

**SVILUPPO, CRISI E SUPERAMENTO DEL MODELLO FORDISTA
NELLE FERROVIE DELLO STATO**

Paola Adinolfi
Università di Salerno

1.PREMESSA

Un contributo al dibattito sul postfordismo può venire dallo studio su un settore tradizionalmente fonte d'innovazioni organizzative: il trasporto ferroviario. Obiettivo del lavoro è appunto esaminare lo sviluppo, la crisi e il superamento del modello fordista nelle Fs, individuandone i principali fattori condizionanti. La metodologia è quella del *case study*: analisi di documenti aziendali (organigrammi, stampa aziendale e ordini di servizio) e interviste aperte ad attori-chiave (12 dirigenti, 8 'ferrovieri' e 9 rappresentanti sindacali). Per orientare l'analisi si è elaborato, sulla base dell'ampia letteratura esistente, un semplice modello interpretativo, di seguito illustrato, che collega fordismo e postfordismo ad alcune condizioni di contesto.

FIGURA 1 CIRCA QUI

I tratti tipici del paradigma fordista coniugato a livello di struttura aziendale (specializzazione funzionale, regolazione estensiva, pianificazione centralizzata) possono mettersi in relazione a fattori di complessità gestionale e stabilità ambientale.

Il principale fattore di complessità gestionale è lo sviluppo dimensionale delle imprese, che ha comportato una maggiore articolazione dei processi operativi e la compresenza nella medesima azienda di specializzazioni e professionalità diversificate.

I fattori di stabilità rilevanti sono l'illimitatezza del mercato di sbocco dei prodotti e il ruolo attivo dello Stato come regolatore e mediatore sociale. Il primo fattore ha portato alla centralità della razionalità tecnico-produttiva, ossia al primato della fabbrica sul mercato come luogo di decisioni strategiche, e all'idea della risolvibilità d'ogni

problema economico con l'espansione della produzione, grazie alle economie di scala. Il secondo fattore è connesso al tendenziale collegamento della politica all'economia, che ha favorito (anche per la connotazione essenzialmente nazionale del capitale) il protezionismo e la politicizzazione del rapporto con la forza-lavoro.

Tali fattori si stanno attualmente modificando in profondità: alla filosofia della crescita si va sostituendo la consapevolezza del limite; al mercato commercialmente inesauribile (benché limitato al territorio nazionale) tende a sostituirsi un mercato commercialmente saturo (anche se geograficamente globale); la domanda diventa la variabile indipendente del sistema "produzione-consumo", che inficia il piano di fabbrica, condizionando, con i propri repentini e imprevedibili mutamenti, tutte le fasi del processo produttivo; il ruolo dell'attore pubblico come regolatore della concorrenza e mediatore sociale inizia a perdere peso.

Il cambiamento di scenario ha effetti sostanziali sulla struttura organizzativa delle imprese, determinando il passaggio al paradigma postfordista: l'orientamento al mercato, richiedendo un approccio decentrato e interfunzionale, spinge verso la divisionalizzazione; il problema dei costi non può più risolversi dilatando *ad libitum* i volumi produttivi, bensì snellendo, accorciando e sincronizzando il processo produttivo, non più dunque attraverso economie di scala ma economie di scopo.

2.L'EVOLUZIONE STRUTTURALE DELLE FS

Alla luce dello schema suesposto si ricostruisce l'evoluzione delle Fs, ponendo attenzione alla struttura organizzativa (su cui, a differenza dei livelli "micro" e "macro", non esistono studi). Per brevità l'esposizione storica non approfondisce l'evoluzione del contesto economico-politico-sociale che fa da sfondo.¹ Essa è distinta in tre fasi

(contrassegnate da un numero romano): nella prima fase si afferma progressivamente il modello burocratico (termine utilizzato in questa sede come sinonimo di *fordista*), nella seconda si susseguono senza successo tentativi di superamento dello stesso, e nella terza si affronta la transizione verso un modello postfordista.

I) In origine le ferrovie erano gestite da una serie di compagnie private, alcune delle quali finanziate da capitale straniero, operanti in regime di concessione. La prima regolamentazione del trasporto ferroviario risale al 1865, quando lo Stato creò quattro grandi società, ognuna competente su una porzione della penisola, al fine di unificare il sistema ferroviario e uniformare tariffe e caratteristiche del servizio.

Le imprese ferroviarie nella fase iniziale rappresentarono una “frontiera manageriale”, al cui interno furono affinate tecniche di governo e sperimentati modelli organizzativi di tipo specialistico-funzionale che poi conobbero ampio sviluppo in altri settori industriali. Ciò può attribuirsi al precoce e più netto manifestarsi di condizioni di complessità tali da stimolare standardizzazione delle procedure e specializzazione funzionale.

Se l’assetto istituzionale di tipo privatistico produsse, nella fase pionieristica di espansione dei trasporti su rotaia, una forte spinta verso l’efficienza e lo sviluppo, si mostrò ben presto inadeguato per tre ordini di fattori: gli ingenti costi infrastrutturali, le aspre e frequenti agitazioni del personale, le pressioni delle imprese fornitrici nazionali, che chiedevano di venire preferite alle imprese straniere nell’assegnazione delle commesse. Tale situazione portò lo Stato a istituire, nel 1905, un’Amministrazione Autonoma, segnando così il passaggio, avvenuto in tutti i Paesi occidentali, dalla fase capitalistica di sviluppo delle ferrovie alla fase di gestione governativa. La nuova amministrazione era costituita dalle articolazioni gestionali delle precedenti società

concessionarie e da un nucleo centrale di governo, incentrato sulla figura del Direttore Generale/Presidente del CdA, di nomina ministeriale. La continuità rispetto alle gestioni passate era assicurata dai coadiutori del Direttore Generale, selezionati tra i funzionari delle precedenti società. L'amministrazione era soggetta alla vigilanza delle Corti dei Conti, non aveva autonomia contabile e applicava al personale lo Statuto degli impiegati civili dello Stato.

