

# **L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico**

---

Marcello Martinez  
Seconda Università degli Studi di Napoli

Paolo Canonico  
Università degli Studi di Napoli Federico II

---

<sup>1</sup>Pur essendo il lavoro presentato frutto di una stretta collaborazione fra gli autori che ne condividono le ipotesi e i risultati, i paragrafi 2 e 4 sono da attribuire a Marcello Martinez, i paragrafi 1 e 3 a Paolo Canonico.

## 1. Introduzione

Negli ultimi anni i servizi di pubblica utilità sono stati interessati, con tempi e modalità differenti a seconda del comparto di attività, da rilevanti processi di liberalizzazione e regolazione della concorrenza, promossi dall'Unione Europea nel tentativo di creare le condizioni per la creazione di mercati competitivi e potenzialmente contendibili (Bruti Liberati, Fortis, 2001; Boitani e Cambini, 2002; Mercurio e Martinez, 1999).

Lo sviluppo di questa evoluzione normativa e istituzionale consiste nel riconoscimento della necessità di un'azione di progettazione organizzativa per ovviare ai fallimenti del non mercato nella produzione ed erogazione dei servizi di pubblica utilità. Ovviamente infatti, in questo particolare ambito di attività economiche, oltre ai fallimenti del mercato quale meccanismo di coordinamento occorre considerare i fallimenti del non mercato ed affrontare il problema della loro soluzione (Arrow, 1986).

Se i fallimenti del mercato sono in genere trattati ad un livello di astrazione che privilegia la ricerca di soluzioni teoriche e logiche, i fallimenti del non mercato invece si esprimono nel "mondo reale" ed influenzano in maniera diretta la vita dei cittadini e delle imprese.

Nei fatti tali problemi si manifestano e possono essere compresi evidenziando:

- le difficoltà legate alla misurabilità e molteplicità degli obiettivi delle forme organizzative mediante le quali si manifesta l'azione del non mercato (Ouchi, 1979);
- le difficoltà e la complessità legate alla estensione e intreccio delle relazioni di delega e di agenzia (Ross, 1973; Jensen e Meckling, 1976);
- le difficoltà e la complessità legate all'introduzione di sistemi di incentivo rivolti a evitare comportamenti di azzardo morale nell'ambito del non mercato (Alchian e Demsetz, 1972; Laffont e Tirole, 1993).

Dal punto di vista teorico è possibile collocare il dibattito relativo alla progettazione organizzativa per ovviare ai fallimenti del non mercato all'interno del più ampio tema della "separazione" tra titolarità dei servizi e gestione ed organizzazione degli stessi.

Spiegazioni teoriche dei vantaggi di questo disegno istituzionale (Commons, 1934; North, 1990) possono essere trovate, con riferimento alle tradizionali impostazioni della *Public Choice* che hanno cercato di modellizzare le possibili origini dei fenomeni di malfunzionamento delle aziende pubbliche (Mueller 1989).

Secondo la teoria sulla burocrazia (Baldwin e Cave, 1999), una soluzione efficace risulta essere proprio la "separazione" delle *public utilities* dalla burocrazia pubblica e la successiva introduzione della concorrenza come mezzo per conseguire l'efficienza dei mercati. In quest'ottica, un numero crescente di contributi si è focalizzato sull'analisi del ruolo delle *independent regulatory agencies*, agenzie dotate del requisito di indipendenza o comunque di autonomia amministrativa, create allo scopo di regolare specifici ambiti concorrenziali (Gilardi, 2004; 2005; Thatcher, 2002; 2005).

L'istituzione di agenzie o autorità indipendenti si manifesta con l'obiettivo di difendere interessi collettivi che, in particolare nei servizi di pubblica utilità, la gestione dei privati rischiava di compromettere (Pezzoli e Schiattarella, 1999).

Si tratta negli USA di una forma di internalizzazione nell'ambito pubblico di funzioni che il mercato garantiva con caratteristiche socialmente insoddisfacenti ovvero con costi di transazione troppo elevati (Coase, 1937; Williamson, 1979), senza arrivare ad attribuire allo Stato il compito di fornire direttamente i servizi.

In Europa, invece, lo sviluppo delle Autorità indipendenti nasce a fronte di dell'esigenza di un ridimensionamento o riqualificazione della presenza pubblica nell'economia. L'obiettivo è quello di trasferire al mercato funzioni che un tempo venivano svolte direttamente dallo Stato, ma garantendo il loro svolgimento sotto la vigilanza di una pluralità di organismi dotati di diversi gradi di autonomia dal governo centrale. E' possibile individuare (Amato, 1996, 1997) in primo luogo le autorità *garanti* (come ad esempio le Autorità garanti della concorrenza e del mercato), che hanno come scopo principale la tutela di interessi che riguardano la collettività nel suo complesso, con poteri di natura quasi giurisdizionale e che non entrano nel merito dell'azione, ma svolgono funzioni arbitrali diverse dalle normali funzioni amministrative, e si limitano a garantire il rispetto delle regole. Una seconda tipologia di autorità svolge funzioni *di vigilanza* (come ad esempio la Banca d'Italia e la Consob). Si tratta di funzioni normative e di regolazione finalistica, esercitate con un elevato grado di indipendenza e autonomia.

Entrambe le tipologie rientrano nella categoria degli organi di controllo: la loro attività non entra nel merito delle decisioni e non richiede decisioni di natura distributiva. Esse si limitano a controllare il comportamento degli operatori rispetto a norme prefissate riguardanti l'assetto del mercato e in generale ad evitare che a qualche soggetto sia impedita la partecipazione al sistema competitivo.

Infine un terzo gruppo è composto dalla autorità *di regolamentazione*, sviluppate ed introdotte per favorire il processo di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici. In questo caso è maggiore il grado di incidenza sui comportamenti degli attori dei sistemi economici: esse definiscono le tariffe, le condizioni di accesso ai mercati, gli standard qualitativi, le condizioni di sicurezza di efficienza, esercitando funzioni non dissimili da quelle degli altri organi amministrativi. Si ammette che l'azione di queste autorità non richieda lo stesso grado di indipendenza delle altre in quanto sono l'espressione di scelte di politica economica. Ma la loro attività di natura tipicamente tecnica comporta che esse possano disporre anche di una elevata indipendenza e autonomia.

Le autorità di regolamentazione si accompagnano all'introduzione di forme concorrenziali di governo della discrezionalità politica. Nei fatti si ritiene che una strumentazione di governo che faccia riferimento a forme più concorrenziali tenda a minimizzare i costi di agenzia e di transazione (Grossman e Hart, 1983).

Dal punto di vista operativo, sono state affermate, in molteplici circostanze di carattere generale, le seguenti proposizioni che coinvolgono la sfera della "dotazione istituzionale" della regolazione (Boitani e Petretto, 1999, 2000, Laffont 1999, 2000):

-è preferibile che il soggetto regolatore sia specializzato a seconda delle competenze e degli obiettivi di *policy*;

-è preferibile che il soggetto regolatore abbia la veste istituzionale di autorità indipendente anziché di burocrazia pubblica.

