

Modelli di governance nei servizi pubblici: il trasporto pubblico locale in Italia

Paolo Canonico, Ernesto De Nito, Gianluigi Mangia,
Lorenzo Mercurio, Mario Pezzillo Iacono

Sommario: 1. Introduzione; 2. La Governance pubblica nell'Economia dei Costi di Transazione; 3. Caratteristiche delle transazioni e strutture di governance per l'erogazione dei servizi pubblici; 4. L'evoluzione regolatoria del TPL in Italia; 5. Le caratteristiche del contratto di servizio nel TPL; 6. Le strutture di governance nel TPL; 7. L'analisi empirica; 7.1. La metodologia di indagine; 7.2. I differenti sistemi di TPL: i casi di Roma, Trieste e Genova; 8. Discussione; 9. Conclusioni e limiti.

Abstract

This paper address the issue of governance of public services adopting the interpretative lens provided by the Transaction Cost Economics. In particular, we aim at studying the alignment between characteristics of transactions and governance structures within Local Public Transport systems. Our focus is on the relationship between the local government and the service provider, seen as a contracting problem. The empirical section of our study addresses three case studies, pointing out an articulated organizational configuration in terms of actors involved and governance structures adopted. Our analysis is able to confirm alignment between the main theoretical tenets of Transaction Cost Economics applied to public governance and the choices underlying the design of local transport systems.

1. Introduzione

Il tema dei servizi pubblici locali, oramai da diverso tempo, è al centro di un intenso dibattito sia a livello politico e sociale, sia nella letteratura manageriale di ambito nazionale ed internazionale. Le principali questioni oggetto di riflessione

vanno dalla definizione del quadro normativo di riferimento alla qualità e valutazione dei servizi forniti, dall'orientamento all'efficienza alle strutture di *governance* da adottare. In particolare, la progettazione delle strutture di *governance* per la regolazione dei rapporti tra gli attori nell'erogazione di servizi pubblici rappresenta un elemento centrale negli studi di *public administration*, anche a causa del succedersi di riforme legislative caratterizzate da impianti incerti e contraddittori (Mercurio et al., 2011; Mercurio e Adinolfi, 2005).

Il termine *governance* sembra avere contorni ampi e indefiniti, dati i numerosi e possibili modi in cui il concetto può essere interpretato (Hoetker e Mellewig, 2009; Van Kersbergen e van der Waarden, 2004). Il problema definitorio si lega ineluttabilmente alla scelta della cornice teorica di riferimento. In questo studio la concettualizzazione di *governance* è sviluppata nell'ambito del *frame* dell'Economia dei Costi di Transazione (ECT) (Williamson 1975, 1991, 1999, Williamson e Masten 1995; 1999; Williamson e Winter, 1991; Baker e Hubbard, 2003), interpretando le strutture di governo adottate nei sistemi osservati rispetto alle macro-variabili con cui è possibile declinare i costi di transazione (incertezza, specificità e frequenza).

Come suggerito da Van Kersbergen e van der Waarden (2001), il quadro teorico della ECT, negli ultimi anni, è stato spesso impiegato al fine di far luce sulla dimensione contrattuale della *governance* in ambito privato e, più raramente, in quello pubblico. Tale prospettiva teorica è tipicamente considerata adeguata a spiegare e/o disegnare le relazioni d'interdipendenza che si sviluppano nel quadro dei sistemi di servizi pubblici locali (Ruiter, 2005), sulla base dei rapporti contrattuali che si definiscono tra i diversi attori organizzativi (Coase, 1937; Williamson, 1975, 1985).

Il principale obiettivo di questo lavoro è rinvenibile nell'analisi dell'allineamento tra le caratteristiche delle transazioni e le strutture di *governance* nei sistemi di Trasporto Pubblico Locale (TPL) in Italia. Le scelte di progettazione organizzativa che regolano i rapporti tra gli attori del sistema (ente pubblico, gestore/operatore del servizio e, eventualmente, *authority/agenzia*) sono stati analizzati alla luce degli accordi contrattuali stipulati ed interpretati nel *framework* della ECT (Ruiter 2005).

Nell'indagine empirica si analizzano tre casi di studio: i sistemi di TPL nelle aree urbane di Roma, Genova e Trieste. Si tratta di sistemi che presentano configurazioni organizzative coerenti con quelle maggiormente diffuse a livello nazionale ed europeo negli ultimi anni.

I casi sono stati sviluppati al fine di rispondere alla seguente domanda di ricerca: nella prospettiva della ECT, le caratteristiche delle transazioni tra gli attori dei sistemi di TPL sono coerenti con le strutture di *governance* adottate?

In linea con tale obiettivo, il paper è articolato nel modo che segue. Nella parte iniziale è presentato il quadro teorico di riferimento, illustrando sia alcuni dei contributi presenti in letteratura focalizzati sull'applicazione della ECT al settore pubblico (par. 2); sia le peculiarità delle transazioni e delle strutture di *governance* nei sistemi di erogazione di servizi pubblici (par. 3). In seguito, dopo aver sinteticamente illustrato l'evoluzione dello scenario legislativo di riferimento del TPL in Italia (par. 4), sono descritti in dettaglio i modelli contrattuali (contratti

di servizio) impiegati (par. 5) e le strutture di *governance* rinvenibili (par. 6). Nella seconda parte del lavoro si presentano i tre casi di studio (par. 7), illustrando in modo comparato i modelli di *governance* adottati e discutendo del loro allineamento/dis-allineamento con le caratteristiche delle transazioni (par. 8). Infine si illustrano le principali conclusioni della ricerca, mettendo in rilievo il principale contributo teorico del paper (par. 9).

2. La Governance pubblica nell'Economia dei Costi di Transazione

Il concetto di *governance* può essere interpretato come l'insieme delle regole e dei meccanismi finalizzati a garantire l'equilibrio tra gli interessi dei diversi *stakeholder* coinvolti nella vita delle organizzazioni (Torchia e Calabrò, 2011; Romenti, 2008). In particolare, le scelte di *governance* per l'erogazione di servizi pubblici possono configurarsi come il disegno dei confini e delle relazioni tra istituzioni e imprese, sia pubbliche sia private.

Tale concettualizzazione, di carattere evidentemente generale, tende ad assumere connotazioni differenti secondo l'approccio e/o la prospettiva teorica di riferimento (Vigoda 2002). Nel presente contributo la *public governance* è inquadrata nella cornice della ECT (Williamson, 1985,1999, 2005) e i suoi meccanismi di regolazione sono intesi come il *framework* istituzionale che definisce le modalità e i confini di esercizio del potere, a livello inter-organizzativo, con la finalità di perseguire interessi pubblici (Hey 2009).

Lo studio della *governance*, secondo Williamson, riguarda "l'individuazione, la spiegazione e la riduzione di tutte le forme di rischi contrattuali" (Williamson 1999, p. 310): ciascuna specifica forma di *governance* si lega alla struttura istituzionale che regola i processi di scambio, ossia alle modalità di esecuzione e negoziazione delle transazioni.

Le basi di questa teoria, come noto, risalgono al contributo di Coase (1937), ma il suo sviluppo si deve, per l'appunto, al lavoro di Williamson (1975), che per primo identifica le variazioni quali-quantitative dei costi di transazione come elemento fondante delle scelte efficienti tra forme alternative di *governance*, in cui il mercato e la gerarchia sono interpretabili come i poli di un *continuum*.

Il modello elaborato originariamente si riferiva esclusivamente all'analisi e alla progettazione di forme di governo per gli scambi di "natura privata". Negli anni '90 diversi studiosi hanno sviluppato quest'approccio, estendendone il *framework* all'erogazione dei servizi pubblici (van Genugten, 2005).

Lane (1995), ad esempio, ha analizzato le capacità esplicative di diversi approcci teorici (tra cui quello della ECT) nell'analisi dei modelli di governo nel settore pubblico. Frant (1991) indica l'approccio della ECT come una cornice teorica idonea ad interpretare le scelte di privatizzazione e/o di *outsourcing* da soggetti pubblici a soggetti privati. McCann e Easter (2000) hanno impiegato la teoria della ECT per valutare l'efficienza delle politiche governative australiane finalizzate alla riduzione dell'inquinamento ambientale, sviluppando un modello di

analisi in cui il livello dei costi di transazione si lega: alla natura delle operazioni di bonifica, alle caratteristiche morfologiche dell'area geografica e alle specificità delle risorse tecnologiche impiegate per la prevenzione. Crase et al. (2001) hanno rilevato l'influenza delle caratteristiche dei costi di transazione nel determinare strutture efficienti di *governance* per l'erogazione dei servizi idrici. Preston (2002), in un'analisi empirica focalizzata sul settore ferrotranviario, ha applicato la ECT per valutare costi ed opportunità derivanti dalla separazione verticale tra infrastruttura ferroviaria ed erogazione e gestione del servizio. Dollery (2001), infine, ha applicato l'approccio della ECT per l'analisi dei comportamenti e per la progettazione organizzativa nel settore pubblico, rilevando che l'applicazione dell'ipotesi dell'allineamento fra transazioni e strutture di *governance* favorisce soluzioni orientate al mercato quando gli scambi sono (relativamente) poco frequenti e il prodotto/servizio offerto è caratterizzato da tecnologie generiche.