Tale assetto fu modificato con la legge 425/58, istitutiva dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, che, a dispetto del termine usato, non rispondeva all'esigenza di introdurre una logica aziendale, ma a quella di adeguare le impersonali norme degli Enti di Stato alle specificità tecniche dell'esercizio ferroviario (e in tal modo ampliare i diritti dei lavoratori). Al vertice dell'azienda vi era il Ministro dei Trasporti (il cui Dicastero fu istituito nel '44), che nominava il CdA, da lui presieduto, e il Direttore Generale. L'Azienda godeva di autonomia contabile e dell'esclusione del controllo preventivo della Corte dei Conti. La sua natura pubblica favorì il consolidamento e ampliamento del modello burocratico, avvenuto per sedimentazioni successive (figura 2). La struttura specialistico-funzionale, rigidamente definita e modificabile soltanto con decreto ministeriale, rispondeva all'esigenza di garantire la massima razionalità d'impiego della forza lavoro, e si articolava in Servizi, termine indicante un'unità di funzione indirizzata verso un assetto di specializzazione tecnica scorporato dal processo produttivo d'insieme. La suddivisione organizzativa per Servizi s'intrecciava a un'organizzazione periferica articolata in unità gerarchicamente dipendenti (i Compartimenti) aventi competenza territoriale

FIGURA 2 CIRCA QUI

II) L'azienda autonoma, che all'inizio aveva attraversato una fase espansiva, caratterizzata da elevata efficienza, eccellenza tecnica e cooperazione interna, negli anni '60 sprofondò in una crisi irreversibile. La diffusione del trasporto su gomma sottrasse mercato alla modalità ferroviaria, e lo stesso Ministro posto a capo dell'Azienda sembrava volerla relegare a un ruolo marginale. Inoltre il personale, che sino allora aveva garantito un'alta cooperazione, nella fase recessiva adottò un atteggiamento conflittuale volto a difendere i privilegi acquisiti. La struttura accentrata generò immobilismo nei confronti delle dinamiche ambientali, rendendo difficile il governo di un sistema complesso e disperso geograficamente. I problemi principali consistevano nella rigidità, nella complessità procedurale e nell'eccessivo controllo politico esercitato dal Ministro, che non lasciava alcun margine di autonomia ai dirigenti.

Con la legge 205/85 si adottò un nuovo assetto istituzionale - l'Ente Pubblico Economico - implicante un certo grado di autonomia imprenditoriale. I poteri gestionali furono concentrati in un unico organo collegiale - il CdA - il quale doveva agire "secondo principi privatistici" (anche in tema di gestione del personale) ² ma era soggetto all'autorità politica, che poteva scioglierlo in caso di irregolarità o deficienze tali da compromettere l'efficienza economico-finanziaria dell'Ente.

La struttura venne articolata su tre livelli: Dipartimenti, Compartimenti e Impianti. I Dipartimenti, che sostituivano i Servizi, erano grandi aree di funzioni omogenee cui era attribuito un complesso di attività finalizzate a un medesimo obiettivo, in coerenza con la pianificazione strategica di impresa. I Compartimenti, portati allo stesso livello gerarchico dei Dipartimenti, rappresentavano il massimo livello operativo sul territorio e avevano una visione interfunzionale su una porzione territoriale della rete; ad essi erano

attribuiti piani di attività, obiettivi e risorse di spesa, per il 50% affluenti direttamente dal CdA. Gli Impianti costituivano infine l'unità produttiva elementare, chiamata a svolgere attività operativa su segmenti del prodotto-treno, dipendente gerarchicamente dai Compartimenti e tecnicamente dai Dipartimenti.

L'assetto organizzativo, progettato dalla McKinsey, fu realizzato in modo parziale: il decentramento non fu pienamente attuato in quanto non si pose in essere una delega adeguata ai nuovi ruoli; i direttori compartimentali mantennero un approccio settoriale (avendo una provenienza specialistico-funzionale) e non svilupparono un orientamento ai risultati e al mercato, anche per la mancanza di un sistema di valutazione e controllo; lo stile di direzione era di tipo "ministeriale", "fatto di decisioni sempre arcane, sempre prese in ristretti e impropri circoli di potere, comunque sempre romani". Negativo appare il giudizio della Corte dei Conti riferito al periodo 86-88: sperperi nelle sponsorizzazioni, consulenze assegnate senza verificare i curricula dei consulenti, contratti di lavoro siglati senza valutarne i costi. Il nuovo contenitore giuridico dell'Ente Pubblico non risultò sufficiente a imprimere una svolta aziendale all'organizzazione, che continuò a produrre deficit sempre più ingenti. Al posto del CdA venne insediato un Commissario Straordinario – Mario Schimberni - sostituito dopo due anni da Lorenzo Necci. Quest'ultimo, nella prospettiva della trasformazione in Spa, avviò una massiccia immissione di manager dall'esterno e un processo di divisionalizzazione.

Se sulla carta le neoistituite Divisioni aggregavano persone e mezzi intorno ad aree di mercato, corrispondenti a segmenti di domanda, e coprivano una dimensione trasversale rispetto ai precedenti Servizi e Dipartimenti, nella realtà erano "mere funzioni commerciali" (eccetto la Divisione Esercizio che controllava l'80% delle risorse umane, strumentali e patrimoniali).

Nel '92 fu costituita la FS SpA, azienda a capitale proprio controllato dallo Stato e potenzialmente accessibile al capitale privato. Questa, nei limiti di alcune direttive generali in tema di missione e assetti stabilite dal governo (azionista di maggioranza), fu resa formalmente autonoma nel manovrare le leve gestionali (investimenti, tariffe, politiche del personale ecc.). Per favorire una chiara distinzione tra responsabilità politiche e gestionali, i rapporti con lo Stato vennero regolati dal Contratto di Servizio Pubblico (che definiva un prezzo di vendita del servizio, con conseguente assunzione del rischio di impresa da parte dell'azienda ferroviaria che, in caso di perdita, non poteva ricevere compensazioni finanziarie) e dal Contratto di Programma (che definiva il contributo statale per gli investimenti).