#### 4 L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico

---

In merito inoltre alle caratteristiche del regolatore, la *regulatory governance theory* suggerisce che tale soggetto è tanto più efficace quanto più sono rispettati alcuni canoni istituzionali e di norme comportamentali (La Spina e Majone 2000):

- la norma istitutiva dovrebbe definire correttamente gli ambiti e delimitare esattamente i compiti del regolatore;
- la norma istitutiva dovrebbe fissare e garantisce l'indipendenza istituzionale del regolatore;
- la norma istitutiva e i regolamenti interni dovrebbero garantire un sufficiente grado di istituzionalizzazione del regolatore (autonomia nel reclutamento del personale, quantità, modalità e certezza dei finanziamenti, norme specifiche per il potere di acquisizione di informazioni sui settori regolati).

Entro questi ambiti, in particolare, le agenzie di regolazione, nel comparto delle *public utilities*, vengono riconosciute in letteratura quali soggetti in grado di stimolare la concorrenza ed incrementare la contendibilità dei servizi pubblici da aggiudicare (Peirone, 2002).

## 2. L'organizzazione e la regolazione dei servizi di trasporto pubblico in Europa

Un interessante ambito di sperimentazione di forme di agenzie di regolazione è costituito in Europa dal settore del trasporto pubblico locale, che ha conosciuto negli ultimi anni un rilevante processo legislativo volto a realizzare forme di affidamento competitivo dei servizi, nonché la costituzione, in varia forma, di agenzie di regolazione. Numerose ricerche svolte nell'Unione Europea<sup>2</sup> (Van de Velde, 2001) hanno sottolineato come sia necessario conseguire una adeguata separazione fra tre livelli decisionali, tutti di rilevante importanza, ma tuttavia distinti in termini di competenze, conoscenze e responsabilità coinvolte nei sistemi di trasporto regionale e locale: il livello politico, il livello tecnico e il livello operativo della produzione dei servizi

Il livello politico dovrebbe essere responsabile della pianificazione dei principi e obiettivi generali di organizzazione del trasporto regionale, e della definizione delle caratteristiche di base del servizio in termini di performance di sistema. Il livello tecnico si riferisce a decisioni relative alla progettazione e la gestione delle modalità di affidamento dei servizi di trasporto locale, al controllo della qualità, della sicurezza, alla definizione delle tariffe, alla comunicazione e all'informazione, alla definizione dei livelli di servizi minimi, alla definizione dei servizi supplementari, alla determinazione dei percorsi e delle tratte, alla vendita dei titoli, alla definizione degli orari, la gestione dell'integrazione tariffaria e della ripartizione dei ricavi tra gli operatori. In sintesi, a tale livello occorre tradurre gli obiettivi politici in programmi operativi rivolti a coordinare il sistema di trasporto. Tali compiti non possono essere facilmente

---

<sup>2</sup>In particolare, il progetto Quattro (*Quality approach in tendering urban public transport operations*), realizzato per conto della Commissione Europea (DGVII) nell'ambito del IV Programma Quadro da un pool di 20 istituzioni di ricerca.

trasferiti ad un operatore privato, ma vanno svolti in coerenza alle indicazioni politiche di tutela di interessi sociali.

La gestione operativa si riferisce, infine, ai processi decisionali affidati all'autonomia manageriale e imprenditoriale in merito alle soluzioni organizzative ad adottare per l'erogazione del servizio. Alle imprese di trasporto spetta infatti assumere il rischio connesso alla produzione del servizio, alle scelte commerciali, alle relazioni industriali. Il livello operativo, pertanto, si riferisce alla gestione dei mezzi, dei sistemi di controllo dell'esercizio, alla gestione del personale, alla manutenzione, eventualmente alla gestione della rete e delle infrastrutture.

L'elemento di maggiore difficoltà e complessità che occorre affrontare nell'ambito di una riorganizzazione dei modelli di trasporto pubblico locale è dunque relativo alla duplice separazione da effettuare fra la responsabilità politica e la responsabilità tecnica e fra la responsabilità tecnica e la responsabilità operativa (Van de Velde, 1999). La necessità di distinguere il livello delle decisioni politiche è in sostanza determinata dalla volontà di ridurre quelle tipiche disfunzioni riconoscibili nei sistemi di trasporto locale in Europa (Héritier, 1998):

-distorsioni politiche nel funzionamento del sistema: gli organismi politici hanno spesso imposto vincoli e obblighi insostenibili dal punto di vista dell'autonomia economica delle aziende di trasporto.

-costi operativi eccessivi: i costi di gestione del servizio sono spesso cresciuti senza controllo, spesso a causa di politiche occupazionali non coerenti con l'esigenze di erogazione del servizio.

-incentivi manageriali devianti: una influenza politica eccessiva ha spesso condizionato le scelte ed i comportamenti manageriali orientandoli a perseguire obiettivi di legittimazione piuttosto che di economicità e innovazione.

-mancanza di dinamismo: un forte controllo politico e una forte regolazione hanno impedito l'innovazione imprenditoriale e un rinnovo nelle forme e modalità di offerta del servizio.

L'esigenza di separare il livello operativo dal quello tecnico è dettata invece dalla necessità di introdurre modalità efficaci di affidamento concorsuale dei servizi e di concorrenza. Le attività tecniche e operative nel modello tradizionale di organizzazione dei sistemi di trasporto pubblico locale (mercati chiusi) sono attribuite all'azienda pubblica di trasporto locale, sia perché essa è considerata ancora parte della pubblica amministrazione, sia perché, anche se societarizzata, comunque opera in condizioni di monopolio e di fatto propone, impone o suggerisce all'ente locale la modalità di erogazione del servizio, ne definisce i costi e finisce per rappresentare il centro di competenze di riferimento delle decisioni politiche assunte dall'ente locale.

Tuttavia è evidente che in un sistema in cui gli enti locali individuano i servizi minimi per cui sono disposti a riconoscere compensi per gli obblighi di servizio pubblico imposti alle imprese, e in cui occorre mantenere integrato il funzionamento del sistema, non è più coerente che sia una specifica azienda, tra l'altro titolare di un contratto di servizio dalla durata limitata, a svolgere attività di pianificazione e progettazione o di coordinamento (Tebaldi, 1999).

Secondo l'esperienza di paesi come Gran Bretagna, Francia, Germania, Paesi Bassi, Svezia (Van de Velde, 2001; Cesit 2000), la separazione fra i tre livelli si può conse-

## 6 L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico

---

guire più efficacemente costituendo delle organizzazioni intermedie fra gli organismi di rappresentanza politica locale e le imprese di trasporto.

In questa prospettiva, gli organismi politici locali sono chiamati solo a definire gli obiettivi generali da conseguire nell'ambito del trasporto locale, mentre la complessità tecnica connessa alla progettazione e organizzazione della rete dei servizi di un sistema di trasporto locale è affidata a una organizzazione distinta, dotata delle opportune competenze, che agisce nell'interesse degli enti locali cui fa riferimento e che per tale motivo viene in questa sede definita come agenzia dell'ente locale per il trasporto, o agenzia per la mobilità.