Lo stesso Williamson (1999) suggerisce che la logica decisionale del *make or buy* costituisce un quadro interpretativo applicabile anche all'erogazione di servizi pubblici. Tuttavia, l'ipotesi di allineamento discriminante - intesa come "la ricerca di soluzioni efficienti per la coerenza tra caratteristiche delle transazioni e strutture alternative di governo" (Williamson 2005, p. 14) - va adattata alle specificità del "pubblico", specialmente riguardo alle strutture di *governance*. L'interpretazione del ruolo dello Stato nell'applicazione della ECT al settore pubblico va modificata, infatti, in modo radicale: mentre nella "versione classica" della teoria, lo Stato, nelle sue varie forme, gioca un ruolo di sfondo (*background*) nelle transazioni tra attori, nell'adattamento teorico ai servizi pubblici, esso si configura come quella parte - la parte istituzionale (Moschera et al., 2011) - che prende la decisione fondamentale relativa al *make or buy*.

3. Caratteristiche delle transazioni e strutture di *governance* per l'erogazione dei servizi pubblici

La proposta teorica della ECT può essere traslata dal settore privato a quello pubblico a partire dalle stesse due dimensioni di analisi che ne costituiscono il fondamento: le caratteristiche delle transazioni da un lato, le diverse strutture di *governance* dall'altro (Williamson, 1999).

Nell'alveo di tale approccio, le caratteristiche delle transazioni, come noto, sono individuabili: (a) nella specificità delle risorse oggetto di scambio (*asset specificity*); (b) nel grado d'incertezza; (c) nella frequenza degli scambi.

Per specificità delle risorse ci si riferisce agli investimenti durevoli effettuati a supporto di una particolare transazione (Brown e Potoski, 2003) e/o alla limitata trasferibilità della conoscenza sviluppata nell'ambito di una determinata relazione (Hoetker e Mellewigt, 2009). In altri termini, il grado di *asset specificity* è legato alla misura in cui le risorse oggetto di scambio possono essere riutilizzate per

impieghi alternativi o in differenti relazioni senza che si verifichi una significativa riduzione del loro valore (Williamson 1991). La ragione per cui questa variabile risulta critica nella visione di Williamson (1985), è che essa incide sulla pervasività del rapporto e sui vincoli reciproci tra venditore e acquirente di un bene o di un servizio, dal momento che l'uscita dalla relazione contrattuale, in caso di elevata specificità delle risorse, comporta dei costi aggiuntivi. Una transazione caratterizzata da un basso livello di specificità delle risorse è gestita in maniera efficiente attraverso modelli di *governance* orientati al mercato; diversamente, per livelli intermedi di tale variabile, l'opzione efficiente è rinvenibile in un modello ibrido; e per livelli molto alti, la forma *in-house* si configura come la più conveniente (David e Han 2004).

Il concetto d'incertezza è declinabile in una duplice prospettiva: incertezza ambientale ed incertezza comportamentale. La prima è associabile alle congetture e alle previsioni circa i cambiamenti e/o perturbazioni - naturali, economiche, di mercato - che possono influenzare le transazioni, rendendo impossibile formulare contratti esaustivi e producendo la necessità di successivi mutui adattamenti degli stessi. L'incertezza comportamentale si lega, invece, alle aspettative o all'effettiva conoscenza delle reali intenzioni della controparte, del suo grado di opportunismo, della completezza e della correttezza delle informazioni oggetto di scambio (van Genugten, 2008). L'opportunismo, in particolare, implica la ricerca del proprio interesse tramite l'inganno, manifestandosi ogni qual volta "si fanno minacce o promesse false o vuote, assumendo impegni cui non si crede e auspicando, in tal modo, di poter conseguire il proprio interesse" (Williamson, 1985, p. 47). La diffusione d'informazioni selezionate o distorte e le promesse riguardanti i comportamenti futuri (che si ha consapevolezza di non mantenere) se ne configurano, dunque, come i presupposti essenziali. Quando il grado di opportunismo è contenuto, anche i costi di coordinamento e l'incertezza della transazione sono tipicamente bassi (Luo et al. 2009). Ne consegue che, nella cornice teorica della ECT, l'efficienza comparata delle forme alternative di governo delle transazioni è associabile all'adozione di forme di mercato, a modelli ibridi o alla gerarchia, man mano che aumenta il livello di incertezza e opportunismo.

La frequenza esprime la ricorrenza delle transazioni. Tale caratteristica è, evidentemente, legata al tema delle economie di scala (Williamson, 1985). Essa incide sul grado di sfruttamento delle forme di governo delle transazioni e dunque sulla possibilità di recuperare gli investimenti effettuati. Le differenti tipologie di *governance* presentano un diverso mix di costi d'impianto (fissi al variare della frequenza delle transazioni) e di funzionamento (variabili al variare della frequenza delle transazioni). Il mercato presenta bassi costi d'impianto e alti costi di funzionamento, per cui i costi totali di transazione aumentano velocemente all'aumentare della frequenza delle stesse. Viceversa, la gerarchia presenta costi d'impianto elevati e bassi costi di funzionamento, per cui i costi totali di transazione aumentano debolmente all'aumentare della frequenza. In tale prospettiva, si può affermare che il progressivo incremento della variabile frequenza implica un progressivo spostamento dell'opzione efficiente di *governance* dal mercato alla gerarchia (Williamson 1985).

La seconda dimensione di analisi della ECT è rinvenibile nella gamma di strutture *governance* adottabili e degli elementi distintivi che le caratterizzano. Come già richiamato, Williamson (1999) ridefinisce i modelli di *governance* "originali" (riferiti al privato), applicandoli alla sfera pubblica e distinguendo tra: a) privatizzazione (*privatization*); b) *public bureaus* c) e regolazione (*regulation*).

La descrizione di questa tassonomia può essere utilmente interpretata attraverso il contributo di Ménard (2000) che, al fine di poter comparare le caratteristiche delle tre fattispecie, ha individuato i seguenti fattori: 1) il livello degli incentivi; 2) l'esigenza di controlli amministrativi; 3) il grado di autonomia del soggetto che gestisce il servizio; 4) gli strumenti scelti per la regolazione di eventuali dispute legati alle reciproche obbligazioni contrattuali (Ruiter 2005).

Alla luce di questo contributo, le strutture di *governance* del settore pubblico possono essere così rappresentate:

- la privatizzazione si configura come una opzione caratterizzata da: una significativa efficacia degli incentivi corrisposti dall'amministrazione pubblica a favore dell'operatore; una marcata necessità di controlli amministrativi, a causa dell'asimmetria informativa (e del potenziale di opportunismo) a vantaggio dell'operatore rispetto all'ente pubblico; una elevata autonomia dell'attore che fornisce i servizi e, conseguentemente, un'alta probabilità di sviluppo di controversie tra i due attori della relazione;
- il *public bureau* implica la presenza di una sorta di *authority* pubblica che fornisce e regola direttamente l'erogazione di servizi: tale struttura corrisponde alla gerarchia del modello classico della ECT (Williamson 1999). Di conseguenza, questa struttura di governo si caratterizza per i livelli più bassi d'incentivi, di controlli amministrativi, di autonomia e di potenziali controversie;
- la *regulation* è basata su un contratto incompleto di lungo periodo che prevede il coinvolgimento dei tre seguenti attori: l'azienda che fornisce i beni o i servizi, la pubblica amministrazione e un organismo intermedio, un'agenzia/*authority* cui, tipicamente, sono delegate decisioni in materia di pianificazione dei servizi, e cui vengono affidate funzioni di regolamentazione. Questa struttura si associa al modello ibrido della versione classica della ECT, ponendosi in una dimensione intermedia tra i due poli del *continuum*. Questa fattispecie di *governance*, nei termini del modello di Ménard, si caratterizza per: (a) livelli medi di efficacia degli incentivi; (b) livelli medi o elevati in termini di controlli amministrativi; (c) un grado intermedio di autonomia e (d) di potenziale conflittualità tra le parti.

4. L'evoluzione regolatoria del TPL in Italia

In Italia il TPL è stato caratterizzato, negli ultimi anni, da un processo di cambiamento orientato alla progressiva liberalizzazione del settore e alla separazione tra la gestione dei servizi di trasporto ed il livello del potere politico

locale. Tale processo è andato di pari passo con l'evoluzione, spesso non lineare se non addirittura contraddittoria, della cornice normativa di riferimento.

In particolare, due leggi (la 442/97 e la 400/99) emanate per recepire provvedimenti regolamentari dell'Unione Europea (Reg. CE 1893/1991 e successivi sviluppi) hanno trainato lo sviluppo di questo percorso trasferendo il finanziamento del TPL dal livello centrale a quello locale (regionale), avendo come scopo la riduzione dell'impiego di risorse pubbliche, la diminuzione della frammentazione dell'erogazione dei servizi e l'introduzione della concorrenza, in un settore tipicamente gestito secondo logiche monopolistiche.

