

**WORKSHOP DI SI.PO.TRA.
FINANZIARE I TRASPORTI AL TEMPO DELLA CRISI
TRA SUSSIDI E CORRISPETTIVI
Bologna, 15 ottobre 2015**

Cortina di ferro o “sliding doors” nel settore dei trasporti: il confine tra sussidi e corrispettivi

Il ruolo delle politiche pubbliche e delle scelte di governance

di Pietro Spirito, Presidente dell'Interporto di Bologna e docente incaricato di Economia dei trasporti presso la Facoltà di Economia della Università di Tor Vergata

Introduzione

Grande è la confusione sotto il cielo, nel settore dei trasporti ma non solo, nella demarcazione di confine tra corrispettivi e sussidi pubblici. Questo gioco di specchi fa comodo a molti, per non dire a quasi tutti, ed in particolare a due approcci, che si caratterizzano da un lato per un confronto di natura solo ideologica e dall'altro per la difesa costante di interessi costituiti, che sono annidati per decenni a difesa dei trasferimenti statali o locali che sono stati conquistati attraverso azioni di lobby.

Chi gioca una partita di natura meramente accademica tende a dividersi tra chi ritiene che tutti i trasferimenti siano sussidi e chi invece pensa che tutti siano invece corrispettivi a fronte di prestazioni di servizi. Nel mezzo di questi due estremi, gli interessi costituiti giocano a creare ulteriori cortine fumogene, con l'obiettivo di non alzare il velo della confusione, per rendere trasparenti i flussi e per verificare, concretamente, se i consistenti esborsi di denaro pubblico siano basati su prestazioni di servizio, su incentivi a pioggia o su interventi di politica industriale meritevoli, a tutela di interessi collettivi.

Occorre invece, se si vuole assumere una posizione trasparente capace di comprendere il ruolo che le finanze pubbliche giocano nel settore dei trasporti, definire la cortina di ferro che deve separare i corrispettivi per obblighi di servizio pubblico dai sussidi che finanziano inefficienza, o che mantengono posizioni parassitarie dei settori, e degli operatori, che non sono in grado di stare sul mercato. E' questo lo spirito che ha caratterizzato le normative comunitarie di questi decenni, soprattutto nelle delicate fasi di transizione da forme monopolistiche di mercato a forme concorrenziali.

Il settore dei trasporti, è bene sottolinearlo, è oggi caratterizzato da segmenti che hanno caratteristiche di organizzazione dei mercati di natura differente: in diversi casi, si è giunti ad una liberalizzazione ormai matura (trasporto stradale, trasporto aereo, trasporto ferroviario merci), in altri casi si è ancora in una fase di transizione dal monopolio alla concorrenza (trasporto ferroviario passeggeri), mentre in altri ancora il monopolio è la forma prevalente (trasporto pubblico locale e trasporto ferroviario regionale).

Invece di assumere un approccio che favorisca una chiarezza delle regole del gioco nelle differenti condizioni, innalzando quella che abbiamo definito una cortina di ferro, si preferisce adottare spesso il principio delle porte girevoli, delle “sliding doors”, che tende a mescolare sempre il mazzo delle carte senza rendere trasparente il fine delle politiche pubbliche ed il gioco sulle risorse finanziarie in campo.

Passare da un approccio ideologico ad un approccio pragmatico è indispensabile per smantellare le porte girevoli, e per fissare i principi di quella cortina di ferro che può consentire di misurare poi l'efficacia delle politiche pubbliche, che deve essere funzionale alla efficacia ed all'efficienza dei mercati, incentivando le modalità di trasporto che meritano di essere finanziate, sia perché richiedono corrispettivi per obblighi di servizio pubblico che altrimenti il mercato non sarebbe in grado di erogare, sia per incentivare quelle forme di mobilità sostenibile che hanno impatto positivo sull'ambiente e sulle esternalità negative.

Insomma, non occorre fare di tutta l'erba un fascio. Non siamo in presenza di soli sussidi e non siamo in presenza di soli corrispettivi. Guardiamo il caso delle società partecipate dalle amministrazioni locali nell'area dei servizi pubblici nel loro insieme. “Il totale dei vari trasferimenti alle partecipate ammontava ai circa 16 miliardi e mezzo nel 2012. C'è chi considera, erroneamente, tutto questo importo come spesa parassitaria, recuperabile chiudendo le partecipate. Ovviamente è sbagliato perché molte delle cose comperate dalle partecipate dovrebbero essere comunque acquistate, anche se magari a prezzi più bassi”¹. Il ragionamento sulla rete dei servizi collettivi locali incrocia immediatamente la questione dei suoi assetti proprietari, ed immediatamente si evidenzia che il nodo della *governance* costituisce uno snodo strategico fondamentale sul quale riflettere.

Le imprese pubbliche sono spesso prevalenti nei servizi di pubblica utilità, con la conseguenza che miglioramenti nei livelli di efficienza si riflettono in benefici per la collettività e per altri comparti dell'economia che fanno uso di questi servizi. Per costruire un buon sistema di *governance* appare cruciale per migliorare i livelli di performance, contribuendo quindi ad aumentare l'efficienza e la competitività di un Paese.

Secondo l'OECD, “le imprese a proprietà pubblica (specialmente se non quotate) hanno alcune specificità che rendono la *governance* maggiormente problematica

¹ Carlo Cottarelli, “La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare”, Feltrinelli, 2015, p. 98

rispetto alle imprese private. I principali problemi da risolvere riguardano l'interferenza politica, la scarsa trasparenza, il fatto che queste imprese siano esenti da meccanismi di disciplina tipici delle imprese private, quali la minaccia di acquisizione e di bancarotta, il fatto di avere una catena di controllo troppo allungata con un susseguirsi di agenti (management, CdA, azionisti, ministeri, governo) che rispondono ad un principale (la collettività) troppo distante e non chiaramente identificabile”².

La distorsione che si determina in generale nel settore delle municipalizzate ci accentua ancora di più nel settore del trasporto pubblico locale, che genera perdite economiche particolarmente significative, pur in presenza di corrispettivi per obblighi di servizio.

Scontiamo nel nostro Paese elementi strutturali del sistema del trasporto pubblico locale che ci allontanano dai modelli europei comparabili: “L'Italia si distingue per la carenza di metropolitane e reti integrate di trasporto nelle aree ad alta densità di pendolari, una prevalenza del servizio su gomma in confronto a quello su ferro (65% di passeggeri per km rispetto al 49% degli altri Paesi), una minore incidenza del servizio urbano (39% contro il 46%) rispetto a quello totale in termini di vetture km. Paragonata alla media dei sei maggiori Paesi europei, l'Italia registra una consistente presenza pubblica (68% vs 47%) e un'elevata frammentazione dell'offerta (27% del mercato per le prime cinque aziende vs 64%), con una disponibilità del servizio (intesa come km/abitante) inferiore”³.

Il modello di federalismo che si è attuato nella pratica ha determinato elementi ulteriori di opacità, in una fase nella quale per il finanziamento del trasporto pubblico locale si passava dal fondo nazionale alla gestione regionalizzata delle risorse, senza per questo implicare, come era necessario, maggiore assunzione di responsabilità degli enti committenti rispetto alle aziende erogatrici.

Va sottolineato difatti che le Regioni sono dirette committenti dei servizi di trasporto locale essenzialmente per il trasporto ferroviario e per parte dei trasporti extra-urbani, mentre sono i Comuni ad essere i soggetti committenti per i servizi di trasporto urbano. In quest'ultimo caso, si sono innescate situazioni di confusione amministrativa che hanno disallineato la titolarità delle fonti finanziarie per gli oneri di servizio rispetto alla titolarità delle decisioni sull'assetto contrattuale e dei servizi.

Un ripensamento del disegno istituzionale, ed in particolare dello sgangherato e sghembo federalismo che si è concretamente costruito, alla luce degli eventi recenti, appare del tutto necessario, soprattutto per il necessario programma di controllo rigoroso della spesa pubblica che sarà necessario anche nei prossimi anni nel nostro Paese.

“Un buon punto di partenza per discutere seriamente di decentramento e di federalismo è riconoscere che questi non sono necessariamente né un bene né un male. Le conseguenze del decentramento sono complesse e poco chiare. Vanno

² Anna Mennozzi, Davide Vannoni, “Corporate governance e performance delle utilities: trasformazioni societarie, ingresso di privati e interferenza politica”, in L'Industria, n. 1, 2011, p. 93

³ Francesco Gastaldi, Lucia Quaglino, Carlo Stagnaro, “Il trasporto pubblico locale e la concorrenza. Cambiare paradigma per salvare il servizio. Il caso ligure”, in IBL Special Report, 23 luglio 2012, p. 3

esaminate caso per caso senza pretendere che vi siano a favore del decentramento argomenti che non hanno bisogno di dimostrazione”⁴.

Si tratta quindi di assumere, a dieci anni dalla approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, un atteggiamento pragmatico, che vada a verificare puntualmente gli effetti della struttura istituzionale introdotta, per correggerne gli errori che si sono manifestati in modo evidente, rifuggendo dalle scorciatoie ideologiche che hanno caratterizzato la discussione sul federalismo negli anni passati. Per il trasporto pubblico locale, il federalismo è stato denso di ombre e privo di luci.

“Le Regioni, oltre a stanziare nei propri bilanci importi minori rispetto alle risorse aggiuntive previste, lasciando incertezze in merito alla copertura degli oneri dell’ultimo contratto collettivo nazionale di lavoro, hanno spesso impiegato le somme per finalità diverse dal trasporto, nonostante gli indirizzi espressi dalla Conferenza unificata in ordine al vincolo di destinazione delle somme ... Le risorse che il settore si è visto assegnare attraverso la fiscalizzazione corrono un duplice rischio: da una parte di essere destinate a funzioni regionali diverse dal trasporto e dall’altra di essere sottratte per la copertura dei contratti di servizio che le Regioni hanno stipulato con Trenitalia”⁵.

In questo scenario, caratterizzato dall’avvio di un percorso contrastato di tagli alle finanze locali, la strada più comoda, che è quella che è stata generalmente adottata, è consistita in un mantenimento del corrispettivo unitario per obbligo di servizio, oltretutto in presenza di una politica tariffaria che ha ritardato gli adeguamenti rispetto al ritmo dell’inflazione, scaricando sui bilanci delle aziende erogatrici del servizio l’onere di trovare una impossibile quadratura del cerchio.

“Le compensazioni chilometriche per obbligo di servizio pubblico non hanno tenuto il passo delle dinamiche dei costi chilometrici della produzione e l’andamento dei costi è stato costantemente crescente e sostenuto in particolar modo dalle materie prime (carburanti) e dai servizi (assicurazioni)”⁶.

Le difficoltà di finanza locale si sono quindi scaricate sui bilanci delle aziende pubbliche erogatrici dei servizi di trasporto pubblico locale, che non sono state in grado di contrastare la paradossale, ed insostenibile, situazione che si stava progressivamente aggravando, fidando sulla storica disponibilità del proprietario a ripianare la perdite a piè di lista.

Entra a questo punto il tema della discussione, più volte predicata ma mai finora attuata, sui costi standard, vale a dire sulla definizione delle regole che servono a creare strumenti concreti di incentivazione rivolti alle aziende erogatrici del servizio affinché realizzino quelle efficienze nella organizzazione di produzione che sono indispensabili per non utilizzare i corrispettivi per obbligo di servizio come forma per mascherare le inefficienze gestionali.

“I costi standard consentono di valutare quanto dovrebbe costare la produzione di certi servizi pubblici e di fissare coerentemente i prezzi che gli enti territoriali devono

⁴ Giuseppe Pisauro, “Titolo V: la riforma da correggere”, in www.lavoce.info, 2 ottobre 2010.

⁵ Asstra, “Parva Charta. Priorità e proposte per il trasporto pubblico”, Desanzano del Garda, maggio 2012, p. 10.

⁶ Asstra, “Parva Charta. Priorità e proposte per il trasporto pubblico”, Desanzano del Garda, maggio 2012, p. 8.

pagare alle partecipate per l'acquisto dei servizi forniti. Questo impedirebbe di far passare come "acquisti" quelli che sono attualmente veri e propri sussidi all'inefficienza"⁷, p. 104

Le incertezze della governance

Come scrive la Corte dei Conti nella sua relazione annuale del 2012, "nell'ambito dei servizi pubblici locali, la concentrazione delle società in perdita in settori che rappresentano consolidate aree di crisi (trasporti, rifiuti) merita qualche ulteriore considerazione. In effetti, si tratta di servizi di interesse economico generale di cui va garantita l'universalità e l'accessibilità su base non discriminatoria, e per questo assoggettati ad obblighi di servizio pubblico. La copertura del costo, in tali casi, non è interamente affidata agli introiti, ma in parte rimessa alle compensazioni. Un sistema di equilibrio dovrebbe prevedere compensazioni agli obblighi di servizio che, unitamente ai ricavi, riescano a coprire i costi ed a garantire un ragionevole margine di profitto. Un equilibrio, invero, difficile da raggiungere ove si consideri da un lato la presenza di costi fissi incomprimibili, che in gran parte esulano dalla disponibilità del soggetto erogatore (es. costo del personale), e dall'altra i vincoli di contenimento alla spesa del socio pubblico, che incidono significativamente sulla quantificazione delle compensazioni"⁸.

Nel disegno di un federalismo sghembo e male articolato, piuttosto aggiuntivo di livelli di interferenza politica che non chiarificatore di diverse responsabilità nei livelli istituzionali, non si è realizzata quella sussidiarietà declamata negli intenti di riforma. Una delle ragioni del fallimento di cui stiamo raccogliendo i cocci dipende dalla mancata attuazione di un federalismo fiscale responsabile.

"Una crescente autonomia fiscale implica un miglior allineamento tra responsabilità di spesa e reperimento delle risorse"⁹. Le modalità con le quali è stato attuato il modello italiano di federalismo ha determinato una riarticolazione dei poteri in modo sbilenco, per cui la piattaforma dei meccanismi decisionali consente oggi ancora molte vie di fuga che lasciano indeterminata l'assunzione delle responsabilità, spesso oggetto ancora di rinvio a rimpiattino tra i diversi livelli di Governo, senza una guida salda nel processo riformatore e con molte interferenze nella gestione delle aziende, determinando per questa via un doppio danno.

Alla decrescente capienza di capacità di copertura dei costi da parte dei corrispettivi di parte corrente per il pagamento degli obblighi di servizio pubblico, si aggiunge un drammatico prosciugamento delle risorse per realizzare gli investimenti necessari almeno al mantenimento delle flotte e delle infrastrutture esistenti per il trasporto

⁷ Carlo Cottarelli, "La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare", Feltrinelli, 2015, p. 104

⁸ Corte dei Conti, "Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica", maggio 2012, pp. 182-183.

⁹ Lorenzo Boetti, Massimiliano Piacenza, Gilberto Turati, "Fiscal decentralisation and spending efficiency of local governments", Hermes working paper, n. 2, 2009, p. 4

pubblico locale, in modo tale da non determinare un peggioramento nella qualità del servizio erogato alla clientela. Il quadro è purtroppo desolante.

“Le manovre finanziarie hanno cancellato i fondi per l’acquisto di autobus, mentre il nostro materiale rotabile su gomma (oltre 10 anni di anzianità) e su ferro (oltre 25-30 anni) è tra i più vetusti del Continente. E’ necessario reintrodurre un Fondo strutturale di finanziamento per il materiale rotabile. Al fine di raggiungere l’obiettivo di portare l’età media del parco mezzi su gomma ai livelli europei di 7 anni è necessario provvedere all’acquisto di almeno 3.000 autobus all’anno nei prossimi 10 anni ... Per l’adeguamento dell’età media del materiale rotabile delle ferrovie regionali ... sono necessari per i prossimi 10 anni oltre 500 treni aggiuntivi per oltre 2 miliardi di euro di investimenti ... Stime prudenziali indicano in quasi 20 miliardi il montante finanziario necessario per completare i programmi di infrastrutturazione urbana su rotaia”¹⁰.

Mancanza di finanziamenti per gli investimenti di mantenimento della capacità produttiva, assoluta incertezza sulle risorse di parte corrente, per il finanziamento degli obblighi di servizio pubblico, unita alla volontà politica di mantenere la rete dei servizi dei cittadini, pur in presenza di minori finanziamenti necessari per ripagare le aziende erogatrici del servizio, stanno conducendo ad un grave deterioramento dei conti economici delle aziende del settore del trasporto pubblico locale, che già non godevano, prima di questa crisi, di uno stato particolarmente florido.

Il tema della scarsità delle risorse per il mantenimento della attuale capacità produttiva per i servizi di trasporto pubblico locale, con il rinnovo del parco mezzi e con gli interventi di manutenzione straordinaria delle reti, non esaurisce le questioni connesse al ciclo degli investimenti e del capitale necessario alla dotazione adeguata per offrire un servizio decoroso alla clientela. “Si dovrebbero superare le modalità opache di finanziamento degli investimenti abitualmente seguite nelle prassi tra l’ente locale e la propria impresa di servizi, a favore di una politica più trasparente e del ricorso al mercato dei capitali”¹¹.

In assenza di risorse pubbliche per la realizzazione degli investimenti, e sia pure in presenza di un assetto insostenibile dei conti aziendali, si sta determinando una situazione di investimenti in autofinanziamento delle aziende di trasporto pubblico locale, generando per questa via un robusto incremento del debito, che si rileverà insostenibile, in quanto la struttura dei conti economici ed i flussi di cassa non consentiranno nel tempo di ripagarlo.

“Una delle aree grigie è rappresentata dal debito, per il contenimento del quale l’ordinamento pone agli enti locali vincoli assolutamente stringenti ... La mancata previsione di vincoli posti al debito delle partecipate può favorire forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti che di fatto possono costituire violazione di norme imperative”¹².

¹⁰ Asstra, “Parva Charta. Priorità e proposte per il trasporto pubblico”, Desanzano del Garda, maggio 2012, p. 11.

¹¹ C. De Vincenti, V. Termini, A. Vigneri, “La retrovia in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali”, dattiloscritto, 2005, p. 15.

¹² Corte dei Conti, “Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica”, maggio 2012, p. 177.

E' nello stesso disegno del processo di trasformazione istituzionale del settore che la tematica del finanziamento degli investimenti è stata lasciata nell'ombra, stretta tra l'ambiguità di proseguire nel finanziamento pubblico a fondo perduto, per il quale però si sono ristretti di molto i margini per effetto della fase recessiva della finanza statale e territoriale, e l'idea, poi non effettivamente percorsa, di incorporare nella tariffa o nel corrispettivo per onere di servizio pubblico la capienza finanziaria per sorreggere i piani di investimento delle aziende.