Con la trasformazione in SpA si cercò di rafforzare l'articolazione divisionale mediante la definizione di tre Aree, ossia tre strutture di coordinamento tra divisioni: Rete, Trasporto, Ingegneria e costruzioni. L'obiettivo era creare una catena fornitore-cliente, in cui l'Area Rete fornisse l'infrastruttura all'Area Trasporto, e fosse al contempo cliente dell'Area Ingegneria, che forniva il servizio di costruzione e ristrutturazione delle infrastrutture. In realtà non si venne a creare alcun mercato interno, realizzandosi invece un indebolimento delle strutture territoriali, che riacquisirono la dipendenza gerarchica dai Dipartimenti.

Nel '96 si varò un nuovo modello organizzativo, articolato su sette Aree Strategiche di Affari (ASA), con l'obiettivo dichiarato di accrescere l'autonomia delle unità di business e massimizzare l'orientamento al risultato. In realtà, benché le ASA furono formalmente dotate di autonomia economica, finanziaria e patrimoniale, nella sostanza non furono loro attribuite leve gestionali, né furono implementati meccanismi operativi

che consentissero di responsabilizzarle su obiettivi complessivi ed autonomamente raggiungibili. Il risultato fu un riaccentramento delle leve gestionali.

III. Per capire le trasformazioni successive va ricordato il recente cambiamento delle regole entro cui operano le ferrovie europee. Al fine di risanare le imprese ferroviarie e creare un mercato unico dei trasporti, la direttiva 440/91 ha introdotto il principio della concorrenza nel settore ferroviario, disponendo la libertà di accesso per le imprese degli stati comunitari alle infrastrutture ferroviarie degli altri stati membri; ha poi imposto la separazione contabile tra gestore dell'infrastruttura e gestore del trasporto, e l'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie, che devono orientarsi al mercato e perseguire l'equilibrio finanziario.

Il nostro Paese, dopo una serie infinita di trattative tra azienda, governo e sindacati, è giunto, nel luglio '98, ultimo tra i Paesi europei, al recepimento della Direttiva, con la costituzione di una Divisione Infrastruttura, cui competono la responsabilità della circolazione, manutenzione, sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture. L'anno seguente si sono costituite, per la prima volta senza l'accordo sindacale, le Divisioni deputate alla gestione del trasporto: passeggeri (media-lunga percorrenza), merci e trasporto regionale. Mentre le prime due sono direttamente coinvolte dal processo di liberalizzazione europea, la terza deve, in ottemperanza alla legge 422/97, negoziare contratti di servizio con le Regioni per definire piani gestionali e di sviluppo che rispondano alle esigenze locali e promuovano cooperazione con gli altri operatori trasportistici (Mercurio, '98). Le Divisioni, come evidenziato in tabella, controllano direttamente le leve⁴ fondamentali per presidiare il mercato di riferimento. Al loro interno sono ricompattati i processi fondamentali del trasporto ferroviario, ed è garantito

il presidio del territorio per un'efficace gestione dei flussi di traffico e dell'assistenza operativa al cliente.

TABELLA 1 CIRCA QUI

Le funzioni Corporate del Gruppo sono state ridisegnate al fine di ridurre il sovraccarico operativo della Holding e consentire la piena responsabilizzazione delle Divisioni, salvaguardando però l'unitarietà di strategia e la possibilità di sinergie interdivisionali. I cambiamenti più rilevanti riguardano l'introduzione di sistemi di contabilità integrata che consentono una responsabilizzazione diffusa e un'effettiva delega di poteri, e il ridisegno delle leve di gestione del personale, con un presidio differenziato di: Relazioni Industriali, Gestione Risorse e Sviluppo Organizzativo (figura 3).

FIGURA 3 CIRCA QUI

3. CONCLUSIONE

D) Come si desume dall'analisi svolta, il modello fordista si è consolidato nelle imprese ferroviarie in anticipo e in misura più accentuata rispetto alle imprese industriali. Ciò può attribuirsi alla maggiore complessità delle combinazioni economiche delle ferrovie: mentre in un tipico opificio di inizio secolo la produzione era limitata nell'ambito di uno stabilimento e i pochi dipendenti erano adibiti a compiti simili tra loro, sicché i *manager* potevano agevolmente controllare l'intero processo produttivo, le imprese ferroviarie dovevano ricorrere alla gerarchia e alla specializzazione per coordinare i numerosi dipendenti, svolgenti attività disomogenee su un'area geograficamente dispersa; inoltre,

il trasporto ferroviario si svolgeva su un tracciato precostituito, il che rendeva indispensabile una dettagliata regolazione e programmazione centralizzata al fine di garantire la sicurezza e l'utilizzazione ottimale di locomotive e vagoni.

La nazionalizzazione, comportando il passaggio da una molteplicità di imprese indipendenti a un'unica organizzazione statale, generò un ulteriore aumento della complessità, per via dell'accresciuta articolazione e dispersione geografica dei processi operativi, della maggiore pervasività delle norme regolanti l'attività degli enti pubblici e della rilevanza delle responsabilità formali attribuite agli amministratori. In risposta a tale maggiore complessità, la struttura conobbe uno sviluppo sia verticale (nel senso di un incremento del numero di livelli gerarchici), sia orizzontale (ossia un aumento del numero di unità organizzative per livello). L'allungamento della catena gerarchica e l'aumento dell'ampiezza del controllo accrebbero le esigenze di coordinamento, cui si fece fronte con un incremento di norme e procedure (molte delle quali derivanti dalla acquisita natura di PA), e con un forte accentramento gerarchico, sotto il controllo politico del Ministro. Si venne dunque progressivamente a consolidare in tutti i suoi tratti tipici il modello burocratico.