La riforma del 1997 è nata dalla presa d'atto della generale instabilità finanziaria dei sistemi di TPL italiani. Gli obiettivi fondamentali della riforma sono declinabili come di seguito: 1) migliorare l'offerta di servizi pubblici locali, preparando le condizioni essenziali per assicurarne l'efficienza, contenendo i costi di gestione e perseguendo al contempo il carattere di universalità del servizio; 2) rafforzare il ruolo delle amministrazioni locali con riferimento ai processi di pianificazione, controllo e regolazione dei servizi; 3) promuovere la diffusione di logiche di mercato basate sulla concorrenza, sull'efficacia, sulla trasparenza di gestione e sull'equità, mediante l'espletamento di procedure concorsuali di affidamento del servizio conformi con la legislazione europea e nazionale; 4) stimolare gli investimenti privati in infrastrutture di trasporto (Canonico e Martinez, 2006).

Gli operatori del TPL furono trasformati in società di diritto privato allo scopo di ridurre l'interferenza della politica nella gestione delle aziende di servizio pubblico. Vennero introdotti contratti di servizio per regolare i reciproci adempimenti delle municipalità e degli operatori del TPL rispetto a parametri di durata, qualità del servizio, tariffazione, ripartizione dei ricavi da traffico, sussidi ed incentivi. Si stabilì inoltre il principio della copertura parziale dei costi del TPL con ricavi da traffico per un minimo del 35%.

L'affidamento mediante gara doveva avvenire utilizzando come criterio di base quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa: l'ente affidante non poteva limitarsi a constatare l'offerta più bassa, ma era obbligato a considerare anche parametri quali i piani di investimento, le caratteristiche della flotta di veicoli da impiegare e i servizi collaterali.

Nella legge 326/2003 sono poi state introdotte una pluralità di opzioni in termini di strutture di governo del sistema del TPL, in un *continuum* che vede l'erogazione di servizi *in-house* e l'affidamento sul mercato come poli estremi, per includere opzioni intermedie di società miste in cui il socio privato è selezionato attraverso una procedura ad evidenza pubblica.

Con la legge 328/2004 l'affidamento tramite gara fu nuovamente reintrodotta quale unica modalità per aggiudicare i servizi di TPL, identificando quale scadenza per l'espletamento delle gare il 31 dicembre 2005. Questa scadenza è stata poi prorogata di volta in volta fino al 2007.

Le iniziative legislative più recenti hanno rallentato in modo significativo il processo di apertura al mercato, aumentando le scelte a disposizione delle municipalità per affidare i servizi di TPL. In particolare, con la legge 133/2008 è stato confermato il criterio dell'affidamento mediante gara (art. 23-bis), lasciando

però aperta la porta all'alternativa (conforme alla legislazione europea) di creazione di una società *in-house* o mista in cui l'eventuale socio privato è selezionato attraverso una procedura ad evidenza pubblica (gara a doppio oggetto).

Il referendum del 12 e 13 giugno 2011 ha determinato, di fatto, l'abrogazione dell'art. 23-bis investendo con forza, oltre che il settore idrico, altri servizi pubblici, tra cui quello del TPL. Va detto che gli effetti concreti prodotti nel breve periodo, legati all'avvio di procedure ad evidenza pubblica, sono molti limitati, giacché la prima scadenza del periodo transitorio (ossia quella per indire le gare per l'affidamento del servizio di TPL), in primo momento fissata al 31 dicembre del 2010, era stata già oggetto di due successivi slittamenti: prima al 31 marzo 2011 e poi al 30 settembre 2011.

Un ulteriore step della tormentata evoluzione regolatoria descritta è la manovra aggiuntiva varata dal Governo Berlusconi con il D.L. 138/2011, recante "*Ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo*" e pubblicato il 13 agosto 2011, che, di fatto, riscrive nuovamente le regole sull'affidamento dei servizi pubblici locali. In pratica, la nuova normativa presenta forti analogie con la previgente disciplina (art.23-bis), prevedendo che l'affidamento dei servizi pubblici con rilevanza economica (ad eccezione del servizio idrico) deve avvenire con gara, nel rispetto dei principi comunitari. L'affidamento *in-house* è limitato ai servizi di valore inferiore ai 900.000 euro annui.

Ad oggi, comunque, tutti gli operatori del TPL erogano i servizi a fronte di un contratto di servizio che ne disciplina gli obblighi e i corrispettivi (Mercurio et al. 2011; Osculati e Zatti 2008; Mangia e De Nito, 2008).

5. Le caratteristiche del contratto di servizio nel TPL

Il contratto di servizio è un accordo formale attraverso cui un ente pubblico (regolatore) affida ad un erogatore (il gestore/operatore) lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con contestuale (eventuale) trasferimento di pubbliche funzioni, nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato. Il regolatore può scegliere tra differenti tipologie di contratto di servizio che definiscono sia le regole per il rimborso dei costi, sia il soggetto titolare dei ricavi da traffico. L'elemento discriminante è rappresentato dalla diversa ripartizione del rischio tra gestore ed ente committente che caratterizza ciascuna tipologia (Piacenza 2006). In particolare, si fa riferimento a due forme di rischio: il rischio industriale, associato ai costi di esercizio e all'attività di impresa; e il rischio commerciale, legato all'attività di vendita, ossia al livello di ricavi ottenibile (Cambini e Filippini 2003; Hensher e Stanley 2008; Mangia 2005).

Una tassonomia dei differenti contratti di servizio applicati al TPL può essere utilmente costruita proprio a partire dal criterio della diversa allocazione dei rischi

tra gestore e regolatore. In tal senso, è possibile distinguere tra: a) *net-cost contract*; b) *gross-cost contract*; c) e *management contract*.

Nel caso di un *net-cost contract*, sia il rischio industriale sia il rischio commerciale è a carico del gestore, che ottiene un corrispettivo pattuito in anticipo e calcolato come differenza tra costi di esercizio e ricavi da traffico preventivati. In tale tipologia l'ente affidante conosce a priori l'onere netto che dovrà sostenere. Questo contratto è ritenuto fortemente incentivante perché spinge il gestore sia a contenere i costi che ad attuare strategie a sostegno della domanda.

Quando si utilizza un contratto del tipo *gross-cost*, il gestore riceve un corrispettivo dall'ente o dall'*authority* definito esclusivamente sulla base dei costi e preventivamente concordato rispetto ad una certa quantità di servizio erogato. L'operatore è incentivato solo a contenere i costi, dato che i ricavi sono gestiti ed incassati esclusivamente dal soggetto affidante. Se il business genera profitto, l'ente o l'*authority* riceverà un surplus; altrimenti si farà carico delle perdite. L'operatore assume, dunque, solo il rischio industriale, mentre quello commerciale è in capo all'*authority*.

Infine, nel caso del *management contract*, l'operatore riceve un pagamento dall'*authority* semplicemente in cambio della gestione dell'intero servizio di trasporto. Perciò, l'*authority* assume sia il rischio commerciale, sia quello di produzione. L'operatore non ha, dunque, nessuna forma d'incentivo a impegnarsi nella produzione efficiente del servizio (Laffont e Tirole, 1993).

In sintesi, la forma contrattuale del *management contract* implica livelli estremamente bassi di rischio per gli operatori, mentre quella *net-cost* comporta rischi decisamente più elevati; il *gross-cost* si pone in una posizione intermedia tra le due precedenti tipologie.

Va rilevato, inoltre, che la natura del corrispettivo da contratto di servizio dipende dalle modalità attraverso le quali si definisce l'allocazione del rischio. Nel *management contract*, il corrispettivo si lega ad una sorta di compenso manageriale per la gestione dell'intero servizio di trasporto. Nei contratti *gross-cost*, i corrispettivi coprono i costi di produzione più un margine di profitto considerato accettabile. Nei contratti *net-cost*, infine, il gestore, assumendo sia il rischio industriale sia quello commerciale, riceve un corrispettivo pattuito *ex-ante*, pari alla differenza tra costi di esercizio e ricavi da traffico preventivati.

6. Le strutture di governance nel TPL

In coerenza con gli obiettivi del paper e con la domanda di ricerca formulata (vedi par. 1), è di fondamentale rilevanza spiegare come le peculiari caratteristiche delle diverse strutture di *governance* sviluppate da Williamson (1999) con riferimento alla sfera pubblica, si contestualizzino nel TPL.

