

**Flessibilità & Performance**  
*2° Workshop dei Docenti e Ricercatori*  
*di Organizzazione Aziendale*  
**Università degli Studi di Padova, 1 e 2 febbraio 2001**

**FLESSIBILITÀ E PERFORMANCE DEI SISTEMI DI PUBLIC UTILITY.  
IL CASO DEI SISTEMI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

**Paolo de Vita**

*Professore straordinario di Organizzazione aziendale*  
*Università degli Studi del Molise*

**Marcello Martinez**

*Professore associato di Organizzazione aziendale*  
*Seconda Università degli Studi di Napoli*

\*\*\*

Pur essendo il lavoro presentato frutto di una stretta collaborazione fra gli autori che ne condividono le ipotesi e i risultati, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Paolo de Vita e i paragrafi 3, 4, 5 e 6 a Marcello Martinez.

## 1. La flessibilità di sistema

Tradizionalmente la dottrina aziendalistica ha circoscritto il concetto di flessibilità ai micro sistemi economici (azienda, funzione, impianto). Le indagini sulla flessibilità in genere si sono focalizzate sull'organizzazione della produzione e sull'innovazione tecnologica (Warnecke, Steinhilper, 1985). Successivamente la prospettiva si è modificata ed ha contribuito ad allargare la dimensione organizzativa del problema sotto diversi aspetti: quello strutturale, quello delle relazioni industriali, quello cognitivo-formativo, temi legati direttamente o implicitamente alla flessibilità ed ai benefici che questa potrebbe apportare all'organizzazione produttiva.

I riflessi organizzativi della flessibilità non sono stati tuttavia colti in maniera compiuta ed unitaria, e in modo da convergere verso una corretta struttura concettuale in cui l'organizzazione assumesse un ruolo riconosciuto e ben distinto da altre prospettive. L'invasione del mondo della politica e dei mass media, anzi, ha certamente confuso e inflazionato il concetto stesso, accentuandone una lettura distorta e parziale, e confinandolo spesso al circoscritto significato di libertà dell'agire economico (*free market*) rispetto a vincoli normativi o comunque istituzionali, piuttosto che proporlo come risposta razionale e complessa volta al rafforzamento della competitività. Ciononostante è diffuso il richiamo alla flessibilità come soluzione ai problemi attuali ed in questa direzione va l'attenzione di politici, operatori, divulgatori che ne hanno fatto una imprescindibile parola d'ordine nel linguaggio dell'economia e dello sviluppo (de Vita, Mercurio, 2000).

Va tuttavia detto che questa tendenza culturale ha avviato lo spostamento del concetto di flessibilità da un ambito esclusivamente interno alle organizzazioni al più ampio livello di *sistema interorganizzativo* o sistema di business (Mercurio, Testa, 2000). In tal senso, la flessibilità viene riferita a sistemi complessi comprendenti unità decisionali divise, autonome e tra loro coordinate mediante molteplici meccanismi compresenti (Martinez, 2000a).

Si può definire la flessibilità di un sistema interorganizzativo mediante i caratteri già attribuiti al concetto di flessibilità organizzativa (Sennet, 1998; Correa, 1994; Mandelbaum, Buzzacott, 1990; Slack, 1983). In tal senso essa appare come la capacità di un sistema composto da più organizzazioni di realizzare, a fronte di certi stimoli, cambiamenti di stato e successivi ripristini dello stato iniziale atti a mantenere o migliorare il suo equilibrio in un certo intervallo di tempo e con un certo livello di assorbimento di risorse. Un sistema è, in altri termini, considerato più flessibile di un altro se, a seguito di determinate pressioni, sviluppa una

maggior “ampiezza” o intensità di cambiamenti, in tempi più brevi, ed a costi più contenuti (concetto di efficienza incorporato in quello di flessibilità). In termini più espliciti, nel caso ad esempio delle *public utility*, sistemi di servizi pubblici a valenza universale (McPherson, 1973), la flessibilità si esprime come la capacità delle organizzazioni coinvolte nella loro progettazione, regolazione, gestione e distribuzione di esplicitare modalità di erogazione variabili (in quantità e qualità) in relazione al diverso modo in cui si manifesta la domanda nel tempo e nello spazio, allo scopo di elevare i livelli di performance con particolare riguardo alla soddisfazione della clientela e delle esigenze sociali della collettività.

In sintesi un sistema interorganizzativo può essere ritenuto flessibile quando:

- è in grado di modificare l’offerta complessiva in relazione alle mutazioni del profilo di domanda o del comportamento di sistemi concorrenti;
- è in grado di modificare le modalità di perseguimento degli obiettivi, vale a dire ad esempio le modalità di allocazione dei rischi e dei ruoli tra gli attori;
- consente che il numero e le tipologie di attori possano cambiare nel tempo senza una disgregazione delle regole che governano la sua esistenza.