Tale modello si è rivelato efficace fin quando la presenza forte dei fattori di stabilità (sopra individuati) ha permesso di contenere l'incertezza ambientale. La posizione monopolistica di cui godevano le ferrovie alimentava la certezza di poter contare su un mercato senza limiti. A differenza poi delle aziende manifatturiere, che incontrarono un ostacolo al pieno dispiegarsi della produzione di massa nello squilibrio progressivo tra produttività crescente e massa salariale stagnante (tale da causare la catastrofe degli anni '30 e mettere a rischio le possibilità di sviluppo del paradigma fordista), alle Fs il problema fu risolto per via politica, grazie all'imposizione di basse tariffe, che assicurò

la coincidenza tra i confini del mercato e quelli della cittadinanza. Questo aspetto si collega al secondo fattore – il ruolo dello Stato - particolarmente incisivo nelle ferrovie per via dell'indiscutibile rilevanza pubblica del servizio offerto e del carattere di monopolio naturale del settore. In pratica l'intervento dello Stato è stato strumentale al perseguimento non solo di interessi collettivi ma anche di obiettivi particolari (quali la creazione di clientele politiche), il che ha portato alla formazione di coalizioni di potere forti (in quanto controllanti, attraverso assunzioni e promozioni, parti importanti dell'azienda) e avverse al cambiamento.

II) A partire dagli anni '60 l'idea dell'illimitatezza del mercato si attenuò progressivamente di fronte all'andamento negativo dei ricavi da traffico, dovuto alla crescente concorrenza degli altri modi di trasporto e alle scelte di politica economica, più favorevoli al trasporto stradale. Tale mutamento di scenario avrebbe richiesto un approccio multifunzionale e una struttura flessibile e reattiva, mentre le caratteristiche del modello burocratico conferivano rigidità e scarsa tensione innovativa: la forte proceduralizzazione ingessava la struttura rendendola anelastica e non rispondente a nessuna strategia se non quella dell'autoconservazione, l'impostazione funzionale portava i dirigenti a concentrarsi su aspetti parziali del business, a parte il livello di vertice non vi era nessuna posizione dirigenziale con responsabilizzazione sulla performance interfunzionale, il che rendeva difficile formare e valutare le capacità di *general management* dei dirigenti e impediva di risolvere efficacemente i problemi locali, mentre il centro, oberato di informazioni e sovraccarico di decisioni operative, riusciva a esercitare un controllo solo formale e frammentario, e tendeva a marginalizzare le scelte strategiche. In sostanza il modello fordista, se era stato capace

di governare elevati livelli di complessità, non era in grado di fronteggiare condizioni di incertezza e instabilità ambientale; d'altronde la teoria organizzativa insegna che centralizzazione e specializzazione oltre un certo livello presentano rendimenti decrescenti.

Le ristrutturazioni attuate in seguito furono volte a modificare la struttura funzionale accentrata, attraverso la scomposizione dell'azienda in unità di business autonome. La scelta del decentramento come via di uscita dal fordismo, peraltro in linea con la scelte storicamente effettuate dalla maggior parte delle aziende in risposta alla crisi del modello burocratico, ha incontrato nell'azienda ferroviaria vincoli e condizionamenti tali da causare un divario tra la prassi dell'organizzazione e il suo formulario ideologico. Sotto quest'aspetto, è emblematica la ristrutturazione dell'85, che prevedeva un rafforzamento dei Direttori compartimentali. Tale riassetto non sembra molto dissimile da quello progettato dalla stessa McKinsey negli anni '60 per le British Railways, in cui si rafforzò il ruolo dei Regional Managers, facendoli dipendere direttamente dal Chief Executive e facendoli partecipare, con i direttori funzionali, al gruppo di supporto al vertice. A differenza del caso inglese, l'Ente continuò a risentire di un forte accentramento nella direzione. Ciò può attribuirsi alla "volontà politica di non rimuovere i vincoli al pieno dispiegamento di un'azione di tipo manageriale" e di mantenere il controllo dei processi aziendali, come confermano i giudizi della Corte dei Conti su quegli anni, che rivelano un uso disinvolto delle leve gestionali a scopi politici. La stessa legge istitutiva dell'Ente, come si è visto, era contraddittoria: benché accrescesse la responsabilità economico-finanziaria del management, di fatto manteneva la possibilità di pervasivi interventi del potere politico; inoltre, benché formalmente avviasse un processo di privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro,

manteneva una serie di privilegi (e dunque vincoli nella gestione del personale) tipici del regime pubblicistico.

Un decentramento sostanziale non sarebbe stato invero possibile, anche a causa di carenze nei meccanismi operativi di gestione del personale e di controllo. Pochi dirigenti avevano competenze sufficientemente ampie e bilanciate per gestire in autonomia le unità decentrate, a causa della loro esperienza esclusivamente funzionale, che li portava a privilegiare la dimensione tecnico-specialistica. Se in precedenza l'accentramento decisionale dell'Azienda Autonoma, opprimente ma anche soccorrevole, aveva minimizzato gli effetti delle carenze di competenze manageriali nei direttori compartimentali, la piena e solitaria autonomia dei Compartimenti prevista dal nuovo modello ne avrebbe evidenziato tutti i limiti. D'altra parte l'azienda non gradiva assumere *general manager* dal mercato esterno: da questo attingeva solo per le posizioni iniziali delle carriere, mentre tendeva a privilegiare le carriere interne attraverso concorsi riservati e progressioni automatiche. L'internalizzazione delle carriere, se poteva avere una valida giustificazione nella elevata specificità professionale (Costa, '85) che caratterizza buona parte del personale ferroviario, tuttavia avrebbe richiesto politiche selettive di valutazione che individuassero le potenzialità presenti in azienda e politiche di formazione e sviluppo delle competenze di *general management*, mentre vennero perpetrate politiche del personale egalarie e garantiste. Altro problema era la mancanza di un sistema informativo-contabile che permettesse di evidenziare i risultati reddituali a livello territoriale, il che impediva una seria responsabilizzazione e valutazione dei dirigenti locali. Invero il carattere sistemico e strettamente integrato dei processi produttivi ferroviari rende estremamente difficile un'allocazione dei costi e ricavi che evidenzi il risultato economico a livello locale, anche per la non coincidenza

territoriale tra i processi di vendita e di erogazione del servizio. Più opportuno è, si ritiene, decentrare per linee di attività o di prodotto, le quali presentano minori interdipendenze, e realizzare un'articolazione territoriale all'interno di unità autonome orientate al mercato, dunque tarata sulle esigenze del business specifico.