“I processi di liberalizzazione hanno mostrato criticità in riferimento sia alla coerenza interna del disegno regolamentare, sia alla loro effettiva implementazione. Sotto il primo profilo, uno dei principali problemi è stato costituito dal principio di finanziare i costi infrastrutturali a mezzo dei ricavi, che è stato in molti casi non rispettato o addirittura aggirato anche a causa dell'opposizione della cittadinanza all'innalzamento delle tariffe: ciò ha comportato una riduzione degli investimenti effettuati rispetto a quelli necessari a garantire la qualità dei servizi”¹³.

Il processo di de-pubblicizzazione e di societizzazione delle aziende del trasporto pubblico locale, condotto sotto il profilo delle scelte istituzionali, dell'assetto di governance e delle relazioni tra gli stakeholders, ha ridotto, entro i recinti del codice civile, i gradi di autonomia del proprietario pubblico, che però non ha sinora tratto conclusioni coerenti rispetto alle modifiche normative introdotte, in un settore che è rimasto a metà strada tra il vecchio monopolio pubblico, dipendente del tutto dalle leve decisionali della politica, e la strada verso la liberalizzazione, più volte proclamata retoricamente, ma mai sinora perseguita coerentemente.

“L'esperienza degli ultimi anni ha testimoniato la prevalenza tra gli operatori del mercato di una aspettativa che vorrebbe le società partecipate da amministrazioni pubbliche, e soprattutto quelle da queste controllate, sempre e comunque solventi ... Si tratta di una inusuale aspettativa di una sorta di “solvibilità a fondo perduto”. Ma le amministrazioni partecipanti, in quanto soci di una società di capitali, non sono obbligate, né obbligabili, ad effettuare versamenti ulteriori rispetto alla quota originariamente sottoscritta”¹⁴. In assenza di un profilo sostenibile dal punto di vista economico e patrimoniale, le aziende pubbliche di trasporto locale richiedono da parte del proprietario pubblico continue iniezioni di ricapitalizzazione.

Se questo strumento di ultima istanza, necessario per mantenere in rotta di galleggiamento aziende in squilibrio strutturale di conti¹⁵, era reso possibile dai margini di libertà ancora presenti nelle finanze locali, l'applicazione del patto di stabilità agli enti locali e gli stringenti vincoli di bilancio pubblico rendono estremamente difficile la prosecuzione di questo modello dilatorio di gestione

¹³ Francesco Bripi, Amanda Carmignani, Raffaella Giordano, “La qualità dei servizi pubblici in Italia”, in Banca d'Italia, *Questione di economia e finanza*, n. 84, 2011, p. 25.

¹⁴ F. Capalbo, “Genesi, emersione e gestione della insolvenza nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili contabili e finanziari”, in F. Fimmanò, “Le società pubbliche: ordinamento, crisi, insolvenza, Giuffrè, 2011, pp. 1-2.

¹⁵ Per una analisi sullo stato economico finanziario delle principali aziende di trasporto pubblico italiano, cfr. Direzione Centrale Strategia, “Benchmark del trasporto pubblico locale in Italia: i casi di Roma, Milano, Torino, Napoli, Bologna”, Atac SpA, 2012

strategica dell'impresa, che è consistita nel mantenere bassi i corrispettivi per obblighi di servizio, per evitare di appesantire il bilancio corrente degli enti locali, per intervenire poi con ricapitalizzazioni a ripianare le perdite di bilancio, utilizzando fondi di conto capitale che prima erano meno oggetto di attenta osservazione, dalla finanza statale e da quella comunitaria.

Si delinea quindi, per queste ragioni, pericolosamente all'orizzonte lo scenario dell'insolvenza, e della stessa continuità aziendale, in un settore che comunque eroga un servizio essenziale alle comunità, soprattutto nelle grandi aree metropolitane congestionate da un forte traffico privato, e con cittadini che, colti dalla crisi economica, richiedono maggiori servizi di trasporto pubblico. Non è un rischio solo astratto, o teorico. "L'insolvenza è già presente nel codice genetico della società sin dal momento della sua costituzione, o comunque dal momento della definizione del contratto che ne costituisce la sostanza economica"¹⁶.

Rispetto ad una fotografia statica ed immutabile di un trasporto pubblico italiano formato da un pulviscolo di aziende di dimensione minore, con pochi player nazionali, ma comunque impermeabile ai processi di internazionalizzazione e di aggregazione imprenditoriale, occorre prendere atto che tale descrizione non corrisponde alla realtà che si sta determinando nel corso degli ultimi anni.

"La descrizione convenzionale del trasporto pubblico locale, per come emerge da Conto Nazionale dei trasporti, evidenzia una struttura molto frammentata basata su piccole aziende: circa 800 imprese a proprietà pubblica e circa 300 private" ... Emergono tuttavia segnali dal mercato che sembrano delineare un'altra storia, con una sensibilmente crescente concentrazione del mercato ... La fotografia cambia drammaticamente quando prendiamo in considerazione i gruppi di impresa"¹⁷.

Stanno emergendo attori industriali organizzati nella forma di Gruppo societario, con implicazioni quindi anche dal punto di vista della governance più complessi ed articolati rispetto alla identità mono-aziendale e strettamente mono-territoriale alla quale eravamo abituati per lungo sviluppo della storia, che trae la sue origini dalle aziende municipalizzate.

"Un gruppo di impresa è un'associazione di aziende legate assieme da connessioni legali o finanziarie; esso può avere più di un centro decisionale, in particolare per le politiche di produzione, per le vendite e i profitti. Mentre alcuni aspetti della scelte finanziarie e fiscali possono essere centralizzate, esso costituisce una entità economica che è incaricata di assumere scelte, in particolare per le unità organizzative che fanno parte del gruppo"¹⁸.

Anche la geografia degli attori, e la loro dislocazione sulle diverse piattaforme territoriali del Paese, sta cambiando rispetto al quadro fortemente statico al quale eravamo abituati. "Il mercato italiano del trasporto pubblico locale è molto

¹⁶ F. Capalbo, "Genesi, emersione e gestione della insolvenza nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili contabili e finanziari", in F. Fimmanò, "Le società pubbliche: ordinamento, crisi, insolvenza, Giuffrè, 2011, p. 5.

¹⁷ Elisabetta Ottoz, "The relevance of groups in local public transport: the case of Italy", Hermes working paper, n. 8, 2010, pp. 4-5.

¹⁸ Elisabetta Ottoz, "The relevance of groups in local public transport: the case of Italy", Hermes working paper, n. 8, 2010, p. 7.

interconnesso: i confini delle Regioni non sono rispettati, e la suddivisione tra Nord e Sud non sembra esistere da questo punto di vista ... le grandi aziende del trasporto pubblico locale stringono alleanze e le piccole aziende fanno accordi con altri operatori delle zone limitrofe”¹⁹.

Sulla base di uno studio condotto con dati aggiornati al 2007 facendo ricorso ai dati del database AIDA, esistono nel trasporto pubblico locale in Italia “119 gruppi (39 consolidati e 85 ricostruiti sulla base delle relazioni di controllo e di proprietà): 70 pubblici, con 88.690 dipendenti, 48 privati con 13.236 dipendenti ed 1 misto con 340 dipendenti”²⁰.

Si confrontano modelli di Gruppi societari che si concentrano in modo verticale sul settore del trasporto pubblico locale, rispetto ad altri Gruppi, per la verità minoritari, che seguono una strategia di tipo multi-utility, integrando il trasporto locale in una gamma diversificata di altri servizi pubblici.

“In ragione delle strategie di diversificazione, i gruppi possono includere aziende che non erano servizi di trasporto pubblico locale, e ciò spiega perché i dati del numero degli addetti calcolati nella ricostruzione dei gruppi eccede il numero degli addetti del trasporto pubblico locale. Il problema riguarda principalmente i gruppi di aziende con proprietà pubblica, mentre le imprese private diversificano principalmente in attività correlate al core business”²¹.

Dalle esperienze principali che si sono affermate in Europa, viene comunque un insegnamento del quale sarebbe opportuno tenere conto, dal punto di vista delle strategie di integrazione e di aggregazione tra imprese e settori che saranno perseguite in Italia nei prossimi anni. “Il fatto che tutti i principali players del mercato europeo del trasporto pubblico locale siano multimodali, offrendo servizi bus e metropolitani, lascia poco dubbio circa la presenza di economie intermodali ed il vantaggio di una gamma completa ed integrata di offerta”²².

L’instabilità del quadro normativo

Nel corso degli ultimi ventidue anni, ed in particolare dell’ultimo quindicennio, abbiamo assistito ad una girandola vorticoso di provvedimenti normativi sui servizi pubblici e sul trasporto pubblico locale, secondo un indirizzo oscillante e contraddittorio, in un “continuo balletto tra spinte liberalizzatrici e tentativi di rimunicipalizzazione”²³.

¹⁹ Elisabetta Ottoz, “The relevance of groups in local public transport: the case of Italy”, Hermes working paper, n. 8, 2010, p. 12.

²⁰ Elisabetta Ottoz, “The relevance of groups in local public transport: the case of Italy”, Hermes working paper, n. 8, 2010, p. 14.

²¹ Elisabetta Ottoz, “The relevance of groups in local public transport: the case of Italy”, Hermes working paper, n. 8, 2010, p. 14.

²² Elisabetta Ottoz, “The relevance of groups in local public transport: the case of Italy”, Hermes working paper, n. 8, 2010, p. 19.

²³ Asstra, “Parva Charta. Priorità e proposte per il trasporto pubblico”, Desanzano del Garda, maggio 2012, p. 4. Per una analisi sulla contrastata evoluzione del quadro normativo cfr. anche Direzione Centrale Strategia, “Benchmark del

Il percorso intrapreso dal legislatore italiano si inserisce in un contesto regolatorio di dimensione sovranazionale: “Il cambiamento dei servizi pubblici a rete sta avvenendo con il passaggio da una *National non market regulation* ad una *European regulation for the market*”²⁴.

Si tratta di un doppio passo di trasformazione, che da un lato supera il monopolio nella erogazione del servizio e dall’altro inserisce questo cambiamento in un indirizzo comunitario che tende a raggiungere uno scenario di concorrenza regolamentata. “Il processo di integrazione comunitaria ha reso necessario avviare un processo di *market building* fondato sul principio della liberalizzazione e dell’apertura degli accessi alle infrastrutture nazionali a ogni soggetto europeo”²⁵.

Il punto di equilibrio sinora trovato da una legislazione comunitarie che è più figlia di spinte e contropunte dei diversi Stati nazionali, che non matrice autonoma di indirizzi normativi, è stato quello di indicare una strada di chiara articolazione dei rapporti tra committente degli obblighi di servizio ed imprese erogatrici, senza tuttavia, almeno sinora, imporre un percorso cogente di liberalizzazione del mercato, né tanto meno di privatizzazione dell’assetto proprietario.

“Contrariamente a quello che spesso i cittadini credono la legislazione europea non comporta nessun obbligo di privatizzazione, in nessun settore. Essa chiede però l’apertura dei mercati, il rispetto delle condizioni di parità nella competizione e perciò il progressivo abbandono degli aiuti di Stato alle imprese”²⁶.

Nella normativa comunitaria che regola i servizi di interesse economico generale “le compensazioni per obblighi di servizio pubblico debbono essere determinate in base ad un operatore mediamente efficiente, a meno che la scelta dell’impresa affidataria non avvenga sulla base di una procedura competitiva”²⁷.

Nei paragrafi seguenti cercheremo di sistematizzare gli effetti di un modello istituzionale incompiuto, come quello italiano, che ha scardinato il vecchio meccanismo di *governance* basato sul diritto pubblico senza introdurre un nuovo meccanismo di *governance* basato su schemi davvero privatistici²⁸.

trasporto pubblico locale in Italia: i casi di Roma, Milano, Torino, Napoli, Bologna”, Quaderni di analisi strategica, Atac, 2012.

²⁴ G. Mangia, “Le public utilities: tra mercato e gerarchia”, in a cura di R. Mercurio e M. Martinez, “Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities”, F. Angeli, 2009, p. 33.

²⁵ M. Martinez, “Il management delle aziende di public utilities tra cambiamento istituzionale e compliance, in a cura di R. Mercurio e M. Martinez, “Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities”, F. Angeli, 2009, p. 161.

²⁶ Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato: la de pubblicizzazione dei servizi di pubblica utilità in Italia”, XXIII Congresso della Società italiana di scienza politica, 2009, dattiloscritto, p. 8.

²⁷ A cura di L. Cavallo, “Analisi normativa e assetti di mercato: configurazione dei soggetti di governo e dei soggetti di regolazione”, in Astrid, “Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine”, dattiloscritto, ottobre 2011, p. 132.

²⁸ Questa esperienza di regolazione a cavallo tra il diritto pubblico ed il diritto privato costituisce una delle malattie più gravi del nostro ordinamento recente, ed è stato attuato in molti settori di attività economica sotto il controllo pubblico, in particolare nella sanità, con effetti devastanti sotto il profilo del mancato controllo della spesa, ed anche della qualità erogata delle prestazioni ai cittadini. Probabilmente, il superamento di questa grave anomalia, decidendo con coerenza i modelli organizzativi ed istituzionali che si vogliono applicare, per poi introdurre coerenti sistemi di regole e di controlli, costituisce una delle fondamentali riforme che devono essere attuate nel nostro Paese.

“Il cardine della disciplina dei servizi pubblici locali negli indirizzi della Commissione Europea sta proprio nella introduzione di una struttura organizzativa e di un sistema di *governance* dell’impresa – pubblica o privata – che garantiscano la separazione tra l’indirizzo politico dell’ente locale e la gestione dell’impresa, ovvero la prevalenza di una direzione tecnica, una chiara attribuzione delle responsabilità nella conduzione dell’impresa e un sistema di controlli esterni efficace”²⁹.

Con piglio garibaldino, la normativa italiana ha inizialmente marciato coerentemente con gli indirizzi comunitari, da un certo momento in poi anche percorrendo strade più avanzate per imporre il modello di affidamento dei servizi attraverso le gare, salvo poi ad impantanarsi in un dedalo di contraddizioni che ha avuto come unico esito quello di salvaguardare l’assetto esistente, ancora orientato ad un modello monopolistico di gestione dei servizi locali, ed anche del trasporto pubblico locale. Quello che è rimasto irreversibile è il processo di trasformazione delle aziende pubbliche in società per azioni, superando le colonne d’Ercole della vecchia veste delle municipalizzate³⁰.

“Se si escludono le privatizzazioni più o meno riuscite compiute dal governo italiano negli anni ’90 il modello di riferimento per il primo decennio del nuovo secolo è stato senz’altro la de-pubblicizzazione. Con questo termine intendo dire che molte aziende a livello nazionale, e soprattutto in ambito locale, sono state create attribuendo natura giuridica privata a enti o a parti di enti pubblici ma senza trasferire la proprietà a soggetti privati”³¹.

Si è trattato però di una *de-pubblicizzazione senza regolamentazione*, sospesa a mezz’aria tra accelerazioni teoriche verso liberalizzazioni spinte e concreto mantenimento degli assetti monopolistici delle aziende pubbliche.

L’esito è stata la formazione di una *melassa confusa e contraddittoria di regole e comportamenti*, talmente poco chiari che era a quel punto assolutamente possibile, come poi in buona parte si è verificato, che prevalessero comportamenti opportunistici, tesi a sfruttare i margini di libertà determinati dalla applicazione delle regole privatistiche più per tutelare interessi corporativi (di manager, dipendenti, fornitori), che non per orientare verso comportamenti di miglioramento nella efficienza e nella qualità del servizio, per ridurre il costo del servizio nei confronti della collettività.

“La depubblicizzazione trasforma la gestione in gestione commerciale, ma questo non significa necessariamente gestione efficiente. Le aziende non sono incalzate sul versante dell’efficienza non perché i proprietari pubblici non la desiderino ma perché di solito non affrontano nessuna competizione nel mercato ma gestiscono i servizi in esclusiva o in monopolio ... L’azienda depubblicizzata può aprire le porte ai privati ma lo farà solo sulla base di una strategia che è prima politica e poi industriale ... Ma

²⁹ C. De Vincenti, V. Termini, A. Vigneri, “La retrovia in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali”, dattiloscritto, 2005, 12.

³⁰ L’ultima azienda del trasporto pubblico a trasformarsi in società per azioni è stata quella catanese, nel luglio del 2011.

³¹ Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato: la de pubblicizzazione dei servizi di pubblica utilità in Italia”, XXIII Congresso della Società italiana di scienza politica, 2009, dattiloscritto, p. 17.

i privati sono chiamati ad occuparsi di servizi pubblici in Italia attraverso il vastissimo fenomeno delle esternalizzazioni ... Tutte le aziende de pubblicizzate che sono gestite come società di capitali hanno portato fuori dall'azienda molti processi produttivi ... Quasi sempre la grande rete delle esternalizzazioni non è affidata ai rapporti di mercato ma ad una fitta tessitura di relazioni politiche, di scambi di interesse e di favori, che costituisce la de materializzazione dei rapporti di potere sul territorio ... Le esternalizzazioni ripropongono in termini ancora più evidenti le difficoltà di controllo. Molte volte l'ente pubblico è legato contrattualmente al fornitore di un servizio che è legato contrattualmente al fornitore di una subfornitura. Così la qualità dei servizi dipende da una catena di obblighi contrattuali che rende il cittadino-utente ancora più lontano da qualsiasi meccanismo di vero controllo”³².

E' sulla base di questi meccanismi che si insinua l'opacità ed l'interferenza della politica nella gestione, più per utilizzare le aziende erogatrici di servizi pubblici locali come vettori di consenso politico che non per assicurare prestazioni ai cittadini che siano coerenti con il valore delle risorse pubbliche allocate e con le necessità delle comunità locali.

“Il fatto che molti fornitori di questi servizi non appartengano più al diritto pubblico, cioè non rispondano più al principio di autorità, ma si spostino più o meno apertamente sul versante del contratto, la cui esecuzione è difficile da controllare e esterna al mandato di rappresentanza, modifica il livello di democrazia di riferimento. Ma questi servizi non si spostano nel mercato, dove lo stato si fa regolatore, il gioco è tra contendenti alla pari e la partita è giocata su qualità e prezzo. Si spostano nell'area della negoziazione e dei rapporti di forza, dove la partita è politica ... Siamo piuttosto nella reciprocità che traspare dalle forme di potere basate sul patronage”³³.