Dunque si può interpretare la flessibilità di sistema distinguendola in *flessibilità dell’offerta*, rilevante quando si innestino nuovi o diversi obiettivi di performance, *flessibilità di processo*, rilevante nel caso in cui vengano introdotte diverse modalità di perseguimento degli obiettivi, e *in flessibilità di struttura*, rilevante a fronte della necessità di sostituire gli attori del sistema.

La flessibilità di un sistema è caratterizzata tuttavia anche da sue specifiche problematiche, diverse da quelle riscontrabili in riferimento al concetto di flessibilità organizzativa: la trasferibilità; la confusione fra mezzi e fini; la dialettica fra rigidità e flessibilità, il valore della flessibilità.

La *trasferibilità della flessibilità* propone il tema della relazione fra sistema e singolo attore del network. Partendo infatti da una distinzione concettuale tra flessibilità del sistema interorganizzativo e flessibilità degli attori che lo compongono, si può ipotizzare non solo che la flessibilità del sistema superiore dipende da quella delle organizzazioni in esso comprese, ma anche che sia possibile “indurre” flessibilità dal sistema interorganizzativo alle singole organizzazioni. Mentre la prima proprietà è comune a tanti altri sistemi (meccanici, fisici, biologici), la seconda è invece riscontrabile soprattutto nei sistemi sociali (Burt, 1992;

1982; Granovetter, 1985; Blau, 1974), nei quali regole e comportamenti collettivi influenzano i comportamenti degli attori che li costituiscono.

La *confusione tra mezzi e fini* consiste nella difficoltà che spesso si riscontra nel separare il concetto di flessibilità come risultato (*fine*) di un processo decisionale e comportamentale, dal concetto di flessibilità inteso come capacità (*mezzo*) per poter rispondere adeguatamente (in maniera flessibile) alle future sollecitazioni. La distinzione tra le due prospettive (in realtà fortemente legate tra loro) assume rilevanza quando si voglia valutare, ad esempio, quanto un insieme di meccanismi di coordinamento o di incentivo induca gli attori del sistema a mettere in atto comportamenti flessibili. Non è infatti infrequente il caso in cui il mezzo venga identificato con il fine, con evidenti perdite di controllo della reale direttrice di marcia intrapresa<sup>i</sup>.

L'ipotesi di *dialettica fra rigidità e flessibilità* evidenzia come nei sistemi interorganizzativi a fronte di una scelta di flessibilità fatta da un attore corrisponda una rinuncia di flessibilità, ovvero l'assunzione di "rigidità", da parte di uno o più altri attori. La flessibilità guadagnata da un attore irrigidisce in un certo senso i comportamenti di altri attori del sistema interorganizzativo, imponendo loro l'orientamento verso determinate scelte. In generale infatti l'attribuzione di un grado di flessibilità ad un sistema interorganizzativo tende ad assomigliare ad un gioco a somma zero o, secondo un'interpretazione ripresa recentemente, a meccanismi di equilibrio dinamico (Forrester, 1961; Camuffo, 1994).

Il *valore della flessibilità* si collega strettamente al tema della misurazione delle performance conseguibili suo tramite, e della loro valenza rispetto agli obiettivi assegnati ad un sistema interorganizzativo. In genere, la misurazione della performance della flessibilità già presenta una problematicità di metodo, a questa deve aggiungersi, tuttavia, anche un problema di merito. Nel primo caso, infatti, la misurazione di una caratteristica come la flessibilità richiede il ricorso a criteri di valutazione sia per dotare i soggetti decisori di elementi oggettivi di indirizzo e di confronto sia per introdurre elementi di maggior chiarezza e una più piena consapevolezza sul merito "politico" di certe scelte (de Vita, 1997)<sup>ii</sup>. Nel caso dei sistemi interorganizzativi, occorre ricordare in più che il raggiungimento di un certo grado di flessibilità può associarsi a specifici livelli di performance (economica, finanziaria, di mercato, sociale), ma non è detto che questi siano necessariamente ottimali (problema di merito). Non si è ancora dimostrato adeguatamente, infatti, che, a fronte di un maggior livello di flessibilità (di offerta, di processo o di struttura) un sistema interorganizzativo

sia in grado di esprimere gradi superiori di performance desiderabile. Altrettanto incerta è l'ipotesi di una corrispondenza tra la performance del sistema e quella dei singoli attori.

## **2. La flessibilità nei sistemi delle public utility e il caso del trasporto locale**

Nei principali paesi membri dell'Unione Europea è in atto un processo di riforma istituzionale e di cambiamento organizzativo dei sistemi di erogazione dei servizi pubblici a rete (energia elettrica, gas, trasporti, telecomunicazioni, acqua) con il passaggio da una *national non market regulation* ad una *European regulation for the market* (Arrigo, et al., 1998). In particolare il processo di integrazione comunitaria ha reso necessario avviare un processo di *market building* fondato sul principio della liberalizzazione e dell'apertura degli accessi alle infrastrutture nazionali a ogni soggetto europeo. L'obiettivo dichiarato è di aumentare le performance economiche, quantitative e qualitative dei sistemi di organizzazioni impegnate nella pianificazione, progettazione, erogazione e controllo delle *public utility*. L'ipotesi guida è che questi sistemi, per essere più competitivi debbano aumentare il proprio grado di flessibilità e modificare sia il contenuto dei servizi (*flessibilità di offerta*) per rispondere ad una domanda eterogenea, sia i processi di erogazione (*flessibilità di processo*) per migliorarne la qualità e l'efficienza, sia consentire la sostituibilità delle imprese di erogazione (*flessibilità di struttura*). La principale condizione è naturalmente la riforma degli elementi di rigidità, vale a dire delle regole: proprio tramite la regolazione o de-regolazione dei sistemi si individuano le modalità per *trasferire* la flessibilità "ideata" al comportamento degli attori cui è affidato il servizio.