In letteratura sono rinvenibili diversi esempi di contributi in cui, sulla base della cornice interpretativa della ECT, si illustrano, con finalità comparative, differenti

strutture di *governance* per l'erogazione di servizi pubblici in diversi sistemi di business. Van Thiel (2001), ad esempio, ha utilizzato la gamma di strutture di governo proposta da Williamson per rappresentare gli assetti della pubblica amministrazione olandese a livello locale. Panayides (2002), indagando i processi strategici di cambiamento verificatisi nel trasporto intermodale, ha applicato la ECT come *frame* di riferimento per valutare l'efficacia delle diverse strutture di *governance* adoperate in quel settore. Infine, Walls et al. (2005), sulla base del medesimo approccio, hanno analizzato i meccanismi applicati dalle amministrazioni pubbliche locali negli USA per la fornitura di pubblici servizi.

Allo stesso modo, sulla base della letteratura manageriale di settore, di seguito sono delineate le caratteristiche della privatizzazione, del *public bureau* e della *regulation*, nell'ambito specifico del TPL (van de Velde et al. 2008). In particolare, si fa riferimento alle seguenti quattro strutture di *governance*:

1. affidamento *in-house*;
2. *route contracting* attraverso procedure di gara;
3. *network contracting* attraverso procedure di gara;
4. modello del *free market*.

Con la locuzione "affidamento *in-house*" è indicata l'ipotesi in cui il committente pubblico, in luogo di procedere all'affidamento esterno di determinate prestazioni, provvede in proprio (all'interno) alla loro esecuzione, attribuendo l'appalto o il servizio ad altra entità giuridica mediante il sistema dell'affidamento diretto, ossia senza gara. Il modello *in-house* evidentemente è quello che più di ogni altro s'ispira a una logica di tipo gerarchico. Gli operatori controllati da soggetti pubblici gestiscono il servizio in situazioni di tipo monopolistico, o per legge o *de facto*. La tipologia di contratto di servizio tipicamente impiegata in questo caso è il *management contract*.

Il modello del *route contracting*, conosciuto anche come modello scandinavo, si caratterizza per la presenza di un'*authority*, che ha il compito di definire gli obiettivi di ordine politico-sociale legati all'erogazione dei servizi di trasporto e, sulla base di questi, delineare la programmazione, il coordinamento e il controllo del TPL. L'*authority*, attraverso l'espletamento di una procedura di gara, affida la gestione dei servizi a operatori pubblici o privati (*contracting out*). Il gestore riceve un corrispettivo basato solo sui costi e concordato in anticipo ed è pagato per la produzione di un ammontare prestabilito di servizio.

Il *Network contracting*, invece, si caratterizza per la presenza di una maggiore autonomia dell'operatore, le cui attività sono regolate dagli standard di servizio definiti dall'*authority* mediante le procedure di aggiudicazione del servizio: questa soluzione presenta un affidamento tramite gara dei servizi di trasporto in una determinata area urbana o extra-urbana (Cambini e Filippini, 2003).

Sia nel *route contracting* sia nel *network contracting* la fattispecie contrattuale tipicamente impiegata è quella del *gross-cost contract*.

Il modello di *governance* denominato *free market initiative*, infine, rappresenta l'estremo opposto del *continuum* rispetto a quello *in-house*. Va messo in rilievo che, anche in questo caso, è possibile che l'operatore dei servizi di trasporto possa ottenere sussidi pubblici legati ad una specifica offerta di servizi. Questo

modello organizzativo mira a raggiungere un equilibrio tra l'autonomia del soggetto privato e il bisogno di controllo e coordinamento pubblico (Canonico e Martinez, 2008). Il contratto di servizio impiegato è tipicamente ispirato alla logica del *net-cost contract*.

7. L'analisi empirica

7.1 La metodologia di indagine

Di seguito sono presentati i risultati dell'analisi di tre casi studio, selezionati nell'alveo di un set più ampio di quindici casi, realizzati a livello europeo e oggetto di un progetto di ricerca finanziato dal MIUR. In particolare, ci si riferisce ai casi delle aree metropolitane di Roma, Trieste e Genova, ritenuti rappresentativi di approcci e strategie delle diverse scelte di *governance* dei sistemi di TPL in Italia.

Nello specifico, Trieste rappresenta uno dei pochi esempi italiani di espletamento di gara ad evidenza pubblica (*competitive tendering procedure*) effettivamente realizzate. Genova è stato il primo caso in Italia di gara a doppio oggetto (vedi *infra*); infine, Roma rappresenta il sistema italiano di TPL più esteso e complesso e oggetto di un profondo ripensamento nella struttura di *governance*. Inoltre, esiste una ampia e consolidata letteratura che ha già analizzato tali casi in un'ottica esemplificativa e che rappresenta un utile riferimento per le analisi discusse in quest'articolo (van de Velde, 2008; Osculati e Zatti, 2008).

Va rilevato ancora una volta che finalità del presente contributo non è quella di realizzare un'analisi esaustiva del settore del TPL, bensì quella di spiegare le caratteristiche delle differenti strutture di governo delle transazioni adottate, verificando l'utilità della ECT come *framework* per l'interpretazione delle evidenze empiriche. La scelta di presentare questi tre casi è ispirata, dunque, dall'obiettivo di comprendere le differenti ipotesi di allineamento tra caratteristiche dei modelli *governance* e caratteristiche delle transazioni.

Nonostante gran parte della ricerca sui sistemi di trasporto di matrice manageriale adotti metodologie di tipo quantitativo (Mentzer e Kahn, 1995), la ricerca è stata realizzata adottando un approccio qualitativo di raccolta ed elaborazione dei dati e delle informazioni, considerato da Naslund (2002) ad esempio, come un passaggio necessario per allargare le prospettive di indagine sull'oggetto studiato (Grosvenor, 2000). Va messo inoltre in rilievo che l'uso di *case studies* comparativi nel *framework* della ECT, sebbene meno frequente, risulta comunque un metodo ampiamente consolidato in letteratura, come rilevato da Macher e Richman (2008) e da Ménard (2001) e come rinvenibile nell'analisi di diversi contributi sui temi in oggetto metodologicamente simili (ad

es. Ruitter, 2005; van Genugten, 2005, 2008; Coase, 2000; Ménard, 1996; Williamson, 1976).

Lo studio è stata condotto sia attraverso la realizzazione di nove interviste semi-strutturate (di circa quarantacinque minuti ciascuna) con il top management delle aziende e delle organizzazioni operanti nei sistemi di TPL indagati, sia attraverso fonti indotte, quali la letteratura manageriale di riferimento e la raccolta di documenti istituzionali (Tavola 1). La principale fonte secondaria di informazioni è rappresentata dai contratti di servizio tra gli enti locali e gli operatori/gestori di servizi di TPL. Le categorie essenziali di informazioni esaminate hanno fatto riferimento all'ammontare delle risorse finanziarie trasferite agli operatori di TPL sulla base dei contratti di servizio, e all'allocazione dei rischi e degli incentivi tra gli attori dei differenti sistemi di TPL.

7.2 I differenti sistemi di TPL: i casi di Roma, Trieste e Genova

7.2.1 Roma

Nell'area urbana di Roma, nel 1995, il Comune, la Provincia e la Regione Lazio hanno costituito la STA (Società Trasporti Automobilistici), una società di diritto privato, con l'obiettivo di dar vita ad un'agenzia per la mobilità della città. In quel periodo l'ATAC (Azienda Tramvie and Autobus Comune Roma), erogava, quale operatore pubblico, i servizi urbani di bus e tram in regime di monopolio. Con l'emanazione della legge 422/97 il sistema di TPL della città di Roma è stato radicalmente ridisegnato. L'ATAC è stata scissa in due aziende distinte: Trambus, gestore dei servizi di trasporto su gomma nella città; e ATAC s.p.a. (Agenzia Trasporti Autoferrotranviari Comune Roma), un'agenzia con il compito principale di presidiare i processi di regolazione e controllo del sistema, e con una dotazione patrimoniale che comprendeva gli *asset* e le infrastrutture necessarie all'erogazione dei servizi di TPL.

Tale scelta, tuttavia, finiva per sovrapporre i ruoli di ATAC e STA, rendendo inevitabile la scelta di fusione per incorporazione di STA in ATAC, avvenuta solo nel 2006. STA divenne quindi una divisione interna ad ATAC, continuando a svolgere attività di pianificazione integrata dei servizi di mobilità per la città di Roma.

Una successiva evoluzione si è verificata nel 2009, con l'implementazione di una nuova configurazione del sistema di TPL della città: tale riforma ha conferito alla "nuova ATAC", a partire dal gennaio del 2010, la gestione dei servizi di trasporto urbano su gomma e su ferro sulla base dello stesso contratto di servizio (2005-2011) che regolava i rapporti con i due precedenti operatori, Trambus e Met.ro. (Metropolitane Roma). La "nuova ATAC", creata proprio attraverso il processo di fusione per incorporazione delle due aziende (Trambus e Met.ro), ha assunto dunque le funzioni di erogazione dei servizi di TPL e di gestione degli *asset* infrastrutturali. La riconfigurazione del sistema di TPL a Roma si era resa necessaria a causa del vertiginoso aumento dei costi di gestione del sistema originatosi dalla precedente separazione tra ATAC, Trambus e Met.ro e dalla

conseguente difficoltà di coordinamento dei processi di pianificazione degli investimenti. Nel tentativo di correre ai ripari, il Comune di Roma ha quindi deciso di integrare la gestione dei servizi di trasporto in un unico soggetto.