Un tale tipo di decentramento fu attuato, sulla carta, con le riforme successive. In realtà, a dispetto dei termini utilizzati – Divisioni, ASA - il decentramento formale non trovò riscontro in un processo di delega sostanziale: benché formalmente alle unità di business fosse stata attribuita autonomia di gestione delle risorse, in pratica fu loro assegnata solo una minima parte degli *asset* umani, strumentali e patrimoniali; non disponendo di leve gestionali, queste erano soltanto “punti di attenzione organizzativa”. Oltretutto non si introdussero meccanismi operativi che consentissero la verifica dei risultati e la conseguente riallocazione di risorse e responsabilità.

Dunque, se l'azienda ferroviaria è stata pioniera del fordismo, è rimasta nelle retrovie quando si è trattato di superarlo. Ciò può attribuirsi al permanere di uno dei fattori di stabilità, il ruolo attivo dello stato nella sua funzione protezionista/assistenziale e di mediazione sociale, che nel caso di specie si è combinato con una peculiarità dell'azienda ferroviaria: “lo strapotere sindacale”. Questo è connesso all'estrema capacità vulnerante delle azioni di protesta dei lavoratori: la necessità tecnica di una gestione unitaria e integrata delle linee di trasporto e l'essenzialità e la natura pubblica del servizio, che determinano un'alta visibilità dell'azienda, rendono particolarmente dannoso lo sciopero. La mancanza poi di un nucleo manageriale capace di contrapporsi alle ingerenze politiche rende agibile un'altra forma di pressione: la revoca del consenso. Si è così venuta a creare una situazione di "cogestione strisciante" tale da rendere impossibile distinguere fra esiti negoziali e politiche del personale. Le lobbies

politiche e sindacali hanno potuto inficiare le varie innovazioni strutturali, facendole dilazionare nel tempo o accompagnare da misure volte a renderle “indolori”, con l’effetto di negarne alla radice la logica.

III. Lo scenario si è profondamente modificato negli ultimi due anni in relazione a tre eventi significativi: il recepimento della direttiva europea sulla liberalizzazione dei trasporti, che ha già portato la concorrenza nei mercati merci e passeggeri internazionale e progressivamente condurrà al totale smantellamento di ogni forma di protezionismo, la crescita del deficit delle Fs, ormai insostenibile, e la crisi finanziaria dello Stato, che ha imposto una drastica riduzione dei contributi pubblici. Tali cambiamenti hanno sensibilmente attenuato quella dimensione protezionistica/politica che ha costituito il vero elemento di freno al superamento del fordismo.

In tale scenario, l’evoluzione successiva dell’azienda è andata più decisamente in direzione del modello divisionale, funzionale, secondo la dottrina weberiana e neoweberiana, al governo dell’incertezza: la costituzione nel '98 della Divisione Infrastruttura ha prodotto una vera “spaccatura” nella struttura monolitica, a cui è seguita la creazione delle Divisioni deputate al trasporto. A differenza delle precedenti ristrutturazioni, le Divisioni controllano direttamente le leve fondamentali per presidiare il mercato di riferimento; il coordinamento è garantito dalla “visibilizzazione” dei risultati, resa possibile dalla riforma dei sistemi di programmazione e controllo. La struttura divisionale consente di conseguire una focalizzazione sul business (realizzando economie di scopo) e una maggiore specializzazione dei processi produttivi, in modo da poter essere competitivi rispetto a concorrenti specializzati.

In conclusione, si può affermare che l'ultima fase, in corrispondenza di un drastico aumento dell'incertezza ambientale (si veda la fig.4), ha marcato una forte discontinuità rispetto al passato, realizzando il sostanziale capovolgimento dei connotati strutturali tipici del modello di produzione fordista (struttura monolitica e integrata, funzionalmente specializzata e altamente proceduralizzata, focalizzata sulla razionalità tecnico-produttiva e sulle economie di scala, con un modello di offerta generalista) e segnando il brusco passaggio verso un modello che presenta tratti postfordisti (struttura divisionale decentrata, specializzata per prodotto e orientata al mercato, con un modello di offerta disegnato sui bisogni dei clienti, che punta sulla focalizzazione delle risorse e le economie di scopo).

FIGURA 4 CIRCA QUI

Appare prematuro valutare gli esiti di tale trasformazione, giacché sui risultati a breve incidono negativamente le coalizioni di potere conservatrici, che cercano di boicottare l'azione di risanamento agendo sulle parti (controllate) della vecchia azienda e cavalcando la protesta degli utenti. Ci si è dunque limitati in questa sede a valutare i processi avviati, che sono in linea con la generale evoluzione postfordista del mondo produttivo. E' possibile poi confermare la valenza interpretativa e normativa dello schema elaborato, che ci pare offrire una valida chiave di lettura della dinamica organizzativa nelle Fs e un'adeguata impalcatura concettuale per la progettazione del cambiamento.

NOTE

¹ I documenti esaminati e le sbobinate delle interviste sono disponibili presso l'autrice. Citazioni testuali dalle interviste sono riportate nel testo tra virgolette.