Anche nel caso dei sistemi di trasporto locale europei si sono avviate iniziative di riforma per introdurre meccanismi concorrenziali e sostituire i monopoli pubblici esistenti per la gestione di infrastrutture e servizi di trasporto relativi ad una città o regione (Martinez, 2000b). A tal proposito può affermarsi che si contrappongono due visioni di fondo. La prima assegna alla politica dei trasporti obiettivi prevalentemente sociali, ed ha indotto a privilegiare un processo di pianificazione pubblica che affida alla pubblica amministrazione ampie responsabilità decisionali in merito all'erogazione del servizio, ai compiti di coordinamento politico, ma anche operativo, nonché la responsabilità del finanziamento dei servizi e degli investimenti. La convinzione è che gli obiettivi sociali giustifichino e legittimino un intervento di compensazione da parte della collettività, rappresentata dai suoi organi politici e amministrativi.

Una prospettiva diversa, invece, sostiene che la riduzione dei sussidi pubblici da trasmettere al trasporto locale sia da ritenersi prioritaria rispetto agli obiettivi sociali, o anche che questi possano meglio essere conseguiti tramite il ricorso al *free market*. Tale visione conduce ad un modello nel quale la stessa responsabilità di pianificazione e progettazione del servizio può essere attribuita ad imprese private che agiscono in base a principi commerciali e imprenditoriali e che competono direttamente *nel mercato*. Si ritiene infatti che per rendere competitivo il trasporto collettivo rispetto al trasporto privato, il primo debba essere in grado di adattare la propria offerta alle specifiche richieste del mercato e di offrire servizi *taylor made*, cioè su misura. Tale flessibilità di *offerta* e di *processo* potrebbe essere raggiunta solo mediante un meccanismo di libera iniziativa imprenditoriale, tipica del settore privato e assente nell'area della pubblica amministrazione.

La contrapposizione fra le due visioni rappresenta una estremizzazione: è evidente invece che in Europa le riforme sono attuate mediante modelli intermedi, che si allontanano sia dal *free market* sia dalla *mano visibile* dello Stato, in cui i ruoli e le responsabilità sono composte e aggregate secondo l'agire di diversi fattori di spinta e resistenza. Tali soluzioni, dette *quasi mercati*, tra l'altro, si sforzano di assegnare al sistema il livello desiderato di flessibilità risolvendo il difficile problema della sostituibilità degli operatori (*flessibilità di struttura*) e dell'universalità tipica del servizio pubblico (McPherson, 1973), in modo da trasferire al sistema anche la *flessibilità di offerta* necessaria per ridurre i costi della collettività e per aumentare la qualità dei servizi. In sostanza, si introducono meccanismi di affidamento concorrenziale dei servizi e si stabiliscono forme di concorrenza *per il mercato* fra imprese cui si assegna per un periodo limitato di tempo la concessione per l'esercizio di un servizio su una tratta o area territoriale.

### **3. Flessibilità e organizzazione dei sistemi europei di trasporto locale**

In tutti i progetti di riforma in Europa si assiste ad un processo di trasformazione organizzativa che conduce alla scomparsa di un modello integrato e accentrato, caratterizzato dalla presenza di un'unica azienda a controllo pubblico all'interno della quale si svolgono tutte le attività della filiera della mobilità (Mercurio, Consiglio, 1998). Si affermano, invece, forme reticolari composte da enti locali, organismi di regolazione, gestori delle infrastrutture, imprese di trasporto, fra cui si allocano i rischi e le responsabilità di funzionamento del sistema (Martinez, 2000b). Tutte le iniziative tipicamente richiedono: la ridefinizione dei

ruoli e l'allocazione delle responsabilità fra le diverse organizzazioni, per raggiungere una piena separazione fra le attività di regolazione normativa, di progettazione tecnico-commerciale e quella di gestione del servizio; l'introduzione di meccanismi in grado di assicurare agli organi di regolazione un efficace controllo e incentivo sugli aspetti critici del servizio erogato dalle imprese di trasporto; la definizione di meccanismi contrattuali per introdurre una reale concorrenza e aumentare la sostituibilità fra le imprese di trasporto.