Più che di accesso al sistema privatistico, occorrerebbe parlare di fuga dal profilo pubblicistico, certamente pieno di tanti difetti, ma in qualche modo attento a tutelare profili di interesse collettivo che non sono estranei dal perimetro delle operazioni quando si erogano servizi pubblici essenziali.

“Si riscontra spesso più una fuga dal diritto pubblico, o un ambiguo processo di depubblicizzazione, che non un vero e proprio processo di privatizzazione, né tanto meno di liberalizzazione: gli enti locali e lo Stato continuano ad operare in maniera diretta nell'economia, pur con un passaggio dall'impiego di imprese-organo, o di imprese ente pubblico, verso la partecipazione in società di diritto privato”³⁴.

Si è così rimasti sospesi in aria, perdendo gran parte della identità pubblicistica, ma non acquistando l'identità privatistica: in queste terre di mezzo, come è noto, è più facile che si annidino l'arbitrio, il conflitto di interessi, le ambiguità che conducono ad un deterioramento della certezza del diritto.

³² Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato: la de pubblicizzazione dei servizi di pubblica utilità in Italia”, XXIII Congresso della Società italiana di scienza politica, 2009, dattiloscritto, p. 18.

³³ Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato: la de pubblicizzazione dei servizi di pubblica utilità in Italia”, XXIII Congresso della Società italiana di scienza politica, 2009, dattiloscritto, p. 20.

³⁴ Giulio Citroni, “Governo SpA. Pubblico e privato nelle società partecipate degli enti locali”, in Rivista italiana di scienza politica, n. 1, 2009, p. 89.

“Il mondo visto dal mezzo del guado è molto diverso dai due mondi di qua e di là dal fiume: non è Stato, perché fatto di società di capitali e di soci, non è mercato, perché fatto di sindaci e di capitali pubblici”³⁵, p. 108

Nel corso degli anni successivi al mutamento di veste istituzionale nella forma giuridica delle imprese che operano nei servizi di pubblica utilità è insomma mutato il vestito istituzionale, non la sostanza dei comportamenti. Con la privatizzazione della forma societaria è accaduto poi che gli incentivi ai manager siano rimasti gli stessi dell’assetto precedente. Nel processo di selezione si è adottata la strada prevalente dell’affiliazione, e meno quella delle competenze professionali.

“Un quadro istituzionale inefficiente scoraggia l’operare dei meccanismi concorrenziali, aumentando l’incertezza, creando barriere all’entrata, alla crescita ed all’uscita dal mercato, favorendo alcuni operatori a danno di altri in modo non trasparente, creando spazi per la corruzione”³⁶.

Ancor prima quindi di porsi la questione di accelerare profili di concorrenza, in un mercato in cui la consapevolezza degli attori è molto lontana da questo profilo, occorre porsi la questione, sinora elusa, di costruire gli strumenti di una “buona” regolazione, nell’insieme di una tastiera complessa oggi quasi del tutto assente.

“Quando le condizioni per un corretto funzionamento dei mercati vengono meno, in particolare in presenza di asimmetrie informative (come nella fornitura di alcuni servizi professionali) e di monopoli naturali (come nei servizi a rete), è necessario regolamentare il comportamento degli agenti ... In alcuni contesti la concorrenza “per” il mercato è la soluzione più efficiente, con i potenziali produttori che competono per il diritto di esclusiva sulla gestione del servizio ... In altri può essere più efficiente il monopolio regolato; in altri ancora solo la proprietà pubblica consente di tenere adeguatamente conto di tutte le esternalità. Anche ove la concorrenza “per” il mercato sia la soluzione più desiderabile, è indispensabile un’efficace regolamentazione affinché siano assicurati meccanismi di gara che producano incentivi corretti, contratti efficienti con i produttori e monitoraggio ex post sui loro comportamenti”³⁷.

Occorre partire proprio dalla consapevolezza che non esistono modelli in assoluto migliori rispetto ad altri, evitando quindi di percorrere strade ideologiche nella convinzione, tutta da dimostrare, che la concorrenza per il mercato possa determinare, di per sé, migliori risultati rispetto ad una regolamentazione incentivante ben fatta. O viceversa.

Sono due i principali argomenti a sostegno di liberi mercati:

³⁵ Giulio Citroni, “Governo SpA. Pubblico e privato nelle società partecipate degli enti locali”, in Rivista italiana di scienza politica, n. 1, 2009, p. 108.

³⁶ Magda Bianco, Silvia Giacomelli, Giacomo Rodano, “Concorrenza e regolamentazione in Italia”, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, n. 123, p. 5.

³⁷ Magda Bianco, Silvia Giacomelli, Giacomo Rodano, “Concorrenza e regolamentazione in Italia”, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, n. 123, p. 7.

- la competizione determina una migliore efficienza allocativa rispetto alla regolazione;
- quando l'informazione è asimmetrica, la competizione è più adatta a mettere a confronto le scelte dei manager con quelle dei loro colleghi.

Questo elemento è un dato di fondo dal quale partire. Effettivamente la qualità delle informazioni economiche presenti nel settore del trasporto pubblico locale è particolarmente scadente, ed in assenza di un tessuto di informazioni omogenee, sistematiche, corrispondenti all'effettivo stato delle cose, la regolazione rischia effettivamente di andare a tentoni e di colpire i bersagli sbagliati.

Le regole per l'introduzione della competizione per il mercato

D'altro canto, per dirla con un *understatement*, non solo nei servizi pubblici locali, ma anche in altri settori della vita economica, "la recente stagione globale di deregolamentazione ha determinato modesti miglioramenti di benessere"³⁸.

Va assunto quindi, come orientamento primario, che principi di concorrenza sono assolutamente indispensabili per riconfigurare un settore, come quello del trasporto pubblico locale, che si è adattato ed adagiato ad una struttura monopolistica del mercato, capace solo di generare alti costi per la collettività, rendimenti negativi per la gestione, e bassa qualità dei servizi ai clienti. Si tratta di capire come entrare in questo territorio sinora sostanzialmente inesplorato nel nostro Paese.

"L'introduzione della concorrenza in un settore ove fino a quel momento aveva dominato un unico gestore (spesso di natura pubblica) può avvenire in due modi: il primo è quello di regolamentare i comportamenti delle imprese - "*conduct regulation*" - permettendo la presenza di una o più impresa sia nella fase a monte che a valle, il secondo è quello di intervenire sulla struttura del settore, separando di fatto le fasi a monte e a valle e permettendo alle imprese di essere presenti nell'una o nell'altra fase, "*structure regulation*"³⁹.

Elementi di concorrenza possono essere stimolati secondo meccanismi e metodi differenti, non solo mediante il ricorso alle gare per l'affidamento dei servizi. Giungere alla concorrenza mediante gare sarebbe opportuno allenando il mercato a tali comportamenti, mediante una efficace applicazione della regolamentazione incentivante, che spinge le aziende pubbliche erogatrici del servizio a comportamenti maggiormente rispettosi dei vincoli economici e della efficienza.

Insomma, ***regolazione incentivante e concorrenza per il mercato mediante le gare sono due schemi di gioco egualmente legittimi ed efficaci, se perseguiti con coerenza di impostazione e con rigorosità di strumenti.*** Il primo può essere preparatorio e propedeutico all'altro. Perdersi nella battaglia ideologica sulla efficacia dell'uno rispetto all'altro significa dedicare tempo ad una discussione francamente

³⁸ C. Guerriero, "When is regulation more efficient than competition?", in www.voxeu.com, 21 novembre 2010, p. 1.

³⁹ Giuseppe De Feo, Alfredo Del Monte, "Regolamentazione strutturale delle imprese a rete", dattiloscritto, maggio 2012, p. 3.

più accademica che attenta alle implicazioni concrete sulle ricadute per le amministrazioni pubbliche e per i cittadini.

“Bajari, McMillan e Tadelis sfidano l’idea dominante che la competizione è preferibile, dimostrando che la regolamentazione negoziata può performare meglio rispetto alle aste competitive se l’oggetto del contratto è complesso ... Se l’autorità locale può scegliere il miglior candidato tra le imprese forzandolo ad essere estremamente efficiente, accettando prezzi bassi per il consumatore finale e/o bassi livelli di sussidi, le imprese scelte secondo la procedura negoziata possono non essere meno efficienti di quelle selezionate secondo un confronto competitivo”⁴⁰.

Le opinioni dominanti in letteratura preferiscono l’altro schema di gioco, quello della concorrenza per il mercato mediante gare. “Nei paesi europei analizzati processi competitivi sono stati adatti a selezionare imprese più efficienti rispetto alle procedure negoziate ... Inoltre, imprese di proprietà pubblica sono meno produttive rispetto a quelle private”⁴¹.

E’ però certamente vero che nei passati decenni non sono state applicate nel settore del trasporto pubblico locale procedure di regolazione incentivante tali da costringere anche le aziende di proprietà pubblica non soggette a confronto competitivo verso comportamenti maggiormente rispettosi della efficienza e della produttività.

I principi di regolazione incentivante possono poi essere traslati al modello di concorrenza per il mercato mediante gara, perché si concentrano su quei meccanismi oggi opachi che servono poi per organizzare meglio i capitolati di gara e per innescare processi di controllo efficaci verso il fornitore di servizi assegnatario del contratto.

Uno strumento cruciale in tale direzione è la definizione e la applicazione di una stringente contabilità regolatoria. Il settore del trasporto pubblico locale è molto opaco (non a caso): sia perché le imprese tendono a nascondere la polvere sotto il tappeto, sia perché altrettanto fanno gli enti locali. E quando convergono in direzione sbagliata gli interessi dei controllori e dei controllati, difficilmente esistono le premesse per giungere a risultati positivi.

Introdurre criteri obbligatori di contabilità regolatoria può essere strumento indispensabile per costruire effettive analisi di *best practise*, sia per poter poi effettivamente premiare l’azione degli enti locali più virtuosi.

Sarebbe di conseguenza opportuna una separazione chiara tra introiti da mercato e da corrispettivi per obblighi di servizio per le diverse modalità di trasporto pubblico, soprattutto per le imprese di maggiore dimensione che gestiscono servizi plurimodali. Leggere i fenomeni separatamente per bus a gasolio, bus elettrici, tram, filobus, metro è questione di estrema rilevanza, anche per le scelte programmatiche conseguenti, in una stagione nella quale occorrerà operare, per la ristrettezza delle risorse pubbliche destinabili ad obbligo di servizio, tagli di linee e di servizi. Altrettanto opportuna sarebbe anche una separazione chiara tra costi di esercizio,

⁴⁰ Andrea Boitani, Marcella Nicolini, Carlo Scarpa, “Do competition and ownership matter ? Evidence from local public transport in Europe”, Fondazione ENI Enrico Mattei, nota di lavoro, n. 10, 2010, p. 4.

⁴¹ Andrea Boitani, Marcella Nicolini, Carlo Scarpa, “Do competition and ownership matter ? Evidence from local public transport in Europe”, Fondazione ENI Enrico Mattei, nota di lavoro, n. 10, 2010, p. 30.

costi di manutenzione e costi di investimento, dal punto di vista delle fonti di approvvigionamento: contributi dai soci, autofinanziamento, indebitamento bancario. Quindi, sotto il profilo della opportunità istituzionale, per avviare un percorso di revisione dell'assetto conservatore esistente nel trasporto locale e spingere nella direzione di principi di efficienza, occorre partire comunque applicando immediatamente meccanismi di regolazione incentivante.

Poi, su questa piattaforma di regole e di principi rigorosi, è possibile applicare anche la forma di assegnazione del servizio secondo meccanismi di concorrenza per il mercato. Ma a quel punto, la scelta del meccanismo di assegnazione del servizio perde il suo valore di disputa ideologica, e diventa solo un elemento di valutazione di opportunità da parte dell'ente locale.

Invece di effettuare goffi tentativi di scavalcare con soluzioni più avanzate di liberalizzazione l'orientamento normativo comunitario, il legislatore nazionale farebbe bene a cominciare a lavorare per il passaggio successivo già insito nel Regolamento comunitario stesso: "Il paragrafo 2 dell'articolo 8 dello stesso regolamento dispone che l'aggiudicazione dei contratti di servizio di trasporto pubblico si conforma alle modalità dell'articolo 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019, e sino a tale data gli Stati membri adottano delle misure per conformarsi gradualmente alle modalità ivi previste. Ciò ha lasciato ampia discrezionalità agli Stati membri non solo sul "se" consentire le modalità di aggiudicazione dei contratti diverse dalla gara, ma anche sul come arrivare alla disciplina uniforme prevista dall'articolo 5"⁴².

Conoscendo i tempi di produzione e, soprattutto, consolidamento normativa propri del nostro ordinamento, sarebbe quindi opportuno disegnare sin da ora una traiettoria chiara e salda, per giungere al dicembre del 2019 con un assetto istituzionale che consenta effettivamente di svolgere gare competitive per l'aggiudicazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Sarebbe opportuno, in tal senso, avviare una discussione in sede comunitaria su tale sentiero di graduale riforma, mediante una modifica del regolamento UE 1370 del 2007, in modo tale da disegnare una traiettoria di graduale uniformità, a livello europeo, del meccanismo delle gare come criterio per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Invece, la gran confusione che si sta operando nel corso di questi anni rischia di fare perdere tempo prezioso, al punto tale che non è da escludere poi che continui questo confuso dibattito nazionale, che retoricamente talora si spinge verso l'obbligatorietà delle gare, senza poi riuscire a giungere sino in fondo all'attuazione, mentre nel frattempo non si mettono in campo nemmeno gli strumenti di una regolazione incentivante che sarebbe comunque in grado di generare miglioramenti rispetto all'attuale assetto del mercato.

Insomma, nell'attuale disegno degli assetti decisionali, sono molti gli elementi che generano confusione, e che inducono comportamenti distorti nella azione degli

⁴² A. Cabianca, "Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di paradigma?", in *Istituzioni del federalismo*, n. 5-6, 2010, p. 608

enti istituzionali e delle aziende coinvolte nel processo. Gli economisti descrivono questa dinamica come il conflitto tra principale ed agente. Semplificando molto il ragionamento, le istituzioni sono il principale che determina, con le sue decisioni, i comportamenti dell'agente, il quale a sua volta induce azioni da parte del principale stesso.

Se non vengono introdotti nei meccanismi di funzionamento quei correttivi incentivi che servono a preservare funzioni obiettivo differenti da parte del principale e dell'agente, si inducono comportamenti opportunistici che tutelano non più l'interesse generale, ma specifici e particolaristici interessi. E' quello che sempre più si è determinato, per effetto di una coincidenza, talora anche personale, tra le istituzioni e le imprese erogatrici di servizio.

Va detto che una dinamica ordinata di funzionamento, ed un sistema di incentivi correttamente orientato, è reso più difficile dalla pluralità di ruoli che le istituzioni locali sono chiamate a svolgere nei confronti delle imprese erogatrici di servizio. Spesso gli enti territoriali si trovano a dover essere simultaneamente azionisti dell'azienda di trasporto locale, committenti dei servizi e regolatori del mercato, oltre che controllori della qualità della prestazione erogata.

Anche intuitivamente diventa difficile poter operare con univocità di obiettivi quando si è chiamati a svolgere troppi ruoli in commedia, ruoli che oltretutto rappresentano funzioni oggettivamente confliggenti:

- in quanto *azionista*, l'ente locale è interessato, o dovrebbe esserlo, alla efficienza gestionale ed al mantenimento di conti in ordine, per evitare di dover ricapitalizzare;
- in quanto *committente*, è interessato, o dovrebbe esserlo, a pagare i servizi al minor costo possibile, massimizzando la quantità dei servizi stessi offerti al cittadino;
- in quanto *regolatore e controllore della qualità* è interessato, o dovrebbe esserlo, ad assicurare la migliore qualità erogata al pubblico, garantendo la correttezza dei comportamenti dell'azienda erogatrice del servizio.

Tenere uniti, spesso nella stessa amministrazione, o addirittura nella stessa branca dell'amministrazione, questi compiti confliggenti è uno degli errori che conduce alla confusione regolatoria che è sotto gli occhi di tutti nel settore del trasporto pubblico locale.

Nel caso del trasporto pubblico locale, separare le funzioni dell'azionista da quelle del committente è il primo passaggio indispensabile. Nel quadro attuale, quando il Comune è proprietario della azienda di trasporto, entrambe le funzioni sono svolte nella grande maggioranza dei casi dall'Assessorato alla mobilità ed ai trasporti, che si trova quindi nella improponibile condizione di dover fare una impossibile sintesi tra gli interessi dell'azionista e quelli del committente.

Oltretutto, lo stesso Assessorato alla mobilità si trova anche ad essere vestale, come proponente e non come decisore⁴³, delle tariffe del trasporto pubblico locale, determinando per questa via un ulteriore conflitto tra ruolo di committente, interessato a massimizzare la quota di mercato della modalità, più facilmente perseguibile minimizzando i prezzi al pubblico, e ruolo di azionista, interessato maggiormente agli equilibri di bilancio aziendale, e quindi sensibile all'adeguamento dei prezzi a valori di mercato.

Più corretto sarebbe assegnare la funzioni di azionista all'Assessorato al Bilancio, lasciando all'Assessorato ai Trasporti il ruolo di committente dei servizi. Si innesca per questa via una sana dialettica tra vincoli di bilancio comunale, interessi alla massimizzazione della efficienza gestione dell'impresa, ed interessi alla massimizzazione del volume dei servizi.

La figura del Sindaco, oltretutto eletto direttamente dai cittadini, può costituire il momento di ricomposizione delle dialettiche tra obiettivi dell'azionista ed obiettivi del committente, in caso di situazioni nelle quali tali funzioni esprimano tendenze divergenti.

Occorre innanzitutto ripensare i perimetri e gli ambiti di funzionamento della regolazione nel settore del trasporto pubblico locale. E' possibile tentare questa sintesi partendo dai terreni su cui la regolazione stessa può incidere:

- definizione dei modelli di contratto di servizio;
- pianificazione dei servizi;
- definizione del livello e del modello di pricing;
- misurazione della qualità attesa ed erogata del servizio.

Alle radici del difficile assetto economico-finanziario delle imprese del settore del trasporto pubblico locale, ed è questo uno dei temi centrali, c'è un ricorso strumentale all'azienda da parte del suo azionista pubblico in modalità non coerenti con il perseguimento di un disegno di efficienza, che può essere raggiunto nella chiara distinzione di ruoli tra finalità pubbliche dell'azionista e finalità aziendali da parte dell'impresa.

L'esercizio di ruoli molteplici da parte del proprietario, che è anche cliente dei servizi e regolatore del mercato, determina una situazione di **conflitto di interessi**, che è generalmente risolto con la prevalenza di una funzione di interesse politico di breve periodo, che si tramuta in un danno di medio-lungo periodo per l'azienda, al quale è poi estremamente difficile ed oneroso porre mano.