² La legge 210 istituzionalizzò la contrattazione collettiva, cui spettava definire i regolamenti attuativi dei vari aspetti del rapporto di lavoro e dell'organizzazione, e sottrasse le relazioni sindacali alla normativa sul pubblico impiego, facendo tuttavia salve, per un periodo iniziale, alcune prerogative pubblicistiche e dichiarando nulli contratti e regolamenti che contenessero condizioni di minor favore rispetto a quelle vigenti.

BIBLIOGRAFIA

Costa, G. e Demartino, S. (1985). *Management pubblico*, UTET

Mercurio, R. (1998). *Coordinamento e competizione tra le aziende di trasporto pubblico urbano in Europa*, CUEN

Tab.1. Leve gestionali delle unità decentrate.

Prima dell'ordine di servizio del 7/5/99				
Divisione Infrastruttura	ASA Passeggeri	ASA Trasporto metropol. e reg	ASA Logistica. Integrata	ASA Materiale Rotabile e traz.
Circolazione Manutenz. Infrastr. Svil. Rete e invest. Manovra Navigazione Sanitario	Commerciale Scorta Biglietteria/vendita	Commerciale	Commerciale	Manut. Corrente Gest. Mat. Rot. Manut. Ciclica Logistica mat. Ingegneria
Dopo il 7/5/99				
Divisione Infrastruttura	Divisione Passeggeri	Divis. Trasporto regionale	Divisione Cargo	Tecnologia e Mat. rotabile
Circolazione Manutenz. Infrastr. Svil. Rete e invest. Navigazione Sanitario	Commerciale Biglietteria/vendita Manut. Corrente Gest. Mat. Rot. Manovra Condotta	Commerciale Biglietteria/vendita Manut. Corrente Gest. Mat. Rot. Manovra Condotta Scorta	Commerciale Manut. Corrente Gest. Mat. Rot. Manovra Condotta Scorta	Manut. Ciclica Logistica mat. Ingegneria

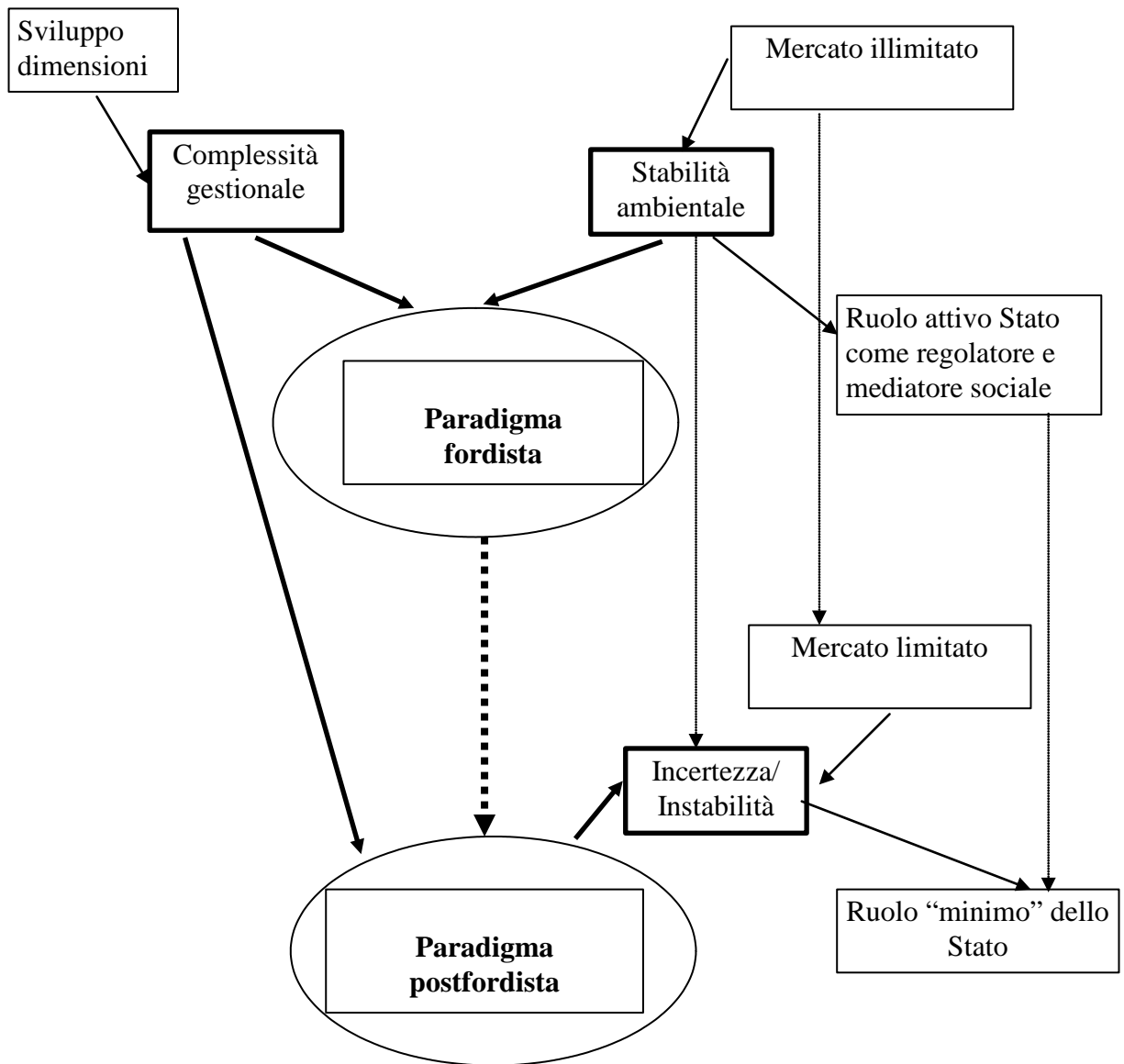


Fig.1. Fordismo e postfordismo: uno schema interpretativo.

