra il Comune e AMT (gli obiettivi vengono definiti in base ai monitoraggi precedenti e, in fase di avvio del Piano, in base alla situazione di partenza che verrà condivisa);
- nell'erogazione di premi e penali in base alla dimensione e al *segno* dello scostamento;
- nella valutazione degli obiettivi per il periodo successivo sulla base dei risultati raggiunti;
- nella definizione degli interventi e dei relativi costi e investimenti per raggiungere gli obiettivi.

L'aspetto più innovativo e distintivo del Piano è rappresentato dalla coincidenza dei criteri utilizzati per valutare la qualità erogata e quelli utilizzati per valutare la qualità percepita. Strategia scelta al fine di orientare il processo di miglioramento continuo sui fattori e sulle misure rilevanti per i clienti; ciò tecnicamente significa che il peso dei criteri sarà quello dato dai clienti anche per la qualità erogata, modificando radicalmente la filosofia di costruzione ed assegnazione dei premi e delle penali.

Da questa impostazione si deduce chiaramente l'importanza attribuita al piano, che non è solo il sistema per disciplinare le penali ed i premi, ma è anche e soprattutto lo strumento, a disposizione dei contraenti per individuare spazi di miglioramento e per progettare ed attuare interventi.

In quest'ottica, la misura della qualità dei servizi (erogata e percepita) è considerata funzionale:

- all'analisi della situazione corrente,
- alla individuazione delle misure per migliorare la situazione corrente (interventi organizzativi e sulle procedure e investimenti in beni e/o conoscenze),
- alla definizione di obiettivi di miglioramento sostenibili e quindi credibili e non velleitari.

---

<sup>23</sup> da redigere a cura del gestore entro il 30 giugno del 2006

Per ogni anno di gestione, in base al livello di qualità raggiunto, verrà concordato il relativo sistema di obiettivi, caratterizzato:

- per la qualità percepita, da un unico e qualificato obiettivo, quantificato nell'indice di qualità percepita medio (IQP);
- per la qualità erogata, da diversi obiettivi, uno per ogni indicatore scelto.

A completamento dell'area tematica della qualità si evidenziano anche gli impegni assunti dal gestore in tema di formazione del personale, nonché di realizzazione degli investimenti finanziati dagli enti locali per il rinnovo e l'ammodernamento del parco veicolare. Sulla formazione c'è l'esplicito impegno ad assicurare almeno 6 ore di formazione l'anno per ciascun dipendente. Sul rinnovo del parco veicolare in esercizio, gli impegni si concentrano sull'abbassamento dell'età media dei veicoli, sull'ampliamento della flotta con alimentazione non convenzionale, sulla dotazione di impianti di climatizzazione.

**Con riferimento alla disciplina delle ulteriori obbligazioni**, gli aspetti interessanti da segnalare fanno riferimento al monitoraggio della prestazione e relative attività di controllo, nonché alle procedure di contestazione. Il gestore è obbligato a trasmettere annualmente, entro la fine del primo trimestre, un Rapporto Consuntivo Annuale, organizzato in due sezioni (tecnica ed economica) secondo uno schema condiviso ed allegato al Contratto di Servizio. Il monitoraggio sul servizio non si esaurisce in questo documento, di seguito l'elenco di tutti i *report* previsti da contratto:

1. Diario di Bordo, in dotazione di ogni vettura, da compilare giornalmente,
2. Certificazione mensile del servizio effettivamente esercito nel mese precedente consuntivo annuale,
3. Monitoraggio trimestrale dei ricavi da traffico, numero passeggeri paganti trasportati
4. Rapporto Consuntivo annuale:
  - Sezione dedicata all'evasione tariffaria
  - Sezione dedicata alla politica di agevolazioni tariffarie
  - Sezione dedicata alle attività promozionali
  - Sezione dedicata alla formazione del personale
5. Aggiornamento semestrale sulla flotta in esercizio

Il Comune di Genova si riserva il diritto di procedere a controlli diretti a verificare il rispetto delle prescrizioni contrattuali, in particolare quelli assunti per assicurare all'utenza un servizio regolare, sicuro e confortevole.

Le contestazioni per eventuali inadempimenti devono essere trasmesse a mezzo di raccomandata A/R e devono dettagliare: il riferimento dell'obbligazione contrattuale assunta, la natura del mancato/parziale adempimento, nonché l'intimazione all'adozione di adeguate misure correttive. La parte inadempiente può illustrare le proprie istanze al Comitato, momento di formale contraddittorio prima dell'applicazione dell'eventuale penale.

Dal punto di vista organizzativo, si individua nel *Comitato Tecnico per il trasporto pubblico locale del Bacino di traffico urbano di Genova* la struttura di coordinamento e di supporto per la gestione del Contratto di Servizio. Struttura costituita automaticamente con la sottoscrizione dello stesso contratto. Il Comitato è composto:

- dall'Assessore alla Mobilità del Comune di Genova, che lo presiede,
- dal direttore della struttura tecnica del Comune incaricata del Piano Urbano della Mobilità e dell'amministrazione del Contratto di Servizio,
- dall'amministratore delegato dell'AMT e/o da funzionari delegati.

Il suo ambito di attività è esclusivamente di natura consultiva: per esaminare periodicamente l'andamento della gestione e le eventuali controversie. Si specifica che la responsabilità di gestione del servizio resta in capo all'azienda, mentre quella di pianificazione del servizio ed amministrazione del contratto in capo al Comune.

<b>INDICE CONTRATTO DI SERVIZIO QUADRO - GENOVA</b>	
<b>CAPO 1</b> <b>Premesse, Oggetto, Durata, Responsabilità e Comitato TPL</b>	<b>CAPO 8</b> <b>Risorse umane</b>
art. 1 Premessa, allegati e definizioni	art. 39 Risorse umane
art. 2 Oggetto	art. 40 Formazione dei dipendenti
art. 3 Disponibilità di beni e risorse umane per l'esercizio de Servizio	art. 41 Direttore di esercizio e personale di guida
art. 4 Durata	art. 42 Scadenza del Contratto - Risorse umane
art. 5 responsabilità	<b>CAPO 9</b> <b>Linea Metropolitana</b>
art. 6 Modifiche del programma d'esercizio su richiesta di ATR	art. 43 Linea Metropolitana
<b>CAPO 2</b> <b>Natura ed esercizio del Servizio</b>	art. 44 Attestazioni ed Obblighi del Gestore
art. 7 Natura del Servizio	art. 45 Canone
art. 8 Programma d'esercizio	art. 46 Manutenzione e diritto di controllo
art. 9 Modalità di determinazione del Servizio esercito	art. 47 Scadenza del Contratto - Linea Metropolitana
art. 10 Regolamento di Servizio	<b>CAPO 10</b> <b>Flotta, Tecnologie, Manutenzione ed Investimenti</b>
art. 11 Diario di bordo	art. 48 Flotta di servizio e di scorta
art. 12 Ridefinizione del NPE e Modifica del NPE nel corso dell'anno	art. 49 Rinnovo ed adeguamento dela flotta
art. 13 Subaffidamento	art. 50 Manutenzione/pulizia e pronto intervento della Flotta
<b>CAPO 3</b> <b>Flessibilità del NPE ed Interruzioni del Servizio</b>	art. 51 tecnologie
art. 14 Flessibilità del NPE	art. 52 Scadenza del Contratto - Flotta e Tecnologie
art. 15 Interruzioni del Servizio	<b>CAPO 11</b> <b>Assicurazioni e Garanzie</b>
art. 16 Responsabilità delle interruzioni del Servizio	art. 53 Obblighi di assicurazione
art. 17 Abbandono del Servizio	art. 54 Cauzione
<b>CAPO 4</b> <b>Compensazioni economiche</b>	<b>CAPO 12</b> <b>Obblighi del Gestore e del Comune</b>
art. 18 Corrispettivo annuo	art. 55 Altri obblighi del Gestore
art. 19 Modalità di corresponsione del Corrispettivo annuo	art. 56 Altri obblighi del Comune
art. 20 Corrispettivo di riferimento	

art. 21	Corrispettivo per la socialità	<b>CAPO 13</b>
art. 22	Altri proventi	
art. 23	Contributi al monitoraggio del Contratto	
<b>CAPO 5</b> Sistema tariffario		art. 57 Costituzione del Comitato TPL
art. 24	Politiche tariffarie	art. 58 Competenze del Comitato TPL
art. 25	Ricavi da traffico	<b>CAPO 14</b>
art. 26	Sistema tariffario	<b>Controlli, Penali, Recesso e Risoluzione</b>
art. 27	Agevolazioni ed esenzioni tariffarie	art. 59 Controlli
art. 28	Integrazione tariffaria e sistema di bigliettazione integrata	art. 60 Contestazioni e diffida ad adempiere
<b>CAPO 6</b> <b>Front office</b>		art. 61 Penali
art. 29	Piano vendite dei titoli di viaggio	art. 62 Recesso unilaterale e Risoluzione di diritto
art. 30	Sistemi di obliterazione innovativi	<b>CAPO 15</b>
art. 31	Orari, fermate ed informazioni	<b>Definizione delle controversie</b>
art. 32	Sito internet ed attività promozionali	art. 63 Tentativo obbligatorio di conciliazione
<b>CAPO 7</b> <b>Standard di servizio, Monitoraggio e Qualità</b>		art. 64 Arbitrato
art. 33	Standard di servizio	art. 65 Controversie tecniche
art. 34	Certificazione del Servizio	<b>CAPO 16</b>
art. 35	Carta dei Servizi	<b>Comunicazioni e trattamento fiscale</b>
art. 36	Indice di Customer Satisfaction	art. 66 Divieto di cessione
art. 37	Certificazione di Qualità	art. 67 Comunicazioni ufficiali e spese
art. 38	Qualità, ascolto e rimborso all'utenza	art. 68 Trattamento fiscale



Il Veneto è tra le Regioni che per prime hanno dato attuazione al D.Lgs 422/97, con un proprio testo legislativo di riforma del settore. **La legge Regionale è la n° 25 del 30 ottobre 1998.** Nella sua impostazione generale, risulta essere quella che più si conforma al testo del provvedimento nazionale. La prima parte è dedicata alle finalità e definizioni. In essa la Regione evidenzia come fine prioritario lo sviluppo ed il miglioramento del sistema del trasporto regionale e locale, per il quale individua tra le azioni strumentali:

- l'incentivazione del miglioramento della mobilità urbana sotto il profilo della congestione, dell'integrazione e dell'impatto ambientale e dell'aderenza al profilo della domanda,
- il concorso degli Enti Locali nella definizione dei servizi minimi,
- l'incentivazione del superamento degli assetti monopolistici, attraverso il ricorso a procedure concorsuali per la scelta dei gestori o dei soci privati,
- l'introduzione di modelli di contratti di servizio improntati all'economicità ed all'efficienza.

Molto dettagliata e puntuale è l'articolazione delle definizioni e classificazioni fra le diverse tipologie di servizi di trasporto pubblico locale. Essi vengono distinti, in funzione delle esigenze di mobilità da soddisfare<sup>24</sup>, in funzione della disciplina da parte degli strumenti di programmazione previsti<sup>25</sup>, in funzione dell'ambito territoriale di esercizio<sup>26</sup>. Importante è l'individuazione nel *Bacino*<sup>27</sup> dell'unità territoriale di riferimento per l'esercizio delle funzioni amministrative e di pianificazione. In molte altre leggi regionali di riforma l'oggetto di esercizio delle funzioni amministrative o è dato per scontato o è debolmente determinato.

La seconda parte è dedicata alla ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli della filiera istituzionale. Alla Regione, oltre alle funzioni di definizione degli indirizzi di pianificazione, sono assegnate le funzioni di:

- approvazione di un capitolato generale per l'espletamento delle procedure concorsuali,
- indirizzo, coordinamento e vigilanza sulle attività conferite agli Enti Locali.

La terza parte è dedicata agli strumenti di programmazione. A livello regionale, interessante è la distinzione fra *Piano Regionale dei Trasporti*, che assicura l'indirizzo, il coordinamento ed il monitoraggio, delle diverse forme di mobilità relative a persone e merci, ed il *Piano Regionale del Trasporto Pubblico Locale*, che tende a garantire un uso efficace delle risorse erogate al TPL ed un'efficiente organizzazione dei servizi relativi attraverso:

- la coerenza dell'azione amministrativa tra interventi di breve e quelli di medio e lungo periodo,
- il coordinamento di tutti i livelli di pianificazione,
- la finalizzazione delle attività agli obiettivi di integrazione fra modalità, abbattimento dell'inquinamento ambientale, decongestionamento del traffico ed ottimizzazione della rete.

Anche a livello urbano c'è una caratterizzazione interessante. I comuni, obbligati alla redazione dei PUT<sup>28</sup>, devono specificare le azioni per il TPL in un documento specifico: *Piano del trasporto pubblico urbano*. Questo documento può essere adottato anche dai comuni non soggetti all'obbligo del PUT. La Regione può stabilire azioni incentivanti a loro favore differenziate per area territoriale di riferimento.

La quinta parte è dedicata all'organizzazione dei servizi. Anche in questo caso la Regione dà un contributo importante in termini di chiarezza di impostazione ed uniformità di linguaggio, definendo l'*Unità di Rete*. Il territorio regionale, ai fini dell'organizzazione dei servizi è suddiviso in unità di rete, ossia un insieme di linee tra loro connesse funzionalmente ai fini di una maggiore efficienza di gestione e di un miglior grado di integrazione modale, nonché il raggiungimento del rapporto dello 0,35% fra ricavi e costi operativi. Tale unità di misura, differenziata a seconda dei contesti territoriali di riferimento, costituisce l'entità da porre a base delle offerte nell'impostazione delle procedure concorsuali di affidamento dei servizi. Il documento fondamentale ai fini dell'organizzazione dei servizi sono i Programmi triennali dei servizi minimi che, oltre a definire le Unità di Rete, stabiliscono l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare all'esercizio ed agli investimenti, le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio, nonché il monitoraggio sugli stessi servizi. La redazione spetta alla Giunta Regionale che ha, però, l'obbligo di preconstituire una

<sup>24</sup> ordinari, integrativi e sperimentali

<sup>25</sup> servizi programmati e servizi autorizzati

<sup>26</sup> urbani, extraurbani ed interregionali

<sup>27</sup> coincidono con le circoscrizioni provinciali per i servizi di trasporto pubblico locale, così come definiti

<sup>28</sup> Piani Urbani del Traffico

condivisione con gli altri Enti Locale, con le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, nonché le associazioni regionali dei consumatori. Questa è la sezione del provvedimento dove viene anche affrontato il tema dell'affidamento dei servizi e del Contratto di Servizio. Con riferimento all'affidamento dei servizi<sup>29</sup>, si premette che al fine di superare gli assetti monopolistici tutti gli Enti Locali con potestà amministrative (individuati dal provvedimento) devono adottare procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi in conformità alla normativa comunitaria e statale sugli appalti pubblici. Di forte impatto è l'assunzione come proprio del principio di reciprocità, fra quelli che disciplinano la partecipazione alle gare: sono esclusi i soggetti che gestiscono in Italia o all'estero servizi in affidamento diretto o attraverso procedure non ad evidenza pubblica, nonché i soggetti da questi ultimi controllati. Altra disposizione interessante, che conferma il rigore nell'evitare possibili conflitti d'interesse nell'esercizio delle funzioni assegnate, è quella che stabilisce il trasferimento della potestà alla Regione per quei casi in cui l'Ente Locale competente è anche proprietario o comproprietario di un'impresa legittimata a partecipare alla procedura. Sono specificati anche una serie di obblighi a cui è tenuto il soggetto affidatario, tra cui quello di garantire un servizio di qualità ed una adeguata informazione all'utenza e quello di fornire all'ente affidante ed alla Regione i dati ritenuti necessari o richiesti dagli stessi. Con riferimento ai Contratti di Servizio<sup>30</sup>, il provvedimento regionale riprende innanzitutto gli elementi qualificanti definiti dalla normativa statale (422/97), quali la completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili al netto dei proventi tariffari, la certezza finanziaria e copertura di bilancio<sup>31</sup>, nonché la previsione di un progressivo incremento del rapporto ricavi/costi operativi tendente allo 0,35. La durata definita per i contratti stipulati a seguito di procedura concorsuale è di sei anni. La tempistica regionale di introduzione della concorrenza prevedeva l'affidamento tramite gara di tutti i servizi a partire dal 1° gennaio 2004, pertanto, i servizi in essere al momento dell'entrata in vigore del provvedimento si intendevano prorogati fino al 31 dicembre 2003. Anche in Veneto il processo è proseguito con maggiore lentezza di quella immaginata, infatti con una legge regionale successiva – la L.R. n° 30 del 2004, gli affidamenti in essere sono stati prorogati sino al 31.12.2006. Il provvedimento si sofferma anche sui contenuti dei Contratti di Servizio, richiedendo in particolare:

- la definizione dei casi in cui è possibile apportare modifiche al programma di esercizio concordato,
- gli standard qualitativi minimi per i veicoli impiegati (età, manutenzione, pulizia e comfort) e per i servizi forniti (regolarità, affidabilità ecc.),
- le ipotesi di revisione del corrispettivo,
- le sanzioni per l'inosservanza del contratto e le ipotesi di risoluzione,
- l'obbligo di fornire una rendicontazione annuale e di tenere, nei casi previsti dalla legge, la contabilità separata,
- le modalità di svolgimento delle procedure di vigilanza, monitoraggio e controllo da parte dell'ente affidante.

La funzione di monitoraggio sulle condizioni di “salute” del trasporto pubblico locale regionale sono esercitate essenzialmente attraverso l'*Osservatorio permanente della Mobilità*, che viene istituito per rendicontare sul livello di conseguimento degli obiettivi di integrazione tra modalità, riduzione della congestione ed impatto ambientale, aderenza alla curva di domanda, ecc. la sua attività di monitoraggio è considerata di supporto all'attività di programmazione della regione e di tutti gli altri Enti Locali coinvolti. Quest'ultimi, compresi i soggetti affidatari dei servizi, sono obbligati a fornire tutte le informazioni richieste. Il monitoraggio non è visto come un'attività fine a se stessa, bensì come il presupposto di una sistematica ricerca della condivisione di azioni e di progetti attraverso la Commissione Regionale, appositamente costituita, a cui sono destinati tutti i rapporti dell'Osservatorio. Una commissione eterogenea, alla quale partecipano tutti i diversi soggetti pubblici e privati portatori di interesse; infatti, oltre alla rappresentanza di tutti i livelli della filiera istituzionale, sono componenti i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, dei consumatori, dei portatori di handicap, della confederazione nazionale servizi pubblici locali, dell'associazione autolinee in concessione.

Definiti a grandi linee gli elementi peculiari della disciplina regionale, di seguito **la riflessione sul Contratto di Servizio della città di Venezia**. L'impianto contrattuale si presenta molto leggero e

---

<sup>29</sup> art. 22

<sup>30</sup> art. 30

<sup>31</sup> è esplicitamente prevista la nullità dei contratti per i quali agli oneri previsti a carico degli enti contraenti non risultino risorse finanziarie effettivamente disponibili.

semplice, inoltre, tende ad uniformarsi alle prescrizioni contenute nella legge regionale. **Gli aspetti peculiari che si sottopongono alla riflessione sono tre:**

- l'oggetto del contratto e sue possibili variazioni,
- la qualità,
- il Comitato Tecnico di Gestione.

**Con riferimento al primo tema, oggetto del contratto** è esclusivamente l'esercizio della rete dei servizi minimi così come definiti dalla Giunta Regionale. I servizi aggiuntivi di trasporto sono determinati in via residuale, come maggiori percorrenze eccedenti il 10% del servizio minimo di ciascuna linea coinvolta ed espressamente autorizzate dall'Ente affidante. Interessante osservare che le sole variazioni al programma d'esercizio legittimate sono quelle che attengono all'organizzazione del servizio e che, in ogni caso, garantiscono un'entità complessiva del servizio non inferiore a quella definita dalla Giunta Regionale.

**Con riferimento al secondo tema, la qualità**, tra gli obblighi dell'affidatario sono previsti quello dell'adozione della Carta dei Servizi entro un mese dalla firma del contratto e quello del rispetto degli standard minimi di qualità disciplinati in un specifico articolo successivo. Dalla lettura della specifica disposizione contrattuale, emerge l'enfasi posta sul conseguimento degli obiettivi di qualità definiti nella Carta dei Servizi. Il punto debole della impostazione, sta nel fatto che le esigenze di qualità dell'utenza sono predeterminate dall'Ente Affidante e non, come suggerito dagli stessi indirizzi ministeriali, definite attraverso un processo di interpretazione e condivisione dei principali elementi e fattori percepiti.