Spesso il carattere di organizzazione espressione diretta degli enti locali condiziona la responsabilità delle agenzie collegandola alla struttura amministrativa tipica di uno specifico paese e al grado di decentramento politico e amministrativo adottato. Tuttavia, alle volte, dato che si è ritenuto necessario agevolare l'integrazione nei flussi di trasporto fra una grande municipalità e le altre, più piccole e comprese nei suoi dintorni, in alcuni paesi europei si è costituita una nuova istituzione responsabile del coordinamento e della pianificazione dei trasporti che non coincide con nessun livello amministrativo territoriale, ma che è rappresentativa di tutte le comunità coinvolte dal sistema di trasporto locale. In sostanza il panorama europeo appare molto articolato e le agenzie spesso assumono una configurazione diversa anche all'interno di uno stesso paese.

In base all'analisi svolta sulle diverse esperienze europee<sup>3</sup>, la creazione delle agenzie locali di mobilità può avvenire secondo due modalità: per scomposizione o per aggregazione.

La prima modalità prevede la scomposizione della azienda ex municipalizzata e la separazione delle competenze di pianificazione da quelle operative. La seconda modalità prevede invece la costituzione di una agenzia mediante l'aggregazione di competenze provenienti da diversi enti locali, tutti attivi su un territorio interessato da flussi interdipendenti di spostamento.

Infatti, se gli enti locali mantengono le responsabilità politiche, all'agenzia possono essere affidate le responsabilità relative alle attività tecniche e si possono stabilire due tipologie di relazioni governate da differenti contratti o accordi:

- 1) un contratto/accordo di performance fra l'organismo politico e l'agenzia, nel quale si assegnano e si definiscono obiettivi di performance al sistema di trasporto e con il quale si definisce il budget di spesa;
- 2) uno o più contratti di servizio fra l'agenzia e gli operatori, con i quali si stabiliscono le caratteristiche operative del servizio da produrre, le modalità di incentivo e controllo e i compensi.

In tal modo, l'agenzia può rappresentare un organo esecutivo del sistema politico (Friend, Power e Yewlett, 1974) e si colloca in una posizione intermedia fra esso e le imprese di trasporto, per controllare e valutare i comportamenti di queste ultime, garantendo un impiego dei fondi assegnati al trasporto pubblico coerente con gli obiettivi sociali e economici stabiliti dagli organi politici di rappresentanza locale.

---

<sup>3</sup>La ricerca Cesit *Le Agenzie di mobilità: assetto e processi organizzativi* (Martinez, 2003), di cui questo lavoro rappresenta la prosecuzione.

In questo senso, l'agenzia locale per la mobilità può assumere il compito di conciliare gli obiettivi di politica pubblica (equità sociale, sviluppo economico, equilibrio territoriale, allocazione delle esternalità positive e negative, tutela ambientale) con le esigenze delle imprese di trasporto (equilibrio economico finanziario, assenza di conflittualità sindacale, aumento della qualità, aumento della quota di mercato) e con quelli dei cittadini (accessibilità, disponibilità, informazioni, comfort, sicurezza, protezione ecc).

La creazione di agenzie viene dunque ad essere intesa come il risultato di una scelta di progettazione di un'organizzazione tecnica che, frapponendosi tra un livello decisionale politico ed uno operativo (Gobbo e Zanetti, 2000; Peirone, 2002), garantisca all'interno dei sistemi di regolazione dei servizi a rilevanza economica una adeguata separazione in termini di competenze, conoscenze e responsabilità coinvolte.

### **3. La ricerca svolta: l'analisi organizzativa delle agenzie per la mobilità nei sistemi di trasporto pubblico in Italia**

Il *paper* presenta i primi risultati di un progetto di ricerca che si è proposto di monitorare e analizzare le soluzioni di progettazione organizzativa finalizzate all'introduzione di agenzie per la mobilità e l'effetto da esse esercitato sulla regolazione e contendibilità dei mercati dei servizi trasporto pubblico locale in Italia, a seguito della riforma avviata nel 1999 e finalizzata all'introduzione di forma concorrenziali per l'affidamento dei servizi<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>In Italia il settore del trasporto pubblico locale è regolato dal D.lgs 422/97 e successive modifiche che definisce i servizi di TPL "l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale". Il D.lgs 422, adottato in attuazione della L. 59/97 (c.d legge Bassanini), ha riscritto le regole del TPL introducendo tra le altre novità l'obbligo di gara per la selezione dei gestori dei servizi alla scadenza di un periodo transitorio. Gli scopi della riforma nelle intenzioni del legislatore erano (Boitani e Cambini, 2002): 1) recuperare efficienza ed efficacia dei servizi tramite la concorrenza (sia pure concorrenza regolata, cioè "per il mercato"); 2) ridurre - grazie alla maggiore efficienza e ai minori costi - i sussidi pubblici; 3) responsabilizzare finanziariamente regioni ed enti locali al fine di evitare i periodici ricorsi alle casse dello Stato per ripianare i disavanzi accumulati dalle aziende; 4) promuovere la crescita industriale del settore, impedita fino ad allora dalle dimensioni ristrette della maggior parte delle imprese municipalizzate. Per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale vige l'obbligo di gara, anche se per le ex società in gestione commissariale governativa l'articolo 11 della legge 166/02 ha previsto che il periodo transitorio possa essere prorogato fino al 31.12.2005, e analoga proroga al 31.12.2005 è prevista per i servizi automobilistici dall'articolo 23 del D.L. 355/03. Il 24 novembre 2004 è stata inoltre definitivamente approvata la legge delega in materia ambientale che, modificando l'art. 113 del TU enti locali (D.lgs 267/2000), esclude il settore del TPL dall'ambito di applicazione delle norme che regolano l'affidamento dei servizi pubblici locali e che finora consentivano, a determinate condizioni, di procedere agli affidamenti dei servizi stessi, compresi i trasporti, senza ricorrere a gare pubbliche. In base alla normativa vigente, entro il 31 dicembre 2005 enti locali e regioni dovranno provvedere ad affidare i servizi di trasporto locale e regionale tramite procedure concorsuali e in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi mentre nel periodo transitorio potranno mantenere gli affidamenti diretti limitatamente ai servizi già espletati.

## 8 L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico

---

La ricerca empirica sul campo si è concentrata sul *business system* (Mercurio e Testa, 2000) dei servizi di trasporto pubblico locale. In particolare, è stata effettuata una *case studies analysis* effettuata mediante interviste semistrutturate<sup>5</sup> che ha rilevato in che modo con la progettazione e la istituzione di agenzie per il trasporto pubblico locale sono stati coordinati i processi amministrativi organizzativi ed interorganizzativi necessari per la regolazione dei servizi e delle reti infrastrutturali. Sono state inoltre confrontate anche quelle soluzioni maggiormente significative in termini di sviluppo di sistemi di affidamento concorsuale dei servizi che invece si sono basate sullo sviluppo di competenze e strutture interne alle amministrazioni esistenti.