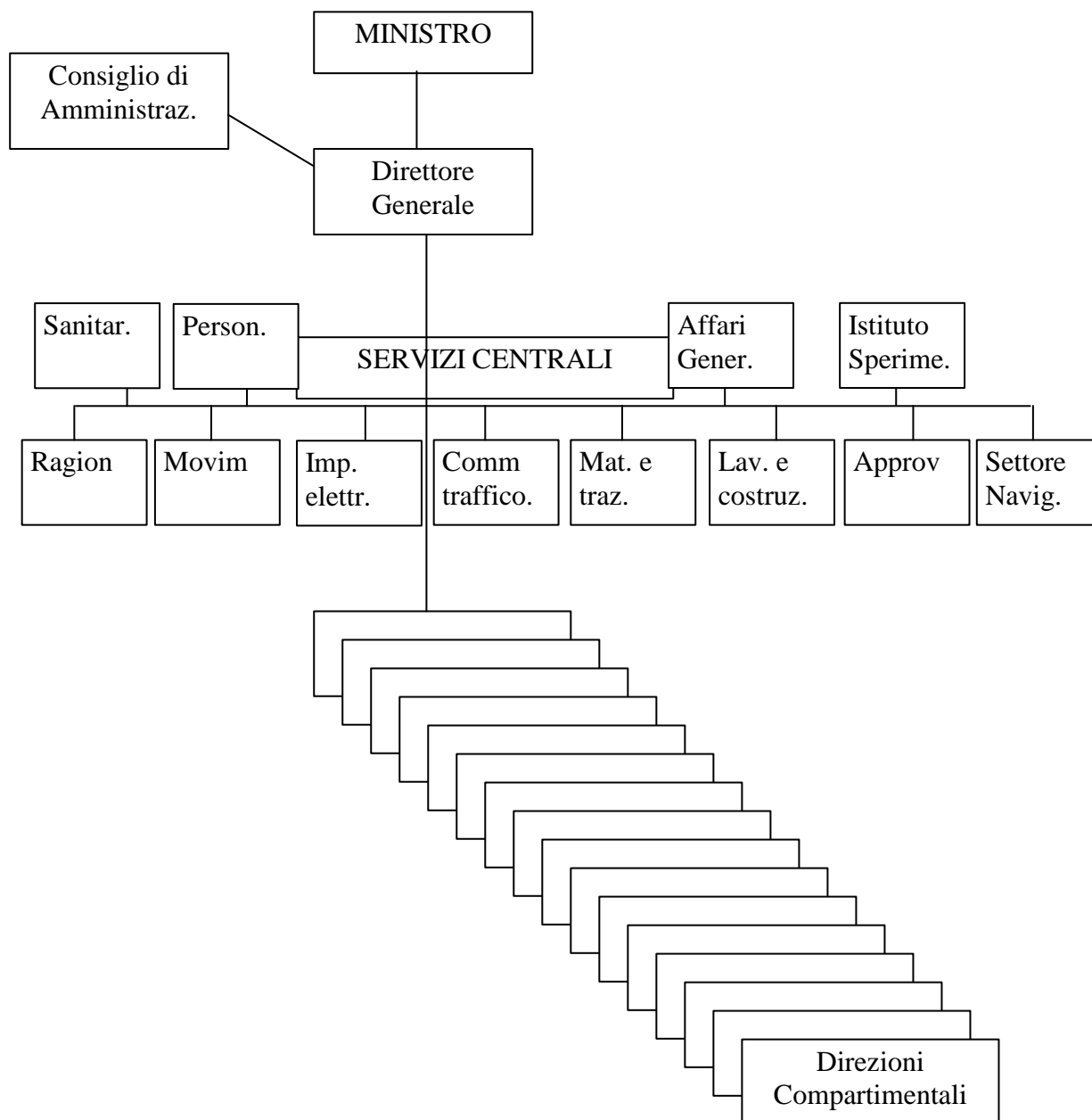


Fig.2. Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato: macrostruttura al 31/12/1958.