Il perseguimento, invece, delle esigenze di qualità dell'Ente Affidante è sancito con l'obbligo del rispetto di una serie specifica di parametri di qualità, approvati annualmente dall'organo esecutivo dell'Ente affidante. Al conseguimento di tali parametri è connesso uno specifico meccanismo di sanzione ed incentivo:

- il conseguimento determina l'erogazione di un premio nella misura di un ulteriore 2% del valore complessivo del corrispettivo,
- il mancato conseguimento, determina l'erogazione di una sanzione nella misura max. del 2% del valore complessivo del corrispettivo.

Circostanza particolarmente interessante è che il set dei parametri minimi di qualità ma, più in generale, l'intera area tematica della qualità erogata e percepita non è stata materia di negoziazione a livello di contratto di servizio. Le prescrizioni contrattuali adottate sono il frutto di un interessante e complesso processo di condivisione ed omogeneizzazione posto in essere dalla Regione Veneto. E' stato istituito un gruppo di lavoro<sup>32</sup>, costituito da rappresentanti della Regione e dei Comuni del bacino di Venezia, con lo scopo di realizzare un'analisi di benchmarking sulle esperienze di monitoraggio della qualità al fine di stabilire fattori ed indicatori comuni, così come comuni metodologie di rilevazione e di applicazione contrattuale dei relativi risultati. Si tratta di una sperimentazione realizzata con l'intento di estenderla a tutti i bacini presenti sul territorio regionale. La strada perseguita è stata quella della cooperazione e condivisione fra gli enti per giungere alla definizione di un sistema di controllo condiviso dai diversi stakeholders interessati al trasporto pubblico locale. Il gruppo di lavoro ha prodotto un documento "Indirizzi sulla gestione della qualità nei servizi di trasporto pubblico locale nel bacino di Venezia", recepito dall'Amministrazione Regionale con una specifica delibera di Giunta. Il documento parte dallo screening delle esperienze realizzate dai diversi Enti Pubblici partecipanti al gruppo di lavoro, per poi condividere uno specifico percorso metodologico fino alla definizione degli specifici fattori, indicatori e standard di qualità per ciascun segmento modale presente nel bacino. Dal punto di vista della metodologia, si assume come riferimento lo schema delle quattro dimensioni fondamentali della qualità:

Fattore Temporale	Fattore soggettivo	
	Utente	Gestore
	Ex ante	Attesa
Ex post	Percepita	Erogata

<sup>32</sup> Con la delibera di G.R. n° 2072 del 2004

Sottolineando che il monitoraggio si concentra sulle dimensioni della qualità erogata e percepita, dando le altre dimensioni come esogene all'attività stessa, in quanto oggetto della verifica è la corretta esecuzione del Contratto di Servizio, tralasciando le fasi temporali antecedenti l'erogazione del servizio stesso che comunque sono state considerate nella sua programmazione. Dal punto di vista dei fattori e degli indicatori di qualità, considerando come finalità ultima del monitoraggio quella della valutazione del risultato finale delle azioni, si privilegiano gli indicatori di risultato ricorrendo a quelli di attività solo come "second best".

Partendo dai 12 fattori indicati dal DPCM del 30.12.98<sup>33</sup>, ne sono stati scelti 9 quali idonei a monitorare il sistema esistente nel bacino territoriale di Venezia:

Codice	Fattore di Qualità
1	Sicurezza del viaggio
2	Regolarità del servizio
3	Pulizia e condizioni igieniche dei mezzi e delle strutture
4	Comfortevolezza del viaggio
5	Servizi per passeggeri con handicap
6	Informazioni alla clientela
7	Aspetti relazionali e comportamentali
8	Livello di servizio allo sportello
9	Attenzione all'ambiente

Successivamente, per ciascun segmento modale presente nell'area di riferimento si sono stabiliti gli indicatori ed i relativi standard, nonché le modalità di rilevazione (es. a campione, a carico del gestore, ecc.). Il lavoro di omogeneizzazione non si limita allo schema di rilevazione della qualità erogata, bensì enuncia anche una serie di principi per la rilevazione della qualità percepita.

Il vincolo giuridico a tale quadro di impostazione sulla gestione e monitoraggio della qualità è stato costruito con un successivo Protocollo d'Intesa, al quale hanno aderito, oltre gli Enti Pubblici committenti partecipanti al gruppo di lavoro, le aziende di gestione. Le parti si obbligano al recepimento del contenuto di questo Protocollo nei relativi Contratti di Servizio.

Gli aspetti interessanti e aggiuntivi rispetto al documento di indirizzo, nonché di forte impatto sulla relazione contrattuale, sono essenzialmente due:

1. la distinzione degli indicatori in due categorie:
  - quelli impegnativi per il gestore, il cui mancato raggiungimento rappresenta un'infrazione alle norme contrattuali sanzionabile economicamente,
  - quelli puramente descrittivi/informativi sul servizio
2. un maggior coinvolgimento e responsabilizzazione dell'Ente Committente nei processi di monitoraggio della qualità, attraverso la previsione di oneri a loro carico per le rilevazioni campionarie necessarie e attraverso la previsione della possibilità di non vedersi decurtare il contributo regionale corrispondente alle sanzioni erogate, qualora tali risorse finanziarie sono destinate a progetti di miglioramento della qualità erogata, concordati con il gestore, o al monitoraggio della mobilità.

<sup>33</sup> "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore dei trasporti"

A titolo di esempio si riporta uno stralcio delle schede tecniche sugli indicatori e standard allegate al Protocollo Aggiuntivo di riferimento per il Contratto di Servizio per la città di Venezia, con riferimento ai primi due fattori della qualità scelti dalla Regione Veneto.

Allegato A/U. Segmento modale "Autolinee urbane ed extraurbane"

Standard minimi per il servizio Urbano del Comune di Venezia.

CODICE	FATTORE TIPOLOGIA DI INDICATORE UNITA' DI MISURA	Modalità di rilevazione	Note	STD. Actv Urb. Venezia	I/S <sup>(1)</sup>	Sanzione
<b>A.1.</b>	<b>SICUREZZA DEL VIAGGIO</b>	<b>A cura del gestore</b>				
A.1.1.	<i>Incidentalità a bordo</i>	<i>A consuntivo</i>	<i>Limitatamente agli incidenti avvenuti a bordo con danni a persone e/o cose per colpa vettore e terzi</i>			
A.1.1.1.	n. morti/viaggiatori*km		Le modalità di calcolo di viaggiatori*Km saranno valutate dal Comitato Tecnico.	0	I	
A.1.1.2.	n. feriti/viaggiatori*km		Le modalità di calcolo di viaggiatori*Km saranno valutate dal Comitato Tecnico.	0,3 per milione di viagg.*Km	I	
A.1.1.3.	n. sinistri/veiture*km		Per sinistri si intendono tutti gli eventi in cui viene richiesto un risarcimento danni a persone e/o cose	30 per milione di vetture*Km	I	
A.1.2.	<i>Incidentalità totale</i>	<i>A consuntivo</i>	<i>Tutti gli incidenti causati o subiti, con danni a persone e/o cose per colpa vettore e terzi</i>			
A.1.2.1.	n. morti/viaggiatori*km		Le modalità di calcolo di viaggiatori*Km saranno valutate dal Comitato Tecnico.	0	I	
A.1.2.2.	n. feriti/viaggiatori*km		Le modalità di calcolo di viaggiatori*Km saranno valutate dal Comitato Tecnico.	0,7 per milione di viagg.*Km	I	
A.1.2.3.	n. sinistri/veiture*km			40 per milione di vetture*Km	I	
A.1.3.	<i>Vetustà mezzi al 01.01.2005</i>	<i>Dato calcolato sull'intero bacino.</i>				
A.1.3.1.	% mezzi con oltre 15 anni			29,50%	I	
A.1.4.	<i>Età media parco mezzi al 01.01.2005</i>	<i>Dato calcolato sull'intero bacino.</i>				
A.1.4.1.	n. anni			9,2 anni	I	

Pagina 1 di 11

CODICE	FATTORE TIPOLOGIA DI INDICATORE UNITA' DI MISURA	Modalità di rilevazione	Note	STD. Actv Urb. Venezia	I/S <sup>(*)</sup>	Sanzione
<b>A.2.</b>	<b>REGOLARITA' DEL SERVIZIO</b>					
A.2.1.	Regolarità complessiva del servizio	Indicatore calcolato dal gestore sull'intero volume delle corse				
A.2.1.1.	(%) corse effettuate/ corse programmate		Si considerano effettuate le corse regolarmente partite	99,50%	S	0,20%
A.2.1.2.	(%) corse interrotte/ corse programmate		Si considerano interrotte le corse partite e non arrivate	1,50%	I	
A.2.2.	Fermi in linea per guasti	Indicatore calcolato dal gestore sull'intero volume delle corse	Dato da fornire solo con riguardo al servizio extraurbano			
A.2.2.1.	n. fermi/vetture*km			-	S	
A.2.2.2.	tempo medio di intervento in minuti		Il tempo intervento viene calcolato dal momento dell'interruzione al momento di ripresa servizio (sia che si proceda alla sostituzione del mezzo sia che si provveda alla riparazione)	-	S	
A.2.3.	Puntualità nelle ore di punta servizio urbano	Rilevazione a campione	Confronto rispetto all'orario programmato esposto al pubblico			
A.2.3.1.	% autobus in anticipo > 2 minuti			0,50%	S	0,10%
A.2.3.2.	% autobus con ritardo > 5 minuti			32,00%	S	0,05%
A.2.4.	Puntualità nelle ore di punta servizio extraurbano	Rilevazione a campione	Confronto rispetto all'orario programmato esposto al pubblico			(*)
A.2.4.1.	% autobus in anticipo > 2 minuti			-	S	
A.2.4.2.	% autobus con ritardo > 5 e <=15 minuti			-	S	
A.2.4.3.	% autobus con ritardo > 15 minuti			-	S	

**Con riferimento al terzo tema**, al fine di facilitare la gestione del contratto è esplicitamente previsto un Comitato tecnico di Gestione, di composizione paritetica (2 membri per ogni contraente). Le funzioni assegnate a questo organo sono esclusivamente di natura consultiva: assistenza dei contraenti nella gestione e nel monitoraggio del contratto esprimendo pareri e proposte su una serie di temi:

- variazioni al programma di esercizio,
- valutazioni di eventuali richieste dalle parti di modifica all'esercizio,
- risultati del monitoraggio della qualità dei servizi
- ogni altra valutazione connessa all'esecuzione ed alla variazione del contratto.

La responsabilità di interfaccia con l'Ente Affidante è stata assegnata al Dirigente responsabile del Controllo di Gestione, unità organizzativa di staff alla Direzione Generale. Il suo ruolo è essenzialmente quello di attivarsi con le restanti parti dell'organizzazione al fine di reperire i dati di monitoraggio per i quali si è vincolati alla trasmissione. Non è membro del Comitato Tecnico di Gestione, a cui partecipano invece i due Direttori di Esercizio, per il servizio automobilistico e per quello lagunare.

Nella tabella che segue, si riporta l'indice del Contratto di Servizio per la città di Venezia.

<b>Indice del Contratto di Servizio di Venezia (tra Comune di Venezia e Actv SpA)</b>	
art. 1	Periodo di validità del contratto
art. 2	Oggetto del contratto e caratteristiche del servizio
art. 3	Variazioni al programma d'esercizio
art. 4	Obblighi ed impegni dell'affidatario
art. 5	Standards qualitativi minimi dei servizi
art. 6	Tariffe
art. 7	Obblighi ed impegni dell'Ente affidatario
art. 8	Rendicontazione annuale
art. 9	Subaffidamento dei servizi
art. 10	Revisione del contratto
art. 11	Inadempienze e sanzioni amministrative
art. 12	Funzioni di vigilanza e controllo
art. 13	Comitato tecnico per la gestione del contratto
art. 14	Clausola finale
art. 15	Controversie

Nell'ultimo quinquennio la Regione Toscana si è fortemente impegnata nella razionalizzazione della spesa del comparto del trasporto pubblico locale su gomma. La complessa situazione economico-finanziaria delle aziende pubbliche ha richiesto innanzitutto una focalizzazione sul risanamento aziendale e, successivamente, la progettazione degli strumenti per l'attuazione della riforma Bassanini. La strategia si fonda sulla ridefinizione del ruolo regionale a partire dal punto di vista dell'utente, considerato il principio guida per l'insieme delle funzioni svolte sia a livello regionale che locale. Assumere il punto di vista dell'utente, per l'Amministrazione regionale toscana, significa esercitare effettivamente la responsabilità del controllo sul rispetto dei Contratti di Servizio, con particolare riguardo all'offerta di orari, di qualità e di confort. I punti nevralgici del progetto di ammodernamento sono stati individuati nei seguenti:

- pianificazione dell'informazione,
- programmazione dei servizi,
- controllo sul loro svolgimento,
- integrazione dell'offerta in termini di tariffe e di esercizio,
- assistenza e qualità del servizio,
- istituzione di un numero verde regionale per la raccolta dei reclami.

Già con la Legge Regionale di attuazione del D.Lgs. 422/97, la **n° 42 del 1998**, si era assunta questa chiave di lettura dell'azione di riforma, fortemente focalizzata sul punto di vista del cliente. Obiettivi prioritari della regione Toscana sono stati:

- l'attuazione del decentramento delle funzioni amministrative relative al trasporto pubblico locale, organizzandolo ed implementandolo su scala regionale,
- la definizione delle regole di esercizio delle funzioni di programmazione ed amministrazione dei servizi di trasporto, al fine di assicurare il diritto alla mobilità ed un suo esercizio in termini economicamente ed ambientalmente sostenibili,
- incentivare la separazione fra le funzioni di amministrazione e gestione dei servizi di trasporto pubblico, nonché il superamento degli assetti monopolistici, introducendo il principio del ricorso alle regole concorsuali per la scelta del gestore.

La seconda parte della norma è dedicata agli strumenti di programmazione definiti, rilevante è la responsabilità attribuita alla Giunta Regionale: relazionare ogni anno al Consiglio Regionale sullo stato delle azioni di governo sviluppate per migliorare la situazione del trasporto pubblico locale, nonché sui risultati conseguiti con le stesse. La parte più interessante ai fini del nostro studio è il Titolo IV – Esercizio delle funzioni-, nella quale sono definiti gli indirizzi per l'esercizio della potestà amministrativa degli Enti Locali. Si chiarisce in premessa che i servizi di trasporto programmati<sup>34</sup> possono essere eserciti:

- per affidamenti a terzi, regolato da contratto di servizio e previo espletamento di procedure concorsuali,
- in economia, ai sensi dell'art. 18 comma 1 del D.Lgs 422/97.

Il Contratto di Servizio viene interpretato esattamente secondo quanto previsto dal D.Lgs. 422/97. Gli aspetti peculiari sono rappresentati dall'intervallo di durata, da tre a nove anni, e l'enfasi posta sulla disciplina delle dotazioni essenziali, da trasferirsi dal gestore uscente al nuovo aggiudicatario.

Successivamente ampio spazio viene dedicato al tema dell'affidamento dei servizi. La Regione Toscana, al pari della Lombardia ha interpretato come responsabilità prioritaria, scaturita dal decentramento delle funzioni amministrative, quella di supportare gli Enti Locali nelle attività di affidamento fornendo prescrizioni di comportamento, indirizzi per i sistemi di valutazione e schemi da seguire per i documenti sostanziali della procedura, ossia bando, capitolato e contratto.

La focalizzazione sul tema della vigilanza e del controllo è rafforzata da una precisa individuazione di una serie di obblighi “...a tutela dell'utenza”, che sarebbero poi stati disciplinati con apposito regolamento regionale. In particolare si segnala:

- l'adozione, la pubblicazione e la diffusione della carta aziendale dei servizi di trasporto,
- l'adozione delle misure atte a garantire l'informazione al passeggero a terra ed a bordo dei mezzi di trasporto,
- la tenuta del diario di regolarità e del diario di bordo,

<sup>34</sup> Definiti all'art. 2 : servizi di trasporto pubblico individuati dagli enti competenti, che si distinguono in servizi minimi e servizi aggiuntivi.



- le modalità di gestione dei reclami inoltrati dall'utenza.

Definiti a grandi linee gli elementi peculiari della disciplina regionale, di seguito **la riflessione sul Contratto di Servizio della città di Firenze**. Il contratto esaminato scaturisce dalla procedura di gara realizzata dalla Provincia di Firenze per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di persone nel bacino di Firenze – lotto 1 “Area Metropolitana” per il periodo 2005-2010. Il raggruppamento aggiudicatario, unico valido offerente, è stato quello costituito dalle imprese Ataf SpA e Linea S.p.A. In seguito all'aggiudicazione, così come previsto dalla Legge Regionale, le imprese citate hanno trasformato il raggruppamento temporaneo in una società consortile a responsabilità limitata, denominata “Ataf&Linea”. Dall'analisi della struttura contrattuale emerge immediatamente la coerenza con l'impianto normativo regionale: **l'attenzione è focalizzata sulla disciplina della prestazione e sulle procedure e strumenti di supporto al suo monitoraggio**. Questa disciplina stringente non offusca, tuttavia, la bilateralità della relazione contrattuale. Precisa e puntuale appare l'individuazione degli obblighi a carico dell'Ente Locale affidante che, tra le altre cose, deve garantire una gestione amministrativa degli affidamenti e delle autorizzazioni di servizi che non configuri ipotesi di concorrenzialità con la gestione disciplinata dal presente contratto. Un ulteriore elemento di bilanciamento dei poteri e della relazione in generale è rappresentato dal Comitato Tecnico per la gestione del contratto previsto all'art. 4. La sua costituzione è individuata fra le prime azioni da attuare a seguito dell'aggiudicazione<sup>35</sup>, “...*al fine della proficua gestione del contratto*”. Si tratta di un organo paritetico, composto da due rappresentanti per ognuna delle parti, con poteri non solo consultivi ma anche di carattere decisorio. In particolare, tra le funzioni assegnate si evidenziano le seguenti:

- valutazione delle varianti contrattuali al programma di esercizio,
- determinazione dei prezzi unitari per tipologia di servizio,
- valutazioni in merito all'equilibrio economico del contratto,
- assistenza per l'aggiornamento e l'adeguamento del sistema di monitoraggio gestionale.

Il funzionamento dell'organo è lasciato alla libera determinazione dei suoi componenti, sottolineando la possibilità di audizioni di rappresentanti dei comuni e degli utenti, nonché di esperti nelle materie oggetto di esame.

Entrando nel merito dell'articolato, **si possono individuare 3 macroaree di disciplina della prestazione:**

- 2) il controllo dell'esercizio,
- 3) la qualità del servizio offerto
- 4) il monitoraggio amministrativo (economico/gestionale).

**Con riferimento alla prima area di disciplina**, è stata assicurata una fortissima rilevanza alla modalità ed al quantum delle variazioni in corso d'opera. Ciò che traspare è una concezione dinamica della prestazione, interpretata come progetto di rete e servizi che per loro natura e per l'approccio al miglioramento continuo si devono modificare nel corso del tempo. La cosa importante è come si concerta la variazione, grande attenzione è stata dedicata a questo tema, conferendo trasparenza allo stile di relazione. Altro elemento positivo è l'enfasi posta sulle ricadute economiche delle modifiche: l'ente appaltante ha la potestà di input delle variazioni ma, al di là di certi limiti quantitativi, ciò si traduce inevitabilmente in variazione del corrispettivo. Al fine di gestire equamente e con trasparenza il carattere di dinamicità della prestazione, le modifiche sono state differenziate in: temporanee, definitive e programmate. Ciascuna categoria si differenzia per il soggetto che ha la facoltà di input e di valutazione, per l'impatto sul corrispettivo e per la procedura di comunicazione fra i contraenti e con l'utenza. Questo sforzo di classificazione, rappresenta anche un forte impegno all'uniformità nei significati e nei linguaggi: un obiettivo di non poco conto in un contesto dove il gestore è stato sempre considerato come il braccio operativo dell'Ente Locale, attuatore senza possibilità di replica delle decisioni assunte. Il controllo dell'esercizio viene concretamente realizzato attraverso l'obbligo per l'affidatario di organizzare un sistema procedurale ed informativo sull'esercizio che assicuri le seguenti funzionalità:

- contabilità giornaliera degli scostamenti rispetto al programma di esercizio, con relative motivazioni,
- trasmissione al sistema informativo della Provincia di Firenze le precedenti informazioni su base giornaliera e mensile,
- calcolo del corrispettivo dovuto in base al servizio effettivamente svolto.