Il modello di analisi che ha fatto da riferimento nella ricostruzione e interpretazione delle realtà esaminate è quello derivato dall'analisi delle politiche pubbliche (Milward, 1982; Marin e Mayntz, 1991). Secondo questo modello "gli esiti di politiche e interventi dipendono in modo prevalente dalla presenza di un dato set di attori coinvolti, pubblici e/o privati, che si scambiano delle risorse, per conseguire un obiettivo, utilizzando certe modalità di interazione all'interno di un determinato ambiente" (Hjern e Porter, 1981).

In questo senso può risultare utile interpretare le soluzioni organizzative relative alle agenzie in un'ottica di *policy network*, prendendo in considerazione le interazioni fra i diversi *stakeholders* (Freeman, 1984) impegnati nelle scelte di *network governance* relative ai sistemi di trasporto pubblico locale (Kickert *et al.*, 1997; Grantham, 2001; Scharpf, 1978).

Il confronto fra i modelli di agenzia sviluppati ha inteso evidenziare il ruolo svolto da ciascuna agenzia all'interno del sistema di mobilità di riferimento. Le agenzie si differenziano in primo luogo in termini di area territoriale di competenza; tuttavia, occorre anche distinguere le funzioni ed il ruolo che sono stati affidati a ciascuna agenzia all'interno del sistema di mobilità. Sono stati individuati a tal proposito alcuni processi critici (Pentland, 1995) del sistema di trasporto regionale e locale, e si è valutato quali siano le responsabilità attribuite a ciascuna agenzia in riferimento a ciascun processo, in coerenza al modello di regolazione, amministrazione, gestione e controllo del sistema di trasporto e di mobilità previsto dalle normative nazionali e regionali di riferimento. In particolare i processi critici osservati sono stati i seguenti.

- Pianificazione degli investimenti: si intende il processo di elaborazione dei piani generali trasporti di competenza regionale, provinciale, comunale; il risultato di tali processi è la identificazione degli investimenti in infrastrutture e veicoli per il trasporto e la mobilità regionale e locale.
- Gestione del finanziamento per investimenti: si intende il complesso delle attività da svolgere per individuare, raccogliere, allocare e trasferire i fondi necessari per attuare gli investimenti previsti dai piani generali elaborati dal processo precedente.

---

<sup>5</sup>La metodologia del *case study* è stata ritenuta la più appropriata in considerazione del fatto che il fenomeno osservato si presentava profondamente interrelato con il contesto socio-economico di riferimento, che conteneva al suo interno alcuni fattori esplicativi della realtà; inoltre, i confini tra il fenomeno osservato ed il contesto erano in alcuni punti poco definiti (Yin 1984).



- Controllo dell'attuazione degli investimenti: si intende l'insieme delle attività da svolgere per verificare, valutare e controllare che i progetti di investimento siano eseguiti in coerenza ai piani approvati e finanziati.
- Gestione del finanziamento per i servizi minimi: si intende l'insieme della attività per allocare e amministrare le risorse finanziarie da corrispondere alle imprese affidatarie per erogazione dei servizi minimi stabiliti nei contratti di servizio.
- Programmazione dei servizi minimi: si intende il complesso delle attività da svolgersi per la programmazione triennale dei servizi minimi prevista dalla normativa nazionale (D.L. 422 del 1997; D.L. 400 del 1999).
- Definizione delle tariffe e gestione del sistema tariffario integrato: si intende il complesso delle attività di pianificazione, gestione e sviluppo di un sistema di tariffazione integrata per il trasporto regionale e locale.
- Affidamento e gestione delle gare per i servizi minimi: si intende il complesso delle attività di amministrazione e gestione delle procedure di affidamento concorsuale dei servizi, da realizzarsi in coerenza con la normativa nazionale (D.L. 422 del 1997; D.L. 400 del 1999).
- Stipulazione del contratto di servizio: si intende il complesso di attività e di responsabilità che afferiscono al soggetto che firma i contratti di servizio con le imprese affidatarie dei servizi o della gestione delle reti.
- Gestione dei Ricavi Commerciali: si intende l'insieme delle attività di emissione e vendita dei titoli di viaggio e di riscossione dei ricavi da traffico
- Proprietà degli *asset*: si intende l'insieme dei diritti relativi alla proprietà delle infrastrutture, dei veicoli e degli impianti dei sistemi regionali e locali di trasporto e di mobilità (Amit e Schoemaker, 1993).
- Affidamento della gestione delle infrastrutture: si intende il complesso delle attività di amministrazione e gestione delle procedure di affidamento concorsuale della gestione delle reti e degli impianti.
- Monitoraggio e controllo dell'attuazione dei contratti di servizio: si intende il complesso delle attività da svolgere per monitorare che le imprese affidatarie dei servizi o responsabili della gestione delle reti rispettino gli obblighi assunti con i contratti di servizi.
- Monitoraggio e controllo della qualità percepita dai clienti: si intende l'insieme delle attività da svolgersi per verificare e valutare la qualità del servizio percepita dai cittadini clienti dei servizi di trasporto.
- Gestione delle banche dati: si intende il complesso di attività necessarie per costruire, gestire e sviluppare i sistemi informativi per la raccolta, elaborazione, archiviazione e comunicazione di dati e informazioni sul sistema della mobilità e di trasporto.
- Altri servizi per la mobilità: rientrano in tale categoria tutti i servizi di mobilità diversi dai servizi di trasporto e gestione delle infrastrutture, quali ad esempio la gestione della sosta, dei parcheggi, centri di informazione al pubblico, attività di formazione, ecc.

Per capire gli effetti in termini di contendibilità legati all'introduzione di agenzie nel bacino territoriale di aggiudicazione delle gare (Mangia, 2005), si sono effettuati un'analisi e un confronto fra le seguenti agenzie:

- Agenzia Trasporti Pubblici Emilia Romagna;

## 10 L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico

---

- Agenzia di Bologna SRM – Reti e Mobilità s.p.a.
- AMI Ferrara– Agenzia Mobilità Impianti s.r.l.
- Agenzia Locale per la Mobilità di Modena;
- Agenzia di Parma SMTP – Società per la Mobilità e per il Trasporto Pubblico s.p.a.
- Agenzia di Piacenza Tempi s.p.a.;
- Agenzia Provinciale per la Mobilità di Ravenna;
- Agenzia Locale per la Mobilità ACT di Reggio Emilia;
- Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale di Forlì-Cesena;
- Agenzia TRAM (Trasporti Riuniti Area Metropolitana) di Rimini;
- Agenzia Milanese Mobilità e Ambiente;
- STA-ATAC s.p.a. Agenzia del trasporto pubblico locale per la città di Roma;
- Consorzio per la mobilità di Torino;
- ACAM-Agenzia Campana per la mobilità;
- REMOL-Agenzia per la mobilità del Lazio;
- Agenzia Regionale dell'Abruzzo;
- Agenzia per la mobilità di Genova.