Date queste problematiche l'analisi condotta sulla flessibilità dei sistemi europei di trasporto locale si è avvalsa di un'impostazione coerente con l'approccio *nominalista* allo studio delle relazioni interorganizzative<sup>iii</sup>. Si è fatto riferimento agli assunti e alle ipotesi elaborate, all'interno dell'approccio *contrattualista*, dalla teoria dei contratti incompleti (Holmstrom, Tirole, 1989; Milgrom Roberts, 1992) dalla teoria dei costi di transazione (Williamson, 1975; 1985) e dalla teoria dell'agenzia ((van der Zaal, 1994; Tosi, Gomex-Meija, 1989; Alchian, Demsetz, 1972; Ross, 1973; Jensen, Meckling, 1976).

In particolare il modello principale\agente analizza le relazioni interorganizzative in termini di ripartizione del rischio fra gli attori e evidenzia su chi ricada il costo della flessibilità, cioè chi paghi il prezzo del cambiamento per adattare il sistema alle mutate esigenze di offerta, processo, struttura (*dialettica fra rigidità e flessibilità*). Nei sistemi di trasporto locale, pertanto, il soggetto che assorbe la *rigidità* del sistema, definendo le regole che rendono flessibile il comportamento degli agenti e di conseguenza flessibile il sistema nel suo complesso, assume il ruolo di *principale*. A loro volta i meccanismi di coordinamento adottati (Mercurio, Consiglio, 1998) sono interpretati proprio come modalità di ripartizione delle responsabilità e dei rischi fra gli operatori di trasporto cui si riconosce il ruolo di *agente* (Vickers, Yarrow, 1988) e dunque, rappresentano una opportuna combinazione di specifici schemi di incentivo e di controllo (Lewis, Sappington, 1991; Laffont, Tirole, 1993) tramite cui si *trasferisce* la flessibilità dal livello delle regole a quello dei comportamenti degli attori.

Se nel caso del *monopolio pubblico* tutti i rischi sono attribuiti al soggetto pubblico e nel *free market* tutti i rischi sono attribuiti alle imprese, i *quasi mercati* si collocano in una posizione intermedia: il ruolo del *principale* viene mantenuto dalla pubblica amministrazione, che si assume la responsabilità di controllare e incentivare adeguatamente i diversi operatori, ai quali invece è assegnato il ruolo di *agente* responsabile del servizio.

La ricerca condotta ha evidenziato che i meccanismi più diffusi possono ricondursi all'interno di due tipologie principali: i contratti di sistema (*management contract* o *affermage contract*), e i contratti di *tendering* (*gross cost* e *net cost contract*); sono stati elaborati pertanto alcuni confronti tra le due tipologie di *quasi mercati* e il *free market* sia in termini di flessibilità conseguibile sia in termini di performance raggiunta<sup>iv</sup>.

#### **4. Management contract e affermage contract**

L'introduzione di un livello di *flessibilità di struttura* nel trasporto locale si è dovuta conciliare con l'esigenza di mantenere una forte integrazione fra le diverse modalità presenti sul territorio, requisito fondamentale per conseguire un adeguato livello di performance del sistema, dato che solo con una forte integrazione nei servizi e con un'unica tariffazione, il trasporto pubblico è in grado di soddisfare adeguatamente la domanda. Tale obiettivo è alla base dei *management e affermage contract*: la responsabilità dell'integrazione è affidata dal principale all'agente, cioè ad un'unica impresa di trasporto che gestisce tutte le modalità di trasporto, applica la tariffe e trattiene i ricavi. L'ipotesi di base è che la necessità di integrazione produca interdipendenze tali da richiedere comunque il ricorso ad una gerarchia che assorba al suo interno i costi di transazione e gli *information decision cost* e conseguentemente li minimizzi. In sostanza si ritiene che i vantaggi emergenti dalla riduzione dei costi di transazione esterni (elevati nel caso di più operatori da dover coordinare) e dalla riduzione dei costi di produzione (realizzabili grazie alle potenziali economie di scala) siano superiori all'aumento dei costi di transazione interni sostenuti dall'operatore.

In particolare, il *management contract* mantiene integrato il sistema, evita la necessità di effettuare forti investimenti per entrare nel mercato (infatti, la proprietà di *asset* quali i veicoli, l'infrastruttura, il personale rimane pubblica), e non attribuendo il rischio commerciale all'operatore, rende possibile l'ingresso anche a imprese piccole ma dotate di management competente.

Non sono eliminate però le barriere all'entrata collegate alle economie di esperienza: il management delle aziende *incumbent* è avvantaggiato al momento della formulazione delle proposte per acquisire il contratto, dato che conosce meglio il sistema di trasporto. Da questo punto di vista, il *management contract* rappresenta una forma alquanto conservativa di introduzione della concorrenza dato che l'agente rimane



spesso vincolato a comportamenti tipici di un monopolista pubblico, con forti limiti in termini di flessibilità di offerta e di processo conseguibile<sup>v</sup>.