---

<sup>35</sup> “...le parti si impegnano a costituire entro 10 giorni dalla data di stipula del contratto”

L'insieme dei dati prodotti e processati dal sistema devono confluire in due diverse strutture logiche e documentali, rappresentate rispettivamente dal "Diario di Bordo" e dal "Diario Giornaliero della Regolarità". Questi due documenti vengono utilizzati per il monitoraggio quotidiano del prodotto e per il calcolo degli scostamenti rispetto al servizio programmato, secondo una logica assolutamente nuova rispetto alle modalità di scambio di informazioni adottate sino ad oggi: si valuta, per la prima volta, l'impatto sul servizio di una pluralità di fattori esogeni ed endogeni, al fine di fornire una puntuale rendicontazione all'ente appaltante. Dal calcolo degli scostamenti discende il sistema di determinazione dei corrispettivi e di applicazione delle penali. Il "Diario di Bordo" riporta lo svolgimento quotidiano del servizio durante ciascun turno macchina e/o autista. E' tenuto a bordo di ciascuna vettura, il personale di guida annota tutte le informazioni relative agli eventi che divergono dal programma di esercizio e che incidono sulle prestazioni contrattuali e su quelle rese all'utente (controllo per eccezioni). Il "Diario Giornaliero della Regolarità" raccoglie e sistematizza le medesime informazioni per linea, per zona, sino al livello complessivo di servizio da realizzare. La cosa interessante da osservare, rispetto a questo impianto di monitoraggio della prestazione effettuata, è che i contenuti minimi ed i formati di trasmissione di entrambi i documenti devono rispettare le prescrizioni contenute in un regolamento regionale di cui all'art. 23 della legge regionale di riforma del trasporto pubblico locale. In ogni caso la Provincia di Firenze ha facoltà di stabilire diverse modalità e frequenza di trasmissione delle informazioni.

**La seconda macroarea di disciplina è quella della qualità del servizio.** Sono stati definiti 7 fattori di qualità, per ciascuno dei quali l'affidatario si è impegnato al rispetto di standard minimi:

1. *Informazione alla clientela*
2. *regolarità del servizio*
3. *comfort del viaggio a bordo e sul percorso*
4. *pulizia e condizioni igieniche dei mezzi e a terra*
5. *aspetti relazionali*
6. *servizi aggiuntivi a bordo ed a terra*
7. *attenzione all'ambiente*

Per ciascun fattore, si sono definiti gli oggetti di valutazione, a cascata per questi i parametri quantitativi da misurare nonché i relativi standard di misurazione. A titolo di esempio, di seguito, si riporta il dettaglio per il fattore di qualità *Comfort del viaggio a bordo e sul percorso*

Il sistema di monitoraggio prevede, invece, la verifica periodica e quantitativa di 10 indicatori di qualità erogata (di seguito riportati) che attengono complessivamente all'insieme dei sette fattori di qualità previsti dal Contratto, nonché la realizzazione di un'indagine annuale di soddisfazione dell'utenza da realizzare con la supervisione della Provincia di Firenze. In merito al set di indicatori, anche in questo caso è prevista una ricognizione iniziale e condivisa del loro stato, al fine di acquisirlo come punto di partenza dei successivi monitoraggi.

Fattore di qualità *Comfort del viaggio a bordo e sul percorso*

Oggetto	Parametro	Note
Affollamento	% corse extraurbane con posti in piedi per una percorrenza > 10' = 0,1% percorrenze	Le parti entro sei mesi dalla partenza del servizio, sulla base delle osservazioni sul campo e dell'esperienza accumulata, definiscono gli standard relativi ai seguenti punti: - classificazione delle linee - modalità per il rilievo (anche a campione) dei dati tramite indagine specifica (in aggiunta al diario di bordo) - valore di riferimento del parametro per la rete e per la linea
Inaccessibilità al servizio	% corse sature (utenti che non possono usufruire del servizio) = 0,1% percorrenze	Le parti entro sei mesi dalla partenza del servizio, sulla base delle osservazioni sul campo e dell'esperienza accumulata, definiscono gli standard relativi ai seguenti punti: - classificazione delle linee - modalità per il rilievo (anche a campione) dei dati tramite indagine specifica (in aggiunta al diario di bordo) - valore di riferimento del parametro per la rete e per la linea
Climatizzazione	50% dei mezzi entro 3 anni con climatizzazione o aria condizionata	

I 10 indicatori di qualità erogata

Descrizione Indicatore	Modalità di calcolo
1) sicurezza dei mezzi	n° incidenti/ totale corse programmate * 10.000
2) sicurezza del personale e degli utenti	n° infortuni sul lavoro
3) diffusione dei punti vendita sul territorio	n° sinistri a passeggeri trasportati
4) distanza media tra le fermate	totale
5) accessibilità delle fermate	distanza in metri
6) diffusione sonora a bordo – dispositivi per non vedenti	in corso di definizione
7) attrezzature e servizi aggiuntivi a bordo e a terra	% mezzi provvisti di annuncio vocale/ totale
8) accessibilità ed utilizzo dei titoli di viaggio	% mezzi provvisti di pedana disabili/ totale
9) climatizzazione vetture	% mezzi provvisti di pianale ribassato/ totale
10) sistemi ed attrezzature per la protezione ambientale	n° pensiline accessibili: in corso di definizione

Sulla base delle attività di monitoraggio della qualità della prestazione e di soddisfazione dell'utenza, nonché di eventuali richieste dell'Ente Pubblico appaltante, è fatto obbligo al gestore di presentare un piano di miglioramento annuale degli standard minimi dei fattori di qualità. Il piano sarà valutato ed approvato dal Comitato Tecnico entro il 31 dicembre. Il gestore si impegna a darvi attuazione ed a descriverlo nella Carta della Mobilità dell'anno successivo.

**La terza macroarea di disciplina è il monitoraggio amministrativo (economico/gestionale).** Le informazioni organizzate e trasferite alla provincia di Firenze si spingono sin al cuore della gestione aziendale e del business nella sua articolazione territoriale. In particolare è previsto una reportistica periodica che assicuri la conoscenza dei seguenti elementi:

- due rilevazioni annuali a campione dei saliti e discesi, con relative matrici Origine/Destinazione,
- Entità e distribuzione mensile di tutti i titoli di viaggio venduti,
- Livello di utilizzo dei mezzi per tipologia(percorrenza annue),
- Conto economico per linea e per gruppi di linee,
- Introiti da traffico, da pubblicità ed ogni altro ricavo riconducibile all'attività contrattuale,

Un sistema così focalizzato sulla disciplina della prestazione e sulla messa a disposizione e gestione di un numero elevatissimo di informazioni, ha richiesto al gestore un impegno organizzativo notevole e la progettazione di un presidio funzionale dedicato, che:

- da un lato, costituisce l'interfaccia referente per l'Ente Pubblico appaltante;
- dall'altro, rappresenta il cuore nevralgico che si relazione e si fa parte proattiva all'interno dell'organizzazione per una vantaggiosa gestione della commessa.

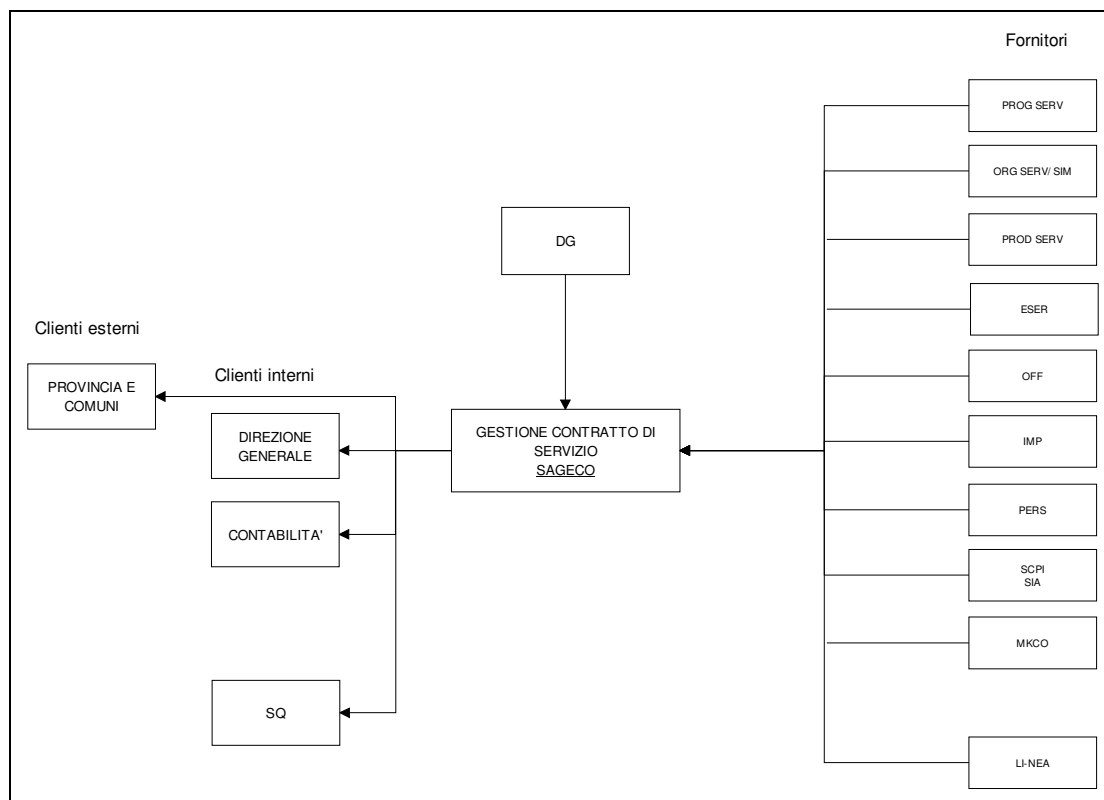
E' stata costituita un'unità organizzativa *ad hoc* "Gestione Contratto di Servizio e Sanzioni Amministrative" (SAGECO) , in staff alla Direzione Generale. La sua attività è concentrata proprio sulla gestione del Contratto di Servizio, per la quale è stata stilata una specifica procedura nell'ambito del sistema integrato-Qualità, Ambiente e responsabilità Sociale – di ATAF S.p.A..

La mission è quella di garantire la riscossione dell'intero corrispettivo contrattuale, minimizzando le eventuali penalizzazioni, attraverso il corretto adempimento delle prescrizioni contenute nel contratto di servizio e coordinando le diverse funzioni aziendali interessate. Oltre alla gestione del Contratto di Servizio dal punto di vista amministrativo, questa unità partecipa a tutte le attività istruttorie che i contraenti pongono in essere per eventuali revisioni o miglioramenti del contenuto dello stesso contratto.

Rientrano, pertanto, nella sua responsabilità operativa le seguenti attività:

- monitoraggio delle modifiche al programma concordate dal Comitato di Gestione,
- monitorare gli scostamenti del servizio erogato rispetto al programmato,
- monitorare tutti gli altri adempimenti contrattuali attraverso i dati forniti dalle altre funzioni aziendali, comunicandoli alla Provincia di Firenze,
- produrre gli input necessari alla Direzione Generale per l'elaborazione del piano annuale di miglioramento,
- gestire i rapporti con l'ente appaltante, in particolare la progettazione e la realizzazione delle indagini di soddisfazione dell'utenza.
- fornire gli input necessari all'emissione delle fatture periodiche.

Il diagramma di flusso di seguito riportato, evidenzia chiaramente la logica di azione dell'unità in termini di relazioni con i clienti esterni/interni ed i fornitori.



Nella tabella che segue, si riporta l'indice del Contratto di Servizio della città di Firenze

<b>Indice del Contratto di Servizio di Firenze (tra Provincia di Firenze e Ataf SpA/Linea SpA)</b>			
art. 1	Premesse e Allegati	art. 19	Standard di qualità
art. 2	Oggetto del contratto	art. 20	Sistema di monitoraggio delle prestazioni e indagini di soddisfazione dell'utenza
art. 3	Durata del contratto	art. 21	Piano di miglioramento delle prestazioni
art. 4	Comitato tecnico per la gestione del contratto	art. 22	Sistema di monitoraggio gestionale
art. 5	Equilibrio economico del contratto	art. 23	Comunicazioni dell'Affidatario
art. 6	Modifiche del programma di esercizio e determinazione del corrispettivo	art. 24	Obblighi della Provincia di Firenze
art. 7	Modifiche del programma di esercizio per eventi straordinari e imprevedibili e determinazione del corrispettivo	art. 25	Assicurazioni
art. 8	Modifiche del programma di esercizio per fatti programmati e determinazione del corrispettivo	art. 26	Sub affidamento del servizio
art. 9	Sciopero	art. 27	Cauzione definitiva
art. 10	Effettuazione del servizio	art. 28	Penalità per inadempimento contrattuale
art. 11	Sistema tariffario	art. 29	Vigilanza ed applicazione delle penali
art. 12	Corrispettivo e modalità di pagamento	art. 30	Risoluzione del contratto
art. 13	Dotazioni necessarie per l'espletamento del servizio	art. 31	Tentativo obbligatorio di conciliazione
art. 14	Cessione dei beni al termine del contratto	art. 32	Modalità di risoluzione delle controversie
art. 15	Controllo dell'Amministrazione sullo stato di manutenzione dei beni	art. 33	Modalità delle comunicazioni
art. 16	Obblighi del soggetto affidatario concernenti il personale addetto al servizio e relative penali	art. 34	Spese e tributi
art. 17	Sistema procedurale ed informativo della regolarità e diario giornaliero della regolarità	art. 35	Norme di rinvio
art. 18	Diario di bordo		

Il sistema del trasporto pubblico locale è stato riformato con la **Legge Regionale n° 30/98**<sup>36</sup>. Nella prima sezione, dedicata alle finalità e principi generali, è esplicitata come obiettivo centrale il perseguimento del contenimento dei consumi energetici, delle cause di inquinamento ambientale, anche nel rispetto degli impegni internazionali assunti dallo Stato Italiano. Attraverso la programmazione partecipata si opera per assicurare ai cittadini ed alle imprese:

- la migliore accessibilità e fruibilità al territorio regionale,
- la promozione di un sistema integrato di mobilità in cui il trasporto collettivo abbia un ruolo primario,
- la promozione della cultura della mobilità sostenibile e della ricerca ed innovazione applicata ai trasporti individuali e collettivi.

Tra i principi generali che ispirano l'azione si segnalano quelli della cooperazione tra i livelli di governo, della sussidiarietà e della liberalizzazione, nonché quello del confronto costi/benefici delle diverse soluzioni per la scelta di quella ottimale. Nella seconda sezione sono descritti gli strumenti cardine della programmazione regionale e locale. Si introduce il *Piano Regionale Integrato dei Trasporti*, attraverso il quale la regione programma le reti ed i servizi relativi alla mobilità delle persone e delle merci, con il concorso degli Enti Locali e tenendo conto della loro programmazione. Il *Piano Provinciale di Bacino* e quello di *Area Vasta*, concentrato sull'organizzazione intermodale dei servizi, nonché i *Piani urbani della Mobilità* e del *Traffico*. Dal punto di vista del processo, le attività si avviano con un Atto di Indirizzo generale adottato dalla Giunta Regionale ogni tre anni, che contiene i principi di definizione dei servizi minimi orientati:

- al miglioramento delle performance assicurate nello scorso triennio,
- alla definizione di standard qualitativi e quantitativi coerenti con l'obiettivo della mobilità sostenibile,
- all'omogeneità dell'immagine del servizio pubblico sul territorio,
- alla promozione di soluzioni innovative che concorrono alla salvaguardia dell'ambiente ed alla vivibilità delle aree urbane.

Sulla base dell'Atto di Indirizzo si perviene all'Intesa sui servizi minimi in sede di Conferenza Regione-Autonomie Locali.

La terza sezione del provvedimento normativo<sup>37</sup>, affronta il tema della gestione del trasporto pubblico regionale e locale. In primo luogo, il tema dell'affidamento. In secondo luogo, quello dei Contratti di Servizio. Con riferimento al tema dell'Affidamento, la premessa è la scelta di perseguire una chiara separazione tra le funzioni di programmazione, esercitate in cooperazione dalla Regione e dagli altri Enti locali, le funzioni di progettazione, di competenza degli Enti Locali territoriali e/o delle loro Agenzie, e quelle di gestione, attribuite alle imprese e regolate da uno specifico Contratto di Servizio. Altro principio guida degli affidamenti è la separazione societaria tra i soggetti titolari della proprietà della rete e degli impianti ed i soggetti titolari della gestione dei servizi.

L'affidamento della gestione delle reti è realizzato dagli Enti Locali competenti tramite atto di concessione, mentre quello della gestione dei servizi attraverso procedure concorsuali ispirate a criteri di:

- pubblicità,
- trasparenza e concorrenzialità,
- imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione,
- adeguatezza tra le modalità prescelte ed il valore economico dell'oggetto di affidamento.

La durata massima dell'affidamento è definita in 9 anni. Interessante richiamare l'attenzione sulla precisazione che, in sede di bando, l'Ente Locale affidante deve stabilire la sede del sistema centralizzato di controllo, le modalità di rilevamento ed utilizzo dei dati relativi alla puntualità ed alla qualità del servizio, ai fini dell'operatività dell'esercizio e del controllo sullo stesso. Si precisa, inoltre, che tutti i dati restano a disposizione della Regione.

Con riferimento al secondo tema dei Contratti di Servizio, la durata fissata è triennale per uniformarsi alla programmazione finanziaria della Regione e degli Enti Locali. Tra i contenuti obbligatori del contratto

<sup>36</sup> "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"

<sup>37</sup> Titolo I, Capo III :Disposizioni Comuni

figurano precise prescrizioni in merito alla qualità del servizio ed alle attività di monitoraggio della stessa. Si precisa tra i contenuti obbligatori quello relativo al numero di corse giornaliere per linea, i relativi orari di inizio e fine corsa, nonché i passaggi alle principali fermate. Interessante è l'enfasi sulla bilateralità delle responsabilità connesse alla qualità del servizio. Viene, infatti, richiesto di esplicitare nel contratto le modalità di tutela delle fermate e delle corsie riservate, le modalità di monitoraggio degli eventi esogeni, quali ad esempio il traffico, che incidono in modo straordinario sugli standard di puntualità dei mezzi. Inoltre, viene anche ribadito l'obbligatorietà della previsione di penali per il mancato rispetto degli obiettivi di qualità a carico di entrambi i contraenti, in funzione delle relative responsabilità. Altro elemento di rilievo è la tutela attiva assicurata agli interessi degli utenti e dei consumatori più in generale. Per la sua attuazione la Legge Regionale ha previsto la costituzione del Comitato Consultivo degli Utenti, da attivare su input dell'Ente Locale affidante entro 120 giorni dalla data dell'affidamento. Al Comitato sono assegnate funzioni consultive di verifica e proposta sul miglioramento della qualità dei servizi, con particolare riferimento a quello definito con la Carta dei Servizi. In merito alla sua osservanza, si stabilisce che la definizione di indicatori omogenei, finalizzati anche ad un agevole confronto fra diversi operatori, è attività di competenza della Giunta Regionale. Rientra nella responsabilità dei contraenti in sede di costruzione del Contratto la definizione di obiettivi di miglioramento e di relativa incentivazione, rispetto agli indicatori fissati, nonché di verifica e monitoraggio.

Ultimo elemento distintivo dell'impostazione dell'Emilia Romagna è rappresentato dall'impianto organizzativo dei soggetti demandati alla supervisione, coordinamento e gestione del sistema: le Agenzie. Il sistema è stato sviluppato prevedendo la possibilità di costituzione dell'Agenzia Regionale<sup>38</sup> e di Agenzie Provinciali<sup>39</sup>. L'Agenzia Regionale, dotata di autonomia organizzativa, ha tra i compiti istituzionali:

- svolgimento di procedure concorsuali,
- monitoraggio sui contenuti e sull'attuazione dei Contratti di Servizio e degli Accordi di Programma,
- monitoraggio e valutazione comparativa della qualità dei servizi su scala regionale, nonché relativa efficacia in relazione alle finalità/priorità della Legge Regionale,
- gestione e sviluppo di un sistema informativo accessibile e coordinato con quello regionale e degli Enti Locali.