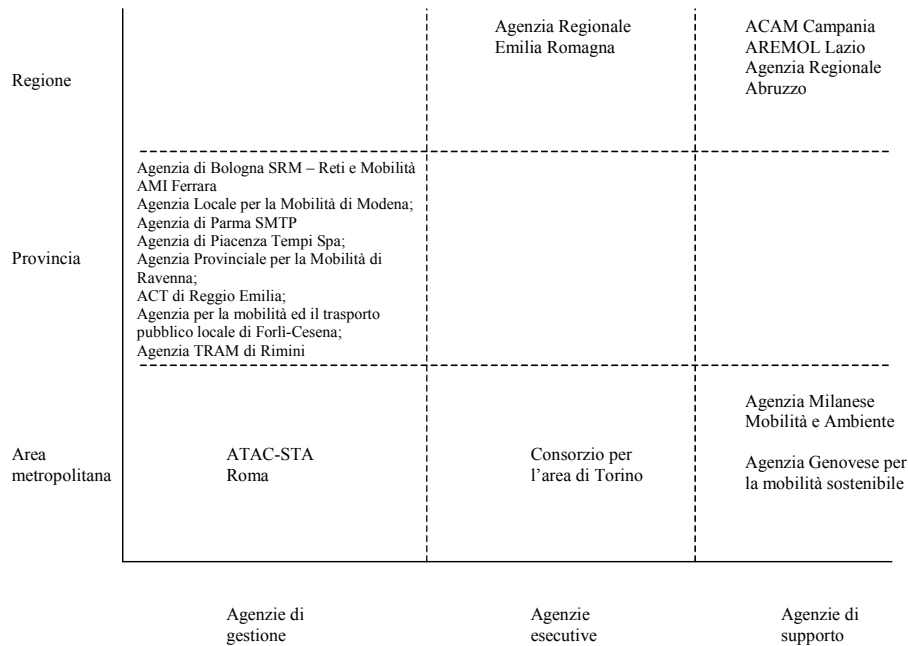
Dall'osservazione del quadro sinottico (Fig.1) è facilmente rilevabile come in Italia vi siano delle differenze rilevanti in tema di processi critici assegnati alla responsabilità delle agenzie all'interno dell'assetto ai sistemi di trasporto locale.

In uno sforzo di sintesi è possibile tuttavia identificare tre forme di agenzie (Martinez, 2003), idealmente collocabili lungo un *continuum* che evidenzia il potere e la responsabilità dell'agenzia in tema di controllo in autonomia dei processi critici identificati (Lanzalaco, 1995). La prima forma si può denominare agenzia di gestione, la seconda agenzia esecutiva, la terza agenzia di supporto. Il posizionamento delle agenzie italiane in relazione al modello e all'area territoriale di riferimento è presentato nella tavola seguente.

Le agenzie di gestione sono caratterizzate dalla responsabilità loro conferita in termini di gestione degli *asset* (infrastrutture e/o veicoli) necessari per l'erogazione del servizio di trasporto. Si tratta di un modello coerente con le indicazioni dell'art.113 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEELL) che è facile riconoscere nella forma di agenzia costituita a Roma, e a livello provinciale nelle agenzie costituite in Emilia Romagna.

Le agenzie di gestione si sono sviluppate per incorporazione dalle precedenti aziende consortili o municipali cui era affidata la responsabilità dei servizi di trasporto pubblico locale. Di conseguenza, assumono parte dell'organico di tali aziende, e in particolare impegnano addetti nelle attività di manutenzione delle reti, degli impianti e dei veicoli o nella amministrazione dei processi di gestione degli stessi. Tipicamente il controllo di tali agenzie è mantenuto, anche in forma associata, dagli enti locali cui sono delegate dalla corrispondente legge regionale le funzioni di programmazione e amministrazione dei sistemi di trasporto e ad esse gli enti locali trasferiscono anche le responsabilità in tema di amministrazione delle procedure di affidamento concorsuale e di stipulazione dei contratti di servizio.

**Figura 1** I modelli di agenzia per la mobilità in Italia



E' bene evidenziare che la costituzione delle agenzie di gestione è stata facilitata se già in quel sistema di trasporto locale era presente una organizzazione (azienda, consorzio) nella quale sono stati accentrati gli *asset*, proprio come si riscontra a Roma o nelle Province dell'Emilia Romagna (Peirone, 2002). Laddove invece gli *asset* erano separati in diverse organizzazioni, controllate magari da diversi enti locali o anche da privati, la definizione di una agenzia di gestione è stata considerata un risultato troppo lungo e complicato da conseguire. In tali contesti, invece, è risultato più facile sviluppare agenzie esecutive o di supporto.

Nel secondo modello, denominato agenzia esecutiva, infatti alle agenzie non è conferita la proprietà e la gestione degli *asset*, ma è affidata solo la responsabilità dei processi amministrativi connessi alla regolazione, coordinamento, programmazione, affidamento e monitoraggio dell'erogazione dei servizi. Alle agenzie esecutive le Regioni e gli enti locali hanno delegato solo poteri quali ad esempio la gestione delle procedure di affidamento concorsuale e la stipulazione dei contratti di servizio. Tipicamente tale modello di agenzia si riconosce nell'Agenzia Regionale Trasporti pubblici

dell'Emilia Romagna e nel Consorzio per la mobilità nell'ambito metropolitano torinese.

E' stato infatti evidenziato, ad esempio, come nel primo caso l'agenzia relativamente ai servizi ferroviari curi la programmazione dei servizi minimi, gestisca le procedure di affidamento concorsuale, stipuli i contratti di servizio. Il consorzio piemontese invece si sostituisce agli enti che vi partecipano relativamente alla gestione delle procedure di affidamento concorsuale e di stipulazione dei contratti di servizio per tutte le modalità di trasporto dell'area metropolitana torinese.

I principali vantaggi connessi alla costituzione di agenzie esecutive sembrano essere i seguenti:

- 1) le agenzie si sono sviluppate come un centro di competenze professionali in grado di risolvere il problema della separazione fra livello decisionale politico e livello tecnico (Scharpf, 1989; Lindblom, 1965);
- 2) la costituzione di un unico centro di competenze su un territorio ha consentito di aggregare risorse professionali di più enti locali, sviluppando economie di scala e di conoscenza;
- 3) la creazione di un'agenzia separata dagli enti locali (anche se da essi controllata) ha velocizzato le modalità di amministrazione delle procedure di programmazione, affidamento e contrattualizzazione dei servizi minimi;
- 4) non attribuire alle agenzie la proprietà e la gestione degli *asset* essenziali per l'erogazione dei servizi ha reso le agenzie snelle e flessibili, anche dal punto di vista occupazionale e dei costi di funzionamento;
- 5) tali agenzie possono essere utili per amministrare i rapporti con Trenitalia e RFI, dato che in questi casi la Regione non detiene né la proprietà delle rete né degli altri beni e impianti essenziali per l'erogazione dei servizi ferroviari;
- 6) tali agenzie possono essere necessarie quando gli *asset* essenziali per l'erogazione dei diversi servizi sono di proprietà di diversi soggetti pubblici e privati e sarebbe difficile e complesso aggregarli in un'unica società (Morisi e Tebaldi, 2000);
- 7) le agenzie consentono di coordinare e integrare le procedure di amministrazione dei servizi in un sistema di trasporto locale in cui le responsabilità sono frammentate tra una molteplicità di enti (Della Porta, 2002).