“Quando ad una società partecipata si chiede di cedere i servizi in cambio di corrispettivi e tariffe non coerenti con i costi standard di produzione; quando le si chiede di compiere investimenti che generano ritorni indistinti per l'intero territorio ma che non si tramutano poi in maggiori ricavi capaci di rigenerare i costi dell'investimento; quando la si obbliga a pagare i costi del personale distaccato

⁴³ Ricordiamo che la decisione sulle politiche tariffarie del trasporto pubblico locale è tra le competenze attribuite alle Regioni.

presso altre sedi, è inevitabile che il risultato contabile non sia in grado di esprimere il valore creato dall'azienda⁴⁴.

Veniamo fuori, nel sistema dei servizi pubblici locali, da una secolare storia di aziende municipalizzate che funzionavano in una matrice di stretta integrazione rispetto alla pubblica amministrazione locale, essendone sostanzialmente un braccio operativo.

Si è deciso un processo di aziendalizzazione, portando le imprese pubbliche erogatrici del servizio entro il recinto giuridico del codice civile, ma non si sono tratte le conseguenze fino in fondo da questo riassetto del disegno istituzionale.

“L'intervento pubblico svolgeva al contempo la funzione di erogazione e quella di definizione degli obiettivi e delle regole da rispettare. In Europa la nazionalizzazione delle aziende di pubblica utilità confuse i ruoli di manager e del regolatore, subordinando il secondo al primo, cosicché i problemi della progettazione istituzionale delle agenzie letteralmente scomparvero dalla agenda pubblica⁴⁵”.

Inevitabilmente, assunta la strada della de-pubblicizzazione e della aziendalizzazione delle imprese erogatrici di servizi pubblici locali, andavano percorsi sentieri di chiara attribuzione delle diverse responsabilità tra azionista, committente dei servizi, regolatore del mercato, azienda erogatrice, consumatori, altri *stakeholders*.

Il processo di formale trasformazione giuridica delle aziende non è stato spesso accompagnato da un processo di revisione dei meccanismi di *governance*, mediante ruoli chiaramente definiti, individuando anche quella contrapposizione degli interessi che sta alla base della economia di mercato, contrapposta al criterio gerarchico della organizzazione di tipo pubblicistico.

Ne è venuto fuori un pasticcio spesso inestricabile, che è la ragione per la quale riteniamo che la riforma dei meccanismi di *governance* sia l'azione prioritaria indispensabile per mettere ordine nei processi e definire una rotta di cambiamento coerente con l'evoluzione del contesto sociale ed economico che intanto si è venuto a determinare.

Il ruolo delle aziende erogatrici di servizi pubblici

Non è ovviamente solo sul versante dei comportamenti contraddittori del proprietario che si devono trovare le ragioni per un andamento declinante della efficienza e della competitività del settore. Le aziende erogatrici del servizio hanno le loro responsabilità endogene, soprattutto sotto il profilo del sistema di relazioni industriali, che ha manifestato una continuità sostanziale di un modello consociativo basato sullo scambio di corto cabotaggio, senza una visione strategica del percorso di risanamento necessario per raggiungere la sostenibilità.

⁴⁴ F. Capalbo, “Genesi, emersione e gestione della insolvenza nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili contabili e finanziari”, in F. Fimmanò, “Le società pubbliche: ordinamento, crisi, insolvenza, Giuffrè, 2011, p. 26.

⁴⁵ Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato. La depubblicizzazione dei servizi locali in Italia”, Rivista italiana di politiche pubbliche, n. 2, 2010, p. 118.

Nel valutare i percorsi interni di ottimizzazione della gestione, non vanno comunque perse di vista quelle variabili esterne, connesse anche all'assetto complessivo del sistema di mobilità, che indicano poi direttamente sui costi di gestione e sulla performance delle aziende erogatrici, come la velocità commerciale dei mezzi pubblici, la presenza di corsie preferenziali effettivamente rispettate, le scelte di limitazione nel ricorso all'auto privata nei centri storici delle città.

“La struttura dei costi di una azienda di trasporto di bus assume tradizionalmente i costi totali come una funzione di output, prendendo in considerazione il prezzo degli input (capitale, lavoro, prezzo dell'energia) e alcune caratteristiche variabili dell'output, come la lunghezza del network, il numero delle fermate, e la velocità commerciale media”⁴⁶.

Resta però il fatto che risultano deludenti le performance di miglioramento nella struttura dei costi e nella performance di produttività da parte delle aziende pubbliche del settore nel nostro Paese. “In Italia il peso dei sussidi al trasporto locale è assai più alto che in altri Paesi europei, dal momento che il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi è significativamente più basso (nel 2008: 29,2% in Italia contro una media europea pari al 58,4%). Il basso rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi è dovuto non solo ai bassi ricavi ma anche agli alti costi (sempre nel 2008: 3,6 euro a chilometro in Italia, come in Germania, contro i 2,8 della media europea). La produttività del lavoro è assai più bassa in Italia che negli altri Paesi europei, dove i chilometri percorsi per addetto risultano del 20% superiori rispetto a quelli che si realizzano in Italia”⁴⁷.

La deludente performance in termini di produttività rispetto alle medie europee di settore si accompagna con una crescita del costo del lavoro unitario del tutto incomprensibile rispetto all'andamento generale dell'economia italiana, con dati, recentemente riportati dalla Corte dei Conti e riferiti alle società partecipate degli enti locali per i servizi pubblici locali che lasciano davvero perplessi: “L'andamento nel triennio 2008-2010 del costo del personale, riferito agli organismi partecipati confrontabili (2.456), mostra un incremento significativo, pari a quasi il 15% nel 2010 rispetto al 2008, a fronte di un incremento triennale del numero degli addetti inferiore al 2%”⁴⁸.

Al contenimento nella crescita complessiva del numero degli organici, che costituiva in generale la leva delle politiche occupazionali nel settore degli enti locali, anche come strumento di ammortizzatore sociale per le situazioni di crisi, ha fatto seguito una politica di incremento del costo unitario del lavoro nettamente superiore alla dinamica inflazionistica, e nettamente in contrasto con la necessità di perseguire risultati di razionalizzazione e di contenimento nelle dinamiche dei costi.

Questi fenomeni discorsivi trovano le proprie origini nei meccanismi che disciplinano i rapporti tra le aziende erogatrici del servizio ed i soggetti committenti. Tra i

⁴⁶ Carlo Cambini, Massimo Filippini, Massimiliano Piacenza, Davide Vannoni, “Corporatization and firm performance: evidence from publicly-provided local utilities”, in *Review of Law and Economics*, n. 1, 2011, p. 204.

⁴⁷ A cura di A. Boitani, A. Macchiati, “Infrastrutture di trasporto”, in Astrid, “Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine”, dattiloscritto, ottobre 2011, p. 98.

⁴⁸ Corte dei Conti, “Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica”, maggio 2012, p. 178.

corrispettivi da obblighi di servizio, nascosti nelle pieghe di una contabilità regolatoria spesso omissiva e poco trasparente, nel trasporto pubblico locale va ormai urgentemente affrontato con trasparenza il tema rilevante che riguarda i *rimborsi*, sinora assicurati alle aziende erogatrici accanto ai corrispettivi per gli obblighi di servizio pubblico, *per i contratti collettivi nazionali di lavoro* (CCNL).

La questione è molto delicata, ed è cruciale per stabilire comportamenti nelle imprese orientati alla efficienza. Nella attuale struttura dei rapporti, le aziende (non tutte) ricevono corrispettivi che coprono i maggiori costi per incrementi del CCNL.

In sostanza, si negoziano aumenti salariali che vengono rimborsati dentro gli obblighi di servizio. Questo assetto costituisce un chiaro disincentivo al perseguimento di comportamenti efficienti. Ora, qualche Regione, per furbizia e non per decisione, sta evitando di rimborsare questi oneri, e così i deficit delle aziende stanno crescendo. E' il caso di Atac, e credo non solo.

Di questo tema proprio non si parla, ma credo faccia parte a pieno titolo di quella che viene definita *regolazione incentivante*, per introdurre regole che spingano alla efficienza ed a quella contrapposizione di interessi che può determinare innovazione e discontinuità.

Una analisi attenta sulla riforma dei meccanismi di *governance* nel rapporto tra committente, azienda erogatrice del servizio e sindacati è particolarmente necessaria, dal momento che “nei trasporti pubblici locali i costi del personale assorbono circa il 55% dei ricavi; un valore molto alto se confrontato con il valore dell’indice che si ha nel settore delle utilities, pari soltanto al 21%”⁴⁹.

Regolazione e governance

Il modello di governo delle scelte, la definizione chiara del perimetro delle responsabilità e l’analisi dei processi decisionali costituiscono i pilastri attorno ai quali si può realizzare una riforma profonda e strutturale nei comportamenti degli attori, sia istituzionali sia economici.

La discussione sulla riforma del trasporto pubblico locale, come per altri casi di trasformazioni che si sono determinate nel nostro Paese nel corso degli ultimi decenni, è stata sinora imperniata sui profili strettamente normativi di configurazione degli assetti, mediante la trasformazione delle aziende municipalizzate in società per azioni e mediante la lunga e tormentata discussione, non conclusa ancora, sulle modalità di affidamento del servizio, se attraverso conferma dell’assetto esistente nella configurazione dell’inhouse, oppure ricorrendo ai meccanismi della concorrenza per il mercato mediante gare, oppure alla concorrenza nel mercato.

La tesi fondamentale della presente analisi consiste nella affermazione che *le riforme degli assetti normativi, anche se ben concepite, non conducono ai risultati voluti dal legislatore, se contemporaneamente non maturano meccanismi di riforma della governance dei processi decisionali*, nell’arena dei soggetti istituzionali, nell’ambito

⁴⁹ Bernardo Bortolotti, Laura Pellizzola e Carlo Scarpa, “Il Comune azionista: un’analisi empirica del capitalismo municipale in Italia”, Mercato concorrenza regole, n. 3, 2007, p. 546.

delle aziende erogatrici del servizio, e nella matrice di dialogo tra questi due mondi che rispondono a logiche differenti.

Questa riflessione sulla riforma della *governance* non è stata condotta, o si è svolta in modo largamente implicito, non giungendo quindi a modificare la struttura dei comportamenti degli agenti pubblici e dei soggetti economici cui stanno in capo i processi decisionali che poi determinano le scelte.

E' così accaduto che si è cambiato, pur se in modo non sempre lineare, l'abito giuridico, mentre i meccanismi alla base dei processi decisionali hanno seguito prevalentemente ancora "*patterns*" propri del precedente assetto giuridico. Il risultato è sinora un pasticcio inestricabile, che non restituisce certezza di comportamenti e chiara assunzione di responsabilità.

Cercheremo di evidenziare, nel corso di questa esposizione, che esistono diversi modelli di *governance* che vanno strutturati e che vanno intrecciati:

- da un lato esiste la ***governance del settore pubblico***, formata da una costellazione di soggetti, che debbono contestualmente decidere gli obblighi di servizio pubblico, pianificarne l'organizzazione, controllarne l'attuazione, orientare strategicamente l'azione delle aziende in proprietà pubblica;
- dall'altra esiste la ***corporate governance delle aziende erogatrici del servizio***, che disciplina i meccanismi di funzionamento delle imprese, secondo le regole del codice civile e secondo i modelli che vengono assunti a riferimento per il mantenimento e lo sviluppo del valore delle imprese. "L'insieme di istituzioni, regole, norme, pratiche che limitano, incentivano, puniscono i soggetti coinvolti nella gestione delle imprese è rappresentato dalla *corporate governance*"⁵⁰.

Non si tratta solo di disciplinare i due meccanismi di *governance* coerentemente con gli assetti di mercato indirizzati dalla normativa di riferimento, ma anche di costruire una corretta matrice di interlocuzione tra questi due modelli di *governance*, che sia capace di rispettare le rispettive sfere di azione, assicurando efficacia, tempestività e trasparenza nella assunzione delle diverse responsabilità.

Non esiste una via unidirezionale che possa risolvere in modo lineare le complessità determinate dalla interazione tra soggetti di diversa natura che danno luogo a due regole di *governance* che debbono interagire. "Non c'è un singolo modello di governo societario che possa essere considerato ottimale in assoluto. Il modo di funzionare e quindi l'efficienza dei vari sistemi di *governance* dipendono infatti anche dalle istituzioni e dalle leggi di cui un certo Paese dispone. Uno stesso modello di governo dell'impresa può garantire risultati efficienti in un certo contesto istituzionale ma non funzionare in modo altrettanto efficiente in un contesto nel quale le istituzioni di riferimento siano diverse"⁵¹.

⁵⁰ Giacomo Bosi, Sandro Trento, "Il governo dell'impresa. Economia e diritto della corporate governance", Il Mulino, 2012, p. 59.

⁵¹ Sandro Trento, "Il capitalismo italiano", Il Mulino, 2012, p. 21.

Attorno alla *governance* pubblica ed alla *corporate governance* ruotano poi tutti i diversi *stakeholders* che hanno influenza, diretta o indiretta, sulla configurazione delle scelte. Assicurare ai soggetti una arena corretta e trasparente di confronto migliora la qualità del processo decisionale, e, soprattutto, evita comportamenti torbidi di influenza, estranei al corretto gioco delle reciproche parti.

Il processo di aziendalizzazione e di de-pubblicizzazione del settore dei servizi pubblici locali ha rescisso l'originario, saldo, ancoraggio, al diritto pubblico ed al diritto amministrativo, che si traduceva, in termini di *governance*, in un modello lineare di comando-controllo, in cui esisteva una diretta ed univoca responsabilità dell'ente locale nella intera catena del processo decisionale ed attuativo del modello di servizi locali.

Siamo entrati in un territorio ora certamente più complesso, in cui si sono definiti una serie di attori con compiti chiaramente distinti, in cui non è più possibile applicare le leve tradizionali proprie del vecchio ordinamento. Eppure i comportamenti de facto, molto spesso, sono ancora orientati, sotto il profilo del modello di *governance*, all'assetto istituzionale precedente.

“Con il termine *governance* locale individuiamo tutte le forme di intervento degli enti pubblici, di partenariato pubblico/privato, di riorganizzazione industriale, delineata a livello regionale, e di aree metropolitane, che coinvolgono una determinata area geografica. Si tratta quindi di un complesso di politiche locali che utilizzano svariati e articolati strumenti, sotto forma di spesa pubblica diretta, incentivi e interventi di sostegno alle imprese, le pur limitate politiche fiscali regionali e locali e la regolazione dei mercati dei servizi pubblici locali”⁵².

Quello che è certo è che “il modello di *governance*, inteso come forma di esercizio delle funzioni pubbliche, si contrappone a quello di *government*, ossia di gestione basata sui principi della formalità, della legalità e della gerarchia dei poteri”⁵³. Le logiche di azione delle istituzioni locali rispondono inevitabilmente a logiche e giochi più complessi, dove si riduce in qualche modo il potere autoritativo e cresce il peso dei contratti.

Questa evoluzione dell'assetto dei poteri e delle regole deriva essenzialmente dalla difficoltà dei problemi che il settore pubblico si trova a fronteggiare nella società contemporanea: “Al crescere della complessità sociale il *government* classico (politica + amministrazione) cede e si trasforma in *governance*”⁵⁴.

La capacità di regia e di integrazione diventa chiave di volta essenziale per coordinare il ruolo di tanti soggetti orientandolo nella direzione politica voluta dalla amministrazione: “La logica di *governance* presuppone di attribuire al Comune un ruolo insostituibile nel coordinare ed integrare le forze sociali che operano nell'ambiente”⁵⁵.

⁵² Alessandro Petretto, “Efficienza dei servizi pubblici locali ed efficienza del sistema economico: una nota propedeutica alla ricerca empirica”, Società italiana di economia pubblica, working paper, n. 592, 2007, p. 6

⁵³ L. Fici, “I servizi pubblici locali: un modello di *governance* multidimensionale”, F. Angeli, 2010, p. 35.

⁵⁴ C. Donolo, “L'arte di governare. Processi e transizioni”; Donzelli, 2012, p. 27.

⁵⁵ L. Fici, “I servizi pubblici locali: un modello di *governance* multidimensionale”, F. Angeli, 2010, p. 38.

Si incrociano dunque diversi meccanismi che vanno coordinati secondo una azione sofisticata, che incrocia regole dell'azione pubblica con quelle dell'azione privatistica. “I settori che caratterizzano il modello di *governance* del Comune sono: il settore della *governance* interna, ossia il complesso di strumenti e metodologie contabili e organizzative che consentono la gestione efficiente ed efficace della macchina amministrativa comunale ... il settore della *governance* esterna, cioè l'insieme di strumenti e criteri impiegati dal Comune per decidere le modalità di affidamento dei servizi pubblici e, successivamente, le forme di controllo sulla qualità erogata ... il settore della *governance* inter-istituzionale, vale a dire tutte le regole, procedure e strumenti attivabili per facilitare l'integrazione operativa e strategica di soggetti istituzionali che operano sulla stessa comunità”⁵⁶.

Oggi, successivamente alle trasformazioni avviate, “per *governance* può intendersi uno stile di governo non necessariamente gerarchico, caratterizzato dall'interazione tra stato ed attori non statuali, che agiscono all'interno di reti decisionali pubblico-private”⁵⁷.

La *governance* pubblica è diventato un defatigante processo di mediazione tra gli interessi, più che non una stanza di compensazione per favorire processi di partecipazione e rendere più efficace la condivisione dei processi decisionali. Nella sua versione deteriore la *governance* “è esposta agli usi strumentali di interessi forti ed è diventata il cavallo di Troia di una strisciante privatizzazione del governo politico. A ciò va contrapposta una idea alternativa, la *governance* come regime di sussidiarietà estesa attivante la capacità di tutti gli attori e avente come sua missione contrale e come risorsa principe il patrimonio dei beni comuni”⁵⁸.

Per questa ragione, nelle società più consapevoli, la *governance* evolve verso un processo di *stewardship*, che è “l'insieme dei poteri, delle responsabilità e dei processi che garantiscono la gestione responsabile di risorse pregiate e critiche”⁵⁹.

Al processo partecipativo della *governance* si affianca la presenza di un soggetto che assume la responsabilità di condurre la regia e di fare la sintesi dei percorsi, per assumere, in tempi compatibili con le necessità, le decisioni necessarie, evitando la trappola di discussioni infinite che non fanno mai sintesi.

Oltretutto, se guardiamo alla sfera della *corporate governance*, non dobbiamo sottovalutare il fatto che parliamo, nel settore del trasporto pubblico locale in gran parte di aziende in proprietà pubblica, e dentro il recinto del controllo analogo da parte delle pubbliche amministrazioni territoriali.