Le Agenzie Provinciali possono, invece, essere costituite dalle Province e/o dai Comuni con riferimento all'ambito territoriale provinciale. In merito alle modalità di costituzione, si lascia la facoltà agli Enti Locali di stabilirle, prevedendo esplicitamente l'ipotesi di scissione dei consorzi per l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché quella del trasferimento di proprie funzioni relative alla gestione ed il controllo della mobilità delle persone e delle merci. I compiti prioritari sono quelli:

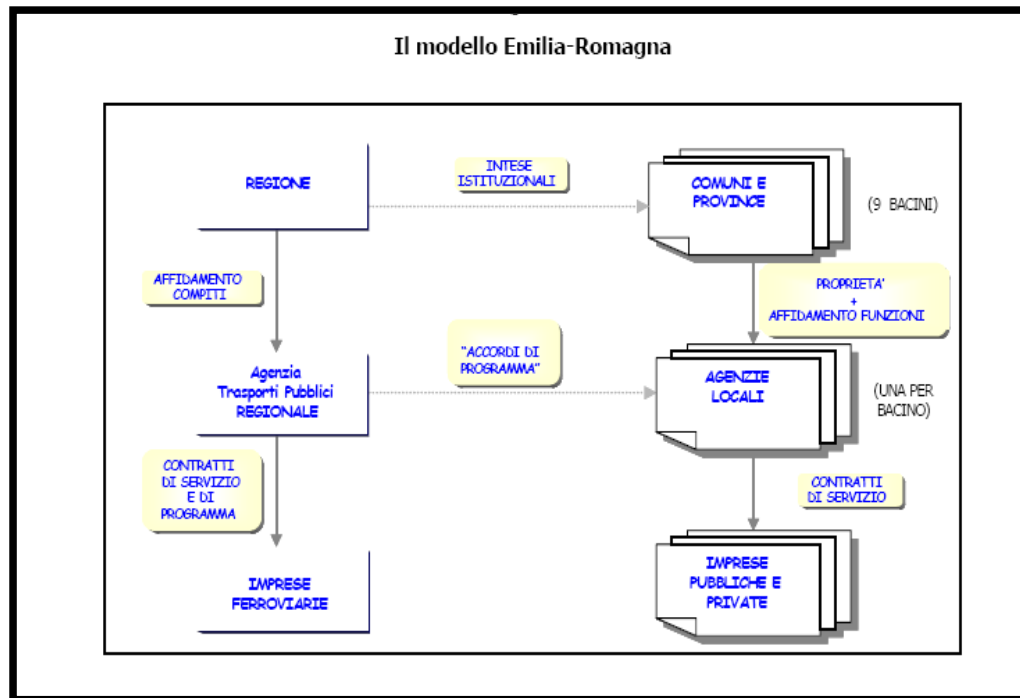
- progettazione, promozione organizzazione di servizi pubblici integrati anche con la mobilità privata,
- progettazione, promozione organizzazione di servizi complementari ed accessori al TPL (es. sosta, accesso ai centri urbani),
- gestione procedure concorsuali,
- controllo sull'attuazione dei contratti di servizio.

Volendo riassumere, il sistema di governo della mobilità e del trasporto pubblico locale delineato nella legge regionale, lo si può definire come un modello organizzativo articolato su due distinti assi – autofilotraviario e ferroviario – e tre diversi livelli - istituzionale, strategico-programmatorio e operativo. Le Agenzie locali per il trasporto e la mobilità si pongono come organizzazioni strumentali degli Enti Locali, Provincia e Comune, assumendo la responsabilità delle funzioni di regolazione e monitoraggio del TPL e della mobilità rispetto a un ambito territorialmente appropriato, il bacino. Le Agenzie, nel corso del 2004, hanno dato origine ad “ALMA” (Agenzie Locali per la Mobilità Associate), con il fine di garantire il coordinamento reciproco e la messa a fattor comune di esperienze, soluzioni e approcci in ordine a temi di comune interesse.

---

<sup>38</sup> Agenzia per il trasporto pubblico regionale e locale

<sup>39</sup> Agenzie locali per la mobilità ed il trasporto pubblico locale



Per quanto attiene ai principali strumenti di relazione/gestione, per il Settore Autofilotraviario essi sono:

- gli Accordi di Programma tra Agenzia Regionale, Agenzia provinciale ed Enti Locali, per la riorganizzazione della mobilità e la qualificazione dell'accesso ai servizi di interesse pubblico, a partire dal 2001, assicurano:
  - il consolidamento del rapporto tra gli enti preposti alla programmazione;
  - l'individuazione di obiettivi di miglioramento, in tema di sicurezza della circolazione, sostenibilità ambientale ed economica del trasporto e della mobilità, di efficacia/efficienza nella gestione dei servizi;
  - una gestione combinata di risorse, politiche e assi di intervento per il sostegno del trasporto pubblico e lo sviluppo degli investimenti, mettendo a disposizione risorse regionali per l'esercizio dei servizi pari a 1.168 milioni di € (oltre 580 Mln di Euro nel triennio 2001-2003 e oltre 588 Mln di Euro nel triennio 2004- 2006) e risorse per gli investimenti pari, nello stesso periodo 2001-2006, a 210 Mln di Euro;
  - il consolidamento degli strumenti di monitoraggio dei dati settoriali, tecnici, economici, ambientali e di mobilità, in preparazione delle gare e per la gestione delle attività proprie di agenzia, in un'ottica di condivisione di esperienze e risultati conseguiti in esito a pratiche e soluzioni adottati a livello locale.
- i Contratti di Servizio tra Agenzie locali e Gestori, estesi a tutti gli esercenti, pubblici e privati, in un rapporto di affidamento prima diretto (periodo transitorio 2001-2003) e poi, a partire del 2004 e a completarsi nel 2005 per tutti, a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica, si concentrano sull'individuazione degli obblighi di servizio (di esercizio, di trasporto e tariffari), standard di qualità, sistemi di incentivazione premi-penali e di monitoraggio delle prestazioni offerte alla clientela.

Ciò che è importante evidenziare del sistema dell'Emilia Romagna e la centralità del processo di concertazione, che non incide solo a livello di intesa politica e di ripartizione delle risorse disponibili, bensì, ha rilevanti impatti sul processo di erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale. Attraverso gli Accordi di Programma Quadro, infatti, si orientano le azioni di tutta la filiera istituzionale e la gestione delle aziende attraverso la definizione di obiettivi condivisi e verifiche sistematiche dei risultati conseguiti. Il metodo di definizione dei servizi minimi applicato dalla Regione e la logica seguita per la concertazione



degli investimenti, “per risultato atteso” e non più semplicemente per ambito e misura di riferimento, hanno reso essenziale il monitoraggio degli Accordi di programma e dell’efficacia delle risorse spese. Il monitoraggio degli indicatori di mobilità urbana risponde all’esigenza di fornire a tutti i decisori pubblici (Regione, Enti Locali e loro Agenzie) un supporto qualificato per l’adozione di decisioni<sup>40</sup> atte a promuovere e conseguire gli obiettivi di sostenibilità concordati in sede di programmazione. A supporto del sistema di Monitoraggio, l’Agenzia Regionale ha progettato un ambiente informatizzato dedicato, di cui sta completando la realizzazione, in grado di gestire unitariamente i diversi ambiti e di favorire l’accessibilità di dati ed informazioni ai diversi portatori di interessi.

Con gli Accordi di Programma per il triennio 1997-2000 si è individuata fra le priorità di azione quella di rendere più attraente la scelta del trasporto collettivo, accompagnando l’equilibrio economico-finanziario delle aziende con l’incremento degli standard di qualità.

L’aggiornamento per gli anni 1999-2000<sup>41</sup> ha introdotto per la prima volta il tema del monitoraggio degli indici di mobilità. Con il ciclo successivo degli Accordi di Programma (2001-2003), per il conseguimento dell’obiettivo della riqualificazione della mobilità urbana, in termini di migliore accessibilità, sostenibilità ambientale e sicurezza, i soggetti sottoscrittori<sup>42</sup> si impegnavano alla rilevazione ed alla trasmissione periodica dei dati di monitoraggio alla Regione per consentire la verifica e la valutazione dei risultati raggiunti. Ciascun Accordo comprende gli allegati 2A (dati provinciali) e 2B (dati per i comuni con più di 50.000 abitanti) per la ricognizione dei dati di mobilità.

Gli Accordi attualmente in vigore (2004-2006) hanno stabilito obiettivi specifici da conseguire, come la riduzione dell’inquinamento atmosferico, dei consumi energetici, il miglioramento della sicurezza della circolazione, che hanno determinato delle lievi modifiche all’impianto dei dati di mobilità. L’oggetto del monitoraggio è la sostenibilità urbana, ricondotta a quattro macroaree di indagine (ambiente, sicurezza, economicità, traffico e consumi energetici), ciascuna delle quali rappresentata da più indicatori.

Di seguito, la sintesi dell’impianto di rilevazione progettato per i comuni con più di 50.000 abitanti (allegato 2B) definito con gli Accordi in vigore.

<b>Sezione A</b>		
	<b>Dati generali</b>	
		Superficie
		Popolazione residente e presente
<b>Sezione B</b>		
	<b>Domanda di mobilità</b>	
		Spostamenti giornalieri attratti
		Spostamenti giornalieri attratti
		Veicoli in sosta regolare e non in ora di punta
<b>Sezione C</b>		
	<b>Offerta di mobilità e sosta</b>	
		Pedoni
		Percorsi ciclabili in sede propria
		Trasporto pubblico e collettivo (ore disponibilità, posti*Km, ore effettive di guida, età media del parco, corsie riservate, veicoli*Km, ecc.)
		Estensione rete stradale urbana
		Trasporto privato
		Mobility manager
	<b>Organizzazione della sosta</b>	
		Parcheggi pubblici
		Parcheggi interscambio
<b>Sezione D</b>		
	<b>Livelli di servizio</b>	
		Servizio pubblico (velocità commerciale, frequenza media linee)

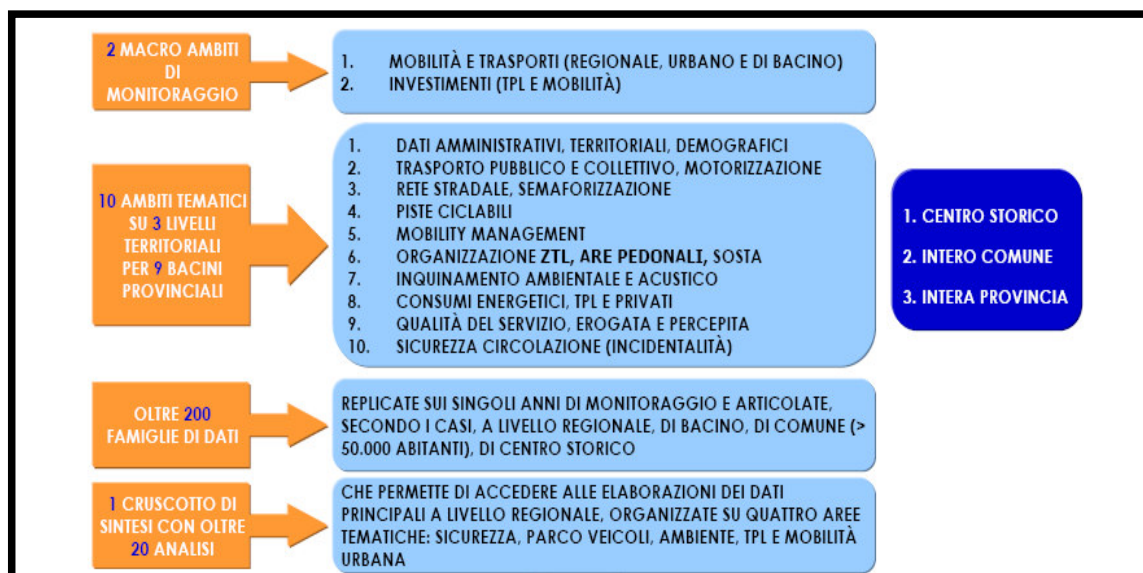
<sup>40</sup> decisioni da tradurre in Politiche di Regolazione e Piani di Investimento

<sup>41</sup> Delibera di Giunta Regionale 101 del 2000

<sup>42</sup> Un AdP per ciascuno dei 9 bacini provinciali. I sottoscrittori per ciascun Bacino sono la Provincia ed i Comuni dell’area

		tpl, arco medio di servizio, ecc.)
		Traffico privato
		Autorizzazioni di accesso ZTL
<b>Sezione E</b>		
	<b>Impatti</b>	
		Incidentalità
		Inquinamento atmosferico
		Inquinamento acustico
<b>Sezione F</b>		
	<b>Consumi energetici</b>	
		Carburante erogato a mezzi privati
		Carburante erogato a mezzi pubblici
<b>Sezione G</b>		
	<b>Qualità dei servizi</b>	
		Qualità erogata (regolarità e puntualità, sicurezza, accessibilità, paline, pensiline, fermate attrezzate, punti informativi, reclami, tempi medi di risposta ai reclami, sanzioni amministrative, ecc.)
		Qualità percepita (aspetti del servizio endogeni, esogeni, di relazione)

I dati raccolti confluiscono nel sistema di monitoraggio, la cui complessità è ben rappresentata dai numeri che caratterizzano articolazione e dimensione della sua architettura, come di seguito rappresentato



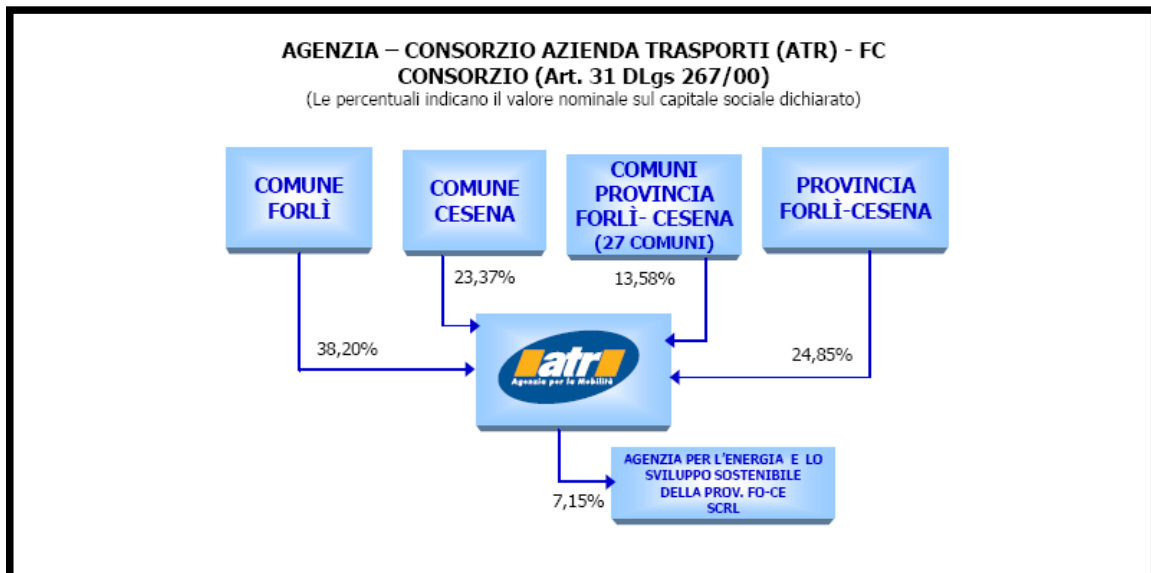
Definiti a grandi linee gli elementi peculiari della disciplina regionale e dell'organizzazione dei ruoli e dei processi, di seguito **la riflessione sul Contratto di Servizio del Bacino Provinciale di Forlì-Cesena**. Il motivo per cui ci si è focalizzati sull'osservazione di tale realtà è da individuare nella stessa organizzazione del sistema attraverso le Agenzie Provinciali.

Le Agenzie non si presentano omogenee sotto il profilo delle funzioni assegnate. Alcuni Bacini Provinciali hanno optato per la costituzione di cosiddette Agenzie *"pesanti"*, ossia strutture a cui assegnare, oltre i compiti di organizzazione e gestione delle procedure di affidamento e dei discendenti Contratti di Servizio, anche la proprietà e la gestione del patrimonio immobiliare e strumentale inerente la mobilità, nonché la leva tariffaria. In questo caso i Contratti di Servizio proposti ai gestori sono generalmente di tipo *gross cost*. Altri Bacini Provinciali hanno optato per la costituzione di cosiddette Agenzie *"leggeri"*, le cui attività sono essenzialmente rappresentate dal supporto agli Enti Locali per le procedure di affidamento e nella gestione di commesse di progettazione ed esecuzione di opere infrastrutturali. In questo caso i Contratti di Servizio proposti ai gestori sono generalmente di tipo *net cost*.

Al fine di arricchire il campione osservato, in termini di caratteristiche e peculiarità differenti, si è scelto un Contratto di Servizio *gross-cost*, posto in essere da una delle Agenzie provinciali considerate più all'avanguardia e strutturate per lo svolgimento dei compiti istituzionali assegnati.

Nel bacino di Forlì Cesena, il preesistente Consorzio ATR-FO ha assunto in data 12.06.2001 le funzioni di Agenzia per la mobilità, mantenendo la dotazione patrimoniale precedente e svolgendo le funzioni di cui all'art. 19 della LR 30/98. Attraverso il frazionamento del ramo di impresa è stata costituita la Società di gestione del T.P.L. (denominata E-Bus S.p.A.) con capitale sociale interamente del Consorzio. Gli stessi enti, costituenti il Consorzio-Agenzia, hanno costituito una nuova società (denominata E-Bus 2 S.p.A.) alla quale il Consorzio-Agenzia ha trasferito la propria partecipazione sociale in E-Bus S.p.A. relativa al 100% del capitale della suddetta società. In aprile 2003, attraverso la fusione mediante incorporazione di E-Bus 2 S.p.A. nasce E-Bus S.p.A., società di gestione dei servizi, in ottemperanza ai disposti dell'art.13 L.R. 30/98. Attualmente l' Agenzia – Consorzio ATR FO svolge le seguenti funzioni:

6. Pianificazione
7. Gestione gara
8. Stipula Contratto di servizio
9. Controllo sul servizio
10. Gestione dei ricavi
11. Gestione patrimonio (depositi, autobus, tecnologie)
12. Gestione officine
13. Call center
14. Gestione sosta
15. Gestione segnaletica
16. Piani del traffico
17. Mobility Manager per Provincia di Forlì-Cesena
18. Servizi alle scuole
19. Gestione informatizzata biciclette a nolo



**ATR** ha avviato nel 2003 la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale autofiltranviario per il Bacino Provinciale. La gara è stata aggiudicata a settembre 2004 alla società consortile ATG S.p.A., che svolgerà il servizio tramite le società consorziate E-Bus S.p.A. e Seatram Sr.l.

**Il Contratto di Servizio stipulato tra il Consorzio Azienda Trasporti Forlì-Cesena – Agenzia per la Mobilità- (ATR) e la società consortile ATG S.p.A.** si conforma su questo modello di regolazione/organizzazione del sistema di tpl provinciale, presentando una serie di aspetti distintivi molto forti, rispetto alle soluzioni contrattuali esaminate fino a questo momento. Le tre aree peculiari della disciplina contrattuale sono rappresentate rispettivamente da:

1. l'oggetto della prestazione e le relative modifiche al servizio di tpl,
2. le dotazioni strumentali all'esercizio,
3. la gestione del cliente.

**In merito all'oggetto della prestazione**, nell'articolato si legge che il contratto disciplina i rapporti fra ATR ed ATG per la gestione dei servizi di tpl nel Bacino di Forlì- Cesena , nel rispetto degli obblighi definiti, oltre che dalla Legge Regionale e dai documenti di gara, dall'Atto di Indirizzo Generale della Giunta Regionale e dall'Accordo di Programma Quadro del Bacino di Forlì-Cesena. Una serie articolata di rapporti che non scaturisce esclusivamente dal servizio oggetto del contratto, definito in termini di vetture-Km, ma anche dalla messa a disposizione delle dotazioni strumentali all'esercizio di tpl, nonché dalla gestione del cliente di competenza dell'Agenzia. Il contratto è stato stipulato per un solo anno, il 2006, con l'opzione di un ulteriore proroga di altri tre anni.

Il programma di esercizio base annuale, comprende anche i turni macchina<sup>43</sup> , ed è stato integrato con le proposte migliorative offerte in sede di gara. L'affidatario ha l'obbligo di consuntivare e comunicare giornalmente e periodicamente tutti i servizi effettuati con le modalità, il dettaglio e le tempistiche stabilite da ATR. In ogni caso non è concettualmente intesa come una prestazione immutabile, anzi, grande spazio ed enfasi viene riconosciuto all'affermazione dell'impegno del gestore all'attuazione delle modifiche per riprogrammazione disposte dall'Agenzia. Modifiche che possono riguardare non solo la diversa modulazione delle risorse disponibili per il programma (n° di corse, orari, ecc.), ma anche istituzione, soppressione o modifica di linee e/o di fermate. Il gestore è tenuto ad implementare le modifiche entro 15 giorni dalla comunicazione ufficiale, pena l'applicazione delle penali previste. Nel caso in cui si tratti di variazione della tipologia di autobus impiegato sui diversi turni macchina, l'implementazione deve essere realizzata in 5 giorni. Le modifiche in aumento o in diminuzione delle percorrenze, se contenute entro il +/- 5% non determinano variazioni del corrispettivo. Quelle di maggiore incidenza, nei limiti del 15% su base annua del corrispettivo complessivo e per la parte eccedente la franchigia di cui prima, sono valutate al costo unitario per chilometro offerto in gara. L'ipotesi di modifiche avanzate dal gestore è contemplata, ma ovviamente disciplinata in maniera del tutto diversa. In primo luogo, è subordinata al perseguimento di finalità di miglioramento della qualità e dell'integrazione dei servizi. In secondo luogo, se genera minori percorrenze, esse si riflettono sul corrispettivo senza alcuna franchigia, se genera aumenti di percorrenze per la parte eccedente la franchigia vengono enumerate. Altro elemento indicativo è il trattamento dell'astensione facoltativa dal servizio da parte dei dipendenti del gestore. Fermo restando la disciplina nazionale sugli scioperi, le variazioni in diminuzione delle percorrenze comportano la riduzione del corrispettivo nella misura del 70% dei corrispettivi unitari chilometrici.