L'applicazione della logica principale\agente evidenzia anche che tale prima valutazione trascura di considerare i costi di incentivo e soprattutto di controllo che è chiamato a sostenere il principale. Se infatti gli *information decision cost* vengono trasferiti all'impresa privata, permangono tuttavia sia il rischio del formarsi di asimmetrie informative a vantaggio dell'agente, sia quello dell'aumento della specificità della relazione che lo lega al principale consentendogli rendite monopolistiche che derivano dalla sua posizione di insostituibilità. Ne conseguono una riduzione della flessibilità di struttura del sistema, e una minore performance espressa da costi aggiuntivi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione per compensare l'agente per l'erogazione dei servizi pubblici, per mettere in atto difficili meccanismi di controllo del suo comportamento e per eventualmente sostituirlo con altri operatori.

I *contratti di affermazione* invece trasferiscono il rischio commerciale all'agente, cui spettano i ricavi da traffico; si mantiene così il beneficio dell'assenza di complessi e costosi meccanismi di ripartizione dei ricavi da integrazione tariffaria, ma si incentiva di più l'operatore ad aumentare il numero dei passeggeri mediante una maggiore *flessibilità di offerta e di processo*. Tale *trasferibilità* di flessibilità può essere ridimensionata se la concessione è a lungo termine, perché gli *asset* anche in questo caso sono forniti dal principale e l'agente opera in regime di monopolio. Nei fatti, *l'affermazione contract* può risultare conveniente solo se i benefici prodotti dal coordinamento affidato all'agente sono superiori alla riduzione di performance prodotta dall'assenza di concorrenza sulle linee in sovrapposizione o di concorrenza fra modalità (limitata *flessibilità di struttura*)<sup>vi</sup>.

## **5. I contratti di tendering**

La trasferibilità di un elevato grado di flessibilità è conseguita più facilmente mediante *gross cost* e *net cost contract* affidati a imprese private con procedure concorsuali *per il mercato*. In questi casi il coordinamento è effettuato dal principale che delega a più agenti solo la responsabilità operativa di erogare il servizio in coerenza con programmi di esercizio predefiniti. In tal modo si riducono sia il rischio di asimmetrie informative sia i costi di agenzia che ne derivano; si aumenta la sostituibilità fra gli agenti e si conseguono

economie di specializzazione affidando le diverse modalità a più imprese selezionate in base alle loro conoscenze e competenze.

Nel caso del *gross cost tendering*, in particolare, il soggetto pubblico sostiene il rischio commerciale e attribuisce all'agente il rischio di produzione del servizio: il principale sostiene dunque maggiori *costi di transazione interni* (pari ai costi organizzativi necessari per la progettazione e promozione del servizio) e maggiori *costi di agenzia* (pari agli incentivi da pagare per indurre le imprese a perseguire miglioramenti nella qualità del servizio coerenti con le esigenze della collettività).

Con i contratti *net cost*, invece, si attribuisce alle imprese anche il rischio commerciale e si distribuiscono loro i ricavi da traffico raccolti mediante un sistema di integrazione tariffaria. Per la pubblica amministrazione saranno potenzialmente inferiori i *costi di produzione* esterni (minori compensi corrisposti alle imprese) e di agenzia (minori incentivi corrisposti per il miglioramento del servizio) ma sarà elevato il costo di coordinamento esterno relativo alla gestione di complessi meccanismi di integrazione tariffaria.

Tabella 1 La ripartizione dei rischi e dei costi fra principale e agente

	<b>Costi dell'Agente Operatore privato</b>	<b>Costi del Principale Pubblica Amministrazione</b>	<b>Vantaggi complessivi del modello</b>
<i>Management contract</i> Il principale sostiene il rischio commerciale L'agente sostiene il rischio di pianificazione, di coordinamento e il rischio di produzione.	Bassi costi di produzione interni del servizio Elevati costi di coordinamento interni Nessun costo di coordinamento con altri operatori	Elevati costi di produzione esterni. Elevati costi di agenzia Bassi costi di sostituzione dell'agente Nessun costo di coordinamento di più operatori	E' garantita una forte integrazione del sistema La PA non sostiene costi di transazione interni
<i>Affermage contract</i> L'agente sostiene il rischio di pianificazione, di coordinamento, il rischio commerciale e di produzione	Bassi costi di produzione interni del servizio Elevati costi di coordinamento interni Nessun costo di coordinamento con altri operatori	Elevati costi di produzione esterni Elevati costi di agenzia Elevati costi di sostituzione dell'agente Nessun costo di coordinamento di più operatori	E' garantita una forte integrazione del sistema Gli OP hanno convenienza ad effettuare investimenti La PA non sostiene costi di transazione interni
<i>Gross cost contract</i> Il principale sostiene il rischio di pianificazione, e di coordinamento e il rischio commerciale L'agente sostiene il rischio di produzione	Bassi costi di produzione interni del servizio Bassi costi di coordinamento interni Nessun rischio commerciale Nessun costo di coordinamento con altri operatori	Bassi costi di produzione esterni Elevati costi di controllo e di coordinamento degli operatori Elevati costi di incentivo degli operatori	E' garantita una forte integrazione del sistema La PA riduce i compensi che paga agli agenti per l'erogazione dei servizi Sono presenti numerosi operatori tra loro sostituibili
<i>Net cost contract</i> Il principale sostiene il rischio di pianificazione e di coordinamento L'agente sostiene il rischio commerciale e di produzione	Elevati costi di coordinamento con altri operatori Bassi costi di produzione Elevati costi commerciali	Costi di produzione esterni più alti che nel GCC Costi di integrazione del sistema molto alti Bassi costi di incentivo degli operatori	E' garantita una forte integrazione del sistema ma con forti costi di coordinamento Sono presenti meno operatori della soluzione GCC a causa del forte rischio commerciale