La costituzione delle agenzie esecutive richiede che le Regioni e gli enti locali deleghino parte dei loro poteri alla responsabilità dell'agenzia. In molti casi tale delega non è realizzabile, sia per l'assenza di una volontà politica di affidare tali funzioni all'esterno delle amministrazioni esistenti, sia per la presenza di vincoli statutari, sia per la necessità di rendere la riforma graduale e non traumatica per l'assetto istituzionale e competitivo dei sistemi di trasporto. In questi casi si è rivelato tuttavia utile introdurre agenzie in grado di supportare le Regioni e gli enti locali nell'attuazione della riforma. Le agenzie di supporto infatti, non sono titolari né della proprietà e della gestione degli *asset*, né della responsabilità dei processi amministrativi legati alla pianificazione programmazione affidamento e contrattualizzazione dei servizi. Il loro ruolo è di elaborare piani, programmi, contratti, procedure, per conto delle amministrazioni regionali, provinciali o comunali, le quali assumeranno in pieno con le loro strutture il compito di approvarli, attuarli, e renderli operativi. Il modello delle agenzie di supporto si riscontra nell'Agenzia Campana per la mobilità sostenibile,

nell'Agenzia Regionale per la mobilità del Lazio, nell'Agenzia Milanese per la mobilità e ambiente e nell'Agenzia per la mobilità di Genova.

I vantaggi principali di tale modello sono i seguenti:

- 1) si costituisce con estrema rapidità e con limitato impatto sull'assetto delle relazioni proprietarie e contrattuali fra i soggetti del sistema di trasporto pubblico locale;
- 2) si tratta di strutture snelle, flessibili e da limitati costi di funzionamento (Keidel, 1990);
- 3) si tratta di centri di eccellenza che raccolgono e valorizzano, soprattutto mediante contratti e affidamenti a terzi, risorse professionali e competenze già presenti in enti, centri di ricerca, università presenti sul territorio (Rullani, 2004);
- 4) si tratta di centri di supporto alle decisioni dei *policy maker*, necessari nella fase di avvio della riforma del trasporto locale in cui il ruolo politico delle Regioni e degli enti locali è ancora fondamentale;
- 5) tali agenzie possono essere necessarie quando gli *asset* essenziali per l'erogazione dei diversi servizi sono di proprietà di diversi soggetti pubblici e privati e sarebbe difficile e complesso aggregarli in un'unica società;
- 6) tali agenzie consentono di coordinare e uniformare le procedure di amministrazione dei servizi in un sistema di trasporto locale in cui le responsabilità sono separate fra una molteplicità di enti (Majundar e Marcus, 2001).

#### 4. Considerazioni finali e principali risultati

Dall'analisi svolta sono emerse le seguenti considerazioni finali:

1) In Italia si è in presenza di una significativa eterogeneità (Nystrom e Starbuck, 1981) delle forme di agenzie per la mobilità riconducibili a tre tipologie che indubbiamente possono rappresentare, ciascuna nel suo contesto di riferimento, una efficace risposta alla esigenza di razionalizzazione dei diversi sistemi di trasporto locale. Tuttavia, ugualmente diverse sono apparse le problematiche che è stato necessario affrontare nella fase di istituzione.

In particolare, nel caso di costituzione di un'agenzia di gestione per scorporazione da una preesistente impresa o da un consorzio responsabile del trasporto, sono apparsi cruciali almeno due questioni: l'attribuzione all'agenzia o all'impresa di trasporto della proprietà della rete (sia ferroviaria sia dei depositi per i servizi filotranviari) e dei veicoli; e la legittimità, in regime di affidamento concorsuale di responsabilità dell'agenzia stessa, di un controllo proprietario esercitato dall'ente sulle imprese di trasporto.

Nel caso di costituzione di un'agenzia esecutiva per aggregazione o associazione di più enti locali, invece, i problemi principali hanno riguardato sia la modalità di costituzione della stessa (volontaria cioè mediante libera associazione, o "imposta" dal legislatore regionale) sia la possibilità di assegnare alla agenzia la titolarità dei finanziamenti stanziati dalla Regione per i servizi minimi e dai comuni per i servizi aggiuntivi.

La presenza e la costituzione di agenzie esecutive e soprattutto di agenzie di supporto, poi, ha rappresentato di per sé il tentativo di aggregare o sviluppare nuove competen-

#### 14 L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico

---

ze e conoscenze utili per il miglioramento e l'innovazione del trasporto pubblico. Occorre tuttavia evidenziare come non siano mancati fattori di resistenza e di avversione alla loro introduzione soprattutto a causa di due problematiche.

In primo luogo, si è cercato di evitare che la costituzione di una agenzia di supporto rappresentasse una duplicazione delle esistenti strutture regionali o degli enti locali. In secondo luogo, è stato necessario valutare attentamente la scelta fra strutture "pesanti" sia dal punto di vista dell'organico che dal quello dei sistemi di *governance* e rappresentanza e strutture "leggere" composte da pochi addetti e funzionanti soprattutto mediante il ricorso a forme flessibili di collaborazione partnership con altri centri di competenza presenti sul territorio (università, istituti e centri di ricerca, imprese private).

2) Si deve rilevare come, contrariamente a quanto suggerito dalle ricerche succitate (Van de Velde, 2001), con l'istituzione di agenzie per la mobilità non è stata conseguita una reale separazione fra livelli politici, tecnici e operativi. Infatti anche laddove sono state costituite le agenzie di gestione, che apparentemente sulla carta potevano, controllando gli *asset*, garantire una maggiore contendibilità del mercato, gli enti locali hanno mantenuto il controllo proprietario delle imprese di trasporto. Questa condizione si è tradotta o in modalità di affidamento diretto, come nel caso di Roma<sup>6</sup> – o in un "sostegno indiretto" alle imprese *incumbent* che infatti hanno vinto le procedure concorsuali bandite. A tal proposito, è interessante osservare come, non diversamente dal caso romano, nelle province dell'Emilia Romagna (tab.1) l'ente locale mantenga un forte controllo sul network di attori (agenzie ed imprese) del sistema dei servizi di trasporto pubblico. L'introduzione di meccanismi di affidamento concorsuale dei servizi non muta nei fatti l'organizzazione dello stesso. Si tratta infatti di un *policy network* mediante il quale l'ente pubblico (regione, provincia, o comune) regola, gestisce e finanzia il servizio di trasporto pubblico sul proprio territorio (Klijn, 1997).

3) In ogni caso si deve rilevare che le imprese *incumbent* mantengono rispetto a potenziali nuovi entranti un significativo vantaggio competitivo rafforzato da forme di alleanza difensive.

---

<sup>6</sup>Il "modello romano" di gestione del trasporto pubblico locale risulta caratterizzato dalla presenza di una società di regia e di diverse società di produzione. La società di regia è Atac S.p.A., cui sono affidate le funzioni di pianificazione, programmazione e regolazione dei servizi, con competenze di gestione del patrimonio, monitoraggio della qualità, marketing, vendita dei titoli di viaggio, gestione dei ricavi. L'Atac ha stipulato per affidamento diretto contratti di servizio con le società di produzione: Trambus, con funzione di gestione dei servizi autotramviari e di manutenzione del materiale rotabile e degli immobili ricevuti in uso da Atac; Met.Ro., con funzione di gestione dei servizi di metropolitana e delle ferrovie suburbane; alcune ATI (con Sita S.p.A. in posizione maggioritaria) che gestiscono i servizi periferici di trasporto su gomma. Nel sistema è presente anche la STA S.p.A., la società per lo sviluppo e la progettazione della mobilità cittadina, che ricopre funzioni di programmazione ed effettua servizi di supporto alle aziende di trasporto pubblico locale, quali i servizi di sosta urbana e i servizi di rimozione forzata dei veicoli.