“La trasformazione in società per azioni e il graduale ricorso al capitale privato hanno modificato significativamente la proprietà delle aziende nelle quali, nell'ultimo secolo, proprietà e management hanno coinciso, L'apertura della struttura proprietaria

⁵⁶ L. Fici, “I servizi pubblici locali: un modello di *governance* multidimensionale”, F. Angeli, 2010, p. 52.

⁵⁷ Simone Busetti, “Politiche costituenti e cambiamenti di *governance*. Il caso del trasporto locale nella regione metropolitana di Barcellona”, Rivista italiana di politiche pubbliche, n. 2, 2008, p. 34.

⁵⁸ C. Donolo, “L'arte di governare. Processi e transizioni”, Donzelli, 2012, p. 59.

⁵⁹ C. Donolo, “L'arte di governare. Processi e transizioni”, Donzelli, 2012, p. 33.

ha richiesto modifiche nei meccanismi di *corporate governance* delle società pubbliche, in particolare la rappresentanza di nuove categorie di azionisti”⁶⁰.

La costruzione di un sistema di *governance* nelle aziende locali a proprietà pubblica era un processo che doveva essere strutturato in modo consapevole, per comprenderne le implicazioni, per evitare situazioni di conflitti di interesse, per provare a conciliare la logica del profitto propria di una impresa con la logica della tutela degli interessi collettivi, propri di una azienda con un azionista pubblico.

“Un conflitto può sorgere quando il valore sociale – la soddisfazione dei bisogni della comunità amministrata – non è adeguatamente riconciliato con il valore economico, che non necessariamente deve essere ascritto soltanto al perseguimento dei profitti. Ciò non significa che gli interessi pubblici e privati sono sempre in contrapposizione e non possono essere conciliati; comunque, la creazione di un sistema di *governance* e una adeguata pianificazione sono fattori critici per soddisfare gli obiettivi di ciascun partner e per costruire rapporti solidi tra le parti”⁶¹.

Le tipicità dell’azionista pubblico avrebbero dovuto condurre a valutare i meccanismi di *governance* adeguati a fronteggiare l’esistenza di una pluralità di obiettivi, talora anche confliggenti, che convergono nel processo decisionale di un soggetto pubblico locale proprietario di una impresa che eroga servizi collettivi alla comunità dei cittadini elettori della stessa amministrazione locale.

“La *corporate governance* del settore pubblico si distingue da quella del settore privato per la notevole diversità di obiettivi e di forme gestionali che caratterizzano il primo. Infatti, mentre il governo societario nelle imprese private si concentra principalmente sul consiglio di amministrazione e sulle performance aziendali, la *governance* nel settore pubblico deve tenere conto anche, e soprattutto, degli aspetti legati alla presenza di diversi interessi coinvolti nella gestione aziendale”⁶².

La questione, già di per sé intricata, è resa ancora più complessa quando si focalizza l’attenzione sulla natura e sulle funzioni dei servizi pubblici locali, che costituiscono una arena strategica per le istituzioni pubbliche territoriali, in quanto molta parte della qualità di vita dei cittadini è data dai servizi di trasporto, dalla gestione dei rifiuti, dall’acqua, dall’energia.

“La *corporate governance* delle *public utilities* risulta chiaramente condizionata dalla natura pubblica del servizio erogato, che da una parte presuppone un ruolo attivo del proprietario pubblico sia in termini di nomina e di partecipazione agli organi di vertice, sia con riguardo allo sviluppo di un’azione di regolazione e di verifica della rispondenza degli orientamenti amministrativi ed ai fabbisogni espressi dal sistema territoriale di riferimento e dall’altra fa assurgere l’erogazione dei servizi ... a fattore di vincolo operativo”⁶³.

⁶⁰ Giuseppe Grossi, “Governance of public-private corporations in the provision of local Italian utilities”, in *International public management review*, vol. 8, issue 1, 2007, p. 132.

⁶¹ Giuseppe Grossi, “Governance of public-private corporations in the provision of local Italian utilities”, in *International public management review*, vol. 8, issue 1, 2007, p. 136.

⁶² Andrea Calabrò, Mariateresa Torchia, “Conflitti di interesse e meccanismi di governance nelle local public utilities italiane”, in *Banca impresa società*, n. 1, 2011, p. 106.

⁶³ R. Mele, “Public utilities: governance e strategie”, in a cura di R. Mele, R. Mussari, “L’innovazione della governance e delle strategie nelle public utilities”, *Il Mulino*, 2009, pp. 21-22.

Siamo ancora in una fase precaria di definizione degli equilibri nuovi che si possono determinare tra processo, contraddittorio, di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, crescenti richieste di tutela e di attenzione da parte dei cittadini su prestazioni che riguardano primariamente la qualità della vita, scarsità delle risorse pubbliche disponibili per il finanziamento della gestione e degli investimenti necessari. Il sentiero delle compatibilità è molto stretto, e la tentazione di scorciatoie e di rinvii delle decisioni necessarie è una tentazione molto forte, soprattutto per una classe politica spesso precaria e poco strategica.

“Il sistema di *governance* e di *public governance* relativo al settore dei servizi pubblici si presenta attualmente caratterizzato da una fase transitoria e direi sperimentale su un tessuto strutturale in cui convivono una varietà di modelli e di forme organizzative”⁶⁴.

Il ritardo culturale delle amministrazioni locali

Sull'esercizio della *corporate governance* nelle aziende a proprietà pubblica si tratta ancora di compiere una strada di adattamento culturale molto sofisticata, particolarmente complessa quando ad esercitare questi diritti proprietari non è l'amministrazione centrale, allenata già da molti decenni ad esercitare questo ruolo⁶⁵, ma le amministrazioni locali, abituate per storia secolare ad operare attraverso lo strumento delle aziende municipalizzate.

Un cambio di passo è richiesto anche dal sentiero stretto di risanamento imposto dalla riduzione delle risorse pubbliche da un lato e dalla pesante eredità gestionale dei passati decenni nelle aziende pubbliche locali dall'altro, spesso utilizzate per fini di politica “industriale” estranei al perseguimento del profitto d'impresa.

“L'elemento di ristrutturazione finanziaria delle imprese pubbliche è diventato una componente essenziale nello sviluppo di un'adeguata *corporate governance*, tesa a realizzare effettivamente una capacità competitiva dell'impresa ... La ridefinizione della *corporate governance* rappresenta un passaggio necessario per rendere possibile il percorso di ristrutturazione richiesto che difficilmente nasce dalla sola presa di consapevolezza della proprietà pubblica o del sistema interno manageriale”⁶⁶.

Questo passaggio avrebbe imposto lo svolgimento della funzione di azionista da parte degli enti locali mediante una separazione chiara tra la funzione di azionista, che deve perseguire gli interessi di profitto e di efficienza dell'azienda, rispetto a quelle di

⁶⁴ R. Mele, “Public utilities: governance e strategie”, in a cura di R. Mele, R. Mussari, “L'innovazione della governance e delle strategie nelle public utilities”, Il Mulino, 2009, p. 25.

⁶⁵ La storia dell'intervento pubblico in economia in Italia è stata per molti decenni caratterizzata dalla forte presenza del sistema delle partecipazioni statali, che aveva strutturato la propria governance attraverso l'esistenza di enti pubblici, poi trasformati in società per azioni, che svolgevano la funzione di indirizzo (poi affiancata anche dalla presenza di un Ministero per le Partecipazioni Statali) e che coordinavano l'operatività di società per azioni che, epr lungo tempo, hanno conservato una autonomia di comportamenti aziendali guidati dalle regole del codice civile, sino a quando ha retto la capacità di direzione e di filtro degli enti pubblici capogruppo (IRI, ENI ed EFIM).

⁶⁶ L. Mercurio, “Corporate governance in Unione Europea. I caratteri aziendali di liberalizzazione e privatizzazione”, Cesit, working paper series n. 15, 2012, p. 3

committente di servizi essenziali e di regolatore e controllore della qualità dei servizi erogati.

“Lo Stato dovrebbe esercitare le proprie funzioni mediante una entità proprietaria centralizzata, o mediante entità effettivamente coordinate, che dovrebbero agire in modo indipendente ed in accordo con una politica proprietaria pubblicamente dichiarata”⁶⁷.

In assenza di una esplicita e chiara *corporate governance*, che evidenzii i confini tra esercizio della attività di impresa secondo le regole ordinarie della profittabilità e del ritorno sul capitale investito, rispetto alle funzioni sociali che l’azionista pubblico talora impone, esplicitamente o implicitamente, alle sue aziende, gli stessi processi di privatizzazione delle aziende in proprietà pubblica divengono più complessi, perché di tende a trasferire al mercato un grado di incertezza sull’autonomia delle scelte industriali che è inaccettabile per un investitore privato.

“La *governance* delle aziende in proprietà pubblica è una variabile cruciale per assicurare il loro positivo contributo alla competitività ed alla efficienza complessiva del sistema economico ... Una efficace *corporate governance* delle aziende pubbliche è un importante pre-requisito per una privatizzazione economicamente effettiva, dal momento che può rendere tali imprese più attrattive per i compratori, aumentandone anche la valutazione di mercato”⁶⁸.

L’esercizio del modello di *corporate governance* in una azienda a proprietà pubblica è particolarmente complesso, in quanto entrano in conflitto i meccanismi tipici di governo di una azienda con la complessità relazionale che caratterizza una impresa guidata da un azionista totalitario pubblico.

“Le aziende societarizzate (*corporatized companies*) rappresentano una forma ibrida tra le società a proprietà pubblica e le imprese private. In una azienda societarizzata, il trasferimento dei diritti di controllo dai politici ai managers avviene indipendentemente dalla pura privatizzazione ... Riallocando i diritti di controllo ai managers, la societarizzazione opera come uno strumento potenziamente effettivo nel fissare incentivi adatti a migliorare la performance e ad incrementare l’efficienza”⁶⁹.

Questo processo accade però se i manager poi si rivelano effettivamente tali, e non emanazione della politica sotto mentite spoglie. Il processo di societarizzazione delle aziende pubbliche richiede quindi non solo una veste formale ma anche un profondo cambio culturale, all’insegna dell’autonomia nel perseguimento dei diversi obiettivi, tra indirizzi e strategie nella responsabilità dall’azionista pubblico e gestione sotto il pieno controllo dei manager delle aziende.

“L’impresa si fonda sul comando, non sul mercato. Esiste una gerarchia, all’interno dell’impresa, in base alla quale c’è chi ha il potere di ordinare ad altri di realizzare certe azioni”⁷⁰. Questa impronta decisionale inevitabilmente orientata a chiari

⁶⁷ OECD, “Guidelines on corporate governance of State-owned enterprises”, 2005, p 3.

⁶⁸ OECD, “Guidelines on corporate governance of State-owned enterprises”, 2005, p 9.

⁶⁹ Carlo Cambini, Massimo Filippini, Massimiliano Piacenza, Davide Vannoni, “Corporatization and firm performance: evidence from publicly-provided local utilities”, in *Review of Law and Economics*, n. 1, 2011, p. 196.

⁷⁰ Giacomo Bosi, Sandro Trento, “Il governo dell’impresa. Economia e diritto della corporate governance”, Il Mulino, 2012, p. 57.

meccanismi di comando e controllo, tipica della forma organizzativa dell'azienda di natura privatistica, rischia di entrare in rotta di collisione con la complessità relazionale richiesta inevitabilmente quando l'azionista dell'azienda è pubblico, e deve per tale ragione fronteggiare una comunità articolata di *stakeholders*, verso i quali riesce con difficoltà ad applicare la linearità propria del diritto privato di impresa.

Entra in campo a questo punto, per rendere ancora più articolata la situazione, anche la leva della regolazione, che serve a determinare terzietà tra esercizio della funzione proprietaria da parte delle istituzioni pubbliche, e ruolo di garante del mercato che in ogni caso è assegnato alle stesse istituzioni pubbliche, soprattutto in uno scenario di tendenza, come quello definito dalle normative comunitarie, che considera i principi della concorrenza determinanti per il miglior funzionamento delle attività economiche, anche quelle che si svolgono con obblighi di servizio imposti.

“Una chiara separazione amministrativa delle responsabilità tra proprietario e regolazione di mercato è un pre-requisito fondamentale per creare un terreno di gioco tra aziende pubbliche ed aziende private e per evitare distorsioni della concorrenza”⁷¹.

I meccanismi di agente e principale nei processi decisionali dei servizi pubblici

La teoria economica, per definire i rapporti tra i soggetti che operano nella vita economica, e per analizzare i meccanismi della *governance* nei processi di decisione e nelle imprese, ha elaborato la teoria dell'agente e del principale. Quest'ultimo è il soggetto che guida i comportamenti dell'operatore, dipendendo delle leve per indirizzare le scelte.

L'ente locale, nella organizzazione e nella gestione dei servizi di pubblica utilità, svolge una doppia funzione, difficilmente conciliabile, in quanto è agente rispetto ai cittadini, che sono i principali, essendo detentori della sovranità decisionale in termini di scelta politica.

Tuttavia, l'ente locale è poi a sua volta principale nei confronti delle imprese erogatrici del servizio, che sono a loro volta agenti nel processo di produzione, dovendo rispettare gli indirizzi e le decisioni dell'ente locale.

In questo triangolo tra cittadini, ente locale ed imprese erogatrici si annidano una serie di conflitti di interesse, che un ordinato sistema di *governance* deve cercare di minimizzare, per allineare un sistema di incentivi che ponga al centro la difficile quadratura del cerchio tra minimizzazione del costo dei servizi per la collettività (in termini di peso sul carico fiscale e/o di costo della prestazione) e massimizzazione della qualità erogata del servizio.

Va sottolineato che la qualità della *governance* non è un valore astratto, ma si traduce in riflessi diretti sui risultati gestionali. Anche, e forse soprattutto, nel settore dei servizi pubblici locali “la *governance* incide sulla performance delle imprese, evidenziando un nesso tra la scarsa competitività delle imprese italiane di piccole

⁷¹ OECD, “Guidelines on corporate governance of State-owned enterprises”, 2005, p 18.

dimensioni e la loro struttura di *governance*, che non favorirebbe una adeguata crescita dimensionale”⁷².

Il cambiamento nel modello di *governance*, con il processo di societizzazione, induce inizialmente effetti reattivi positivi verso l’efficienza, che però, se non si persegue nel tempo una linea coerente con i presupposti della trasformazione istituzionale, genera successivamente una fase di reazione diametralmente opposta, determinando incentivi al ritorno della inefficienza, se gli anticorpi del nuovo modello di *governance* non funzionano correttamente.

“Gli obiettivi di un buon sistema di *governance* dovrebbero essere quelli di massimizzare gli incentivi, per i soggetti che governano la società, a realizzare tutti quegli investimenti che aumentano il valore dell’impresa, di minimizzare l’inefficienza nella contrattazione ex post, di minimizzare il rischio e allocarlo ai soggetti meno avversi al rischio”⁷³.

Gli strumenti di controllo dell’Azionista

Il cambiamento che si è determinato nella struttura delle aziende pubbliche che offrono servizi di trasporto pubblico locale, dalla forma delle aziende municipalizzate alle società per azioni, ha colto gli enti locali proprietari impreparati nel processo di necessario adattamento delle tecniche e delle forme di governo di questi soggetti economici.

Andava condotta una trasformazione culturale all’interno degli enti locali, per passare da meccanismi di *government* a meccanismi di *governance*, per adattare la piattaforma degli strumenti di decisione da parte delle istituzioni pubbliche locali. Tale processo non è ancora maturato nel corso di questi lunghi anni.

“L’elemento più complesso da affrontare è il necessario cambio di mentalità gestionale. La possibilità che si è avuta in diversi Paesi per le imprese pubbliche di poter godere di privilegi che si riflettevano sulla possibilità di elevati indebitamenti, senza riflessi sulla stessa sopravvivenza dell’impresa, ha creato uno stile gestionale poco collegato alla responsabilità sui risultati e sulla valutazione del rischio nei processi decisionali”⁷⁴.

Gli enti locali sono rimasti in una sorta di terra di mezzo, consapevoli certamente che non potevano essere applicati più modelli decisionali propri della vecchia veste istituzionale, senza peraltro riuscire ad interpretare il nuovo ruolo di azionista con la consapevolezza adeguata.

“I Comuni si trovano in evidente difficoltà nell’organizzare una funzione di controllo societario del tutto estranea alla cultura dell’ente locale; il sistema di controllo e di

⁷² C. De Vincenti, V. Termini, A. Vigneri, “La retrovia in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali”, dattiloscritto, 2005, p. 2

⁷³ Giacomo Bosi, Sandro Trento, “Il governo dell’impresa. Economia e diritto della corporate governance”, Il Mulino, 2012, p. 83.

⁷⁴ L. Mercurio, “Corporate governance in Unione Europea. I caratteri aziendali di liberalizzazione e privatizzazione”, Cesit, working paper series n. 15, 2012, p. 1.

indirizzo è stabilito dagli statuti comunali e l'attribuzione delle funzioni è stata ripartita in modo assai differenziato e mutevole tra il Sindaco, la giunta ed il consiglio comunale⁷⁵.

Occorre certamente considerare che la transizione richiesta era comunque soggetta ad una criticità strutturale, dettata dal convergente conflitto tra due obiettivi comunque in capo all'ente locale: da un lato, in quanto azionista, quello di assicurare il perseguimento di efficienza e di profittabilità dell'impresa erogatrice dei servizi di trasporto locale, dall'altro, in quanto istituzione a tutela dei pubblici interessi, quello di assicurare continuità di un servizio sociale ad elevato impatto per l'intera collettività, assumendo anche decisioni a scapito della profittabilità della stessa impresa di cui l'ente locale stesso è azionista.

La tutela degli obiettivi di pubblico interesse è questione particolarmente complessa nel settore dei servizi pubblici locali, dove gli obiettivi economici e di mercato si affiancano e si intersecano con quelli ambientali e sociali. Non poche difficoltà nascono inoltre in questo settore dall'esigenza di conciliare le esigenze tecniche con quelle di natura politica.

“Le aziende a proprietà pubblica hanno il problema dell'”agenzia comune”: dato che ciascuna delle parti del governo può avere differenti obiettivi, ognuno può essere tentato di esprimere la propria influenza sull'impresa in funzione delle sue preferenze e dei suoi obiettivi. Governare obiettivi multipli e potenzialmente confliggenti è una delle sfide centrali della *governance* nelle aziende a proprietà pubblica⁷⁶.