In linea generale il *tendering* si è dimostrato adeguato nei sistemi con una elevata densità di traffico, in grado di rendere conveniente la presenza di più operatori su tratte diverse, come ad esempio è accaduto a Londra o in Svezia<sup>vii</sup>. In questi casi la relazione fra flessibilità e performance è stata molto soddisfacente. Con i contratti *gross cost* sono stati conseguiti gli obiettivi di miglioramento dei servizi, di recupero di efficienza (*flessibilità di offerta*) e si è riuscito ad aumentare il numero di imprese concorrenti per il mercato, (*flessibilità di struttura*). Nel caso dei contratti *net cost*, invece si è riuscito ad incentivare gli operatori a sviluppare forme innovative di commercializzazione del servizio e migliorarne la qualità (*flessibilità di processo*), anche se il maggior rischio commerciale trasferito agli agenti ha ridotto la *flessibilità di struttura* del sistema.

## **6. Considerazioni finali**

La distinzione fra flessibilità di offerta, di processo, di struttura consente un utile confronto con il *free market*, spesso considerato l'unica soluzione per garantire anche nel caso delle *public utility* un adeguato equilibrio fra flessibilità e performance. La ricerca condotta sulla flessibilità dei sistemi di trasporto locale in Europa, dimostra invece come non sia realistico attribuire al modello del mercato puro una maggiore capacità di trasferimento della flessibilità e evidenzia invece come la concorrenza *nel mercato* non generi necessariamente tale risultato ma può comprimere notevolmente la *flessibilità di struttura* di un sistema, riducendo di fatto il numero dei concorrenti<sup>viii</sup>. La concentrazione degli operatori può poi, soprattutto a fronte del rischio di rendite monopolistiche che caratterizza il business del trasporto pubblico, ridurre considerevolmente gli incentivi tesi all'adozione di comportamenti flessibili in termini di *offerta e processo*, anche quando siano evidenti le esigenze della domanda e della collettività.

La ricerca inoltre ha consentito di valutare i meccanismi adottati per trasferire la flessibilità dal livello delle regole a quello dei comportamenti e dunque al sistema interorganizzativo considerato nel suo complesso, e ha evidenziato come il maggior equilibrio in termini di flessibilità e performance si è raggiunto con la concorrenza per il mercato, ottenuta mediante i contratti di *tendering*; inoltre quando è stata più radicale l'adozione del *free market*, spesso considerato l'unica via per la flessibilità, le performance del sistema sono addirittura peggiorate<sup>ix</sup>.

Tabella 2 Flessibilità e performance nel trasporto locale

	<b>Flessibilità di offerta</b>	<b>Flessibilità di processo</b>	<b>Flessibilità di struttura</b>	<b>Performance dei sistemi</b>
<i>Management contract</i>	Limitata	Limitata	Media	Media
<i>Affermage contract</i>	Limitata	Media	Limitata	Media
<i>Gross cost contract</i>	Limitata	Limitata	Media	Elevata
<i>Net cost contract</i>	Media	Elevata	Elevata	Elevata
<i>Free Market</i>	Media	Media	Limitata	Limitata

## **Bibliografia**

- Aaker, D.A. e Mascarenhas, B. 1984. The Need for Strategic Flexibility. *Journal of business strategy*, Fall (trad. it.: L'esigenza di flessibilità strategica. *Problemi di Gestione*. Vol. XVI. 1: 5-28).
- Alchian, A. e Demsetz, H., 1972. Production, Information Costs and Economic Organization. *American Economic Review*, 62, December: 777-795.
- Ansoff, H 1976. Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals. *California Management Review*, April-June: 327-348.
- Arrigo, U., Beccatello, M., Donati, D., Fazioli, R. 1998. Il sistema tariffario nel settore del gas, FrancoAngeli, Milano.
- Blau, P.M. 1964. Exchange and Power in Social Life. Wiley, New York.
- Burt, R.S. 1982. Toward a Structural Theory of Action. *Network Models of Social Structure, Perception and Action*, Academic Press, New York.
- Burt, R. S. 1992. *Structural Holes. The Social Structure of Competition*, Harvard UP, Cambridge.
- Camuffo, A. 1994. System Dynamics: l'organizzazione come rappresentazione e apprendimento. *Economia e Politica Industriale*, 81.
- Cesit, 2000. *Organizzazione e competizione nel trasporto locale in Europa*. Gangemi, Roma.
- Cooper, R. e Kaplan, R.K., 1991. *The Design of Cost Management Systems*. Prentice Hall, New York.
- Correa, H.L. 1994. *Managing Unplanned Change*. Avebury London.
- De Toni, A. e Tonchia, S. 1996. Flessibilità. *Sviluppo e Organizzazione*, 155: 81-105.
- de Vita, P. 1997. La misurazione della flessibilità: alcune considerazioni di metodo. AA.VV. *Scritti di Economia Aziendale in memoria di Raffaele D'Oriano*.: 415-427. Cedam, Padova.