Il contratto di servizio, partito dal 2005, ha assunto come parametro di base il numero di passeggeri, e contiene incentivi collegati al potenziale incremento dei ricavi da traffico. L'importo annuale trasferito agli operatori è pari a 556 milioni di euro (si veda Tavola 1). La configurazione della struttura contrattuale è regolata secondo un meccanismo tendenzialmente di tipo *gross-cost*, pur presentando anche elementi di incentivazione in linea con la tipologia contrattuale *net-cost* (incentivi legati ai passeggeri, anziché i tradizionali incentivi *gross-cost*).

Nel nuovo quadro del sistema di TPL, sono stati istituiti due ulteriori attori, nati nel 2010, da un processo di scorporo della "vecchia ATAC". Si tratta dell'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. - che ha assunto la funzione di gestire la pianificazione, la progettazione, i servizi della mobilità sostenibile (car sharing, bike sharing, mobility manager, ecc.), lo sportello al pubblico, il contact center e l'informazione ai cittadini, e che dovrà governare, in prospettiva, le gare che saranno espletate e l'amministrazione dei contratti di servizio con gli operatori; e la Patrimonio s.r.l. costituita allo scopo di gestire direttamente i processi d'investimento.

7.2.2 Trieste

L'analisi della *governance* del sistema di trasporto urbano della città di Trieste rivela come sia la Provincia a giocare direttamente il ruolo di Agenzia. L'erogazione dei servizi è garantita dall'operatore locale, Trieste Trasporti SpA, a seguito della gara europea bandita dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (*competitive tendering procedure*). Questo caso rappresenta una "anomalia" nel panorama nazionale, perché il secondo azionista della società è il gruppo internazionale Arriva (oggi acquisita da Deutsche Bahn), che detiene il 40% del capitale. I criteri utilizzati nella gara si riferivano a: la valutazione della struttura organizzativa dell'operatore, la presenza di certificazioni di qualità, l'adozione di tecnologie ICT per l'ottimizzazione e il controllo dei servizi e la presentazione di un dettagliato piano degli investimenti comprendente un progetto di rinnovo della flotta aziendale nell'orizzonte temporale dei cinque anni.

Il contratto di servizio stipulato nel 2001 tra la Provincia di Trieste e Trieste Trasporti ha una durata di 10 anni (ora prorogato al 2014) ed è del tipo *net-cost*; il corrispettivo annuale è di circa 33 milioni di euro (si veda Tavola 1). Il valore monetario della concessione è determinato dalla differenza tra i costi standard e la stima dei redditi futuri. In coerenza con la natura *net-cost* del contratto, sia i rischi di produzione sia quelli economici sono a carico dell'operatore, Trieste Trasporti. Il contratto di servizio specifica le penalità attese in caso di mancato rispetto degli standard previsti dal contratto in termini di qualità e quantità del servizio erogato, ma non è specificato il loro ammontare.

Un altro aspetto interessante è rappresentato dalla proprietà dell'infrastruttura, dei veicoli e dei depositi: è la Provincia, infatti, che ha la proprietà di tutte le

infrastrutture e le eventuali installazioni, mentre Trieste Trasporti è proprietaria dei veicoli.

E' utile mettere in rilievo come nel caso in esame sono state predisposte un insieme di regole nel caso di transizione da un vecchio ad uno nuovo operatore. Il problema principale è legato all'ipotesi del cambio della concessione corrente: in questo caso, infatti, il nuovo operatore insieme al diritto di erogare il servizio acquisisce il personale ed i materiali del precedente operatore. Infine, rispetto al tema degli investimenti, la Provincia di Trieste ha stanziato un piano triennale, dove i ruoli, le responsabilità e le coperture finanziarie sono chiaramente identificate.

7.2.3. Genova

Nel 2005 il Comune di Genova ha deciso di privatizzare, seppure solo parzialmente, la società esistente (*incumbent*) che gestiva il servizio di TPL, l'AMT (Azienda Mobilità e Trasporti) - precedentemente controllata al 100% dal Comune - dando in concessione la gestione del trasporto locale (bus, metro, etc.) ad una società privata. In particolare, il gruppo francese Transdev ha acquisito il 41% del capitale sociale di AMT aggiudicandosi la gara europea a doppio oggetto (contratto di servizio e ricerca di partner), primo esempio in Italia di gara diventata poi legge (art. 23 bis del 2008). Per raggiungere quest'obiettivo Transdev ha presentato un piano industriale giudicato convincente dal Comune in termini di indicatori economici e finanziari. In seguito, nell'ambito degli accordi tra i gruppi Transdev e RATP e con l'accordo del Comune di Genova, a marzo 2011 il gruppo RATP, tramite la RATP Dev, ha acquisito le quote di partecipazione in AMT detenute da Transdev.

Il punto focale del processo di aggiudicazione della gara del 2005 è stato il contratto di servizio che l'operatore avrebbe dovuto rispettare nel caso fosse stato scelto. Il contratto, stipulato nel 2006 e in scadenza nel 2011 (prorogato fino al 2014), contiene riferimenti precisi ai meccanismi incentivanti e a quelli di controllo. Il contratto prevede, infatti, che AMT svolga il servizio di trasporto pubblico nella città di Genova in cambio, da parte del Comune, di un corrispettivo a compensazione di tutte le prestazioni necessarie per un'adeguata esecuzione del servizio stesso. Parallelamente, il Comune s'impegna a favorire la prestazione del servizio intervenendo sulla mobilità urbana. L'unità di misura del servizio alla clientela è il posto offerto. In sostanza, il contratto di servizio regola la vendita da AMT al Comune di Genova di un servizio misurato in posti offerti e valutato con criteri di qualità ad un prezzo prefissato. Il contratto, in particolare, prescrive i requisiti della flotta (anzianità, tecnologia a bordo delle vetture, manutenzione, tipologia dei veicoli), la struttura della rete, le frequenze delle corse e l'informazione alla clientela (informativa alle fermate, sito web, libretti orari, regolamento di servizio, carta dei servizi, modifiche degli orari, sciopero, ecc). Il valore annuale del contratto è complessivamente di circa 130 milioni di euro.

Tavola 1 - Allocazione dei ricavi tra gli attori organizzativi coinvolti nei sistemi di TPL

ROMA

	ATAC	Agenzia
Allocazione di base	256	
Costi di funzionamento dell'Agenzia		40
Ricavi da traffico		300
Bonus/malus (qualità erogata/penalità)	12	-2
Altre voci	35	

Fonti: contratto di servizio 2005-2011, n.477; report annuali: 2009, 2010.

GENOVA

	AMT	
Allocazione di base	65	
Costi di funzionamento dell'Agenzia	n.a.	
Ricavi da traffico	54	
Bonus/malus	7	
Altre voci	12	

Fonti: contratto di servizio 2006 – 2011, n.1229; report annuali: 2009, 2010.

TRIESTE

	Trieste Trasporti	
Allocazione di base	33	
Costi di funzionamento dell'Agenzia	n.a.	
Ricavi da traffico	22	
Bonus/malus	-	
Altre voci		-

Fonti: contratto di servizio 2006-2011 (prolungato al 31/12/2014) report annuali: 2009, 2010.

I tre casi presentati si caratterizzano per la presenza di aspetti comuni, oltre che per rilevanti differenze. In nessuno dei tre, ad esempio, il contratto di servizio si basa su una sorta di processo di negoziazione aperta tra il sistema locale di

government (l'ente locale) e gli operatori. Allo stesso tempo, in nessun caso sono presenti dei riferimenti a procedure e/o criteri esclusivamente matematici per la definizione dei contenuti del contratto stesso. Si tratta di modelli di *governance* dove privato e pubblico coesistono: esiste in una relazione a tre tra ente locale, soggetto privato e agenzia di regolazione, dove il primo esternalizza il servizio al secondo sotto la supervisione del terzo.

Sulla base delle informazioni contenute nei tre contratti di servizio dei casi analizzati nella tavola precedente, abbiamo identificato le principali criticità rispetto: a) all'ammontare delle risorse finanziarie allocate ai differenti operatori come previsto dai contratti di servizio; b) e alla ripartizione dei rischi/incentivi tra gli attori.

Nel caso di Roma (contratto di servizio 2005-2011), gli operatori (prima Trambus e Met.Ro, ora ATAC) forniscono il servizio sotto la supervisione dell'Agenzia (prima ATAC, ora Roma Servizi per la Mobilità). In relazione a questo servizio l'operatore riceve dall'Agenzia circa 256 milioni di euro come cifra fissa per la copertura dei costi di produzione. L'Agenzia, invece, incassa i ricavi da traffico e annualmente ridistribuisce circa 300 milioni di euro all'operatore. Negli altri due casi (Trieste e Genoa), esiste una relazione diretta tra gli operatori e l'ente locale: i due operatori acquisiscono direttamente i ricavi da traffico e ricevono una quota fissa per coprire i costi di produzione.