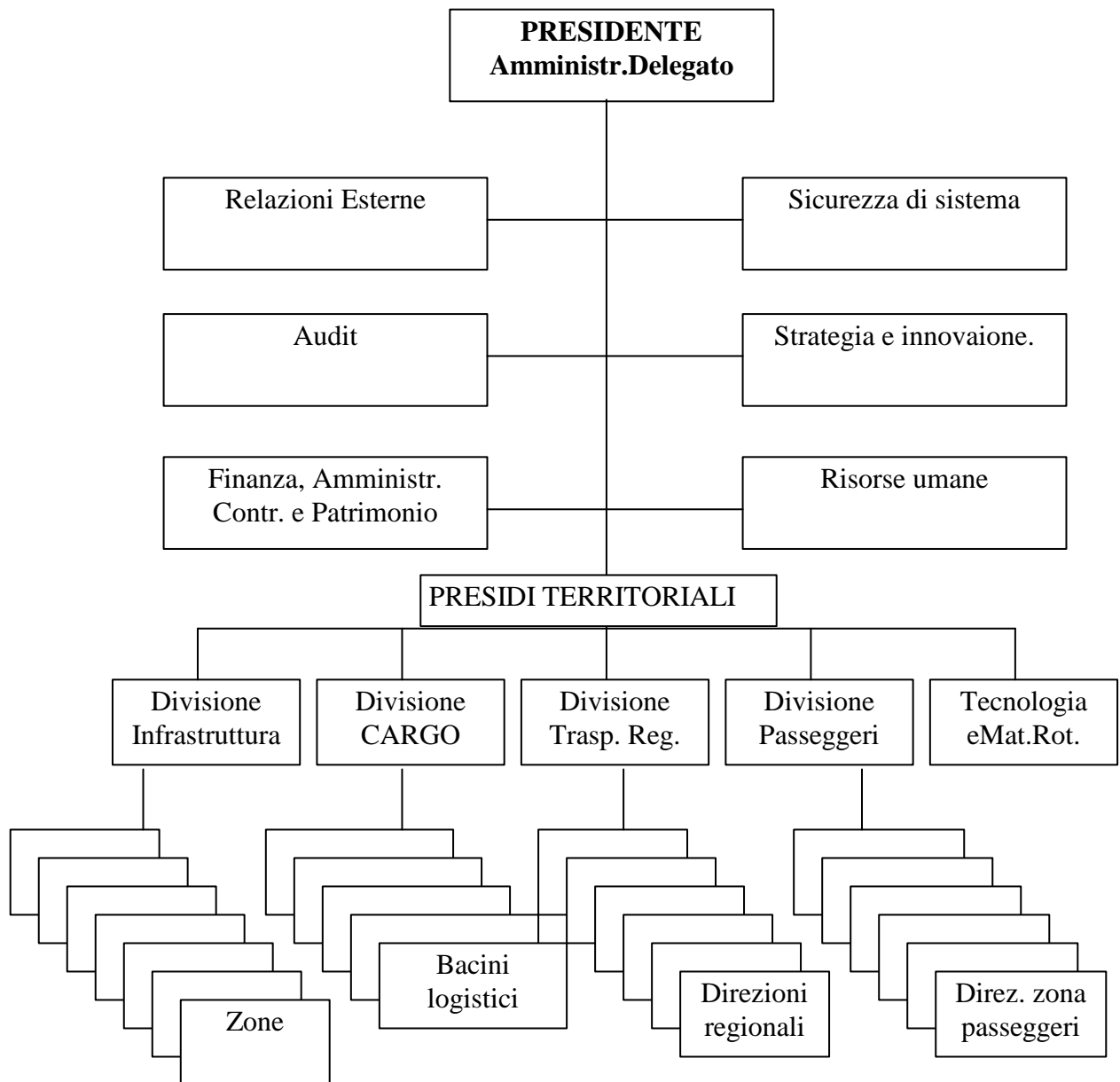


Fig.3. Fs Spa: macrostruttura al 15/9/1999.

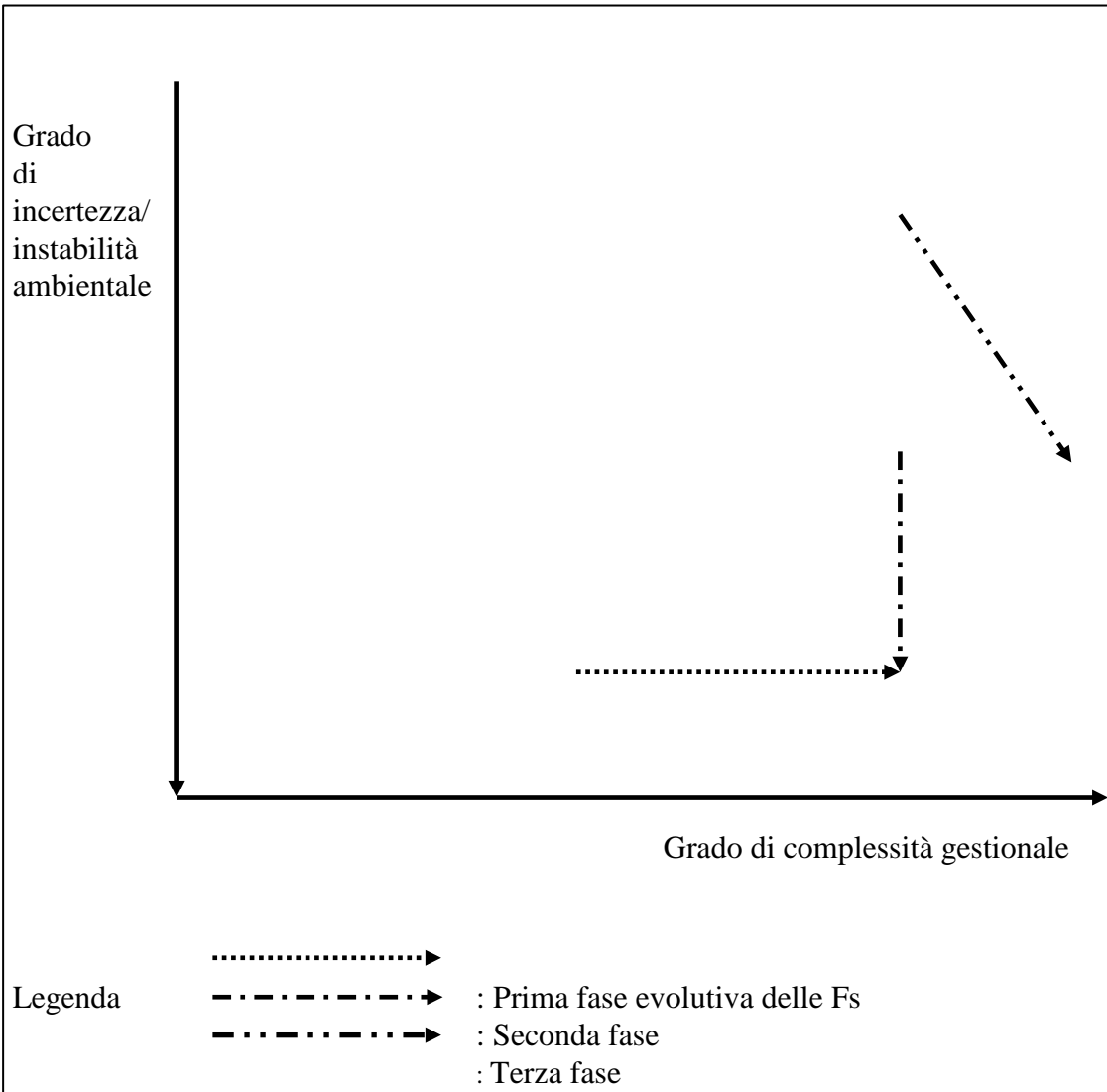


Fig.4. Percorso evolutivo delle Fs.