**In merito alle dotazioni strumentali all'esercizio**, è l'Agenzia Provinciale che mette a disposizione del gestore sia i depositi e sia il parco mezzi, entrambi con contratti di locazione onerosa. C'è l'obbligo di utilizzarli esclusivamente per il servizio di tpl di cui al Contratto di Servizio, le violazioni sono considerate ipotesi di risoluzione anticipata. Con riferimento ai depositi, compete all'Agenzia provinciale l'ammmodernamento e l'ampliamento, la manutenzione straordinaria e le attività gestionali ed amministrative relative, nonché i costi e la gestione assicurativa incendio. Nei casi di progetti di ammodernamento ed ampliamento, interessante è la specifica sui relativi impatti organizzativi ed economici: saranno oggetto di una specifica valutazione concordata tra le parti. All'affidatario compete l'utilizzo e la gestione con la diligenza di un buon padre di famiglia, la manutenzione ordinaria, la pulizia e le attività di vigilanza. Queste ultime sono specificate nel dettaglio del personale da dedicare e dei passaggi notturni minimi da assicurare. Con riferimento al parco veicolare, la determinazione del corrispettivo della locazione onerosa è più articolata. Oltre uno specifico canone annuo, viene stabilito un puntuale standard di percorrenza a vuoto su base annuale<sup>44</sup>; in caso di superamento è prevista la corresponsione di un corrispettivo aggiuntivo definito per scaglioni di percorrenze a vuoto in eccedenza. Il secondo elemento

---

<sup>43</sup>

<sup>44</sup> km annui per spostamenti tecnici/km totali annui -km annui per spostamenti tecnici

aggiuntivo eventuale del canone annuo è determinato dall'effettuazione di servizi "fuori linea"<sup>45</sup>, i cui chilometri sono valorizzati. In termini di suddivisione dei ruoli di gestione del parco, compete all'Agenzia Provinciale l'ammodernamento tecnologico ed il rinnovo del parco, la manutenzione ordinaria e straordinaria, il pagamento delle carte di circolazione. Compete all'Affidatario, i materiali di consumo per il loro impiego in esercizio, il ripristino a seguito di sinistri attivi e passivi, la pulizia secondo uno specifico Piano approvato in sede di gara. Interessante è la disciplina dell'adeguamento tecnologico, di competenza di ATR: decide eventuali iniziative di sperimentazione e deve essere supportata fattivamente dall'Affidatario nella loro realizzazione e valutazione/consuntivazione. Anche in questo caso si assicura dignità di trattazione all'impatto organizzativo ed economico delle sperimentazioni, che verrà esplicitamente valutato. L'Agenzia Provinciale si riserva anche il potere di procedere ad autonome ispezioni a campione per verificare le modalità di utilizzo del parco e l'osservanza delle attività complementari e di supporto assegnate al gestore.

**In merito alla gestione del cliente**, è in quest'area che si concentra la maggiore influenza gestionale da parte dell'Agenzia Provinciale. La gestione del cliente deve essere intesa soprattutto come leva tariffaria, informazione e gestione dei reclami, qualità erogata e percepita. La leva tariffaria è nelle mani di ATR: i ricavi della vendita dei titoli di viaggio a bordo ed a terra sono di sua competenza, così come l'organizzazione e la gestione della rete di vendita, nonché i ricavi derivanti dalla vendita di spazi pubblicitari.

Per quanto riguarda i ricavi da traffico, il gestore si impegna a vendere a bordo i biglietti ed a controllare a vista il titolo di viaggio al momento dell'accesso al veicolo. L'impegno del gestore nell'esecuzione dei due compiti affidati è stimolato con uno specifico meccanismo incentivante: per la vendita, l'incremento degli incassi annui dei titoli con sovrapprezzo venduti a bordo determina un premio supplementare pari al 30% su base annua di questo incremento; per l'evasione, il relativo valore dell'indice assunto all'atto del avvio della gestione concorre alla determinazione del sistema premi/penali annuale. Con riferimento, invece, ai ricavi da vendita di spazi pubblicitari, il gestore è tenuto a fornire mensilmente la dislocazione per servizio dei mezzi che intende utilizzare.

Le attività di informazione, ossia di interfaccia con i clienti, con le associazioni degli utenti e dei consumatori e con gli Enti Locali competenti rientra nelle responsabilità dell'Agenzia Provinciale. In altri termini, le funzioni di marketing strategico ed operativo sono esercitate da ATR, con particolare attenzione a quanto attiene la comunicazione commerciale ed istituzionale: l'ideazione, la stampa e la diffusione delle informazione sulla rete. Il gestore è obbligato alla massima collaborazione al fine di garantire la più corretta, capillare ed aggiornata informazione al pubblico. In particolare le modifiche non programmate al servizio devono essere tempestivamente comunicate nei termini delle procedure esplicitamente previste ed esclusivamente a mezzo del sistema CRM<sup>46</sup> messo a disposizione da ATR. La responsabilità di gestione dei reclami è dell'Agenzia Provinciale, che si interfaccia con i clienti a mezzo di uno specifico *Contact Center*. Il gestore, tuttavia, non è affatto estraneo a tale processo. Qualora i clienti si rivolgano alle sue strutture, è tenuto a raccogliere il reclamo e trasmetterlo tempestivamente al *Contact Center*. Le modalità organizzative messe in atto per la ricezione dei reclami dovranno ispirarsi alla norma UNI 10600 "Presentazione e gestione reclami per servizi pubblici rientranti nell'ambito di applicazione della carta dei servizi pubblici". Si è provveduto a mappare scrupolosamente le motivazioni di reclamo che ricadono nella responsabilità di gestione dell'Affidatario. Per queste, il reclamo viene inoltrato dal *Contact Center* al gestore che dovrà circostanziare l'evento e fornire tutti gli elementi a completamento dell'istruttoria necessaria per dare risposta al cliente. Le informazioni sul singolo reclamo devono essere trasferite al *Contact Center* entro 5 giorni dal ricevimento, pena l'applicazione di una penale. Anche per questi processi di comunicazione tra i contraenti è fatto obbligo di utilizzo della piattaforma CRM.

Sul tema della qualità erogata e percepita, la pressione dell'Agenzia provinciale in termini di coordinamento e controllo è analogamente molto rilevante. E' fatto obbligo al gestore di esercire il servizio nel rispetto degli standard minimi di qualità definiti, nonché di migliorarli nel tempo ricercando la massima soddisfazione dell'utenza, in coerenza con le politiche di efficienza e di efficacia dei servizi poste in essere dall'Agenzia Provinciale e nel rispetto dell'Accordo di Programma Quadro. L'Agenzia Provinciale è responsabile del monitoraggio sulla qualità erogata e percepita.

---

<sup>45</sup> servizi esterni al perimetro tpl definito dal Contratto di Servizio che non comportano l'incremento dei turni macchina di massimo impiego in relazione ai diversi periodi dell'anno.

<sup>46</sup> Customer Relationship Management su piattaforma MySap

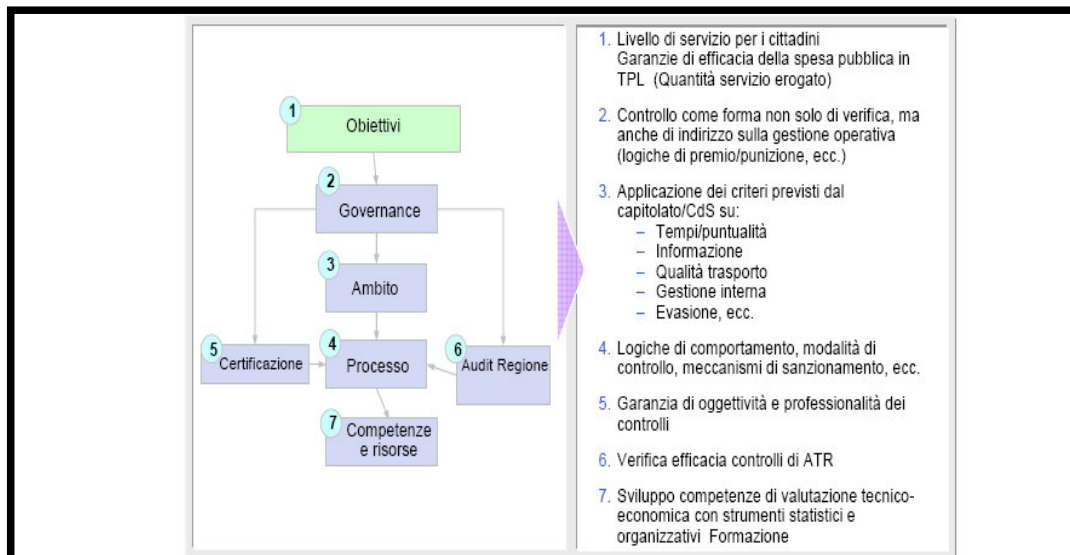
Un Contratto di Servizio così articolato in termini di ripartizione di responsabilità e competenze fra i contraenti, relative però ai medesimi processi di produzione/erogazione del servizio, ha richiesto la previsione di alcuni elementi organizzativi di supporto.

1. Oltre al *Comitato Operativo di gestione del Contratto*, organo tecnico a cui spetta il monitoraggio sul Contratto di Servizio e la valutazione di eventuali modifiche alla prestazione proposte dalle parti, è richiesto al Gestore la definizione di una specifica *unità tecnica di interfacciamento*. Reperibile 24 ore su 24, in grado di coordinare e disporre delle informazioni sull'andamento complessivo dei servizi, di prendere decisioni, fornire risposte direttamente riguardo eventuali anomalie e/o problemi che dovessero sorgere. Presso tale unità devono essere rese sempre disponibili tutte le informazioni per eventuali verifiche di ATR.
2. L'affidatario è obbligato a dotarsi di idoneo sistema informativo conforme ad una serie di specifiche già fornite in sede di gara, nonché ad utilizzare una serie di applicativi e sistemi forniti dalla stessa Agenzia Provinciale. L'utilizzo ed il mantenimento in funzione di detti sistemi saranno oggetto di controllo da parte di ATR.

Al fine di completare l'analisi dell'impianto contrattuale del Bacino di Forlì-Cesena, appare particolarmente utile ed interessante soffermarsi sul monitoraggio della qualità erogata e, quindi implicitamente, del Contratto di Servizio posto in essere dall'Agenzia Provinciale (ATR). L'impostazione di fondo utilizzata dall'Agenzia si basa sulla consapevolezza che lo sviluppo dei processi e delle competenze di controllo del servizio di tpl va fatto nel rispetto di alcuni principi generali e in un quadro di compatibilità complessivo. I principi generali assunti sono stati i seguenti:

4. ottimizzazione del servizio agli utenti, attraverso il collegamento stretto tra la pianificazione ed il controllo qualità),
5. massima efficienza della prestazione,
6. assunzione di specifiche responsabilità di ruolo, come ente di controllo,
7. organizzazione di un sistema articolato di controlli e verifiche a vari livelli e di varia natura, evitando duplicazioni di attività,
8. trasparenza dell'azione verso gli enti pubblici finanziatori e la cittadinanza,
9. certificazione ISO 9001:2000 della procedura di pianificazione e controllo.

Il quadro di compatibilità complessiva costruito è ben illustrato nella figura sottostante



L'attività di controllo si rivolge a diversi ambiti tematici ed elementi della prestazione, ciascuno dei quali evidenziato come driver dell'attività stessa da uno dei diversi documenti ai cui l'Agenzia Provinciale deve attenersi, in quanto espliciti strumenti del suo mandato istituzionale. Sono state, pertanto, riconosciute 4 diverse origini dei controlli: Gli Accordi di Programma Quadro, La Carta dei Servizi, Il Contratto di Servizio e la Clausola Sociale



Da questa impostazione, ne deriva un sistema di monitoraggio della qualità erogata complesso e determinato dalla contestuale organizzazione di informazioni ed attività diverse. Gli elementi di composizione del sistema di monitoraggio possono essere riassunti nei seguenti:

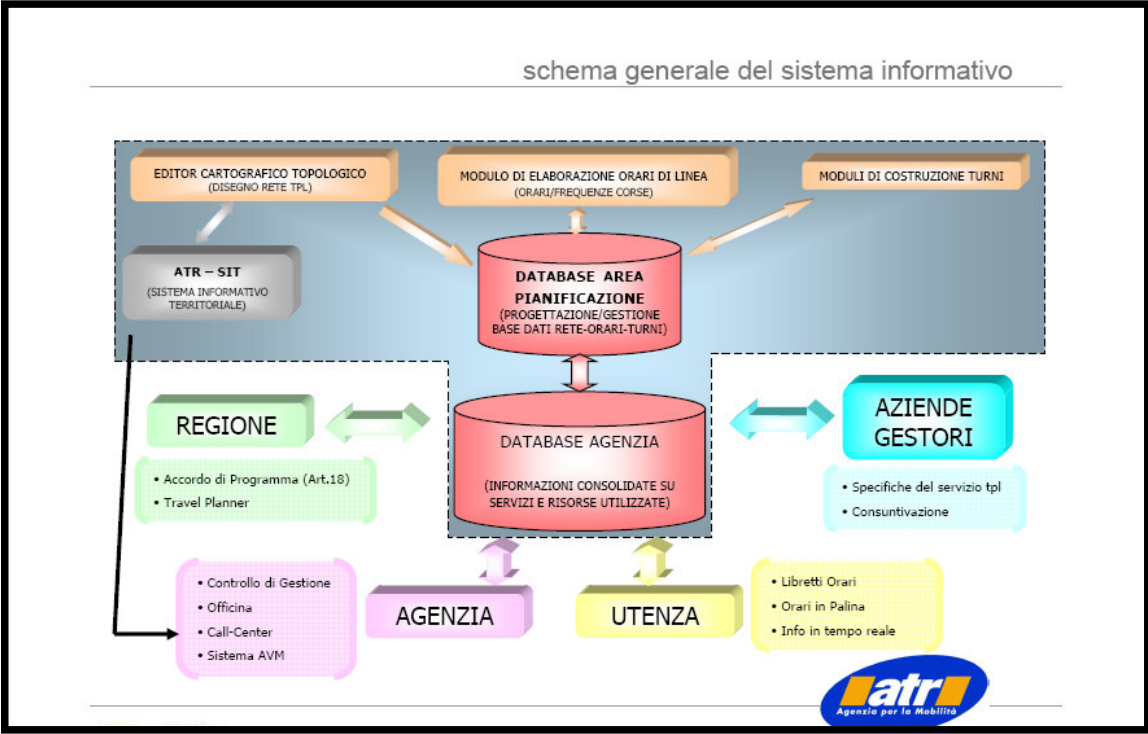
- confronto periodico dell'indice di *customer satisfaction*,
- dalle segnalazioni e dai reclami dell'utenza,
- dai dati delle attività di rilevamento campionario,
- dagli audit e verifiche tecnico amministrative sul sistema di controllo di gestione e di qualità del gestore,
- dalle risultanze di controlli occasionali e verifiche che ATR ha ampia facoltà di effettuare da Contratto di Servizio, a discrezione e senza onere di preavviso,
- dai risultati dei sistemi automatici di rilevamento<sup>47</sup>.

Un sistema di monitoraggio così articolato, per capitalizzare le informazioni provenienti dalle diverse attività di input, deve necessariamente supportato da rilevanti investimenti di impianto, aggiornamento e manutenzione di una ampio sistema informativo. L'obiettivo perseguito dall'ATR nella costruzione della sua piattaforma informativa, modulare ed integrata, è stato quello di assicurare il raccordo tra le funzioni di programmazione e pianificazione del servizio proprie dell'Agenzia, con quelle di produzione e consuntivazione svolte dal Gestore.

La figura che segue schematizza le aree di composizione del sistema informativo di ATR

<sup>47</sup> rilevatori di entra/uscita dei depositi, rilevatori ai semafori muniti di preferenziazione, ecc.





Nella tabella finale, l'indice del Contratto di Servizio del Bacino provinciale di Forlì-Cesena



INDICE CONTRATTO DI SERVIZIO – FORLI' -CESENA			
Art. 1	Rinvio agli atti di gara	Art. 17	Obblighi dell'affidario in relazione alla scadenza del contratto di servizio
Art. 2	Oggetto	Art. 18	Garanzia finanziarie
Art. 3	Durata dell'affidamento	Art. 19	Assicurazioni e relative responsabilità
Art. 4	Corrispettivo, contributi e modalità dell'affidamento	Art. 20	Subaffidamento
Art. 5	Programma d'esercizio	Art. 21	Ritardi, inadempienze e relative penalizzazioni
Art. 6	Modifiche del programma d'esercizio su richiesta di ATR	Art. 22	Sistema premi-penali annuale
Art. 7	Modifiche del programma d'esercizio su richiesta dell'Affidatario	Art. 23	Risoluzione, decadenza e revoca dell'affidamento
Art. 8	Modifiche del programma d'esercizio per scioperi o eventi straordinari e imprevedibili	Art. 24	Obblighi dell'affidatario in relazione agli impegni organizzativi assunti
Art. 9	Disponibilità e gestione dei beni immobili e strumentali	Art. 25	Normativa di riferimento
Art. 10	Obblighi dell'affidatario concernenti il personale addetto al servizio	Art. 26	Sistemi di monitoraggio, informativi e tecnologici
Art. 11	Disponibilità e gestione dei parchi veicolari	Art. 27	cessione del contratto
Art. 12	Ricavi tariffari e servizi commerciali all'utenza	Art. 28	Definizione delle controversie
Art. 13	Ricavi da vendita di spazi pubblicitari	Art. 29	Spese
Art. 14	Qualità dei servizi e indice di soddisfazione del cliente - controlli di ATR	Art. 30	Comitato operativo di gestione del contratto
Art. 15	Informazioni e relazioni con l'utenza	Art. 31	Compensazioni finanziarie
Art. 15 bis	Gestione reclami	Art. 32	Modalità di modificazione del contratto
Art. 16	Ulteriori obblighi dell'affidatario		

La legge regionale di riforma del trasporto pubblico e dei sistemi di mobilità della Campania è la n° 3 del 28 marzo 2002. La Campania è stata l'ultima regione a statuto ordinario ad attuare gli adempimenti normativi e regolatori imposti dalla legislazione nazionale. Questa circostanza temporale le ha consentito di mutuare dalle sperimentazioni avviate in altri contesti riflessioni, evidenze e buone pratiche utili per la definizione del quadro di regolazione potenzialmente più adeguato ed efficace per le caratteristiche infrastrutturali e socio economiche del nostro territorio. Volendo individuare gli obiettivi generali di riforma regionale, essi sono stati i seguenti:

- migliorare la qualità e quantità dei servizi di trasporto offerti per tutte le modalità, promuovendo la massima integrazione e la più equilibrata intermodalità;
- favorire l'accessibilità e la mobilità di passeggeri e merci;
- sostenere lo sviluppo economico;
- ridurre la congestione e l'inquinamento ambientale;
- promuovere la cultura della mobilità sostenibile, incentivando la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica.