8. Discussione

In questa sezione si presenta, innanzitutto, l'analisi delle caratteristiche delle transazioni relative ai casi osservati. Quindi, parallelamente, si procede ad illustrare i modelli di *governance* adottati, interpretandoli sia rispetto alle tipologie tipicamente impiegate nel TPL (*in-house*, *route contracting*, *network contracting*, *free market*), sia rispetto a quelle utilizzate da Williamson per il settore pubblico (privatizzazione, *public bureau*, *regulation*). al fine di evidenziarne l'eventuale allineamento con le caratteristiche delle transazioni.

Asset specificity. Il concetto di *asset specificity* nel TPL può essere declinato con riferimento a due dimensioni (Williamson, 1985, 1991):

- la *site specificity*, legata soprattutto alle caratteristiche infrastrutturali del network; il valore di tale dimensione si incrementa via via che si passa dalla rete su gomma al *light rail*, alla ferrovia suburbana, alla metropolitana;
- i *dedicated assets*, che dipendono dal livello quantitativo di investimenti nelle infrastrutture (manutenzione straordinaria della rete, estensione della rete su "ferro", ecc.), e nei veicoli (bus e materiale rotabile).

Nel caso di Roma è rinvenibile un valore elevato di specificità delle risorse in ragione di due motivi. Il primo si collega, appunto, alla tipologia di network

infrastrutturale. I servizi di trasporto gestiti da ATAC sono, infatti, estremamente articolati: si tratta sia di servizi di superficie (autobus, filobus e tram) lungo una rete che si snoda per oltre 3.500 chilometri; sia di metropolitana (due linee per un'estensione complessiva pari a circa 37 km); sia, infine, di ferrovia suburbana, con un'estensione della rete di circa 140 km. Il secondo motivo è collegato ai costi, estremamente onerosi, relativi alle attività di rinnovamento e manutenzione straordinaria del sistema infrastrutturale (circa 18 milioni di euro solo nel 2010) e del materiale rotabile (circa 146 milioni di euro nel 2010).

Diversamente, nel caso di Trieste, l'infrastruttura assume una rigidità decisamente inferiore, poiché i servizi di trasporto sono erogati essenzialmente su gomma (circa 340 km d'estensione). Non è presente, infatti, alcun servizio di metropolitana o ferrovia suburbana e il sistema di *light rail* si limita ad un'unica linea.

A Genova la dotazione infrastrutturale è caratterizzata da un livello di complessità intermedio rispetto ai due casi precedenti: i servizi di trasporto sono legati alla rete di bus, lunga più di 900 km, al servizio metropolitano, che serve una rete di 5,5 km, a due funicolari e ad alcuni (limitati) servizi di NaveBus (linea veloce via mare). I veicoli sono di proprietà dell'operatore che, nel periodo di durata del contratto di servizio, è vincolato a migliorare la flotta: alla fine del contratto l'età media dei mezzi dovrà essere pari a 7 anni. Questo elemento potrebbe influenzare (aumentandolo) il grado di *asset specificity*, in quanto determina una minore possibilità di utilizzare in modo differente i veicoli stessi (ad esempio in altri mercati o attraverso la vendita ad altri operatori).

Il *framework* della ECT suggerisce che un elevato grado di *asset specificity* riduce i vantaggi di un orientamento *market-driven* e spinge il soggetto regolatore ad organizzare i servizi di trasporto secondo una logica gerarchica.

Incertezza. Nei tre casi presentati è rinvenibile un certo grado di incertezza ambientale legata alla progressiva e contraddittoria produzione legislativa. L'incertezza che caratterizza l'indirizzo della cornice regolatoria sovrastante, dovuta a periodi di transizione sempre più lunghi, a leggi che nel susseguirsi (anche a distanza di pochi mesi) hanno modificato continuamente le procedure di affidamento del servizio, e ai continui tagli di risorse finanziarie, ha avuto, evidentemente, un riflesso diretto sulle scelte di progettazione strategico-organizzativa dei diversi attori del sistema, portando il contesto di riferimento in una condizione di rischiosa sospensione (Martinez e Pezzillo Iacono, 2012).

Nel caso di Roma, l'incertezza ambientale è influenzata anche da specifici fattori di contesto: negli ultimi dieci anni, infatti, gli enti locali hanno modificato la configurazione del sistema del trasporto pubblico in termini di player, ruoli, regole e relazioni (vedi *supra*). Nei casi di Trieste e Genova, la minore complessità del sistema di TPL ha condotto a minori livelli di incertezza.

L'incertezza comportamentale è legata soprattutto al rischio di comportamenti opportunistici da parte degli operatori. Nel caso di Roma i ritardi nel processo di liberalizzazione hanno aumentato il rischio di comportamenti opportunistici, in quanto il Comune ha incontrato delle difficoltà ad implementare un sistema condiviso per il controllo della qualità dei servizi di trasporto erogati. Questa

osservazione è rafforzata dalla delibera n.126/04 del Comune di Roma che ribadisce come i futuri contratti di servizio dovranno contenere modalità e sistemi di controllo più efficaci rispetto a quelli utilizzati fino ad allora. Al contrario, nel caso di Trieste, il processo di liberalizzazione (*competitive tendering procedure*) si è realizzato appena tre anni dopo l'introduzione del D.L. 442/97, assicurando una certa stabilità al funzionamento del sistema locale di trasporto e riducendo il grado di incertezza. A Genova, infine, la natura del contratto di servizio tende a ridurre la probabilità di comportamenti opportunistici nella relazione tra ente locale (Comune) e operatore. Il livello di dettaglio incluso nel contratto disciplina, infatti, in modo molto rigoroso non solo l'ammontare dei servizi da fornire, ma anche l'impatto sui bisogni di mobilità dei cittadini, individuando come strumenti di controllo i ricavi derivanti dall'aumento dei passeggeri trasportati e il contenimento dei costi sostenuti dall'azienda.

Il *framework* della ECT porta a ritenere che un alto livello di incertezza riduce i vantaggi di una *governance* orientata al mercato e spinge gli enti locali a gestire il sistema secondo una logica *in-house*.

Frequenza. La frequenza è relativa alla distanza temporale che intercorre tra le diverse aggiudicazioni dei servizi di TPL mediante affidamento diretto e/o definizione del contratto di servizio. In tutti e tre i casi oggetto di analisi, la frequenza è indubbiamente bassa. L'aumentare dei tempi di durata del contratto di servizio dovrebbe implicare un orientamento verso la scelta del mercato come meccanismo di *governance*.

Nella Tavola 2 sono sistematizzate le dimensioni di analisi delle transazioni nei tre casi di studio secondo la griglia interpretativa della ECT.

Tavola 2 - Le dimensioni di analisi delle transazioni nei tre di studio secondo il *framework* della ECT

	Specificità delle risorse	Incerteza	Frequenza
Roma	+++	+++	++
Trieste	+	++	++
Genova	++	++	++

Come anticipato, lo step ulteriore di analisi è rappresentato dalle specificità dei modelli di *governance* adottati per la gestione delle transazioni (Williamson, 1999). In particolare, l'obiettivo è quello di mettere in luce le differenti strutture di *governance* nei casi di Roma, Trieste e Genova, in relazione all'allocazione dei rischi e degli incentivi prevista nei rispettivi contratti di servizio.

Nel caso di Roma, in coerenza con la natura del contratto, si rileva un forte coinvolgimento dell'Agenzia. Il rischio industriale è sopportato dall'operatore, mentre quello commerciale è in capo all'Agenzia, che ha la responsabilità per la seconda area di rischio (quella commerciale): i ricavi da traffico. Inoltre, all'Agenzia sono affidate le funzioni di costruzione e manutenzione sia del materiale rotabile sia delle infrastrutture. Il Comune di Roma può applicare una penalità (fino all'importo di 2 milioni di euro) se l'Agenzia non rispetta gli standard qualitativi concordati. Se ATAC è in grado di rispettare gli standard di qualità può ricevere fino a 12 milioni di euro.

Nell'ambito della tassonomia elaborata da van de Velde et al. (2008) e comunemente utilizzata nel TPL, si può affermare che in questo caso si è in presenza di una struttura di *governance* tendente al modello cosiddetto *in-house*. L'adozione di tale modello si rivela peraltro coerente con le caratteristiche delle transazioni di questo sistema di TPL, contraddistinte da un elevato grado sia di incertezza (ambientale e comportamentale) sia di specificità delle risorse oggetto di scambio.

Nei casi di Trieste e Genova, come chiarito nella descrizione dei rispettivi contratti di servizio, gli operatori sopportano sia il rischio commerciale sia quello industriale.

Nel caso di Trieste, in particolare, non ci sono risorse finanziarie assegnate come incentivi o penalità: la struttura di *governance* tende al modello del *network-tendering*. In questo sistema le transazioni presentano un minor grado di incertezza (comportamentale e ambientale) e un basso livello di specificità delle risorse. Anche in questo caso il modello di *governance* scelto appare allineato con le caratteristiche delle transazioni.