**Tabella 1** Gli assetti proprietari delle agenzie di gestione e degli operatori di trasporto pubblico locale in Emilia Romagna

<b>Agenzia</b>	<b>Assetto proprietario dell'agenzia</b>	<b>Assetto proprietario dell'operatore di TPL</b>
Agenzia di Bologna SRM Reti e Mobilità - s.p.a.	Comune di Bologna 61.62 % Provincia di Bologna 38.38 %	<i>Gara da aggiudicare</i>
AMI Ferrara- Agenzia Mobilità Impianti - Consorzio	Comune di Ferrara 40 % Provincia di Ferrara 59% comuni della provincia 1%	<i>Operatore: A.C.F.T. s.p.a.</i> Comune di Ferrara 40 % Provincia di Ferrara 59% comuni della provincia 1%
Agenzia Locale per la Mobilità di Modena s.p.a.	Comune di Modena 45 % Provincia di Modena 29% 46 comuni della provincia 26%	<i>Operatore: ATCM s.p.a.</i> Comune di Modena 45 % Provincia di Modena 29% 46 comuni della provincia 26%
Agenzia di Parma SMTP – Società per la Mobilità e per il Trasporto Pubblico s.p.a.	Comune di Parma 50% Provincia di Parma 50%	<i>Operatore: T.E.P. s.p.a.</i> Comune di Parma 50% Provincia di Parma 50%
Tempi Agenzia Piacenza s.p.a.	Comune di Piacenza 60.02 % Provincia di Piacenza 39.98%	<i>Operatore: Tempi s.p.a.</i> Comune di Piacenza 60.02 % Provincia di Piacenza 39.98%
Agenzia Provinciale per la Mobilità di Ravenna - Consorzio	Comune di Ravenna 31.55 % Provincia di Ravenna 20% 17 comuni della provincia 48.45%	<i>Operatore:</i> ATI METE spa di Ravenna e SETRAM srl
Agenzia Locale per la Mobilità ACT di Reggio Emilia - Consorzio	Comune di Reggio Emilia 38.55 % Provincia di Reggio Emilia 28.62% 21 comuni della provincia 32.83%	<i>Operatore: Autolinee dell'emilia s.p.a.</i> Agenzia Locale Mobilità 65,34%
Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale di Forlì-Cesena - Consorzio	Comune di Forlì 38.20 % Comune di Cesena 23.37% Provincia di Forlì-Cesena 24.85 % 27 comuni della provincia 13.58%	<i>Operatore:</i> ATI Adriatic Transport Group, con Ebus/Setram di Forlì, Atc Bologna, Tram, Fer e Team di Rimini, Atm-Mete di Ravenna, Adriabus di Pesaro.
TRAM Agenzia di Rimini - Consorzio	Comune di Rimini 80.48 % Provincia di Rimini 7.72% 26 comuni della provincia 11.80%	<i>Operatore:</i> Adriatic Transport Group

Nella tab.2 si evidenzia come quasi tutte le gare effettuate non abbiano dato il risultato auspicato in termini di affidamento dei servizi a nuovi entranti, risultando invece in un rafforzamento della posizione dell'*incumbent*, che nella maggioranza dei casi si è aggiudicato il servizio esso stesso o all'interno di un ATI con altri operatori.

**Tabella 2** I risultati delle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale nelle regioni

	<b>Gare effettuate</b>	<b>gare vinte da incumbent</b>	<b>gare vinte da incumbent in ATI</b>	<b>gare vinte da nuovo entrante</b>
<b>Lombardia</b>	20	6	12	2
<b>Valle D'Aosta</b>	1	-	1	-
<b>Toscana</b>	10	6	4	-
<b>Umbria</b>	2	-	2	-
<b>Liguria</b>	3	1	1	1
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	4	-	4	-
<b>Basilicata</b>	1	1	-	-
<b>Campania</b>	1	1	-	-
<b>Emilia Romagna</b>	8	5	3	-

Occorre considerare che anche laddove si è proceduto ad affidamento mediante procedura concorsuale senza che il soggetto pubblico aggiudicante (Comune o Provincia) costituisse un'agenzia per gestire la gara i risultati di aggiudicazione delle gare hanno visto prevalere le imprese *incumbent* che nella maggior parte dei casi sono

## 16 L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico

ancora controllate dagli enti locali affidatari, come risulta dall'analisi dell'assetto degli *incumbent* che si sono aggiudicati i servizi messi a gara rafforzandosi mediante ATI con altri soggetti (tab.3).

**Tabella 3** L'assetto degli incumbent nelle ATI

Lombardia			
bacino di riferimento della gara	Incumbent	Proprietà dell'incumbent	partner in ATI
Comune Como		Comune di Como, Provincia di Como, Provincia di Lecco	ATM
Provincia di Como	SPT Como	Comune di Como, Provincia di Como, Provincia di Lecco	FMMA e AGI
Provincia di Cremona	KM	Gruppo S.A.B. - Arriva plc	Star, AGI, Brescia Trasporti, Autolinee Emilia
Provincia di Mantova	APAM	Provincia di Mantova e Comuni	13 aziende di TPL
Comune di Mantova	APAM	Provincia di Mantova e Comuni	Retitalia, Autoguidovie
Provincia di Lecco	SAL Lecco	Gruppo S.A.B. - Arriva plc	SAL, Linee Lecco, SPT, Zani
Provincia di Bergamo	SAB	Gruppo S.A.B. - Arriva plc	SAV, Zani, Locatelli, Tbsa
Comune di Bergamo	ATB	Comune di Bergamo	SAB, Zani, Locatelli, Tbsa
Provincia di Pavia	Sila Pavia	Gruppo Sila	ASM Sila
Provincia di Brescia lotto1		Comune di Brescia	Sia, APTV, Saia
Provincia di Brescia lotto2	Brescia Trasporti	Comune di Brescia	Sia, Saia, Apam
Comune di Brescia		Comune di Brescia	AGI e Sia
Emilia-Romagna			
Provincia di Ravenna	Setram	e-bus, Coerbus, coop. Riiese	METE s.p.a.
Provincia di Forlì-Cesena	E-bus	Provincia di Forlì-Cesena, comuni della provincia	ATC, Tram, FereTeam, Adriabus, METE
Provincia di Rimini	E-bus	Provincia di Forlì-Cesena, comuni della provincia	ATC, Tram, FereTeam, Adriabus, METE
Friuli Venezia Giulia			
Provincia di Gorizia	ATP	Provincia di Gorizia, SAITA, IRIS, ACT	AMG, SAITA, ACT
Provincia di Pordenone	ATAP	Comune di Podenone, Provincia di Pordenone	Cordenons, Porcia, Roveredo e Cordovado
Provincia di Udine	SAF	SAB, NET, Friulla, ATAP, APT, Provincia di Gorizia	ATM, SAITA
Provincia di Trieste	ACT	Comune di Trieste	SAB, SIA, SAIA, SITA, ATVO, RATP
Toscana			
Provincia di Pistoia	Copit	Comuni dell'area di Pistoia	Lazzi
Provincia di Firenze	ATAF	Comune di Firenze e altri comuni dell'area	Linea
Provincia di Lucca	CLAP	Comuni dell'area di Lucca, altre aziende minori	Lazzi, Club
Provincia di Arezzo	ATAM	Comune di Arezzo	LFI, Sita, Lazzi, Florentia, ALA
Valle d'Aosta			
Regione Valle d'Aosta	Savdia	Gruppo Fiat, soci minori	Sadem, VITA, Svap
Umbria			
Provincia di Terni	ATC	Comuni dell'area di Terni	altri operatori locali
Liguria			
Provincia di Savona	ACTS	Provincia di Savona, Comune di Savona	altri operatori locali