Pur se la riforma dei meccanismi elettivi dei Sindaci ha determinato certamente criteri di maggiore accentramento delle decisioni operative nel vertice dell'amministrazione locale, spesso accade che non sia chiaro attraverso quali meccanismi e quali regole vengano assunte le decisioni dell'Azionista pubblico.

La pluralità dei ruoli esercitati induce certamente in una confusione spesso difficilmente comprensibile ed interpretabile. “Lo stesso sindaco, mentre la mattina nel consiglio dell'ente in ambito territoriale si mette il cappello del controllore, il pomeriggio, nel CdA dell'azienda che gestisce, indossa il cappello del controllato ... Spesso c'è un fenomeno di scambio e di collusione tra dirigenza politica e dirigenza aziendale⁷⁷.”

Da qui la necessità di stabilire una piattaforma chiara di ruoli e di responsabilità nell'esercizio della funzione di azionista da parte dell'ente locale, chiarendo se questo ruolo è esercitato dal Sindaco, dall'Assessore alla Mobilità, dall'Assessore al Bilancio, dalla Giunta, dal Consiglio comunale.

“Lo Stato dovrebbe esercitare le proprie funzioni mediante una entità proprietaria centralizzata, o mediante entità effettivamente coordinate, che dovrebbero agire in

⁷⁵ C. De Vincenti, V. Termini, A. Vigneri, “La retrovia in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali”, dattiloscritto, 2005, p. 13.

⁷⁶ Anna Menozzi, Maria Gutierrez Urriaga, Davide Vannoni, “Board composition, political connections and performance in State-owned enterprises”, Hermes working paper, n. 6, 2010, p. 5

⁷⁷ Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato. La depubblicizzazione dei servizi locali in Italia”, Rivista italiana di politiche pubbliche, n. 2, 2010, pp. 138-139.

modo indipendente ed in accordo con una politica proprietaria pubblicamente dichiarata”⁷⁸.

L’esercizio consapevole della funzione di Azionista comporta necessariamente una chiara attribuzione di questa responsabilità ad un centro decisionale degli enti locali, evitando quel concerto confuso di partecipazione collettiva che annacqua inevitabilmente la chiarezza di indirizzi strategici che l’Azionista è chiamato a delineare verso l’impresa di cui è proprietario⁷⁹.

“I meccanismi di *governance* si concentrano su “tre aspetti principali: la struttura proprietaria, la composizione del CdA ed il relativo grado di indipendenza, ed infine il ruolo dei cittadini nelle carte di servizio ... L’analisi della struttura proprietaria mostra l’esistenza di un conflitto tra i diversi azionisti delle local utilities (*principal-principal conflict*). Il CdA non sembra essere un’utile arena politica per risolvere tali conflitti, soprattutto per la mancanza di reale indipendenza”⁸⁰.

Nelle esperienze di altri Paesi esistono forme e meccanismi, anche formali, che consentono di esercitare il ruolo di Azionista in modo trasparente, assumendo orientamenti pubblici, anche esito di meccanismi di consultazione, che chiariscono le regole di ingaggio e gli obiettivi strategici assunti dal proprietario.

“Lo strumento che maggiormente consente al Comune di elaborare una propria strategia da condividere con gli altri attori pubblici e privati è il Piano strategico di comunità ... Nel Regno Unito, l’associazione britannica dei governi locali (*Local Government Association*) da anni ribadisce l’importanza dell’elaborazione del Piano strategico di comunità, che è divenuto obbligatorio per legge”⁸¹.

La pianificazione strategica non è parte integrante della cultura degli enti locali nel nostro Paese. Eppure, una città, soprattutto una grande area metropolitana, deve essere indirizzata verso un disegno di medi e lungo termine, nel quale giocano un ruolo importante anche le aziende che erogano servizi di pubblica utilità, e tra queste anche il trasporto pubblico locale. “Il Piano strategico consente l’apertura del Comune verso gli altri enti pubblici ed il coinvolgimento di tutti i settori della società civile”⁸².

E’ questa l’evoluzione che si è determinata nelle più consapevoli realtà metropolitane europee. “Tra le forme di governo delle aree metropolitane in Europa si è affermata la pianificazione strategica come modello di *governance* che cerca di individuare e risolvere questioni controverse anziché fissare regole, limiti o divieti”⁸³. Si è determinata quindi una evoluzione nel modello di orientamento dei comportamenti e

⁷⁸ OECD, “Guidelines on corporate governance of State-owned enterprises”, 2005, p. 3.

⁷⁹ Questo fenomeno di indeterminatezza della volontà dell’Azionista si può determinare anche in una azienda privata di modello familiare, in cui l’espressione dell’indirizzo è soggetto alla ricerca, spesso complicata, di una direzione univoca di marcia, quando la vasta espressione della famiglia proprietaria non trova sintesi in un leader che ne orienti le volontà.

⁸⁰ Andrea Calabrò, Mariateresa Torchia, “Conflitti di interesse e meccanismi di *governance* nelle local public utilities italiane”, in Banca impresa società, n. 1, 2011, p. 106.

⁸¹ L. Fici, “I servizi pubblici locali: un modello di *governance* multidimensionale”, F. Angeli, 2010, p. 102.

⁸² L. Fici, “I servizi pubblici locali: un modello di *governance* multidimensionale”, F. Angeli, 2010, p. 125.

⁸³ Massimo Allulli, “Politiche pubbliche e metropolizzazione. Il rescaling della pianificazione territoriale tra obiettivi funzionali e obiettivi strutturali”, XXV Convegno SISP, Palermo, dattiloscritto, 2011, p. 5.

delle scelte dettate dall'indirizzo politico verso gli attori della comunità. Dal modello prescrittivo delle norme si è passati al modello descrittivo degli scenari strategici, e della individuazione dei percorsi per conseguire obiettivi secondo logiche condivise e coerenti.

Accanto al piano strategico della mobilità andrebbero poi affiancati strumenti e meccanismi di controllo strategico, che dovrebbero servire a rendere coerente la gestione industriale dell'impresa con gli obiettivi di fondo delineati dall'Azionista. In questo caso esiste una leva, esistente nel nostro ordinamento, che potrebbe essere utilmente attivata.

“Il Piano esecutivo di gestione può essere considerato il principale strumento di programmazione dell'Ente locale e, con alcune integrazioni nella forme e nella procedura di creazione, può costituire il punto di partenza dell'intero processo di *budgeting*”⁸⁴.

Sull'attività di controllo strategico incide certamente l'esistenza di una asimmetria informativa tra proprietario ed azienda erogatrice dei servizi che deve essere affrontata. Il settore del trasporto pubblico locale presenta una opacità nella circolazione stessa delle informazioni economiche ed industriali che dovrebbero essere poste a base per un processo decisionale consapevole. Su questo fronte c'è da fare molta strada.

Nel contratto di servizio dovrebbero essere contenuti *format* di comunicazioni periodiche da parte della impresa erogatrice delle prestazioni che consentano poi al proprietario di rendere sistematico un controllo strategico che non può essere solo delegato al Consiglio di Amministrazione, che pure è di nomina dell'azionista, in quanto si determinano spesso “fenomeni di cattura” tali da rendere vano una funzione tipica del Cda stesso.

“L'attività di controllo è spesso vanificata dal fatto che al principale fonte di informazione è l'azienda stessa ... Come si può esercitare una seria attività di controllo sull'adempimento degli obblighi contrattuali (ammesso che siano stati ben scritti) ? E se la si potesse fare: quanto costerebbe ?”⁸⁵.

L'evoluzione delle forme di controllo ha condotto ad una specializzazione sempre più spinta delle tecniche e degli ambiti attraverso i quali si esplica questa funzione. Lunga è però la strada che ancora deve essere percorsa dagli enti locali per giungere ad una effettività e ad una efficacia accettabile su questo fronte.

“Il controllo può essere inteso in molti modi diversi che per comodità riassumerò in tre generi: il controllo che deriva dalla proprietà; il controllo che deriva dal potere gerarchico; il controllo come attività di valutazione della conformità del comportamento del soggetto all'esercizio dei diritti di proprietà o di potere di indirizzo”⁸⁶.

⁸⁴ L. Fici, “I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale”, F. Angeli, 2010, p. 111.

⁸⁵ Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato: la de pubblicizzazione dei servizi di pubblica utilità in Italia”, XXIII Congresso della Società italiana di scienza politica, 2009, dattiloscritto, p. 17.

⁸⁶ Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato. La depubblicizzazione dei servizi locali in Italia”, Rivista italiana di politiche pubbliche, n. 2, 2010, p. 120.

La forme di controllo da parte del proprietario si esplicano oggi prevalentemente con un metodo che poi si ritorce contro chi lo usa: vale a dire mediante la nomina di un management che risponde all'indirizzo politico generale dell'azionista. Si tratta di una concezione medievale di esercizio della *governance*: piazza i miei uomini, ed attraverso questo atto sono certo di poter esercitare indirizzo e controllo coerente.

In realtà, “il controllo politico delle imprese porta ad una allocazione inefficiente delle risorse rispetto al controllo esercitato da parte dei managers”⁸⁷.

Tuttavia, anche un controllo esercitato dai gestori professionali in assenza di una coerente guida strategica dell'azionista pubblico può condurre a situazioni di disallineamento rispetto alla *mission* essenziale delle aziende che operano nei servizi di pubblica utilità, vale a dire l'erogazione di servizi di interesse generale secondo parametri di qualità, oltre che di efficienza che rispondono ad una esigenza collettiva non solo funzionale al consenso dei politici, ma anche all'apporto positivo di ricaduta sulla competitività delle comunità locali nelle quali le imprese di pubblica utilità operano.

Il perseguimento di un efficace meccanismo di ripartizione delle responsabilità tra proprietà e management è dunque uno dei crocevia fondamentali che devono ancora trovare il corretto punto di equilibrio. Questo tema è essenziale per mettere le aziende poi in condizione di perseguire quello che è l'obiettivo normale di una società per azioni: il profitto economico.

Tale orizzonte è indispensabile anche per potenziali scelte future dell'azionista pubblico, che nel tempo può voler poi decidere di effettuare una privatizzazione, opportuna quando il mercato sia stato prima realmente liberalizzato⁸⁸. “La profittabilità attesa nelle aziende controllate dalla mano pubblica è essenziale per stimolare gli investitori privati ad essere parte della struttura azionaria”⁸⁹.

Sotto questo punto di vista lo snodo primario da affrontare è l'assetto del contratto di servizio. Ne parleremo più avanti. “Il problema dell'equilibrio economico e finanziario di queste aziende dovrebbe essere affrontato a monte con un opportuno adeguamento dei contratti di servizio. E' questa la sede per accogliere quegli oneri impropri che si intendono far ricadere a carico della collettività”⁹⁰.

Contratti di servizio mal congegnati, uniti alla forma della società per azioni, sono una miscela esplosiva, in quanto si attiva inevitabilmente la leva dell'indebitamento finanziario che poi, in assenza di decise azioni correttive, può condurre ad una spirale incontrollabile di degrado dell'assetto economico-finanziario, oltre che industriale dell'impresa.

⁸⁷ Anna Menozzi, Davide Vannoni, “Corporate governance e performance delle utilities: trasformazioni societarie, ingresso di privati e interferenza politica”, in *L'Industria*, n. 1, 2011, p. 109

⁸⁸ Non c'è nulla di peggio di una privatizzazione senza liberalizzazione. Si cumulano i difetti del monopolio con quelli della voracità inevitabile dell'azionista privato

⁸⁹ Anna Menozzi, Maria Gutierrez Urriaga, Davide Vannoni, “Board composition, political connections and performance in State-owned enterprises”, *Hermes working paper*, n. 6, 2010, p. 19.

⁹⁰ F. Capalbo, “Genesi, emersione e gestione della insolvenza nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili contabili e finanziari”, in F. Fimmanò, “Le società pubbliche: ordinamento, crisi, insolvenza”, Giuffrè, 2011, pp. 7-8.

“In luogo dell’intervento del socio, la continuità finanziaria può essere garantita anche dall’indebitamento ... Nella maggior parte dei casi, le società partecipate riescono, pur in presenza di prospettive reddituali evidentemente negative, ad ottenere credito dai fornitori e dai finanziatori proprio perché apporti dei soci degli anni precedenti legittimano la aspettativa di futuri ulteriori interventi dei soci da destinarsi al servizio del debito”⁹¹.

A quel punto il rischio diventa sistemico, e poi si sarà costretti, per molti anni, a rincorrere una situazione di dissesto economico-finanziario, con danni gravi per tutti gli *stakeholders* del sistema.

Gli organi societari nella riforma della governance

Alla difficile individuazione del sentiero strategico da parte dell’Azionista pubblico, si è unita anche una organizzazione precaria nella *corporate governance* nelle imprese che erogano servizi di pubblica utilità. La trasformazione delle aziende municipalizzate in società per azioni implicava, anche sul versante della *governance* aziendale, processi di cambiamento negli strumenti, nei processi e nelle regole che hanno tardato a maturare.

Nelle aziende di servizi pubblici locali, ed anche nel trasporto pubblico locale, si sono introdotti i sistemi di *governance* del modello tradizionale di società per azioni, senza forse riflettere sulle specificità soggettive del settore, che richiedevano meccanismi di adattamento adeguati a fronteggiare i conflitti di interesse tipici di un settore in cui vanno individuati modelli di regolazione e di controllo capaci di migliorare la qualità dei processi decisionali interni all’azienda, anche nel rapporto con i tanti *stakeholders* che ne condizionano l’assetto.

Bisogna distinguere tra “i controlli svolti da imprese esterne indipendenti su commissioni dell’azienda (revisione esterna); i controlli svolti dagli organi di *governance*; i controlli sviluppati internamente all’organizzazione per verificarne la correttezza, l’efficacia e l’efficienza operativa”⁹².

E’ in particolare sul fronte dei controlli degli organi interni e sul fronte dei controlli da parte degli organi di *governance* che c’è ancora molta strada da percorrere. Esistono strumenti e meccanismi che possono essere mutuati dall’ordinamento giuridico nazionale, e che non hanno sinora trovato molto spazio nella organizzazione delle società per azioni che operano nel settore del trasporto pubblico locale.

Qualche passo in avanti è stato compiuto da società di altri settori dei servizi di pubblica utilità, nel momento in cui si è proceduto alla quotazione in Borsa, in quanto si sono dovuti mutuare istituti previsti dalle regole in vigore per le società quotate. Un esempio in questa direzione è costituito dal ***comitato per il controllo interno***, che non relega la funzione di controllo esclusivamente alla funzione aziendale a ciò deputata,

⁹¹ F. Capalbo, “Genesi, emersione e gestione della insolvenza nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili contabili e finanziari”, in F. Fimmanò, “Le società pubbliche: ordinamento, crisi, insolvenza, Giuffrè, 2011, p. 9.

⁹² D. M. Salvioni, “Corporate governance e sistemi di controllo”, in a cura di R. Mele, R. Mussari, “L’innovazione della governance e delle strategie nelle public utilities”, Il Mulino, 2009, pp. 260-261.

ma assegna ad un organo collegiale di management compiti di supervisione e di indirizzo.

“Il comitato per il controllo interno – raccomandato dal codice di autodisciplina di borsa italiana, in linea con la *best practice* internazionale, esercita funzioni di monitoraggio e di verifica in ambito contabile, accertando la corretta applicazione dei principi contabili e interagendo con la società di revisione indipendente”⁹³.

Altro punto delicato su cui riflettere riguarda la composizione e la funzione del Consiglio di Amministrazione, che costituisce la sede nella quale si esprime la volontà dell’Azionista nel normale funzionamento dell’impresa. Spesso, nei Consigli di Amministrazione delle aziende pubbliche locali si è adottata, da parte degli enti territoriali, di collocare personale politico scelto più sulla base di criteri di equilibrio tra le forze politiche che non sulla base di quel minimo di competenze opportune per svolgere adeguatamente il compito di indirizzo e di sorveglianza necessario ad esprimere costantemente la volontà dell’Azionista.

“La composizione del consiglio di amministrazione influenza il valore per gli azionisti .. Sebbene simile nella struttura e nel funzionamento, il consiglio di amministrazione nelle aziende a proprietà pubblica non svolge la stessa funzione rispetto a quella delle aziende private ... L’assenza di potenziali takeovers ... riduce gli incentivi dei membri del consiglio di amministrazione e dei managers a massimizzare il valore della società e l’impossibilità del fallimento implica tenui vincoli di bilancio, che riducono la pressione a contenere i costi ... Le autorità pubbliche possono utilizzare le aziende a proprietà pubblica per raggiungere obiettivi politici di breve termine al costo anche di sacrificare obiettivi di lungo termine sia in termini di efficienza sia in termini politici”⁹⁴.

La discrasia tra orizzonte di breve termine o di medio e lungo termine per il conseguimento di obiettivi aziendali costituisce uno degli elementi fondamentali per determinare o incertezza ed instabilità continua (nel caso di prevalenza di indirizzi di corto raggio) o programmi di risanamento e sviluppo (nel caso di obiettivi di medio e lungo termine).

La selezione dei Vertici nelle aziende di servizi di pubblica utilità costituisce uno degli snodi per generare i meccanismi di trasmissione della *governance* pubblica verso la *corporate governance*. Sino ad oggi sono prevalsi, nella scelta dei componenti dei Consigli di Amministrazione ed anche, talora, nelle figure apicali del management, criteri di appartenenza più che criteri di competenza.

“Gli effetti inflazionisti che la dimensione del *board* e la presenza di direttori politicamente connessi hanno sul numero degli addetti conferma la generale opinione che le aziende a proprietà pubblica sono sovra-occupate e tendono a massimizzare il livello dell’occupazione”⁹⁵.

⁹³ D. M. Salvioni, “Corporate governance e sistemi di controllo”, in a cura di R. Mele, R. Mussari, “L’innovazione della governance e delle strategie nelle public utilities”, Il Mulino, 2009, p. 273.

⁹⁴ Anna Menozzi, Maria Gutierrez Urriaga, Davide Vannoni, “Board composition, political connections and performance in State-owned enterprises”, Hermes working paper, n. 6, 2010, pp. 4-5.

⁹⁵ Anna Menozzi, Maria Gutierrez Urriaga, Davide Vannoni, “Board composition, political connections and performance in State-owned enterprises”, Hermes working paper, n. 6, 2010, p. 22.

Un punto particolarmente delicato riguarda le modalità con le quali si verifica l'operato del management nelle aziende pubbliche che erogano servizi di utilità collettiva. “Le imprese in proprietà pubblica trovano difficoltà a controllare l'operato dei managers, sia per mancanza di incentivi da parte del proprietario a monitorare la performance dei managers, sia per l'assenza di segnali informativi da parte di altri azionisti sulle azioni dei manager stessi”⁹⁶.