Il caso di Genova non può essere classificato utilizzando appieno le diverse categorie individuate da van de Velde et al. (2008): nella struttura di *governance*, infatti, sono rinvenibili sia elementi che rimandano al modello *in-house* (non c'è, ad esempio, una procedura di gara per la scelta del gestore del servizio), sia aspetti che rimandano al modello basato sul mercato (c'è una procedura di gara per la scelta del partner privato). Tale caso, dunque, potrebbe essere classificato come una fattispecie intermedia tra il modello *in-house* e il modello definito del *route contract*.

Guardando ai tre modelli di *governance* alla luce del *framework* della ECT, emerge un aspetto interessante: tutti e tre i casi, pur presentando configurazioni differenti, denotano caratteristiche non associabili né alla privatizzazione né alla *public bureau*, potendo invece essere inquadrati nell'insieme ibrido della *regulation* (Williamson 1999).

Rispetto, quindi, alle tre categorie di analisi che individuano le strutture di *governance* della ECT nel pubblico (privatizzazione, *public bureau*, *regulation*), è

necessario un affinamento, rintracciabile all'interno della macro-tipologia della *regulation*. In quest'ottica, tale modello è declinabile in tre diverse opzioni (*regulation a*, *regulation b*, *regulation c*) in ragione del maggiore o minore orientamento verso il mercato o la gerarchia, nella logica del *continuum* tipica del modello teorico di Williamson (1985). Ciò che si modifica è la procedura di affidamento, l'eventuale inclusione di un partner privato (Trieste e Genova), il ruolo svolto dal gestore privato e il sistema di incentivazione adottato.

In particolare, il sistema di Roma tende verso una struttura di *governance* del tipo *regulation a*: affidamento *in-house* e contratto di servizio essenzialmente di tipo *gross-cost*, ma caratterizzato da un sistema di incentivi/penalità a favore dell'operatore. Il caso di Trieste può essere interpretato come una struttura del tipo *regulation c* (spostata verso il polo del mercato): procedura di affidamento tramite gara, contratto di servizio del tipo *net-cost* e modello "trasportistico" del *network contract*. Nel caso di Genova, infine, ci si trova di fronte ad una struttura intermedia rispetto alle prime due: una procedura di affidamento basata su una gara a doppio oggetto, che ha condotto alla formazione di una *Public-Private Partnership* (PPP), un contratto di servizio del tipo *net-cost contract* con incentivi legati all'efficacia dei servizi forniti e un modello che, nella letteratura manageriale sul TPL, può essere collocato tra l'*in-house* e il *route contract* (si veda Tavole 3 e 4).

9. Conclusioni e limiti

L'articolo esplora la relazione esistente tra le caratteristiche delle transazioni e le strutture di *governance* adottate nel TPL in Italia, analizzando e discutendo tre casi esemplificativi selezionati all'interno di una gamma più ampia.

Il contributo del paper alla letteratura va interpretato alla luce del fatto che gli studi di area manageriale in cui la ECT è stata impiegata come griglia interpretativa dei modelli di governo per l'erogazione dei servizi pubblici (Moe 1984; Dollery 2001) sono assai limitati. In questo senso, il principale elemento di originalità dell'analisi condotta riguarda l'adozione dell'ipotesi di allineamento discriminante tra elementi distintivi delle transazioni e modelli di *governance* nel TPL e specificamente nei sistemi di Roma, Trieste e Genova. L'evidenza empirica ha confermato che, in analogia con quanto riscontrato nell'ambito di altri settori pubblici (si veda ad es. Frant, 1991; van Genugten, 2008; Lane, 1995; Crase et al, 2001; Preston, 2002), la ECT può utilmente essere applicata al TPL per comprendere le regole di progettazione delle strutture di *governance* ed inquadrare il più ampio *framework* istituzionale.

In termini di contributo alla letteratura, tra i risultati più interessanti del paper è da rilevare l'elaborazione di una pluralità di modelli di *governance* di matrice ibrida. Il modello di *governance* pubblica descritto da Williamson in posizione intermedia nel *continuum* tra mercato e gerarchia (la *regulation*) è stato, infatti, declinato in tre diverse fattispecie: *regulation a*, *regulation b*, *regulation c*,

Tavola 3 - I diversi modelli di *regulation* nel TPL secondo il *framework* della ECT

	Regulation a (tendente al modello della burocrazia/gerarchia)	Regulation b (tendente al modello del mercato per la scelta del partner di minoranza)	Regulation c (tendente al mercato per la scelta dell'operatore del servizio)
Procedura di affidamento	Incumbent	Gara a doppio oggetto. Public-Private partnership (PPP)	Competitive tendering procedure
Struttura di governance	In-house	Tra il modello in-house e il route contract	Network contract
Tipo di contratto di servizio	Gross-cost contract con incentivi	Net-cost contract, con incentivi legati all'efficacia dei servizi forniti	Net-cost contract
Caso di studio	Roma	Genova	Trieste

Tavola 4 - Un quadro delle principali caratteristiche dei tre casi di studio

Proprietà dell'operatore	Comune	Pubblico-privata (comune-operatore privato)	Pubblico-privata (comune- operatore privato)
Proprietà dell'infrastruttura e dei veicoli	Le infrastrutture stradali sono di proprietà dall'ente locale che assegna il servizio. Le infrastrutture e i veicoli sono di proprietà dell'operatore o dell'agenzia.	Le infrastrutture e i veicoli sono di proprietà dell'operatore	L'infrastruttura è di proprietà dell'ente locale che assegna il servizio i veicoli sono di proprietà dell'operatore
Sistemi di controllo	Il controllo e i sistemi di monitoraggio si concentrano sulla regolarità del servizio, sulla erogazione di servizi di qualità conforme alle aspettative, sullo stato di conservazione e di manutenzione delle infrastrutture e dei veicoli nella disponibilità dell'operatore.	Gli standard sui quali si effettua il controllo ed il monitoraggio sono definiti ex ante, prima della scelta del partner privato di minoranza, che propone un autonomo piano industriale.	Sviluppo obbligatorio di una carta dei servizi che definisce gli aspetti di qualità: disponibilità, accessibilità, informazione, tempo, attenzione al cliente, sicurezza, comfort, impatto ambientale.
Caso di studio	Roma	Genova	Trieste

verificandone, in concreto, le caratteristiche organizzative riscontrate nell'analisi dei casi oggetto di studio.

L'analisi dei diversi modelli di governance rappresenta, inoltre, un potenziale elemento di interesse anche ai fini delle decisioni dei *policy makers* in termini di future evoluzioni del quadro regolamentare. Ancora una volta, infatti, a causa di profonde difficoltà economico-finanziarie, il sistema dei servizi pubblici in Italia sembra destinato ad un nuovo processo di riforma del quadro regolatorio.

Le future linee di ricerca potranno essere indirizzate all'analisi del grado effettivo di efficienza all'interno del settore del TPL, in termini di strutture di *governance* adottate. In questo modo si potrà provare a correggere uno dei principali elementi di criticità osservabili in questa applicazione del paradigma teorico della ECT, individuabile nella mancanza di un'analisi di tipo quantitativo fondata sulla misurazione micro dei costi di transazione dei diversi sistemi indagati.

Bibliografia

- Baker G., Hubbard, T. (2003), "Make versus buy in trucking: Asset ownership, job design, and information", *American Economic Review*, vol. 93, n° 3, 551-572.
- Brown T., Potoski M. (2003), "Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13 n° 4, pp. 441-468.
- Cambini C., Filippini M. (2003), "Competitive Tendering and Optimal Size in the Regional Bus Transportation Industry", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74, n° 1, pp. 163-182.
- Canonico P., Martinez M. (2008), *L'impatto delle modifiche istituzionali e normative sull'assetto degli esercenti europei*, in S. Consiglio, P. de Vita, R. Mercurio (a cura di), *Il comportamento di acquisto degli esercenti regionali ferroviari europei*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Canonico P., Martinez M. (2006), *L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico*, in R. Mercurio (a cura di), *Organizzazione, Regolazione e Competitività*, McGraw Hill, Milano.
- Coase R.H. (2000), "The Acquisition of Fisher Body By General Motors", *Journal of Law and Economics*, vol. 43, n° 1, pp. 15-31.
- Coase R. (1937), "The Nature of the Firm", *The Economic Journal*, vol. 44, n° 173, pp. 60-76.
- Crase L., Dollery B., Lockwood M. (2001), *Transaction Costs Emanating from Policy Flexibility in Water Markets*. Proceedings of an International Workshop held in Bangkok, Thailand, 8-9 Giugno 2001.
- David R.J., Han S. (2004), "A systematic assessment of the empirical support for transaction cost economics", *Strategic Management Journal*, vol. 25, n° 1, pp. 39-58.