- de Vita P., Mercurio R. 2000 (in corso di stampa). Flessibilità: parola d'ordine o categoria scientifica?. *Cuoa Rivista*, 2.
- Forrester, J.W. 1961. *Industrial Dynamics*. MIT Press & Wiley, New York.
- Gerwin, D. 1993. *Manufacturing Flexibility: a Strategic Perspective*. *Management Science*. Vol. 39. 4.
- Granovetter, M. 1985. *Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness*, *American Journal of Sociology*, 91: 481-510
- Holmstrom, B.R. e Tirale, J. 1989. *The Theory of the Firm*. In Schmalensee, R. e Willig, R.D. *Handbook of Industrial Organisation*, Elsevier, Amsterdam.
- Jensen, M.C. e Meckling, W.H. 1976. *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Laffont, J.S. e Tirale, S. 1993. *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press, Cambridge.
- Lewis, T. e Sappington, D. 1991. *Incentives for Monitoring Quality*. *Rand Journal of Economics*, MIT Press, Cambridge.
- Mandelbaum, M. e Buzzacott, J.A. 1990. *Flexibility and Decision Making*. *European Journal of Operations Research*. 1: 17-27.
- Martinez, M. 2000a. *L'analisi organizzativa: il network* in Mercurio R., Testa F., *Organizzazione*: 263-344. Giappichelli, Torino
- Martinez, M. 2000b. *I modelli organizzativi e contrattuali per la pianificazione, regolazione costruzione e gestione dei sistemi di trasporto pubblico locale*. In Cesit, *Organizzazione e competizione nel trasporto locale in Europa*. Gangemi, Roma.
- McPherson, C. 1973. *Democratic Theory: Essay in Retrieval*. Oxford, Clarendon.
- Mercurio, R. e Consiglio, S. 1998. *Coordinamento e competizione tra le aziende di trasporto pubblico urbano in Europa*. CUEN, Napoli.
- Mercurio, R. e Testa, F. 2000. *Organizzazione*. Giappichelli, Torino.
- Milgrom, P. e Roberts, J. 1992. *Economics, Organisation and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Ross, S.A. 1973. *The Economic Theory of Agency: The Principal Problem*. *American Economic Review*, 2: 134-139.

- Santesso, E. 1997. Il sistema di indicatori delle prestazioni aziendali e l'analisi delle attività. AA.VV., Scritti di economia aziendale: 1179-1194. Cedam, Padova..
- Sennet, R. 1998. The Corrosion of Character. W.W. Norton & C., New York.
- Slack, N. 1983. Flexibility as a Manufacturing Objective. International Journal of Operations and Production Management. 3: 4-13.
- Tosi, H.L. e Gomex-Meija, L.R. 1989. The Decoupling of CEO Pay and Performance: an Agency Theory Perspective. Administrative Science Quarterly. 34: 168-189.
- van der Zaal, G.A.W., 1994. Relazioni interorganizzative: un approccio di agency theory. L'industria, aprile giugno.
- Vickers, J. e Yarrow, G. 1988. Privatisation: an Economic Analysis. MIT Press, Cambridge.
- Warnecke, H.J. e Steinhilper, R. 1985. Flexible Manufacturing Systems, IFS Publications, Bedford.
- Williamson, O.E. 1975. Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. Free Press, New York.
- Williamson, O.E. 1985. The Economic Institutions of Capitalisms. Free Press, New York.

---

## Note

<sup>i</sup> Un sistema, pur governato da leggi in grado di assicurargli una possibilità di cambiamento, non è sempre in grado di implementare le iniziative di riforma progettate. I limiti alla flessibilità, intesa come detto nella sua più generale accezione di capacità di cambiamento e ripristino di stato o di assetto nel tempo, possono di fatto essere ricondotti a due grandi blocchi. Il primo, definibile come quello della “scarsità di risorse”, implica che possa essere difficile realizzare un determinato incremento di flessibilità a causa di limiti tecnologici (scarsità di conoscenze), socio-organizzativi (scarsità di competenze umane), finanziari (scarsità di risorse economiche). Il secondo blocco è di tipo “relazionale”, comprende cioè tutti i vincoli derivanti dall'esistenza di strutture contrattuali, normative, regolamentari, che di fatto impediscono la realizzazione di scelte flessibili. Evidentemente la rimozione di questi blocchi non è sempre agevole ed immediata: anzi molto spesso può risultare oggettivamente o politicamente “impossibile”.