Il perseguimento di tali obiettivi è basato, da un lato, sullo sviluppo del confronto concorrenziale fra le imprese pubbliche e private responsabili dell'erogazione dei servizi, in coerenza con le esigenze di crescita delle imprese stesse nonché quelle di sviluppo e benessere individuale dei lavoratori loro dipendenti, dall'altro, sul ridisegno dei processi di pianificazione, programmazione e controllo dei servizi e degli investimenti, al fine soprattutto di consentire al territorio nel suo complesso ed ai singoli contesti locali di aumentare l'offerta di trasporto e di migliorare la dotazione infrastrutturale disponibile. Di seguito si illustrano gli aspetti più peculiari del nuovo assetto regionale del settore:

#### Classificazione e regolazione delle reti e dei servizi

Nella parte I puntualizza in maniera definitiva i possibili servizi di trasporto pubblico regionale, distinguendoli a seconda della modalità/tecnologia di produzione ed a seconda dell'ambito territoriale di svolgimento. Per il primo criterio di classificazione, è di fondamentale importanza la definizione dei servizi di linea (con le modalità specificate nella norma e caratterizzati da orari e tariffe prestabilite ed offerta indifferenziata) e non di linea (funzione complementare ed integrativa dei servizi di linea). Per il secondo criterio di classificazione, i servizi sono stati distinti in urbani (anche se marginalmente passano per un comune limitrofo o se collegano il centro di un comune con scali ferroviari, porti ed aeroporti situati in un altro comune), extraurbani (comuni diversi, stessa provincia, pur attraversando marginalmente altra provincia), interprovinciali ed interregionali. Dal punto di vista della loro regolazione, invece, la L.R. prevede meccanismi differenti per i servizi di linea e non di linea. Per i primi, opera un ulteriore funzionale distinzione in minimi, aggiuntivi ed autorizzati. Alla competenza regionale (rispettando il disegno di riforma nazionale) è riservata la definizione dei servizi minimi, imputati a carico del bilancio regionale. A tutti gli altri enti locali, nei limiti della competenza loro assegnata dalla stessa legge, spetta l'eventuale definizione di servizi aggiuntivi (a carico del proprio bilancio), che devono in ogni caso risultare compatibili con la rete dei servizi minimi definiti a livello regionale. Agli stessi enti locali è attribuita la facoltà di individuare ed istituire a loro spese servizi autorizzati servizi di linea non soggetti agli obblighi di servizio pubblico esercitati da imprese specificamente autorizzate dallo stesso ente locale. Per i servizi non di linea, invece, tutte le funzioni tutte le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni.

#### Il decentramento delle funzioni e dei compiti lungo la filiera istituzionale regionale

Con la legge regionale, finalmente anche in Campania, viene attuato il decentramento amministrativo, attribuendo distinte competenze al livello di governo regionale, a quello provinciale e comunale, promuovendo l'adozione di soluzioni congiunte per l'integrazione dei sistemi presenti sul territorio. In estrema sintesi la ripartizione dei compiti e delle funzioni tra livelli di governo è la seguente:

**Livello regionale:** funzioni e compiti di programmazione e di vigilanza sul sistema, nonché le funzioni amministrative in materia di reti e servizi ferroviari regionali e locali, reti impianti e servizi autofilotranviari e non convenzionali interprovinciali (almeno 3 province) ed interregionali, reti impianti e servizi marittimi fluviali aerei ed elicotteristici.

**Livello provinciale:** funzioni e compiti di programmazione e di amministrazione non espressamente riservate alla regione ed ai comuni in materia di reti impianti e servizi autofilotranviari, e non

convenzionali urbani, extraurbani e interprovinciali (2 province), nodi ed infrastrutture di interscambio urbane ed extraurbane, servizi ed impianti a fune, servizi lacuali.

**Livello comunale:** bisogna fare una distinzione tra i comuni capoluogo di provincia e gli altri comuni della regione. Ai comuni capoluogo di provincia sono assegnate funzioni e compiti di programmazione e di amministrazione di tutti i servizi/modalità che si svolgono interamente nel territorio urbano, comprese le reti metropolitane in sede propria e le infrastrutture e nodi di interscambio. Agli altri comuni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione assegnati fanno riferimento solo ai servizi aggiuntivi da loro eventualmente istituiti.

#### La pianificazione degli investimenti e la programmazione dei servizi

La legge regionale ha assegnato un'importanza cruciale per il nuovo assetto del settore al processo di pianificazione degli investimenti e di programmazione dei servizi. In attuazione del disegno di decentramento amministrativo scelto, il modello dinamico di pianificazione proposto tende ad assicurare la piena integrazione dei livelli di governo decentrati. Si introduce una distinzione concettuale importante, che si riflette sulle facoltà e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti. La distinzione è tra il livello *strategico* ed il livello *tattico* della pianificazione del sistema dei trasporti.

Al livello strategico, i temi affrontati sono quelli relativi alle scelte di investimenti per la realizzazione di infrastrutture, impianti e per l'ammodernamento del parco mezzi e dotazioni strumentali. Gli strumenti, o meglio i documenti, con cui tale pianificazione si attua sono i seguenti:

**Piani Generali dei Trasporti:** linee strategiche per la configurazione del sistema e scelte generali per il riassetto organizzativo ed economico del settore. Elemento innovativo che emerge dalla lettura della norma e che è stato più volte sottolineato dal team di esperti che ha coadiuvato la regione nella sua stesura, è il rifiuto di una visione del piano regionale come semplice inventario di opere da realizzare in un tempo indefinito e senza alcuna discriminazione o definizione di scale di priorità per gli immancabili vincoli di risorse, bensì l'affermazione di una visione del documento come il risultato di un processo decisionale consapevole supportato da una rigorosa analisi della situazione di partenza e consapevole delle ragioni dei diversi portatori di interesse. Sono documenti da predisporre con cadenza quinquennale a tutti e tre i livelli di governo (regionale, provinciale e comunale, dove si denominano Piani Urbani per la Mobilità), per gli ultimi due livelli è necessario il parere di conformità regionale.

**Programmi Operativi di Settore:** interventi coordinati per modalità o tipologia di trasporto inerente all'ambito di competenza dell'ente che ne cura la redazione. Possono essere integrativi dei piani generali ed essere redatti in assenza degli stessi, qualora si verifica una di queste due condizioni nei due ultimi livelli di governo, necessitano del parere favorevole della Giunta Regionale.

**Studi di Fattibilità:** relativi ad un singolo intervento o un insieme organico e funzionale di interventi, tesi alla verifica di fattibilità tecnica, economica e organizzativa degli stessi.

Al livello tattico, invece, i temi affrontati sono quelli relativi alla gestione del sistema dei trasporti: l'utilizzo ottimale delle risorse a disposizione del sistema per rispondere con efficacia ed efficienza alla domanda di mobilità espressa dalla collettività locale. La pianificazione tattica è definita come svincolata dallo stato di attuazione di quella strategica e si realizza secondo il modello della programmazione triennale definito dalla riforma nazionale (D.Lgs 422/97). Di conseguenza, la programmazione triennale dei servizi si attua a tutti e tre i livelli di governo territoriale. La regione, ha la potestà di definire le linee guida, i criteri di individuazione dei servizi minimi e di scegliere la dimensione minima delle unità di gestione da affidare con procedura concorsuale. Ovviamente redige il programma triennale per i servizi minimi di propria competenza. Sulla base delle linee guida e dei criteri fissati a livello regionale, Province e Comuni procedono alla redazione della programmazione triennale di loro competenza. La composizione di tutte le scelte di programmazione decentrata avviene nuovamente a livello regionale, dove, sulla base dei documenti redatti dagli enti locali e dalla regione stessa, la Giunta con proprio atto approva la rete regionale dei servizi minimi.

#### Agenzia Campana per la Mobilità Sostenibile

La legge regionale istituisce l'agenzia regionale per la mobilità, come ente dotato di personalità giuridica e di autonomia gestionale amministrativa, contabile e tecnica. Suo compito principale è il coordinamento del sistema di pianificazione dei trasporti definito e da attuare sul territorio regionale. Soggetto snello ed altamente specializzato si configura come braccio tecnico di supporto alla regione, e su richiesta a tutti gli enti locali, per tutte le competenze previste dalla legge regionale. In particolare il supporto deve intendersi per la pianificazione degli investimenti, progettazione e programmazione dei servizi minimi ed aggiuntivi

per la mobilità, e per la gestione delle procedure concorsuali di rispettiva competenza. Altri compiti specifici attribuiti alla ACAM sono a stipula degli accordi di programma e la redazione dei contratti di servizio, il controllo ed il monitoraggio dello svolgimento dei servizi e soprattutto dell'uguaglianza di trattamento degli utenti, la definizione e gestione della politica tariffaria. Altra competenza di rilievo è, infine, l'organizzazione e gestione di un osservatorio regionale responsabile del monitoraggio e dell'analisi di tutti gli aspetti connessi alla mobilità dei passeggeri e delle merci nel territorio della Campania. L'agenzia è finanziata con una destinazione del 2% dei fondi regionali dei trasporti.

#### Organizzazione dei Servizi

La Legge Regionale disciplina<sup>48</sup> l'introduzione di meccanismi concorrenziali nel segmento della gestione dei servizi di trasporto, recependo tutti i tratti salienti del disegno di riforma nazionale. Ribadisce il ruolo del Contratto di Servizio come strumento cardine della disciplina dei rapporti tra ente locale affidante ed impresa gestore, ne precisa i contenuti minimi nonché la durata differenziata per tipologia di servizio.

Nel caso del servizio autofilobanviario, la durata è fissata in sei anni, con possibilità di ulteriore proroga triennale. Tra gli elementi di contenuto minimo del contratto si individuano<sup>49</sup>:

- le modalità di modifica dei servizi,
- i fattori di qualità e comfort, gli standard qualitativi minimi del servizio (regolarità, puntualità, affidabilità, informazione all'utenza, pulizia dei veicoli, sicurezza, manutenzione, comportamento del personale),
- gli obiettivi di efficacia e di efficienza in attuazione dei Programmi Triennali sui Servizi Minimi,
- l'obbligo di fornire su supporto cartaceo ed informatico i dati necessari al monitoraggio,
- i sistemi utilizzati per il rilevamento dell'utenza,
- le modalità di svolgimento delle funzioni di controllo e di vigilanza da parte dell'ente affidante.

Altro tema disciplinato è quello delle modalità di affidamento dei servizi. Si puntualizza che i servizi devono essere affidati in esito a procedure concorsuali, di cui si precisano i criteri ispiratori (separazione pianificazione- controllo-gestione, separazione gestione reti e gestione servizi, tutela della concorrenza ai sensi della disciplina comunitaria). Si chiarisce il principio della massima tutela dei lavoratori nei processi di trasferimento da un soggetto imprenditoriale all'altro in esito ad una procedura di gara.

Con riferimento al regime transitorio<sup>50</sup>, è stato stabilito che per gli affidamenti in essere dovevano essere formalizzati e sottoscritti specifici *Contratti Ponte*<sup>51</sup>, da considerare in vigore sino alla definizione delle procedure di affidamento concorsuale dei servizi.

Definiti a grandi linee gli elementi peculiari della disciplina regionale, di seguito **la riflessione sul Contratto di Servizio della città di Napoli**. Il Comune di Napoli e l'Azienda Napoletana Mobilità S.p.A. hanno stipulato nel 2002 il Contratto di Servizio Ponte previsto dalla normativa regionale. Da quella data i rapporti sono disciplinati a mezzo di *Protocolli Aggiuntivi*, che aggiornano il contenuto o modificano la struttura del Contratto di Servizio Ponte. *Il Protocollo Aggiuntivo* in vigore, disciplina i rapporti per gli anni 2005 e 2006. L'impianto contrattuale si presenta molto leggero e semplice, inoltre, tende ad uniformarsi alle prescrizioni contenute nella legge regionale. **Gli aspetti peculiari che si sottopongono alla riflessione sono tre:**

- l'oggetto del contratto e la misura della prestazione,
- la qualità ed il relativo monitoraggio,
- il Nucleo di Valutazione per la Mobilità.

**Con riferimento al primo tema, oggetto del Protocollo Aggiuntivo**, sono i rapporti tra il Comune di Napoli, a cui spettano le funzioni amministrative decentrate dalla Regione, e l'Azienda Napoletana Mobilità, attuale gestore del sistema di mobilità autofilobanviario nel territorio napoletano. I servizi oggetto della gestione sono distinti in tre diverse tipologie:

1. Servizi Ordinari, ossia i servizi di trasporto di persone continuativi<sup>52</sup>, a cui si aggiungono i connessi servizi di informazione e di assistenza alla clientela, nonché quelli di mantenimento in efficienza dei mezzi e delle infrastrutture;

---

<sup>48</sup> Titolo V

<sup>49</sup> art. 30 "I Contratti di Servizio"

<sup>50</sup> art. 46, modificato dall'art. 1 della L.R. 26 marzo 2004 n° 5

<sup>51</sup> entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge

<sup>52</sup> dettagliati in un allegato Piano di Esercizio

2. Servizi Aggiuntivi, ossia i servizi di trasporto di persone in occasione di eventi speciali ed occasionali, o in presenza di esigenze temporanee non prevedibili;
3. Servizi Integrativi, rappresentati dalle attività di gestione degli *Ausiliari del Traffico*, e di gestione degli ascensori pubblici.

Con riferimento ai servizi aggiuntivi, il Protocollo non si sofferma sulle loro tipologie o caratteristiche, li legittima nei limiti di uno specifico stanziamento di risorse economiche, nonché li subordina nel riconoscimento del corrispettivo ad espressa autorizzazione Comunale. Con riferimento ai Servizi Integrativi, per l'attività di gestione degli ascensori pubblici si rimanda ad uno specifico atto deliberativo e connessa convenzione.

La disciplina delle modifiche al Piano di Esercizio dei servizi è poco articolata. Dalla lettura si evince la volontà di circoscrivere le modifiche a poche particolari ipotesi:

- a) accertata esigenza della collettività, che autorizza entrambe le parti;
- b) oggettive difficoltà di circolazione, che autorizza ANM;
- c) stesse oggettive difficoltà o per esigenze di ordine pubblico o per provvedimenti di autorità, che autorizza il Comune a richiedere.

L'aspetto più interessante ed innovativo dell'impianto contrattuale napoletano fa riferimento ai criteri di misurazione della prestazione, relativamente ai servizi ordinari. La prestazione è identificata in due grandezze tecniche, per ciascuna delle quali si stabilisce il relativo valore obiettivo annuo:

- il numero di corse di coppie annue,
- il tempo di attesa medio annuo (considerato pari alla metà dell'intertempo medio annuo).

Si individua anche un indice sintetico *Indice di Produzione Annuo*, pari al rapporto tra le due grandezze tecniche di cui sopra, per il quale si fissano i valori obiettivo annui. Con questo indice si è voluto introdurre nella valutazione del servizio ordinario un elemento qualitativo, supportando la verifica dell'obiettivo strategico del miglioramento della regolarità e puntualità dell'esercizio.

L'introduzione di questo impianto di valutazione è reso possibile dall'ormai pieno regime del Sistema di Ausilio all'Esercizio (SAE).

La centrale operativa produce report che misurano le performance del servizio svolto, attraverso l'elaborazione dei dati di consuntivo del SAE. I report fanno riferimento a specifici indicatori, progettati sulla base delle conoscenze e dell'esperienza maturata in tema di controllo e gestione dell'esercizio e di analisi dei dati di consuntivo del SAE. Gli indicatori sono aggregati in specifiche "aree", a seconda del significato. Le aree individuate sono:

1. area produttività
2. area qualità
3. area programmazione

L'area "*produttività*" raccoglie tutti gli indicatori che fanno riferimento ad aspetti quantitativi del servizio, quali corse perse, velocità commerciale e di esercizio e tempi di percorrenza; l'area "*qualità*" riporta indicatori statistici costruiti ad hoc per misurare le performance del servizio non attribuibili direttamente a fattori quantitativi ma analizzati dal punto di vista del Cliente, quali puntualità, regolarità, periodicità delle linee e tempi di attesa alle fermate; l'area "*programmazione*" riporta l'analisi dei tempi di percorrenza consuntivati delle linee, raggruppati per fasce orarie di un'ora.

Tutti i dati e gli indicatori sono determinabili con riferimento a singole linee e a gruppi di linee, con aggregazioni per specifici periodi dell'anno, per giorni della settimana e per fasce orarie. Di seguito si riporta il dettaglio degli indicatori costruiti per l'area "*qualità*", tra i quali si ritrovano quelli assunti dal Protocollo Aggiuntivo.

INDICATORE	FORMULA DI CALCOLO	SIGNIFICATO
Percentuale di corse in orario	$\frac{\text{Corse con } -\text{delta} \leq  \text{rit}  \leq \text{delta}}{\text{Corse consuntivate}}$	Indica la percentuale di corse partite in orario dal capolinea. Una corsa si definisce in orario se la partenza avviene in orario, con una tolleranza pari a +/- il 20% dell'intervallo programmato e comunque non superiore a +/- 5'.
Percentuale di corse in anticipo	$\frac{\text{Corse con } \text{rit} < -\text{delta}}{\text{Corse consuntivate}}$	Indica la percentuale di corse partite in anticipo dal capolinea.
Percentuale di corse in ritardo	$\frac{\text{Corse con } \text{rit} > \text{delta}}{\text{Corse consuntivate}}$	Indica la percentuale di corse partite in ritardo dal capolinea.
Puntualità Generale e a Capolinea	$\begin{cases} 1 & \text{se }  \text{rit}  \leq \text{delta} \\ 1 - \frac{ \text{rit} }{\text{int}} & \text{se }  \text{rit}  > \text{delta} \end{cases}$	Misura del grado di aderenza degli orari di transito reali a quelli programmati. Calcolata su tutti i maxinodi o ai soli capolinea come media, resa in percentuale, dei rapporti tra ritardi/anticipi delle singole corse e intervallo relativo
Regolarità Generale e a Capolinea	$\begin{cases} 1 & \text{se }  \text{int}_{re} - \text{int}_{pg}  \leq \text{delta} \\ 1 - \frac{ \text{int}_{re} - \text{int}_{pg} }{\text{int}_{pg}} & \text{se }  \text{int}_{re} - \text{int}_{pg}  > \text{delta} \end{cases}$	Misura del grado di aderenza degli intervalli reali a quelli programmati. E' calcolata su tutti i maxinodi o ai soli capolinea come media, resa in percentuale, dei rapporti tra dilatazioni/contrazioni degli intervalli tra singole coppie di transiti consecutivi sullo stesso nodo e intervallo relativo.
Tempo medio di attesa dell'utente in fermata	$\text{Media}(T_{attesa}) = \frac{\text{Media}(\text{int}_{re})}{2} + \frac{\text{Var}(\text{int}_{re})}{2\text{Media}(\text{int}_{re})}$	In virtù dell'Inspection paradox (un utente che giunge casualmente alla fermata è più facile che arrivi in un intervallo lungo piuttosto che in uno corto), il tempo medio di attesa alla fermata è pari alla metà dell'intervallo medio incrementato da un fattore distorsivo legato alla varianza degli intervalli nel periodo considerato.
Tempo di attesa statistico in fermata	$T_{\max} = \text{Media}(\text{int}_{re}) + \text{Dev.st}(\text{int}_{re})$	Indica il valore dell'intervallo al di sotto del quale ricade circa l'85% degli eventi visti dal SAE, ed è costruito sommando al valore medio dell'intervallo reale la deviazione standard.
Tempo di attesa massimo in fermata		Indica il valore dell'intervallo al di sopra del quale ricade circa il 5% degli eventi visti dal SAE, ed è costruito sommando al valore medio dell'intervallo reale il doppio della deviazione standard.

Al valore consuntivato dell'Indice di Produzione Annuo si aggancia uno specifico meccanismo di "premio/penale": le variazioni entro il 2% del valore obiettivo sono ininfluenti, mentre per gli incrementi/decrementi ulteriori è previsto una conseguente premio/penale di fisso valore economico per ogni punto percentuale.

**Con riferimento al secondo tema, quello della qualità**, il Protocollo Aggiuntivo definisce gli standard minimi di qualità erogata. I fattori scelti sono stati i seguenti:

1. parco veicoli
2. Età media dei veicoli
3. veicoli attrezzati con pianale ribassato
4. veicoli ecologici (alimentazione non convenzionale)
5. veicoli dotati di telecontrollo
6. veicoli con videosorveglianza
7. veicoli attrezzati con avviso di prossima fermata all'interno del veicoli
8. veicoli attrezzati con indicatore elettronico di linea
9. fermate attrezzate con pensiline
10. fermate attrezzate con paline elettroniche
11. manutenzione preventiva ciclica bus
12. pulizia radicale dei mezzi
13. pulizia ordinaria interna dei veicoli
14. pulizia impianti e strutture fisse
15. lavaggio veicoli
16. display con informativa per l'utenza.

La qualità percepita è identificata in un valore obiettivo annuo *dell'Indice di Misurazione del Livello di Soddisfazione Globale (IMLSG)* – overall satisfaction, da rilevare annualmente a mezzo di un'indagine ad hoc a carico di ANM. Non sono previsti meccanismi di incentivazione/sanzione agganciati a questa misura sintetica della soddisfazione dei clienti, bensì una serie di sanzioni pecuniarie all'accertamento di puntuali inottemperanze relative agli standard minimi di alcuni fattori concordati per la valutazione della qualità erogata.

Anche le attività e le responsabilità di monitoraggio della prestazione si configurano come alquanto contenute rispetto alle altre esperienze esaminate. Il gestore è tenuto alla trasmissione di un Report annuale consuntivo relativo alla situazione del parco automezzi, del parco attivo, degli automezzi disponibili per l'esercizio e quelli effettivamente utilizzati, al grado di regolarità dell'esercizio, agli interventi di manutenzione ordinaria e delle attività di contrasto all'evasione. Inoltre è prevista una certificazione trimestrale su supporto cartaceo ed informativo dei parametri introdotti per la misurazione della prestazione, ossia:

- numero delle corse medie effettuate nel giorno tipo feriale, sabato e festivo, rispetto alle programmate da piano,
- attesa media registrata per ciascuna delle linee.