In realtà, l'incentivo per l'azionista dovrebbe stare nel giudizio dei cittadini sulla qualità del servizio erogato, che poi si tramuta in consenso o dissenso all'atto delle elezioni, mentre i segnali sui comportamenti dei managers dovrebbero venire dai componenti dei consigli di amministrazione, di nomina politica, che dovrebbero controllare ed indirizzare la gestione secondo le strategie della proprietà.

Entrambi questi meccanismi risultano appannati, da un lato perché è ancora debole nella società italiana l'organizzazione del consumerismo, e dall'altra perché tra azionista, consiglieri di amministrazione e manager si instaura spesso una rete di relazioni che non pone al centro della attenzione il controllo sulla performance economica, industriale e di servizio.

“In aziende in cui gli incentivi dei manager interni sono meglio allineati a quelli degli azionisti, consigli di amministrazione di ridotto numero e con pochi esterni sono la condizione ottimale. D'altro canto, se i benefici del monitoraggio sono considerati prevalenti, è opportuna la presenza di un più elevato numero di consiglieri di amministrazione di estrazione esterna”⁹⁷.

Il contratto di servizio, la pianificazione ed il pricing

La contrattazione tra committente ed erogatore dei servizi di trasporto pubblico locale avviene oggi in un contesto esteso di opacità. I contenuti di merito dei contratti vigenti, ed i corrispettivi per gli obblighi di servizio stesso pagati dalle diverse amministrazioni, non sono noti. Anzi. Vengono custoditi con gelosa attenzione, nemmeno fossero la quarta profezia di Fatima o la rivelazione dei misteri eleusini.

Non esistono di conseguenza confronti di benchmarking che consentano di allineare il settore alle migliori pratiche, pur nella consapevolezza che i diversi contesti urbani determinano modelli di circolazione ed interferenze di traffico che non possono consentire una perfetta equalizzazione dei corrispettivi.

Il compito di armonizzare i contenuti standard dei contratti di servizio è stato recentemente assegnato per legge all'Autorità nazionale di regolazione sui trasporti. Eventuali clausole in scostamento dal modello standard di contrattualistica dovrebbero essere motivate dalle istituzioni locali e valutate dalla stessa Autorità.

“La standardizzazione dei contratti di servizio permette di ridurre le relative spese amministrative a carico degli enti locali e delle imprese partecipanti. La necessità di

⁹⁶ Carlo Cambini, Massimo Filippini, Massimiliano Piacenza, Davide Vannoni, “Corporatization and firm performance: evidence from publicly-provided local utilities”, in *Review of Law and Economics*, n. 1, 2011, p. 198.

⁹⁷ Anna Menozzi, Maria Gutierrez Urtiaga, Davide Vannoni, “Board composition, political connections and performance in State-owned enterprises”, *Hermes working paper*, n. 6, 2010, p. 7.

supporto non si esaurisce al momento ex ante, ma deve accompagnare anche la fase di gestione del contratto”⁹⁸.

Definire con trasparenza il modello di contrattualizzazione degli obblighi di servizio può certamente favorire le scelte allocative degli enti locali, fornendo una cornice sia per la regolazione incentivante, nel caso in cui l’ente locale scelga la strada dell’affidamento in-house, sia per l’affidamento mediante gara, se il committente si orienta in direzione della concorrenza per il mercato.

“I contratti di servizio generalmente regolano (o dovrebbero regolare): il periodo di validità contrattuale, le varie fasi di gestione del contratto, l’oggetto del contratto, gli oneri finanziari a carico dell’amministrazione, i livelli qualitativi del servizio, la definizione delle attività di monitoraggio, gli strumenti di controllo operativo ed economico, le garanzie prestate dall’erogatore, le sanzioni e le penalità previste in caso di disservizi, le modalità di risoluzione delle controversie, le garanzie a tutela degli utenti”⁹⁹.

Per costruire un efficace contratto di servizio, che stimoli comportamenti virtuosi da parte della azienda erogatrice di trasporto pubblico, è necessario che siano stabilite regole e meccanismi incentivanti tra corrispettivo e prestazione. “L’adozione di contratti incentivanti richiede la predisposizione di organi e strumenti di controllo molto efficaci ... Il rischio di asimmetrie informative e di distorsioni di dati è molto elevato senza la necessaria competenza professionale per quel tipo di attività”¹⁰⁰. E’ stato detto anche in precedenza che uno dei problemi che la regolazione deve ancora affrontare e risolvere riguarda l’asimmetria informativa e la scarsa trasparenza nella circolazione dei dati che servono per assumere decisioni consapevoli.

La costruzione di un sistema di incentivi corretti nel contratto di servizio si scontra contro elementi oggettivi di cui occorre tenere conto. Il primo riguarda la reale efficacia dei meccanismi sanzionatori in caso di violazione delle regole previste dal contratto, in quanto poi gli effetti economici delle sanzioni si scaricano comunque sostanzialmente sul proprietario dell’azienda, che è lo stesso soggetto che commina le sanzioni.

“Nel caso di in house, l’applicazione di sanzioni pecuniarie si risolve in una partita di giro data la coincidenza tra soggetto gestore e ente proprietario sul cui bilancio viene a gravare la sanzione applicata. Diverso è impiegare un sistema incentivante degli amministratori societari con deleghe operative e dei manager, subordinando l’erogazione della parte variabile al raggiungimento di prefissati obiettivi di

⁹⁸ A cura di L. Cavallo, “Analisi normativa e assetti di mercato: configurazione dei soggetti di governo e dei soggetti di regolazione”, in Astrid, “Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine”, dattiloscritto, ottobre 2011, p. 145.

⁹⁹ Dipartimento della Funzione Pubblica, “La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici, Rubbettino, 2007, p. 68.

¹⁰⁰ L. Mercurio, “Corporate governance in unione Europea. I caratteri aziendali di liberalizzazione e privatizzazione”, Cesit, working paper series n. 15, 2012, p. 8

performance (redditività, qualità, efficienza). Un tale sistema sarà tanto più efficace quanto gli obiettivi siano fissati dal controllore e non dai controllati”¹⁰¹, p. 145

Torna il tema di una condizione di sostanziale conflitto di interessi tra proprietario e committente. “Appare difficile l’applicazione di sanzioni quando l’ente locale, in quanto committente del servizio e proprietario dell’azienda erogatrice, si trova di fatto in una posizione di conflitto di interessi: basti pensare, a tale proposito, al fatto che le sanzioni imposte contrattualmente dal Comune committente, ove applicate, si tradurrebbero in una perdita sul conto economico dell’azienda, che il Comune proprietario potrebbe essere chiamato a ripianare”¹⁰².

Diverso sarebbe il caso in cui le sanzioni fossero connesse agli MBO del gruppo dirigente delle aziende erogatrici del servizio: in questo caso si determinerebbe un sistema di incentivi verso il management al fine di attuare in modo sostanziale i livelli di servizio contrattualizzati con il committente, e per il committente stesso l’erogazione della sanzione verso l’impresa non sarebbe un danno economico che si ripercuote su se stesso, ma un minore monte salari da erogare, e quindi un risparmio sul costo complessivo del servizio stesso.

Come dovrebbe insegnare la teoria economica, il corretto target degli incentivi nei confronti degli attori di un processo può costituire uno strumento efficace per orientare i comportamenti: l’efficienza di una regolazione incentivante sta nel colpire i bersagli giusti, evitando posizioni di conflitto di interessi che determinano poi sostanzialmente, nel caso che stiamo analizzando, la neutralizzazione del meccanismo sanzionatorio.

“E’ importante che l’autorità pubblica dia alle imprese incentivi appropriati allo scopo di migliorarne la produttività. Tale risultato può essere raggiunto da un lato agendo su meccanismi di incentivazione legati ai contratti che regolano i rapporti tra Ente regolatore ed impresa, dall’altro favorendo la pressione competitiva all’interno della struttura di mercato”¹⁰³.

La scelta del modello di contratto di servizio, a prezzo fisso o a cost plus, determina comunque una cornice di impostazione del modello contrattuale che è rilevante per l’impostazione complessiva del sistema di incentivi.

“Le imprese che operano in presenza di uno schema di incentivi ad alto potenziale, come i contratti a prezzo fisso (*fixed price contracts*), sono più efficienti delle imprese che operano con schemi di incentivo a basso impatto, come i contratti cost-plus (*cost-plus contracts*)”¹⁰⁴.

Mentre lungamente si discute sui meccanismi di assegnazione dei servizi, se mediante la conferma dell’inhouse o attraverso gare, pochissimo si valutano gli

¹⁰¹ A cura di L. Cavallo, “Analisi normativa e assetti di mercato: configurazione dei soggetti di governo e dei soggetti di regolazione”, in Astrid, “Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine”, dattiloscritto, ottobre 2011, p. 145.

¹⁰² Dipartimento della Funzione Pubblica, “La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici, Rubbettino, 2007, p. 141.

¹⁰³ B. B. Margari, F. Erbetta, “Misure di efficienza statica e dinamica nel settore dei trasporti pubblici locali”, Hermes working paper, n. 4, 2005, p. 2.

¹⁰⁴ Andrea Boitani, Marcella Nicolini, Carlo Scarpa, “Do competition and ownership matter ? Evidence from local public transport in Europe”, Fondazione ENI Enrico Mattei, nota di lavoro, n. 10, 2010, p. 3.

impatti ed i segnali che vengono concretamente decisi attraverso le regole previste dai contratti di servizio.

“Una attenta costruzione dei contratti è cruciale per definire gli incentivi più adatti a promuovere l’efficienza, con o senza un sistema di offerte concorrenziali, con imprese che siano in proprietà pubblica o in proprietà privata”¹⁰⁵.

Si sarebbe dovuto partire da qui, e non sarà mai troppo tardi per cominciare una analisi attenta dei modelli e dei sistemi alla base della redazione dei contratti di servizio. Questa assenza di attenzione ha indebolito quel minimo di tensione alla regolazione incentivanti che, pur in presenza di uno schema di assegnazione del servizio secondo il metodo inhouse, avrebbe costretto maggiormente le aziende ed il management a perseguire obiettivi di efficienza e di economicità.

Elementi fondamentali che stanno alla base di un efficace contratto di servizio tra committente pubblico ed aziende erogatrici dei servizi di trasporto sono:

- la costruzione di un efficace telaio di pianificazione della rete e dei servizi di trasporto pubblico;
- la definizione di un corretto ed adeguato meccanismo di determinazione delle tariffe per il servizio erogato.

La pianificazione dei servizi è frutto del concorso di tre elementi istituzionalmente distinti:

- **la disponibilità a pagare da parte dei soggetti pubblici committenti**, che individua il montante delle risorse finanziarie da assegnare per gli obblighi di servizio pubblico, quale corrispettivo per l’attività svolta dalle aziende erogatrici del servizio stesso;
- **la fissazione del costo standard per la erogazione dei servizi**, coerente con il perseguimento di un equilibrio di bilancio per le aziende erogatrici, composto in parte da ricavi tariffari ed in parte da ricavi per contratti di servizio pubblico;
- **la definizione del disegno di rete coerente con il montante delle risorse** messe a disposizione per la organizzazione del servizio da parte del committente pubblico.

Il primo compito (definizione del montante per gli obblighi di servizio) deve essere svolto dagli organi politici, e corrisponde agli impegni di bilancio delle amministrazioni locali, assunti in coerenza con le risorse finanziarie disponibili e con le scelte di allocazione di portafoglio della finanza pubblica tra i diversi capitoli di spesa.

La seconda funzione (fissazione del costo standard per obbligo di servizio) deve essere invece svolta da un organismo di natura tecnica, incaricato di effettuare analisi indipendenti sulla struttura dei costi delle aziende erogatrici, per individuare da un

¹⁰⁵ Andrea Boitani, Marcella Nicolini, Carlo Scarpa, “Do competition and ownership matter ? Evidence from local public transport in Europe”, Fondazione ENI Enrico Mattei, nota di lavoro, n. 10, 2010, p. 31.

lato percorsi di progressivo recupero della produttività da parte dei gestori e dall'altro per riconoscere l'adeguamento dei corrispettivi per gli obblighi di pubblico servizio alla dinamica dei costi non governabili dal gestore (ad esempio gasolio ed energia elettrica).

Questo compito può essere assegnazione alle agenzie di regolazione regionale, sotto il controllo dell'Autorità nazionale di regolazione sui trasporti, che così può costruire nel tempo un data base sui corrispettivi, lavorando anche alla definizione di corrispettivi standard che tengano in conto le specificità dei modelli di offerta dei diversi mercati locali.

Il terzo compito (definizione della rete) può derivare dalla interazione tra committente pubblico, interessato a definire il grado territoriale di copertura dei servizi, ed organismo tecnico di regolazione, che deve essere attrezzato in termini di competenze professionali per tradurre gli obiettivi politici in soluzioni coerenti e gestibili per l'azienda erogatrice di servizi.

Oggi, la situazione è molto confusa. Prendiamo il caso romano. Alla Agenzia di regolazione (Roma Servizi per la Mobilità) sono assegnati compiti al tempo stesso di pianificazione ed anche di programmazione della rete. Si giunge quindi non solo a definire il volume dei servizi ed il disegno della rete, ma anche la programmazione delle singole linee di trasporto, intervenendo dentro un recinto che deve necessariamente essere di responsabilità dell'azienda erogatrice dei servizi.

Persino il distanziamento delle fermate, e la modifica nel tempo della rete delle fermate, è nella titolarità dell'Agenzia, che agisce come braccio tecnico dell'Assessorato alla Mobilità.

Tutto ciò accade in presenza di un assetto della pianificazione e della programmazione che prescinde dal volume dei corrispettivi per obblighi di servizio e che è slegato completamente dalla definizione dei costi standard per la loro erogazione.

L'esito di questo gioco è un appesantimento gestionale costante e progressivo dell'impresa erogatrice, che accumula deficit gestionali, frutto non solo di una inefficienza interna dell'azienda (che pure esiste in modo diffuso e non è gestita), ma anche derivazione diretta di una committenza sulla qualità e sulla qualità dei servizi che è esercitata in assenza di un quadro chiaro di responsabilità.

Le tariffe del trasporto pubblico locale, che sono il complemento ai corrispettivi per obblighi di servizio, sono decise per via amministrativa dalle Regioni, e non hanno alcun collegamento né con il montante delle risorse pubbliche messe a disposizione per l'acquisto dei servizi pubblici locali né con meccanismi del tipo price-cap, che collegano, nelle esperienze europee, l'adeguamento alla inflazione nel tempo rispetto al percorso di recupero di produttività e di efficienza che deve essere assicurato dalle aziende erogatrici del servizio.

La definizione delle tariffe assegnate ad un organismo politico, e non tecnico, conduce, nella realtà dei fatti, a lunghe stagioni di blocco delle tariffe, con la creazione di un divario crescente tra evoluzione dei costi di produzione e livello dei prezzi, reso ancor più complesso da una condizione della finanza pubblica locale che riduce il volume complessivo delle risorse disponibili per l'acquisto di servizi; le

aziende erogatrici si trovano quindi strette nella morsa di tariffe bloccate, contributi per obblighi di servizio decrescenti e volumi di produzione costanti, se non crescenti. Una riforma nel meccanismo di determinazione delle tariffe è particolarmente necessaria, dal momento che sempre più sarà indispensabile conseguire un meccanismo di ripartizione dei ricavi per il trasporto pubblico locale maggiormente equilibrato tra risorse da mercato e risorse da corrispettivi pubblici.

In attesa di una riforma più complessiva del meccanismo di determinazione delle tariffe del trasporto pubblico locale, che richiede una revisione del quadro normativo, può essere però previsto dalla legge regionale un parere tecnico preventivo e vincolante da parte di un organismo tecnico, così come è accaduto per le tariffe pubbliche di interesse nazionale, nel cui caso Cipe e Nars hanno svolto il ruolo di supporto tecnico per le decisioni politiche, rendendo possibile una discussione ed una decisione maggiormente consapevole sulle implicazioni di ordine tecnico.

Anche i criteri ed i meccanismi per la determinazione delle tariffe sono un'altra leva che è possibile, quindi, utilizzare, per rendere più industriale la gestione di un settore, come quello del trasporto pubblico locale, che resta ancora vincolato a schemi che non corrispondono più alla evoluzione del quadro giuridico ed economico.

“Tutti i meccanismi di determinazione automatica delle tariffe, come il price-cap, pongono in essere una relazione tra dinamica tariffaria e dinamica dei costi; la regolamentazione tende comunque a limitare la formazione degli extra-profitti sottoponendo a controllo la formazione dei prezzi”¹⁰⁶.

La carta dei servizi e la misurazione della qualità erogata

Vista dal versante dei cittadini, la qualità della regolazione dipende da un efficace processo di controllo sulla qualità erogata del servizio, come strumento di misurazione della performance dell'impresa erogatrice della prestazione.

“Il ruolo dei cittadini è centrale nella *governance* delle imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità. Infatti, i cittadini sono al tempo stesso consumatori, clienti, residenti, committenti e proprietari del servizio ... Il grado di controllo dei cittadini sugli enti locali dipende dal livello di trasparenza e di *accountability* delle imprese di servizi di pubblica utilità”¹⁰⁷.

Meccanismi del tipo price cap per l'adeguamento delle tariffe, ordinariamente utilizzati per la regolazione del prezzo dei servizi di pubblica in contesti europei, collegano la dinamica dei prezzi all'indice di rivalutazione dei fattori della produzione, attenuato da un coefficiente di recupero della produttività e da una valutazione sulla qualità erogata.

Meccanismi di misurazione della performance, connessi a trasparenti conseguenze di incentivo o disincentivo economico rispetto ai comportamenti operativi del gestore

¹⁰⁶ Alessandro Petretto, “Efficienza dei servizi pubblici locali ed efficienza del sistema economico: una nota propedeutica alla ricerca empirica”, Società italiana di economia pubblica, working paper, n. 592, 2007, p. 8

¹⁰⁷ Andrea Calabrò, Mariateresa Torchia, “Conflitti di interesse e meccanismi di governance nelle local public utilities italiane”, in Banca impresa società, n. 1, 2011, p. 122.

dei servizi, inducono circoli virtuosi che mettono al centro della relazione il cittadino che utilizza i servizi stessi.

La valutazione e la misurazione di questi comportamenti deve essere affidata ad un organismo tecnico di terza parte, indipendente, che svolge una funzione di tutela dell'interesse pubblico, essendo al contempo rispettoso dell'autonomia e della responsabilità dell'impresa che eroga il servizio.