- Dollery B. (2001), "New Institutional Economics And The Analysis Of The Public Sector", *Review of Policy Research*, vol. 18, n°1, pp. 185-211.
- Frant H., (1991), *The new institutional economics: Implications for policy analysis*. In: Weimer, D.L., (a cura di), *Policy Analysis and Economics: Developments, Tensions, Prospects* (111-125), Boston: Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Grosvenor T., (2000), *Qualitative Research in the Transport Sector*, Transportation research e-circular, Washington.
- Hensher D.A., Stanley J. (2008), "Transacting under a Performance-Based Contract: The Role of Negotiation and Competitive Tendering", *Journal Transportation Research*, vol. 42, n° 9, pp. 1143-1151.
- Hey E. (2009), *Multi-Dimensional Public Governance Arrangements For The Protection Of The Transboundary Aquatic Environment In The European Union*. Submitted to International Organizations Law Review, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1340350.
- Hoetker G., Mellewigt, T. (2009), "Choice and performance of governance mechanisms: matching alliance governance to asset type", *Strategic Management Journal*, vol. 30, pp. 1025–1044.
- Laffont J.J., Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge.
- Lane J. (1995), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, Londra.
- Luo Y., Liu Y., Xue J. (2009), "Relationship Investment and Channel Performance: An Analysis of Mediating Forces", *Journal of Management Studies*, vol. 46, n° 7, pp. 1113-1137.
- Macher J.T., Richman B.K. (2008), "Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences", *Business and Politics*, vol. 10, n°1, pp. 1-63.
- Mangia G., De Nito E. (2008), "L'integrazione tariffaria nel trasporto pubblico locale: luci ed ombre", *T-Cesit*, vol. 1, n° 31, pp. 10-28.
- Mangia G. (2005), *Le alleanze organizzative nel trasporto pubblico locale*, Franco Angeli, Milano.
- Martinez M., Pezzillo Iacono (2012), "Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi", Management, Cambiamento e Legittimazione Istituzionale nelle Public Utilities in Italia, *Management delle Utilities*, vol 1, n° 12, pp. 21-31.
- McCann L., Easter K.W. (2000), "Estimates of Public Sector Transaction Costs in NRCS Programs", *Journal of Agricultural and Applied Economics*, vol. 32, n° 3, pp. 555–563.
- Ménard C. (2001), "Methodological issues in new institutional economics", *Journal of Economic Methodology*, vol. 8, n° 1, pp. 85–92.
- Ménard C. (2000), *Enforcement procedures and governance structures: what relationship?*. In Ménard, C., (a cura di), *Institutions, contracts and organizations: perspectives from new institutional economics*, (pp. 234-253). Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

- Ménard C. (1996), "On Clusters, Hybrids and Other Strange Forms: The Case of the French Poultry Industry", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 152, pp. 154-183.
- Mentzer J.T., Kahn K.B. (1995), "Forecasting Technique Familiarity, Satisfaction, Usage, and Application", *Journal of Forecasting*, vol. 14, n° 5, pp. 465-476.
- Mercurio R., Martinez M., Pezzillo Iacono M. (2011), *Cambiamento e crisi delle ferrovie regionali in Italia. La difficile ricerca di un modello organizzativo per conciliare interessi pubblici e risorse private nel trasporto pubblico locale*. Editoriale Scientifica, Napoli.
- Mercurio R., Adinolfi P. (2005), "La clinical governance, possibile soluzione ai fabbisogni d'integrazione nelle aziende sanitarie", *Mecosan*, n° 53, pp. 85-98.
- Moe T.J. (1984), "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, vol. 28, n° 4, pp. 739-777.
- Moschera L., Consiglio S., Berni A., Cicellin M. (2011), "Logiche istituzionali e allomorfismo in un campo organizzativo: le Agenzie per il Lavoro in Italia", *Studi Organizzativi*, n° 2, pp. 13-43.
- Naslund D., (2002), "Logistics needs qualitative research – especially action research", *International Journal of physical distribution and logistics management*, vol. 32, n° 5, pp. 321-338.
- Osculati F., Zatti A. (2008), *Local public transport in Italy: the long and tortuous way of a tentative reform*, Ciriec Working paper n.8.
- Panayides P.M. (2002), "Economic organization of intermodal transport", *Transport Reviews*, vol. 22, n° 4, pp. 401-414.
- Piacenza M. (2006), "Regulatory contracts and cost efficiency: stochastic frontier evidence from the Italian Local Public Transport", *Journal of Productivity Analysis*, vol. 25, n° 3, pp. 257-277.
- Preston J. (2002), "The transaction cost economics of railways", *Trasporti Europei*, vol. 20, pp. 6-15.
- Romenti S. (2008), "Corporate governance e reputazione: dallo stakeholder relationship management allo stakeholder engagement", *Impresa Progetto Electronic Journal of management*, n. 2, pp. 1-23.
- Ruiter D.W.P. (2005), "Is Transaction Cost Economics Applicable to Public Governance?", *European Journal of Law and Economics*, vol. 20, n° 3, pp. 287-303.
- Torchia M., Calabrò A. (2011), "Proprietà e controllo nelle imprese di servizi pubblici locali. Il caso italiano", *Impresa-Progetto Electronic Journal of management*, n° 1, pp. 1-19.
- van de Velde D., Beck A. van Elburg J., Terschüren K. (2008), *Contracting in urban public transport*, EC – DG TREN, Bruxelles.
- van Genugten M.L. (2005), *Comparing the impact of regulatory regimes: Combining Transaction Cost Economics and Institutional Legal Theory*. Paper presentato alla ECPR conference, Budapest.
- van Genugten M.L. (2008), *The art of alignment*, Doctoral Thesis, University of Twente, Olanda.
- Van Kersbergen, K., van der Waarden F. (2004), "Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in

- governance and problems of governability, accountability and legitimacy”, *European Journal of Political Research*, vol. 43, n° 2, pp. 143–171.
- Van Kersbergen K., van der Waarden F. (2001), *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*, Netherlands Organization for Scientific Research - Social Science Research Council, The Hague.
- Van Thiel S. (2001), *Lokale Verzelfstandiging: Vormen, Motieven en Resultaten van Verzelfstandiging door Gemeenten*, Erasmus Universities, Rotterdam.
- Vigoda E. (2002), “From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration”, *Public Administration Review*, vol. 62, n° 5, pp. 527-540.
- Walls M., Macauley M., Anderson S. (2005), “Private markets, contracts, and government provision: what explains the organization of local waste and recycling markets?”, *Urban Affairs Review*, vol. 40, n° 5, pp. 590–613.
- Williamson O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications*, Free Press, New York.
- Williamson O. E. (1976), “Franchise Bidding for Natural Monopolies: In General and with Respect to CATV”, *Bell Journal of Economics*, vol. 7, n° 1, pp. 73-104.
- Williamson O.E. (1981), “The economics of organization: The transaction cost approach”, *American Journal of Sociology*, vol. 87, n° 3, pp. 548–577.
- Williamson O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press, New York.
- Williamson O.E. (1991), “Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 36, n° 2, pp. 269–296.
- Williamson O. (1999), “Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective”, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.15, n° 1, pp. 306–342.
- Williamson O.E. (2005), “The Economics of Governance”, *American Economic Review*, vol. 95, n° 2, pp. 1-18.
- Williamson, O.E., Masten S.E. (a cura di) (1995), *Transaction cost economics*, Edward Elgar, Aldershot.
- Williamson O.E., Masten S.E. (1999), *The economics of transaction costs*. Cheltenham, Northampton.
- Williamson O.E., Winter S.G. (1991), *The Nature of the firm: origins, evolution, and development*, Oxford University Press, New York.

Paolo Canonico

Ricercatore di Organizzazione Aziendale
Dipartimento di Economia Aziendale
Università di Napoli Federico II
Via Cinthia, Complesso Universitario di Monte Sant'Angelo
80126 - Napoli
pcanonic@unina.it

Ernesto De Nito

Professore Associato di Organizzazione Aziendale
Dipartimento di Scienze Giuridiche, Storiche, Economiche e Sociali
Università degli Studi Magna Græcia di Catanzaro
Campus "Salvatore Venuta" - Viale Europa
88100 - Loc. Germaneto (CZ)
denito@unicz.it

Gianluigi Mangia

Professore Associato di Organizzazione Aziendale
Dipartimento di Economia Aziendale
Università degli Studi di Napoli Federico II
Via Cinthia, Complesso Universitario di Monte Sant'Angelo
80126 - Napoli
mangia@unina.it

Lorenzo Mercurio

Ricercatore di Economia Aziendale
Dipartimento di Studi Aziendali
Università di Napoli "Parthenope"
Via Medina, 40
80133 - Napoli
mercurio@uniparthenope.it

Mario Pezzillo Iacono

Ricercatore di Organizzazione Aziendale
Dipartimento di Economia
Seconda Università degli Studi di Napoli
Corso Gran Priorato di Malta
80143 - Capua (CE)
mario.pezzilloiacono@unina2.it