**Con riferimento al terzo tema, quello del Nucleo di Valutazione per la Mobilità**, si sottolinea un'impostazione un po' diversa da quella emersa dalla prevalenza delle esperienze osservate. Innanzitutto il riconoscimento formale assicurato: è definito *organismo collegiale* ai sensi dell'art. 96 del TU n° 267/2000<sup>53</sup>, che svolge attività ritenuta indispensabile per la realizzazione dei fini istituzionali del Comune di Napoli. L'organo di compone di tre rappresentanti per ciascuno dei contraenti, in particolare per il Comune di Napoli un rappresentante è del Servizio Programmazione, Promozione e Controllo Servizi di Trasporto Pubblico. I suoi compiti fondamentali sono:

- gestione delle variazioni dei servizi
- valutazione di proposte e richieste avanzate dalla cittadinanza,
- valutazione e convalida delle cause e della responsabilità delle parti in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti,
- congruità dei costi dei servizi aggiuntivi,
- esame di eventuali controversie tra le parti.

Nella tabella seguente si riporta l'indice del Protocollo Aggiuntivo ANM.

---

<sup>53</sup> a cui si conferiscono funzioni amministrative proprie dell'Ente

**INDICE CONTRATTO DI SERVIZIO – Comune di Napoli - ANM Spa (anni 2005-2006)**

art. 1	Premessa	art. 14	Impegni di ANM Spa
art. 2	Validità del contratto	art. 15	Pesonale ANM
art. 3	Oggetto del contratto	art. 16	Tuela del lavoro
art. 4	Prestazioni	art. 17	Monitoraggio
art. 5	Sicurezza del Servizio e Responsabile del Servizio	art. 18	Vigilanza
art. 6	Modifiche al Piano d'Esercizio	art. 19	Eventuali investimenti
art. 7	Interruzioni del Servizio	art. 20	Impegni del Comune
art. 8	Nucleo di Valutazione per la Mobilità	art. 21	Clausola Manleva
art. 9	Standard minimi di qualità del Servizio e Informazione all'Utenza	art. 22	Garanzie
art. 10	Piano di Esercizio di Superficie e Indice Produzione Annuo	art. 23	Controversie tra le parti
art. 11	Corrispettivo per il TPL	art. 24	Indennizzo per scadenza o risoluzione
art. 12	Premi e Modalità di applicazione	art. 25	Norme finali
art. 13	Penalità e Sanzioni		



## Conclusioni

Nel contesto nazionale, alcune scelte storiche hanno generato un sistema pubblico sostanzialmente accentrato, elefantino, capillarmente diffuso, che si intramette pressoché in tutti i momenti della vita economica e sociale. A fronte di questa presenza onnivora, il Pubblico si è rilevato nella maggior parte dei casi inefficiente, generando fenomeni di entropia e privilegiando interessi, anche corporativi, degli stessi apparati, accentuando sempre più il divario fra i costi delle strutture e le prestazioni da queste rese. Il dilagare di questa situazione ha determinato la crescita dell'insofferenza e della repulsione verso l'intervento pubblico e gli apparati pubblici (specie centrali), che sono stati assimilati *tuot court* a spreco ed inefficienza. A partire dagli anni novanta, si è cominciato a delineare un nuovo scenario in cui, a fronte della evidente crisi degli apparati pubblici, sono state proposte risposte e soluzioni incentrate sulla ridefinizione del ruolo degli Enti Locali. Su di essi, infatti, si è maggiormente riversato il problema di fronteggiare il crescente divario fra i bisogni dell'utenza finale e la disponibilità di risorse. L'elemento distintivo di questo nuovo scenario obiettivo è rappresentato dalla netta demarcazione fra funzioni *pubbliche* in senso stretto e funzioni *di mercato*, attinenti alla produzione/erogazione dei servizi. Le prime, proprie dell'amministrazione pubblica locale, si esprimono nel compito strategico di interpretare i bisogni, orientare gli interventi, delineare le soluzioni e le risposte ai bisogni, allocare le risorse in funzione delle priorità di azione, monitorare il conseguimento degli obiettivi. Le seconde, più vicine al compito d'impresa, si esprimono, invece, nell'organizzazione ed ottimizzazione dei fattori di produzione necessari per realizzare operativamente i servizi raggiungendo gli obiettivi ed i risultati, espressi in termini di livelli di servizio compatibile con la domanda, ma anche con le risorse disponibili.

Da questo impianto teorico, discendono direttamente le attuali tendenze alla privatizzazione dei servizi di pubblica utilità o, qualora ciò non sia possibile o conveniente, alla creazione di meccanismi di simulazione delle dinamiche di mercato. In entrambi i casi, il fattore comune è costituito dall'enunciazione dei compiti di produzione dei servizi, e dalla loro assegnazione attraverso contratti a imprese. In qualsiasi forma attuata, tale esternalizzazione richiede, quindi, l'adozione di uno strumento negoziale, che regoli i rapporti tra il titolare della funzione di servizio (l'Ente Locale nel caso specifico) ed il gestore esterno (impresa privata, pubblica o a prevalente capitale pubblico).

Sul piano squisitamente concettuale non si pongono problemi particolari nel definire le caratteristiche di tale strumento contrattuale: si tratta di raggiungere un accordo tra le parti sui rapporti che intercorrono tra il soggetto che esprime la domanda di prestazioni (dimensione quantitativa, caratteristiche qualitative del servizio, costo sopportabile, momenti e forme di verifica del risultato, impegni per garantire le condizioni di contesto ottimali per l'azione del gestore) ed il soggetto organizzatore del servizio o dei servizi in discussione (livelli di autonomia nella definizione delle specifiche modalità di azione, processi e standard di intervento, prezzo praticabile e suo livello di variabilità, modalità e tempi di generazione di informazione di feed-back sul raggiungimento o meno degli obiettivi assegnati).

Sul piano tecnico, la prima criticità è rappresentata dal fatto che non sempre tale strumento si configura come la naturale conseguenza di una procedura ad evidenza pubblica per selezionare il gestore. Lo strumento dell'Appalto di Servizi è utilizzato dalla Pubblica Amministrazione per avvalersi di operatori di mercato in senso stretto, mettendo in esplicita competizione un numero di concorrenti più o meno ampio che offrono delle prestazioni circoscritte sulla base di precise specifiche definite dalla controparte. Il Contratto di Servizio è una forma negoziale che ancor oggi, per una buona parte delle Regioni d'Italia, si sviluppa in assenza di competizione tra i fornitori, applicandosi tipicamente nei contesti in cui l'affidamento è operato da un Ente Pubblico in favore di una forma di impresa di proprietà pubblica.

Le difficoltà reali, pertanto, si pongono sul piano delle modalità concrete di definizione dei rapporti contrattuali, in questo quadro privo di concorrenza, in quanto si tratta di attivare un radicale cambiamento delle concezioni e delle culture organizzative, senza il quale assisteremmo all'ennesima operazione di adozione di strumenti formalmente nuovi, ma non in grado di produrre alcun cambiamento reale. Indipendentemente dalle modalità di affidamento, l'Ente Locale non dispone sempre di adeguate capacità di regolazione contrattuale, questa debolezza si traduce nell'impianto negoziale in termini di:

- scarsa definizione degli obiettivi, in termini di "livello di servizio" da assicurare,
- scarsa capacità di valutare il rapporto esistente tra condizioni economiche praticate e livello di qualità delle prestazioni,
- pur nella consapevolezza dell'importanza dell'affidabilità dell'offerente, scarsa capacità di definire corrette modalità di ponderazione di questo fattore,

- strumenti e procedure idonee alla verifica della qualità erogata.

Inoltre, oltre alla carenza di professionalità e strumenti per la regolazione dei risultati attesi, gli Enti Locali non dispongono di adeguate e sistematiche informazioni comparativa a cui fare riferimento per contrattare miglioramenti delle prestazioni o adeguamenti delle condizioni economiche.

Il problema della carenza di capacità e cultura gestionale nella Pubblica Amministrazione ha origini profonde. Il modello organizzativo prevalente è a-gerarchico, in quanto non vi è una reale chiusura verso l'alto. Solo recentemente e soprattutto negli Enti Locali, a seguito delle norme dell'elezione diretta del Sindaco e con l'introduzione della figura del Direttore Generale, si va delineando una reale gerarchia piramidale formata da responsabilità concatenate. La catena gerarchica si è sviluppata solo all'interno di tanti "feudi" costituiti dai ministeri (a livello centrale) ed assessorati (a livello locale), ognuno fortemente indipendente e capace di delineare e perseguire politiche proprie, al di fuori di vincoli stringenti di unitarietà complessiva dell'azione dell'ente. Ma neppure questa gerarchia di secondo livello si presenta solida: l'elevata frammentazione delle competenze interne, l'assenza di funzioni di staff che supportino i compiti e le responsabilità di integrazione e coordinamento, il limitato potere di premio/punizione del comportamento del personale, generano fenomeni di scollamento che rendono difficile il governo del sistema anche a livello dei singoli ministeri o assessorati. Questa condizione di autonomia e frammentazione, ha portato per lungo tempo nella gestione dell'affidamento a terzi di pubblici servizi, a sviluppare essenzialmente sistemi di coordinamento formale, basati per lo più su procedure, disposizioni contingenti e sul controllo delle minute decisioni ed azioni. L'attività, in questo caso, si è focalizzata sulla legittimità degli atti e tende a determinare una degenerazione delle logiche di azione: non è importante rispondere ai bisogni della comunità amministrata, bensì concentrarsi sulle tecniche giuridiche proprie degli strumenti tramite i quali si formalizzano le decisioni (gli atti amministrativi), per di più evitando di assumere responsabilità dirette: dell'ente e/o personali, della dirigenza. L'elemento di paradosso si ritrova nella circostanza che questo atteggiamento di controllo formale esasperato tende ad accentuarsi proprio quando l'avvio verso forme e soluzioni organizzative di decentramento e terzizzazione richiede l'adozione di forme di coordinamento e regolazione dei rapporti basate su paradigmi completamente diversi, tipici di un modello di coordinamento e controllo di tipo negoziale. Di conseguenza, in tale scenario ciò che rileva è la definizione degli aspetti fondamentali del patto che si stabilisce tra le parti, costituiti essenzialmente dalla esplicitazione, qualificazione e quantificazione degli obiettivi e risultati attesi, nonché della loro compatibilità in termini di risorse disponibili e attivabili, demandando alla autonoma responsabilità e capacità del gestore la determinazione delle modalità ottimali di combinazione delle risorse e processi di lavoro. Questo rapporto, tra titolare della funzione di indirizzo e gestore che realizza il servizio in coerenza di strategie di livello superiore, è ben presente nel sistema di gestione dell'amministrazione pubblica negli Stati Uniti, ove il *Government Performance and Result Act* (GPRA), adottato con legge del Congresso USA nel 1993, regola i rapporti tra il Governo centrale (committente) e le varie Agenzie Federali, attraverso un sistema di piani strategici e connessi piani delle prestazioni, per alcuni versi assimilabile al complesso di strumenti di regolazione dei rapporti tra Ente Locale e gestori dei servizi.

Un processo negoziale che si sviluppa essenzialmente attraverso: indirizzi dell'Ente Locale ⇒ piano strategico aziendale ⇒ bilancio pluriennale ed annuale dell'Ente Locale ⇒ Contratto di Servizio ⇒ Bilancio pluriennale ed annuale dell'azienda.

Come si può arguire, il Contratto di Servizio, lungo questa catena di rapporti, rappresenta solo uno degli elementi terminali del processo negoziale, anche se in esso si concretizzano le risultanze finali della trattativa.

Affinché il Contratto di Servizio, e gli strumenti correlati, producano un effettivo "balzo in avanti" nei comportamenti e nel sistema della committenza pubblica è necessario partire con il recupero di una mentalità e degli strumenti propri della funzione di indirizzo, vincendo – da un lato- la tendenza ad occuparsi delle decisioni operative e concentrandosi –dall'altro- l'attenzione sulle strategie e sulla loro formulazione ed aggiornamento. Ciò che è indispensabile in questo ragionamento, è l'acquisizione di una consistente capacità di proiezione esterna, analizzando ed interpretando i bisogni, valutando le prestazioni del gestore in relazione a detti bisogni ed alle risorse disponibili, confrontandosi con altre realtà che rappresentano l'eccellenza per comprendere i traguardi ed i limiti del miglioramento possibile da assumere come riferimento. In estrema sintesi, il patrimonio informativo necessario si compone di elementi di conoscenza dei bisogni e delle aspettative dell'utenza finale, o meglio sul grado di soddisfazione da essa espresso in ordine alle variabili qualitative dei servizi in discussione, e di informazioni di benchmarking che, pur in assenza di una vera e propria concorrenza, consentono di tarare e dimensionare le attese di

prestazione e di costo richieste al gestore sulle performance delle organizzazioni migliori o, almeno, sulla media delle realtà comparabili.

Il problema operativo vero non è tanto l'esistenza o il recupero di informazioni di questo tipo, quanto la disponibilità di informazioni effettivamente utilizzabili, dato il contesto ed i soggetti di riferimento. Ciò presuppone un lavoro continuo ed meticoloso su questioni quali le metriche, la comparazione intertemporale e spaziale, la significatività statistica e così via. Anche sul versante della controparte, ente gestore, vi sono alcuni retaggi culturali da superare, riconducibili essenzialmente alla difficoltà di abbandonare le comode rendite di posizione generate proprio dall'asimmetria informativa esistente a vantaggio del gestore, per assumere una logica più propriamente competitiva ed imprenditoriale. Altro tema strategico, ai fini del successo nell'acquisizione e gestione dei nuovi ruoli assegnati dalla normativa, per entrambi i contraenti, è quello organizzativo: l'Ente Locale dovrà modificare assetti, distribuzione di competenze e forme di coordinamento interno. In presenza di uno strumento contrattuale tendenzialmente unitario, con cui si regolano i rapporti con il gestore, è fondamentale impegnarsi nella definizione di soluzioni organizzative che consentono di filtrare e coordinare tutte le relazioni che, interessando una pluralità di strutture interne, si sviluppano verso il fornitore di servizi, sia in sede di definizione degli indirizzi e di specificazione degli stessi in dettagli contrattuali, che di richieste di intervento in esecuzione del contratto e, infine, in sede di controllo sull'esecuzione dello stesso. Il coordinamento affidato a semplici regole procedurali non è più adeguato: si presenta debole, fonte di rilevanti problemi di fissazione delle priorità che non possono essere demandate al gestore. Appare opportuno individuare una soluzione maggiormente strutturale che, pur senza espropriare le competenze dei diversi settori dell'Ente Locale riporti ad unitarietà le loro istanze. Non è infatti un caso che le realtà più avanti nella sperimentazione e gestione di Contratti di Servizio dispongano di una struttura di coordinamento che assicuri una certa unitarietà di interlocuzione con il gestore.

Sul versante del cambiamento organizzativo interno alle aziende, il problema da affrontare per configurarsi nel miglior modo possibile al nuovo scenario competitivo ad alle nuove regole di relazione con il committente è quello dell'accelerazione delle dinamiche di recupero di efficienza e produttività. Nella totalità delle aziende, da un decennio a questa parte, si è assistito ad un proliferare di progetti e di iniziative di riorganizzazione ed innovazione delle pratiche gestionali: reimpostazione dei sistemi di controllo, definizione ed adozione di nuove tecnologie di supporto all'erogazione ed al monitoraggio del servizio. Ciò che va evidenziato è che queste iniziative non producono risultati se non sono "calate" concretamente ed operativamente nel corpo operativo aziendale, producendo cambiamenti anche nella cultura, atteggiamenti e comportamenti del personale operativo, in grado di generare effetti positivi sul piano sia della produttività che dell'orientamento al cliente. L'importanza di questa diffusione delle innovazioni verso il basso è tanto più rilevante quanto più si è in presenza di un'organizzazione di servizio *labour intensive*, in cui l'incidenza del fattore umano sui risultati della prestazione è determinante. Tale processo di diffusione delle innovazioni è, però, reso complesso dal fatto che il mancato confronto con il mercato ha prodotto nel passato alcune situazioni di privilegio. Si pone, di conseguenza, anche in sede di Contratto di Servizio il problema di organizzare e supportare un processo di recupero della produttività non solo rapido, ma anche in grado di compensare il maggior costo unitario del fattore lavoro, derivato dalle pregresse dinamiche di contrattazione collettiva.

Una terza criticità da affrontare per utilizzare al meglio le potenzialità dello strumento negoziale, che va ad affiancarsi al tema della riorganizzazione dell'Ente e del soggetto gestore e che richiede uno sforzo comune e congiunto delle due parti in causa, è rappresentata dalla definizione delle responsabilità reciproche rispetto ai risultati contrattati. Per un'organizzazione che opera sul territorio, sia il livello di performance che il livello dei costi sono pesantemente influenzati dalle condizioni operative di svolgimento del servizio. Esse sono derivanti non solo da condizioni "oggettive", fuori dal controllo diretto o indiretto delle parti (ad esempio la configurazione del territorio), ma anche da interventi e scelte dei contraenti. Tra queste ultime, alcune sono di specifica responsabilità del gestore del servizio (orari di servizio, adeguamento delle tecnologie impiegate, modalità di gestione del personale), altre di responsabilità dell'Ente affidante in proprio (viabilità, scelte urbanistiche) o come parte attiva nell'influencare scelte di pertinenza di altre organizzazioni pubbliche. Altre ancora possono annoverarsi tra le responsabilità congiunte (educazione dei cittadini).

In un corretto rapporto contrattuale si pone, di conseguenza, l'esigenza di definire in modo certo ed inequivocabile la misura della responsabilità reciproca, in modo tale da dimensionare compiutamente gli stessi risultati contrattuali e verificarne il conseguimento. Ciò presuppone non solo di individuare le variabili di rispettivo dominio che condizionano il risultato finale, ma anche di assumere informazioni,

almeno campionarie, in grado di consentire una stima dell'effettiva incidenza di dette variabili. In altri termini è auspicabile la costruzione di un "modello di simulazione" condiviso dalle parti ed alimentati dalle informazioni e dai dati forniti da entrambi i contraenti, che consenta di generare e valutare le alternative, pervenendo ad una consapevole assunzione delle responsabilità ed impegni reciproci.

Il lavoro di analisi svolto avvalorava la tesi del Contratto di Servizio come concreta opportunità di ripensamento e messa in discussione, per entrambe le parti contraenti, dei ruoli e dei rapporti reciproci, investendo le complessive modalità di funzionamento di entrambi i soggetti. Da questo punto di vista, qualora concepito come opportunità, oltre che come vincolo, lo strumento contrattuale diviene occasione e veicolo di concreta innovazione organizzativa per entrambi i soggetti, nella direzione di un corretto recupero dei rispettivi ruoli assegnati dalla legislazione di riforma e nell'interesse della collettività.

Alla ridefinizione e riorganizzazione dei ruoli, come tema cruciale da affrontare per una corretta ed efficace attività di progettazione e gestione di un Contratto di Servizio, si affianca quello del ruolo da assegnare alla politica della qualità.

Il trasporto pubblico locale sta attraversando una fase di profonda trasformazione sul piano economico, organizzativo ed istituzionale e ciò consente di riproporre la politica della qualità con nuove prospettive e potenzialità. L'offerta di trasporto pubblico locale è diventata, ormai, uno dei più importanti strumenti di politica territoriale e, in tale ambito, gli Enti Locali esercitano il proprio ruolo di governo sulla base di un sistema decisionale che prevede la definizione di obiettivi e l'esercizio di controlli imperniati sulla qualità, oltre che sull'efficienza e sull'economicità delle gestioni. Come tutte le innovazioni, anche questa sta determinando un radicale mutamento dei comportamenti dei diversi soggetti coinvolti nella regolazione, valutazione e gestione dei servizi e, quindi, renderà più urgente la necessità di definire un coerente sistema di "regole del gioco" a cui tutti gli *stakeholders* saranno progressivamente chiamati ad uniformarsi. Diventa pertanto necessario elaborare adeguati strumenti per consentire agli attori sociali, economici ed istituzionali interessati alle performance del settore di misurare, comparare e verificare i livelli di qualità delle prestazioni erogate. Condizione questa che rende sempre più urgente un'omogeneità di disciplina e trattamento che superi le normative speciali, favorendo il generale riferimento al diritto comune, nonché una prassi giuridica che affermi un processo decisionale imperniato sui rapporti negoziali strutturati a partire, anche, da standard di qualità. In quest'ottica i Contratti di Servizio si presentano come strumenti potenzialmente efficaci per far leva sulla modernizzazione della gestione, a condizione che risultino sensibili ai bisogni dei cittadini/utenti e, pertanto, strettamente connessi e coordinati alle Carte dei Servizi. Un Contratto di Servizio sganciato dall'Istituto della Carta dei Servizi si configura sostanzialmente come uno strumento incompleto, in quanto esclude di fatto le preferenze dei cittadini.