“E' stata, forse, prestata maggiore attenzione ai rapporti con le società erogatrici dei servizi, in termini di contratto di servizio ed economicità delle prestazioni e meno attenzione alla tutela dell'utente che resta, invece, il soggetto centrale del processo di trasformazione in atto ... Tra le due funzioni, quella di regolazione del settore dei servizi pubblici locali e quella di tutela dell'utente, in questa fase sembra prevalere la prima e ciò può tradursi in una difficoltà dell'ente locale nel lungo periodo e nei suoi rapporti di scambio e di cittadinanza”¹⁰⁸. In realtà non è nemmeno così; la regolazione è stata un simulacro di ciò che dovrebbe essere, su entrambi i fronti.

Al fianco del contratto di servizio, in molti casi, è stata prevista la formulazione di una carta dei servizi, intesa come individuazione delle attese di prestazione da parte del gestore del trasporto pubblico verso la clientela.

Non esiste tuttavia oggi sostanzialmente legame tra contratto di servizio e carta dei servizi: sarebbe invece opportuno che questi due strumenti fossero costruiti secondo un albero logico strettamente interrelato, pur essendo destinati a disciplinare profili diversi del modello di *governance* nel rapporto tra soggetto committente ed impresa erogatrice.

Si realizzerebbe per questa via una saldatura che consentirebbe anche diritto di rappresentanza ai consumatori dei servizi pubblici, oggi invitati di pietra in un riassetto della *governance*, finora orientato più al mantenimento della presa della politica locale sulle aziende che non al miglioramento nella qualità e nella efficienza dei servizi.

Serve soprattutto che la Carta dei servizi sia uno strumento vivo ed esigibile, non una dichiarazione di intenti che serve ad elencare buoni propositi. “E' inutile che la Carta dei servizi contenga decine di indicatori sofisticati di qualità, se non è previsto chi li deve monitorare e, eventualmente, farli rispettare”¹⁰⁹.

Anche in questo caso, come in molti altri temi connessi al buon funzionamento dei meccanismi di *governance*, questione essenziale è quella della effettività, vale a dire la capacità di rendere esigibili, verso tutti gli *stakeholders*, i comportamenti dichiarati e gli impegni assunti.

“Se efficacemente implementata, la carta dei servizi potrebbe alleviare i conflitti di interesse legati alla asimmetria informativa tra i cittadini e gli enti locali”¹¹⁰. Uno stretto legame tra carte dei servizi e contratto di servizio pubblico consentirebbe

¹⁰⁸ Dipartimento della Funzione Pubblica, “La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici”, Rubbettino, 2007, p. 15.

¹⁰⁹ L. Fici, “I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale”, F. Angeli, 2010, p. 115.

¹¹⁰ Andrea Calabrò, Mariateresa Torchia, “Conflitti di interesse e meccanismi di governance nelle local public utilities italiane”, in Banca impresa società, n. 1, 2011, p. 110.

anche di rendere maggiormente trasparente la negoziazione sui contenuti degli obblighi di servizio pubblico, e sulle loro ricadute economiche, stabilendo una connessione, che non sempre viene resa evidente, tra risorse disponibili per la gestione industriale ed effetti sulla qualità del servizio erogato alla clientela.

In tempi di risorse declinanti per il trasporto pubblico, diventa difatti poi francamente risibile il richiamo alla qualità del servizio, che diventa inesigibile quando cominciano a scarseggiare anche gli strumenti finanziari per assicurare la normale uscita dei mezzi pubblici dai depositi.

Conclusioni: i criteri per la fissazione della cortina di ferro

La discussione sulla riforma del trasporto pubblico locale nel nostro Paese si è svolta essenzialmente su due piani:

- *prima la modifica dell'assetto societario delle imprese pubbliche*, con la loro trasformazione da aziende municipalizzate in società per azioni;
- *poi il dibattito*, ancora non concluso e durato quasi due decenni, *sui diversi modelli per l'affidamento del servizio*, con un confronto ideologico tra i sostenitori del mantenimento dello statu quo (gestione in-house) e i sostenitori di scelte pro-concorrenziali (nelle due forme della concorrenza per il mercato o della concorrenza nel mercato).

Mentre veniva modificata la struttura societaria ed istituzionale del settore, non è parallelamente maturata una coerente modifica degli assetti di governance, sia sul piano della *governance* pubblica sia su quello della *governance* aziendale. In assenza di una adeguata riforma di questi due pilastri in una direzione chiara, anche l'interazione tra i due sistemi di *governance*, dai quali poi dipende la qualità del processo decisionale complessivo, è risultata inevitabilmente distorta.

Questo passaggio resta elemento cruciale di modernizzazione, perché consentirebbe di specificare il ruolo dei diversi soggetti nelle rispettive responsabilità, rendendo più limpido il processo decisionale ed evitando quella condizione di perenne conflitto di interessi e di continue invasioni di campo che sono alla base della confusione che si è determinata nel corso di questi anni.

Innanzitutto è fondamentale che le istituzioni locali portino a compimento un processo di analisi e di valutazione sulla governance sul versante della decisione pubblica, al fine di:

- interpretare correttamente il ruolo di azionista delle imprese di pubblica utilità;
- separare con chiarezza l'esercizio delle funzioni di azionista da quelle di committente di servizi e di regolatore del mercato;

- attivare processi per il coinvolgimento trasparente degli *stakeholders* che portano un interesse legittimo alla partecipazione nel processo decisionale strategico che sta in capo alle istituzioni pubbliche, sulle scelte di pianificazione dei sistemi di trasporto e sul corretto equilibrio tra pagamento dei servizi da parte degli utenti e corrispettivi per obblighi di servizio.

Sul versante della corporate governance pare opportuno riflettere sulla possibilità di introdurre il modello di governance dualistico, accanto alla prevalenza quasi totalitaria del modello di controllo tradizionale. Due ragioni militano per questa apertura di discussione:

- da un lato, si può introdurre una maggiore distinzione di ruoli tra proprietario, che indica i componenti del consiglio di sorveglianza e definisce la linea strategica all'impresa, assumendo anche i compiti di alta sorveglianza, e management, che opera attraverso il comitato di gestione, designato dal consiglio di sorveglianza. Una maggiore distanza tra l'azionista ed il management, con la interposizione del consiglio di sorveglianza, rende distinto il profilo delle scelte strategiche dalla conduzione operativa dell'impresa;
- dall'altro, la presenza di un consiglio di sorveglianza consente di coinvolgere, in questo organismo, anche altri soggetti che portano interessi legittimi a discutere le scelte strategiche dell'impresa nella comunità locale: le organizzazioni dei lavoratori, le associazioni dei consumatori, gli esponenti del sistema finanziario, ecc...

Le riforme normative nel settore del trasporto pubblico locale, di cui si continuerà a discutere anche nei prossimi anni, ***devono quindi essere accompagnate da un profondo adeguamento dei modelli di governance***, sia sul versante della *governance* delle istituzioni locali, distinguendo con chiarezza tra i ruoli di azionista, committente e regolatore, sia su quello della *corporate governance*, ponendo soprattutto attenzione a costruire la cerniera tra questi due distinti, ma interagenti, sistemi decisionali.

Serve quindi lavorare sui pilastri dei processi di cambiamento, che non sono costituiti solo dalla veste giuridica delle imprese, o dalle modalità di assegnazione del servizio, ma anche dagli strumenti per la formazione ed il controllo dei processi decisionali, sia nella sfera dei soggetti pubblici sia nella sfera dei soggetti economici.

Per questa ragione ***è essenziale porre particolare attenzione ai modelli di costruzione dei contratti di servizio***: i contenuti di queste regole pattizie debbono essere armonizzate su scala nazionale, per creare una piattaforma di chiara trasparenza, che metta in evidenza il valore dei corrispettivi per gli obblighi di servizio, che, pur non potendo essere omogenei sull'intero territorio nazionale, per tener conto delle specificità territoriali, debbono rispondere a requisiti corrispondenti ad una medesima logica di formazione. A questo compito è chiamata l'Autorità dei Trasporti, che dovrà su questo tema concentrare la sua attenzione.

E' questa la ragione che spinge a sottolineare la necessità di ***rendere obbligatoria una forma di regolazione incentivante*** che oggi è lasciata alla buona volontà delle parti. Agli economisti è noto che un mercato funziona, o non funziona, in ragione degli incentivi e dei disincentivi che sono alla base delle relazioni tra i soggetti economici.

Questo è ancor più vero quando si tratta di disciplinare relazioni tra soggetti pubblici e soggetti economici, in un sistema di asimmetria informativa che mette spesso l'ente locale nella condizione di non conoscere esattamente tutto il quadro necessario per assumere decisioni consapevoli.

Si è svolta per decenni una discussione sui costi standard, che sinora non ha condotto da nessuna parte, ed intanto la varianza dei corrispettivi nei diversi territori (per le poche informazioni che sono disponibili) è non solo ampia, ma anche crescente nel tempo: si tratta di un segnale di opacità che deve essere ricondotto entro una forbice razionale.

Insomma, ***riforma della governance, regolazione incentivante ed assetto istituzionale del settore sono i tre pilastri sui quali costruire una riforma che sia effettivamente tale***. Sino a quando si affronterà la questione solo fondandola su uno dei tre pilastri, sarà ancora lontano il tempo per avviare un effettivo processo di trasformazione industriale del trasporto pubblico locale italiano.

Bibliografia

Chiara Alberti, “Le società in house tra modelli nazionali e ripensamenti comunitari”, Quaderni di istituzioni del federalismo, n. 2, 2011

Massimo Allulli, “Politiche pubbliche e metropolizzazione. Il rescaling della pianificazione territoriale tra obiettivi funzionali e obiettivi strutturali”, XXV Convegno SISP, Palermo, dattiloscritto, 2011

Asstra, “Parva Charta. Priorità e proposte per il trasporto pubblico”, Desanzano del Garda, maggio 2012

Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato, “Considerazioni e proposte per una regolazione pro-concorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica”, AS543, 2008

Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato, “Segnalazione ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito a proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2013”, 2012

Banca d'Italia, “Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione”, 2011

Carlo Cottarelli, “La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare”, Feltrinelli, 2015

Cristina Bargerò, Graziella Fornengo, “Foreign direct investment in Italian local public transport”, Hermes working paper, n. 9, 2010

Massimiliano Bartolomeo, “La governance incompleta delle infrastrutture lombarde: conflitti di interesse come causa di conflitti locali”, working paper, 2006

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

A cura di Madga Bianco e Paolo Sestito, “I servizi pubblici locali: liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale”, Il Mulino 2010

Madga Bianco, Silvia Giacomelli, Giacomo Rodano, “Concorrenza e regolamentazione in Italia”, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, n. 123, 2012

Michele Bigoni, “La governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici”, tesi di dottorato, Università degli studi di Ferrara, 2009

Lorenzo Boetti, Massimiliano Piacenza, Gilberto Turati, “Fiscal decentralization and spending efficiency of local governments. An empirical investigation on a sample of Italian municipalities”, Hermes working paper, n. 2, 2009

Lorenzo Boetti, Massimiliano Piacenza, Gilberto Turati, “La valutazione dell’efficienza globale dell’attività dei governi locali”, Hermes working paper, n. 1, 2011

Andrea Boitani, Marcella Nicolini, Carlo Scarpa, “Do competition and ownership matter ? Evidence from local public transport in Europe”, Fondazione ENI Enrico Mattei, n. 9, 2010

Andrea Boitani, Carlo Cambini, “Regolazione incentivante per i servizi di trasporto locale”, Società italiana di economia pubblica, 2001

Bernardo Bortolotti, Laura Pellizzola, Carlo Scarpa, “Il Comune azionista: un’analisi empirica del capitalismo municipale in Italia”, Mercato concorrenza regole, n. 3, dicembre 2007

Giacomo Bosi, Sandro Trento, “Il governo dell’impresa. Economia e diritto della corporate governance”, Il Mulino, 2012

Simone Bosetti, “Politiche costituenti e cambiamenti di governance. Il caso del trasporto locale nella regione metropolitana di Barcellona”, Rivista italiana di politiche pubbliche, n. 2, 2008

Francesco Bripi, Amanda Carmignani, Raffaella Giordano, “La qualità dei servizi pubblici in Italia”, in Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, n. 84, 2011

Clementina Bruno, “Economies of vertical and horizontal integration, unbundling and quality of service in public utilities. A literature review”, Hermes working paper, n. 5, 2011

Alessandro Cabianca, “ Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di paradigma ?”, Istituzioni del federalismo, n.5/6, 2010

Andrea Calabrò, Mariateresa Torchia, “Conflitti di interesse e meccanismi di governance nelle local public utilities in Italia”, Banca impresa società, n. 1, 2011

Carlo Cambini, Ivan Paniccia, Massimiliano Piacenza, Davide Vannoni, “Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di medie-grandi dimensioni”, Ceris-Cnr, working paper n. 16, 2005

Carlo Cambini, Massimo Filippini, Massimiliano Piacenza, Davide Vannoni, “The influence of corporatization process on the cost of publicly provided local utilities: some insights from the bus transit systems, Hermes working paper, 2008

Carlo Cambini, Massimo Filippini, Massimiliano Piacenza, Davide Vannoni, “Corporatization and firm performance: evidence from publicly-provided local utilities”, conference paper at European Association of law and economics, 2009

Paolo Canonico, Ernesto De Nito, Gianluigi Mangia, Lorenzo Mercurio, Mario Pezzillo Iacono, “Modelli di governance nei servizi pubblici: il trasporto pubblico locale in Italia”, Impresa Progetto, Electronic journal of management, n. 1, 2012

Francesco Capalbo, “Genesi, emersione e gestione dell’insolvenza nelle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni: profili contabili e finanziari”, in Francesco Fimmanò, “Le società pubbliche: ordinamento, crisi ed insolvenza”, Giuffrè, 2011

Antonio Capobianco, Hans Christiansen, “Competitive neutrality and State-owned enterprises, OECD corporate governance working papers, n. 1, 2011

Hans Christiansen, “The size and composition of the SOE sector in OECD countries”, OECD corporate governance working papers, n. 5, 2011

Giulio Citroni, “Governo S.p.A. Pubblico e privato nelle società partecipate dagli enti locali”, Rivista italiana di scienza politica, n. 1, aprile 2009

Cesar Cordova-Novion, Stephane Jacobzone, “Strengthening the institutional setting for regulatory reform. The experience from OECD countries”, OECD working papers on public governance, n. 19, 2011

Corte dei Conti, “Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica”, maggio 2012

CSE Pragma, “Trasporti e mobilità in tempo di crisi”, 2012

A.D’Anna, A. Pezzoli, “La concorrenza e il trasporto locale: una transizione di oltre 15 anni”, in www.nelmerito.com, 2 marzo 2012

Claudio de Vincenti, Valeria Termini, Adriana Vigneri, “La “retrovia” in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali”, working paper, 2006

Valter Di Giacinto, Giacinto Micucci, Pasqualino Montanaro, “Network effects of public transport infrastructure: evidence on Italian regions”, Banca d’Italia, Temi di discussione, n. 869, 2012

Direzione Centrale Strategia, “Benchmark del trasporto pubblico locale in Italia: i casi di Roma, Milano, Torino, Napoli, Bologna”, Atac SpA, 2012

Caro Donolo, “L’arte di governare. Processi e transizioni”, Donzelli, 2012

Luigi Fici, “I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale”, Angeli, 2010

Francesco Gastaldi, Lucia Quaglino, Carlo Stagnaro, “Il trasporto pubblico locale e la concorrenza. Cambiare paradigma per salvare il servizio. Il caso ligure”, in IBL Special Report, 23 luglio 2012

Nicola Giannelli, “Né Stato né mercato. La depubblicizzazione dei servizi locali in Italia”, Rivista italiana di politiche pubbliche, n. 2, 2010

Giuseppe Grossi, “Governance of public-private corporations in the provision of local Italian utilities”, International public management review, vol. 8, issue 1, 2007

Giuseppe Grossi e Christoph Reichard, “Municipal corporatization in Germany and Italy”, Public management review, vol. 10, issue 5, 2008

International Transport Forum, “Better economic regulation: the role of the regulator”, OECD Discussion Paper, n. 3, 2011

Beniamina Buzzo Margari, Fabrizio Erbetta, “Misure di efficienza statica e dinamica nel settore dei trasporti pubblici locali”, Hermes working paper 2005

Anna Mennozzi, Davide Vannoni, “Corporate governance e performance delle utilities: trasformazioni societarie, ingresso dei privati e interferenza politica”, L’Industria, n. 1, gennaio-marzo 2011

Anna Mennozzi, Maria Gutierrez Urutiaga, Davide Vannoni, “Board composition, political connections and performances in state-owned enterprises”, Hermes working paper, n. 6, 2010

Riccardo Mercurio, Marcello Martinez, “Modelli di governance e processi di coordinamento nelle public utilities”, Angeli, 2009

A cura di Fiammetta Mignella Calvosa, “La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici”, Rubbettino, 2007

Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, “Conto Nazionale dei Trasporti 2010-2011”, 2012

OECD, “Guidelines on Corporate governance of State-owned enterprises”, 2005

Elisabetta Ottoz, “The relevance of groups in local public transport: the case of Italy”, Hermes working paper, n. 8, 2010

Alessandro Petretto, “Efficienza dei servizi pubblici locali ed efficienza del sistema economico: una nota propedeutica alla ricerca empirica”, Società italiana di economia pubblica, working paper n. 592, giugno 2007

Giuseppe Pisauo, “Titolo V: la riforma da correggere”, in www.lavoce.info, 2 ottobre 2012

Mauro Pisu, Peter Hoeller, Isabelle Jourmand, “Options for benchmarking infrastructure performance, OECD Economic department working papers, n. 956, 2011

Pietro Spirito, “Le interrelazioni della logistica distributiva con il sistema di mobilità urbano”, in Freight Leaders Council, Quaderno 22, “Accessibilità, distribuzione urbana e mercato della logistica: un manuale operativo”, 2012

Pietro Spirito, “Dove va il trasporto locale”, in www.lavoce.info, 1 agosto 2012

A cura di Carlo Stagnaro, “Indice delle liberalizzazioni 2012”, IBL Libri, 2012

Sandro Trento, “Il capitalismo italiano”, Il Mulino, 2012

UITP, “Linking business community and public transport. Progressing together in the right direction”, Focus, 2011

Davide Vannoni, “Governi locali e servizi di pubblica utilità: efficienza e influenza politica”, L’Industria, n. 1, gennaio-marzo 2011

Ignazio Visco, “L’efficienza della spesa per le infrastrutture”, dattiloscritto, 2012