<sup>ii</sup> Quest'ultimo aspetto ha particolare rilievo proprio quando la flessibilità viene riferita alle *public utility*. La flessibilità assume un'accezione riduttiva, ad esempio come mera elasticità quantitativa nell'impiego delle

---

risorse di lavoro trascurando viceversa le numerose altre modalità applicative, relative ad esempio alla gestione delle infrastrutture. Le ragioni del sensibile ritardo nello sviluppo di metodi di misurazione della flessibilità sono indubbiamente di natura culturale, perché da un punto di vista tecnico le soluzioni e le proposte non mancano (De Toni, Tonchia, 1996): manca piuttosto una piena concordanza sul significato e le implicazioni del fenomeno “flessibilità”, ed è molto forte, invece, l’interesse politico di dare al termine certe valenze e non altre. I tentativi di rispondere a questo trascurato tema scientifico in gran parte traggono origine dall’ambiente produttivo-ingegneristico, così come importanti contributi vengono dall’area dell’analisi economico-finanziaria (Santesso, 1997; Cooper, Kaplan, 1991).

<sup>iii</sup> L’attività di ricerca sulla flessibilità dei sistemi europei di trasporto locale è stata svolta nell’ambito del programma di ricerca di interesse nazionale *Flessibilità e Performance. Il ruolo della flessibilità organizzativa e della flessibilità dei fattori nella performance economica e sociale dei sistemi aziendali*, cofinanziato dal Murst ex D.M. 503 del 18\101999. Si è articolata in successivi progetti svolti in collaborazione con il Cesit di Napoli e la fondazione BNC ed ha adottato un’ampia varietà di metodologie e strumenti di indagine organizzativa qualitativi e quantitativi. In particolare, ai fini del lavoro qui presentato hanno assunto importanza le interviste condotte con il management delle aziende di trasporto locale, con i rappresentanti degli organi di regolazione e controllo e delle amministrazioni locali di circa 20 città e regioni europee.

<sup>iv</sup> Le performance sono state valutate in termini di capacità di conseguire: un aumento della quota di mercato rispetto al trasporto privato; un aumento del numero dei pass.Km; una riduzione del costo sostenuto dalla collettività a parità di servizio.

<sup>v</sup> L’adozione di tali contratti in Francia ha consentito una grande concentrazione industriale: attualmente esistono tre grandi aziende che controllano l’80% del mercato francese dei trasporti urbani.

<sup>vi</sup> Con i contratti di sistema in Francia gli aumenti del numero di passeggeri trasportati di sistemi pubblici e la corrispondente quota di mercato sono stati negativi o meno significativi di quelli altrove conseguiti con i contratti di *tendering*. Inoltre, gli introiti da vendita dei titoli di viaggio coprono, in media, solo il 31% dei costi del servizio e la collettività fa fronte al residuo differenziale.

<sup>vii</sup> A Londra i costi per bus.km si sono ridotti del 41% dal 1986 al 1995. L’offerta del servizio è aumentata del 22%, il numero dei passeggeri è aumentato da 1,1 a 1,3 miliardi annui. I ricavi da traffico sono passati da

---

450 milioni di sterline a 580 milioni nel 1999. La qualità del servizio ha ottenuto forti miglioramenti, sia in termini di tempi di attesa, che di frequenza. Senza il processo di *tendering* i costi a carico della collettività sarebbero aumentati talmente da richiedere 3 miliardi di sterline in più di quanto speso. L'estrema flessibilità del sistema ha dato inoltre la possibilità di entrare nel mercato anche a piccoli operatori.

I risultati conseguiti in Svezia sono più ambigui, dato che la riforma è stata meno radicale. Si è adottato un sistema misto, in cui convivono *gross cost contract* e monopolio pubblico: dal 1989 al 1997 il costo per la collettività si è ridotto del 45%, ma i passeggeri sono diminuiti di circa il 15%.

<sup>viii</sup> In Gran Bretagna, laddove si è adottato il *free market*, si è assistito ad un processo di concentrazione del settore. Attualmente, tre operatori detengono il 40% del mercato del trasporto. Un operatore a sua volta controlla l'80% dei viaggi su lunga distanza. Invece, esiste un elevato numero di piccoli operatori privati (quasi 900) la cui sopravvivenza è assicurata proprio dai contratti *gross cost* e *net cost* rilasciati a Londra e da alcune agenzie locali.

<sup>ix</sup> Gli effetti conseguiti in Gran Bretagna mediante il *free market* sono stati positivi per i singoli attori del sistema ma negativi per il sistema nel suo complesso. I sussidi pubblici sono scomparsi; ma se pure si è conseguita una riduzione del costo per bus.km del 40% e è aumentata l'offerta del 25% in termini di bus.km, la domanda (calcolata in numero di passeggeri) è diminuita del 25%, a causa sia di un aumento delle tariffe, sia a causa della mancata integrazione fra i diversi servizi, sia a causa del continuo cambiamento negli orari. Di conseguenza può ritenersi che la riforma ha sicuramente ridotto costo per la collettività, ha consentito un forte recupero di efficienza da parte delle imprese di trasporto, ma non è stata in grado di incrementare la quota di mercato del trasporto pubblico.