In questo scenario di grandi cambiamenti e di competitività spinta, come si sta configurando questo inizio di nuovo millennio, la qualità della singola azienda isolata non è sufficiente per garantirle un futuro certo in quanto le sue performance sono condizionate da una competitività "di primo livello", che è quella del sistema territoriale in cui l'azienda stessa è inserita. In competizione non sono più soltanto i sistemi nazionali, ma con sempre maggiore incidenza i sistemi territoriali integrati (regionali e metropolitani) dotati di una loro identità culturale, economica, strutturale, nonché di un tessuto di servizi pubblici auspicato come efficiente, innovativo e flessibile. Risulta, pertanto, complesso ma necessario riuscire a misurare le performance nel tempo e nello spazio della singola azienda di servizi pubblici locali, con l'ausilio di macro parametri omogenei e standard e delle loro variazioni, allo scopo di garantire la confrontabilità di diversi contesti territoriali. Questi indici globali macro, che misurano con un unico valore i tanti valori pesati indicativi della qualità, della soddisfazione e dell'efficacia del servizio, devono potersi disaggregare in parametri locali rispetto all'obiettivo generale della competitività del sistema territoriale.

Le considerazioni fin qui svolte sottolineano l'ampiezza e la complessità del dibattito che si può alimentare intorno al tema del Contratto di Servizio, oggi ben più ampio di quello immaginato dal legislatore riformista che lo ha introdotto soprattutto come catalizzatore di una riorganizzazione della relazione e della prestazione improntata al recupero di efficienza, efficacia e visione imprenditoriale. Ritornando, quindi, alla tesi intorno alla quale è stato sviluppato il lavoro di approfondimento ed analisi empirica si può certamente avvalorare la conclusione che lo strumento del Contratto di Servizio rappresenta effettivamente uno strumento potente di attuazione e valorizzazione dei principi ispiratori della riforma, primo fra tutti quello della tensione alla aderenza dell'offerta di servizio alle caratteristiche della domanda locale, con la conseguente soddisfazione dei clienti. Le sei esperienze presentate evidenziano, da un lato, il principale valore aggiunto apportato al sistema dalla logica negoziale, ossia la possibilità di renderlo flessibile e personalizzato in funzione delle peculiarità oggettive e soggettive del contesto di riferimento, prima fra tutte le differenti "visioni" regionali di attuazione della riforma, dall'altro, alcuni assunti comuni,

pur sviluppati con modalità e rigore diverso, che sono ormai diventati patrimonio di cambiamento e di miglioramento dei diversi soggetti protagonisti del settore e che rappresentano i veri “indicatori” del contributo dello strumento all’interiorizzazione della riforma e dei suoi principi nelle dinamiche operative e di relazione del settore.

L’illustrazione sintetica delle diverse interpretazioni regionali del progetto di riforma oltre ad essere di fondamentale supporto alla comprensione ed alla rappresentazione sintetica dei relativi Contratti di Servizio ha dimostrato quanto questo settore sia permeabile alla cultura diffusa ed ai modelli di governance propri dei diversi territori. La Regione Lombardia si è concentrata sulla liberalizzazione del settore e sulla fornitura agli enti locali titolari delle funzioni amministrative decentrate di idonei modelli e strumenti per la sua attuazione (Capitolato e Contratto Tipo). La Regione Liguria pur nella sua rilevante aderenza alla disciplina nazionale, è l’unica regione che ha esplicitamente previsto la cessione di quote di minoranza del capitale sociale dei gestori pubblici come alternativa alla procedura pubblica di affidamento della gestione, per il primo esercizio di introduzione di elementi concorrenziali. La Regione Veneto si è preoccupata soprattutto di dare un contributo alla omogeneizzazione del linguaggio, con una particolare attenzione alle definizioni dei concetti e degli oggetti della disciplina (Unità di Rete, Piano del Trasporto Pubblico Locale). La Regione Toscana si è concentrata nella creazione delle condizioni per l’esercizio delle funzioni decentrate e nella riorganizzazione delle attività intorno alla soddisfazione dell’utenza; da qui l’enfasi sulla quantità e qualità dell’informazione all’utenza assicurata, nonché sul controllo e la vigilanza dell’aderenza dei servizi erogati a quelli programmati. La Regione Emilia, territorio scuola dell’esercizio della governance territoriale, ha posto l’enfasi sul processo di pianificazione strategica degli obiettivi, esplicitato, concertato e condiviso a tutti i livelli della filiera istituzionale. Tutte le singole prestazioni, i singoli ruoli ed i singoli risultati sono ricondotti ad una visione regionale di sistema integrato della mobilità. La Regione Campania, benché ultima nel processo di adeguamento delle discipline regionali, ha capitalizzato questa condizione di vantaggio solo per la corretta impostazione dei rapporti di interdipendenza e condivisione all’interno della filiera istituzionale, dando una impostazione eccessivamente “tecnicistica” alla disciplina. Delle sei esperienze contrattuali, piuttosto che soffermarsi sugli elementi di personalizzazione, oltremodo interessanti, si intende qui sottolineare gli elementi di convergenza, che in precedenza sono stati definiti gli assunti comuni, ormai diventati patrimonio di cambiamento e di miglioramento dei diversi soggetti protagonisti del settore, che rappresentano i veri “indicatori” del contributo dello strumento all’interiorizzazione della riforma e dei suoi principi nelle dinamiche operative e di relazione del settore.

Il primo di questi elementi di convergenza è rappresentato dalla definizione dell’oggetto della prestazione e delle sue modifiche. Si considera oggetto del Contratti di Servizio non solo l’esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale, bensì l’insieme dei rapporti e delle relazioni che si instaurano fra i contraenti al fine di assicurare alle collettività locali un servizio di trasporto pubblico locale con determinate caratteristiche quantitative e qualitative. C’è un sforzo congiunto di definizione del servizio e di enunciazione delle sue componenti distintive che gli conferiscono valore, esplicitando anche tutta una serie di attività che storicamente le aziende pubbliche di trasporto locale svolgono per conto degli enti locali. Basti pensare alle attività di progettazione e direzione lavori, alla manutenzione ordinaria e straordinaria di infrastrutture, alle attività di educazione e di informazione della cittadinanza. Il Contratto di Servizio di Milano è un esempio in questo senso. Comincia ad affermarsi una visione dinamica della prestazione, il servizio di trasporto pubblico non può essere ancorato ad un programma di esercizio ma deve presentarsi con un elevato grado di flessibilità ed adattabilità, di conseguenza, stesse caratteristiche deve presentare la struttura delle reciproche obbligazioni. Ciò che è importante e che fa la differenza è lo stile della concertazione delle modifiche e variazioni, che deve essere improntato alla massima trasparenza e chiarezza e deve esplicitare e contemplare, anche dal punto di vista dell’impatto sul corrispettivo, tutti gli effetti e le responsabilità delle singole modifiche. Il secondo elemento è rappresentato dalla caratteristica della bilateralità attribuita alla relazione contrattuale. La natura giuridica dei gestori storici, di aziende pubbliche di proprietà dello stesso ente committente, e la duplicità di ruolo dell’Ente affidante, proprietario dell’azienda di gestione e committente, rappresentano condizioni di partenza difficili, che complicano e possono potenzialmente inficiare l’instaurazione di un corretto processo di dialettica e relazione fra i due soggetti. Il Contratto di Servizio, per la sua natura negoziale ha contribuito in maniera rilevante a riequilibrare la relazione a favore del soggetto gestore. Questa natura negoziale dello strumento è stata progressivamente ben utilizzata ed avvalorata con il susseguirsi ed il diffondersi delle sperimentazioni. Le esperienze illustrate sono una chiara testimonianza di questa rafforzata capacità di affermare la bilateralità della relazione. In primo luogo con gli organismi bilaterali di supporto alla

gestione, i diversi Comitati tecnici. Pur con notevoli differenziazioni, essi rappresentano il luogo deputato al confronto sistematico dei due contraenti durante la gestione. Una sorta di cabina di regia per il monitoraggio concomitante, dove i due soggetti con pari dignità illustrano e discutono delle relative posizioni. In alcuni dei contesti presentati, il valore della bilateralità negoziale è tale da conferire a questo organo funzioni ben più pregnanti di quelle consultive, responsabilità decisionali (Napoli e Firenze) o esclusive in merito ad alcuni processi “critici” per il contratto, quali ad esempio la convalida dei risultati del monitoraggio sul rispetto degli standard di qualità. (Napoli). Al di là dell’organo paritetico, le aziende si organizzano al loro interno per gestire la relazione, con trasparenza e disponibilità di accurati supporti documentali, nonché per assicurare il collegamento dei presidi di interfaccia con la restante parte dell’organizzazione. Emblematico da questo punto di vista è l’esperienza di Firenze, con la creazione di un unità organizzativa ad hoc, così come quella di Venezia, con l’attribuzione al dirigente del Controllo di Gestione della responsabilità di interfaccia e coordinamento delle attività interne. Il terzo elemento è la maggiore attenzione e disciplina per i fattori della produzione (uomini, infrastrutture e parco veicoli). Quest’aspetto è bene evidente in quei contesti dove si è attuata la separazione della gestione delle infrastrutture e delle dotazioni essenziali all’esercizio dalla gestione del servizio. Nell’esperienza del Bacino provinciale di Forlì-Cesena, l’attenzione e la disciplina sulle dotazioni è particolarmente accurata e dettagliata. L’esigenza di valorizzare il contributo delle dotazioni all’esercizio, al fine di una loro corretta remunerazione ha certamente stimolato un processo di apprendimento e di approfondimento sui cicli di vita e di obsolescenza dei diversi beni materiali ed immateriali, così come sul diverso valore aggiunto generato per l’esercizio. Il quarto elemento è il progressivo superamento dell’asimmetria informativa a favore dei gestori, che storicamente contraddistingue il settore. Si tratta di un processo di innovazione e cambiamento che permea tutte le esperienze presentate. Il processo di monitoraggio in itinere delle performance dell’esercizio è un elemento comune a tutti i Contratti di Servizio esaminati. La possibilità di apprendere quasi in tempo reale lo stato del processo di erogazione, così come quella di poter disporre di considerevoli serie storiche di dati, magari su una piattaforma informativa condivisa, è sicuramente uno dei traguardi di cambiamento e di innovazione più pregnanti per il settore in questo decennio. Anche da questo punto di vista l’esempio di maggiore rilevanza è quello del Bacino provinciale di Forlì-Cesena, con il lavoro di costruzione di un rilevante patrimonio informativo condiviso portato avanti dalla Regione e dalle Agenzie Provinciali. Con un minor grado di condivisione territoriale, ma altrettanto puntuali e dettagliate nella costruzione dei dati, si presentano le esperienze di Firenze e di Genova e di Napoli. Di quest’ultima esperienza si evidenzia un ulteriore elemento di innovazione e cambiamento culturale e strategico, stimolato dall’approfondimento delle variabili identificative della prestazione e dall’utilizzo di tecnologie avanzate di controllo: la definizione stessa della prestazione è mutata, svincolandosi dalle grandezze storiche identificative (vetture/km) per agganciarsi a concetti più sofisticati e pregnanti dal punto di vista dell’efficacia e qualità dell’esercizio (indice di produzione annuo). Il quinto elemento è la progressiva condivisione degli obiettivi, delle strategie e dei piani di intervento, indispensabili per valorizzare ed esercitare i sistemi locali di mobilità. Si cita il processo di condivisione degli obiettivi strategici e dei piani di intervento, fortemente sostenuto ed implementato dalla Regione Emilia Romagna, così come l’esperienza di definizione e condivisione del Piano Qualità del Contratto di Servizio della città di Genova. Il sesto elemento è rappresentato dalla centralità del cliente nelle attività di esercizio e di monitoraggio e controllo dello stesso, così come e nella condivisione di informazioni fra i due contraenti. Indiscutibilmente il cliente, di conseguenza la sua gestione, è uno dei driver fondamentali di efficacia e presidio territoriale. L’attribuzione della leva tariffaria alle cosiddette Agenzie pesanti dell’Emilia Romagna ha delle ripercussioni determinanti sulla struttura contrattuale per i gestori di quei Bacini provinciali. Effetti diversi, ma altrettanto rilevanti ed innovativi, l’attribuzione della leva finanziaria al gestore del servizio nella città di Genova. Contesto negoziale dove l’introduzione di un’anima gestionale privata ha determinato la presa di coscienza di uno dei paradossi più semplici e diffusi nella nostra realtà italiana: contratti di servizio di tipo *net-cost*, per i quali i livelli di autonomia dei gestori nella definizione e nell’esercizio della leva tariffaria sono assolutamente irrilevanti, se non inesistenti.

## *Bibliografia*

Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (Giugno 2003), "Relazione Annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta".

Avanzata T. (2002) "Dal Contratto di Servizio alle gare", Evoluzione dei contratti di servizio nel nuovo mercato del TPL. Panorama italiano e scenario europeo- Convegno ATAC, Roma.

Bagnetti G. (1997), "I servizi pubblici locali in Europa", in *Economia Pubblica* anno XXVII, suppl. al n. 3.

Bardelli L., Doni N. (2001) "Analisi di diverse procedure di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali", in *Economia Pubblica*, 4 - F. Angeli, Milano.

Bennet R.J. (1993), "Local Government in the New Europe", Belhaven Press -London.

Bognetti G. e Magnani I. (1988), "I servizi pubblici locali tra equità ed efficienza" Ciriec, Franco Angeli, Milano

Bognetti G. (1997), "I servizi pubblici locali in Europa", *Economia Pubblica*, anno XXVII - suppl. al n. 3, pp. 29 - 42.

Boitani A. (2002), "Dal Contratto di Servizio alle gare", Evoluzione dei contratti di servizio nel nuovo mercato del TPL. Panorama italiano e scenario europeo- Convegno ATAC, Roma.

Boitani A. e Cambini C. (2001) "La riforma del trasporto pubblico locale: problemi e prospettive" relazione alla Giornata di studio sulla riforma del trasporto pubblico locale, 22 settembre, Venezia, Università, Ca' Foscari:

Boitani, A. e Cambini C. (2004), "Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa ed in Italia", Hermes Torino.

Buratti C., Cavaliere A. e Osculati F. (2003), "Privattizzazioni parziali e liberalizzazioni incomplete. Una nota sui servizi pubblici locali", Società Italiana di Economia Pubblica - Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale - Università degli Studi di Pavia.

Cambini C. Galleano F. (2005), "Le gare per l'affidamento del trasporto pubblico in Italia", Hermes Torino.

Campanini L. (2003) (a cura di), "Le utilities verso il mercato", Servizio Studi e Ricerche, BancaIntesa, Maggio 2003

Castellani L.(1996) "Il servizio pubblico locale in Italia ed in Europa", in *Rivista Anci*.

COM (2000) 580, del 20-9-2000, "I servizi di interesse generale in Europa", in *GU C 17* del 19-1-2001

COM 107 def, European Commission, Brussels (2002), "Amended proposal for a regulation by European Parliament and the Council on the action by member states concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway".

Commissione delle Comunità Europee COM (2004), (374 definitivo), "Libro bianco sui servizi di interesse generale".

Compagno C. (1999), "Management della qualità. Dagli standard al knowledge management, UTET, Torino.

Consiglio S. (2000) (a cura di), " Il cambiamento organizzativo", in Mercurio R. e Testa F. (2000) (a cura di), *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*", Giappichelli, Torino.

Corso G., (1997), "La gestione dei servizi locali tra pubblico e privato" in AA.VV. Servizi Pubblici Locali e nuove forme di amministrazione – Milano.

Corte dei Conti – Sezione Autonomie (Febbraio 2003) "La gestione del trasporto pubblico locale e lo stato di attuazione della riforma a livello regionale".

Department of Transport London (2002), "Tendered bus services: government response to Select Committee report".

DfT (2002), "Tendered bus services: government response to Select Committee report", Department for Transport, London.

European Commission (2002), "Amended proposal for a regulation by the European Parliament and the Council on the action by member states concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway", COM(2002) 107 def, 2000/0212 (COD), European Commission, Brussels.

European Commission (2003), "Green Paper on Services of General Interest", Brussel, 21-5-2003 COM(2003) 270, Final.

European Parliament (2001), "Draft report on the proposal for a regulation by the European Parliament and the Council on the action by member states concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway", 2000/0212 (COD) prov, European Parliament, Brussels.

Fondazione Filippo Caracciolo – Centro Studi- (2004), "Il Trasporto Pubblico Locale: tra servizio sociale ed opportunità di business".

Fraquelli G., Piacenza M. e Abate G. (2001), "Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo per le imprese", Economia e Politica Industriale, 111, 51 - 81

Garlatti A. (2002), "Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici: implicazioni strutturali per l'economia degli enti locali", in Azienda Pubblica 1-2.

Gilardoni A. e Lorenzoni G. (2003), "Il contesto di riferimento: prospettive di osservazione e di indagine", in Public utilities locali -EGEA Milano.

ISOTOPE Research Consortium (1997), "Improved Structure and Organization for Urban Transport Operations of passenger in Europe", 51 Official Publications of European Communities, Luxembourg.

Jones C. et alii (1997), "A General Theory of Network Governance", Academy of Management Review, Vol. 22, N. 4, pp. 911 - 945.

Mameli B. (1998), "Servizio pubblico e concessione", Milano.

Management delle Utilities 1 (2003) "Enti Locali: nuovo ruolo e sfide emergenti nel settore delle utilities".

Mangia G. Franco Angeli (2005), "Le alleanze organizzative tra gli operatori del trasporto pubblico locale".

Marcucci E (2003), "Local public transport reform in Italy: the case of the city of Rome",. – 8th Conference on Competition and ownership in land passenger transport – Rio do Janero, Brazil.

Martinez M. (1997), "Le teorie di organizzazione in economia aziendale. Il livello del network", Franco Angeli, Milano



- Martinez M. (2000), "I modelli organizzativi e contrattuali per la pianificazione, regolazione e gestione dei sistemi di trasporto pubblico locale" (cap. ), in Cesit, Organizzazione e competizione nel trasporto pubblico locale in Europa, Cinghetti, Roma.
- Martinez M. (2000), "L'analisi organizzativa: il network, in R. Mercurio e F. Testa (a cura di), Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business" Giappichelli, Torino
- Martinez M. (2003), "Le agenzie di mobilità: assetto e processi organizzativi", Quaderni Cesit, Napoli.
- Mele R. (1993), "Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi", CEDAM, Padova.
- Mercurio R. e Testa F. (2000) (a cura di), "Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business", Giappichelli, Torino.
- Michael E. Porter (2001), "Strategia e competizione", - Il Sole 24 Ore.
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MM08471228 (2002) "Linee Guida per la programmazione dei servizi di Trasporto pubblico locale" - Progetto di rilevante interesse nazionale.
- Montanari L. e Zara A. (2000), "Il trasporto pubblico italiano come business", Edizioni Il Sole 24 ore, Milano.
- Moschera L. (2000), "Le teorie organizzative. Logiche e modelli per un confronto", Franco Angeli, Milano
- Pezzoli A. (2000), "I trasporti tra liberalizzazioni, regimi transitori e allenamento alla concorrenza", in Economia&management 1,
- Ponti M., Malgieri P. (2000) "Riforma del trasporto pubblico locale, modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana", - Confservizi-Cispel, Osservatorio dei mercati dei servizi pubblici locali a cura di.
- Potoschinig (1964), "I pubblici Servizi", Padova.
- PTPF (2003), Interim Report from July 2002 - June 2003", Public Transport Partnership Forum, Dublin 13 pp.
- Ranci P. (2003), "Note su privatizzazione e liberalizzazione delle public utilities" in Economia Pubblica, anno XXXIII, n. 2 - 2003, Fascicolo Monografico: "Privatizzazioni e benessere: Il caso Britannico" (a cura di Massimo Florio).
- Ricciotti Antonolfi (2002), "Regione, Autonomie Locali e politiche promozionali. I servizi locali e le pubbliche utilities, Università di Napoli Federico II.
- Ricciotti Antonolfi - Università di Napoli Federico II (2002), "Regione, Autonomie locali e politiche promozionali. I servizi locali e le public utilities".
- Santilli G. (2002), "Servizi locali, mercato ingessato", - Il Sole 24 Ore.
- Scognamiglio G. (2002), "Strategie di innovazione per la qualità nell'ente locale", relazione al Convegno, L'altra PA, Catania, 5 dicembre 2002.