In conclusione, può ritenersi che le agenzie per la mobilità in Italia non possono ancora essere considerate un'innovazione organizzativa in grado di assegnare maggiore contendibilità al mercato dei servizi di trasporto pubblico. Permangono ancora significative barriere all'entrata, forse istituzionalizzate dal forte controllo (e interesse) che lega gli enti affidatari alle imprese di trasporto. In sostanza, piuttosto che investire sulla creazione di un terzo livello decisionale (rappresentato in particolare dalle agenzie di gestione), potrebbe essere auspicabile che si pervenga ad una maggiore separazione fra livello politico ed operativo. Tale soluzione potrebbe, in linea con quella impostazione che individua nella privatizzazione della proprietà delle imprese la via da seguire per neutralizzare la discrezionalità della burocrazia pubblica, indebolire la relazione di tipo collusivo che si instaura tra questa e l'impresa di proprietà pubblica, rafforzando il ruolo di regolatore di competenza istituzionale dell'ente locale o territoriale, e rendendone più credibile l'impegno (Boitani e Petretto, 1999).

## Bibliografia

Alchian A.A., Demsetz H. (1972), Production, Information Costs and Economic Organization, *American Economic Review*, 62: 777-795; trad. ital. in R. Nacamulli e A. Rugiadini (1985) (a cura di), *Organizzazione e mercato*, Il Mulino, Bologna, 132-160.



- Amato G., (1996), Le autorità indipendenti, in *Storia d'Italia, Annali – Diritto e Giustizia*, Einaudi, Milano
- Amato G., (1997), Autorità semindipendenti e autorità di garanzia, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3.
- Amit R., Schoemaker P. J., (1993), Strategic assets and organizational rents, *Strategic Management Journal*, Vol. 14.
- Arrow K.J. (1986), Agency and the market, in K.J. Arrow e M.D. Intriligator (editors), *Handbook of Mathematical Economics*, North-Holland, Amsterdam.
- Baldwin R., Cave M. (1999), *Understanding regulation*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Boitani A., Cambini, C. (2002), Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato, *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 45-72.
- Boitani A., Petretto A. (1999), Privatizzazione e autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: un'analisi economica, *Politica Economica*, n.3, 271-307.
- Boitani A., Petretto A. (2000), *Independent regulatory agencies: economic theory and institutional evidence*, Società Italiana di Economia Pubblica, Franco Angeli, Milano.
- Bruti Liberati E., Fortis M. (2001), *Le imprese multi-utility. Aspetti generali e prospettive dei settori a rete*, Il Mulino, Bologna.
- Cesit (2000), *Organizzazione e competizione nel trasporto locale in Europa*, Fondazione BNC, Gangemi Editore, Roma.
- Coase R. H. (1937), The Nature of the Firm, *Econometrica*, November, 4.
- Commons J.R. (1934), *Institutional Economics*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Della Porta D. (2002), *La politica locale. Potere istituzioni e attori tra centro e periferia*, Il Mulino, Bologna.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Pittman, Boston.
- Friend J.K., Power J.M., Yewlett C.J.L. (1974), *Public planning*, Tavistock, London.
- Gilardi F. (2004), Institutional change in regulatory policies: regulation through independent agencies and the three new institutionalisms, in J. Jordana e D. Levi-Faur, (eds) *The Politics of Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Gilardi F. (2005), The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598: 84-101.
- Gobbo F., Zanetti G. (a cura di) (2000), Istituzioni e mercato: il ruolo delle Autorità nell'economia italiana, *L'industria*, n.4, ottobre-dicembre.
- Grantham A. (2001), How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization, *Public Administration*, Winter, vol. 79, no. 4, pp. 851-870.
- Héritier A. (1998), *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Hjern B., Porter D. (1981), Implementation Structure, *Organizational Studies*, 2-3, 211-227; trad.it., Le strutture d'implementazione: una nuova unità di analisi amministrativa, in Zan S. (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, il Mulino, Bologna, 1988, 335-353.
- Jordana J., Levi-Faur D. (2004), The Politics of Regulation in the Age of Governance, in J. Jordana e D. Levi-Faur, (eds) *The Politics of Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Keidel R.W. (1990), Triangular Design: a New Organizational Geometry, *Academy of Management Executive*, Vol. 4, n. 4, 21-36.

- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (1997), *Managing Complex Networks*, Sage, London.
- Klijn E. H., (1997), Policy Network: an overview, in Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., *Managing Complex Networks*, Sage, London.
- Lægneid P, Roness P.G., Rubecksen K. (2005), Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations, in *Proceedings of Egos 2005, European Group of Organisational Studies Colloquium*, Berlino, Giugno.
- Laffont J. J. (1999), Political economy, information and incentives, in *European Economic Review*, 43, 649-669.
- Laffont J. J. (2000), *Incentives and political economy*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Laffont J. J., Tirole J. (1993), *A theory of incentives in procurement and regulation*, The Mit Press, New York.
- Lanzalaco L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere*, NIS, Roma.
- La Spina A., Majone G. (2000), *Lo stato regolatore*, Il Mulino, Bologna.
- Lindblom C. E., (1965), *Decision making through mutual adjustment*, The Free Press London.
- Majone G. (1997), From the Positive to the Regulatory State – Causes and Consequences from Changes in the Modes of Governance, *Journal of Public Policy*, 17, 139-167.
- Majundar S. K., Marcus A. A. (2001), Rules versus discretion: The productivity consequences of flexible regulations, *Academy of Management Journal*, 44(1): 170-179.
- Mangia G. (2005), *Le alleanze organizzative tra gli operatori del trasporto pubblico locale*, Franco Angeli, Milano.
- Marin B., Mayntz R. (1991), *Policy networks*, Westview Press, Boulder, Colorado, USA.
- Martinez M. (2000), I modelli organizzativi e contrattuali per la pianificazione, regolazione costruzione e gestione dei sistemi di trasporto pubblico locale (cap 1), in Cesit, *Organizzazione e competizione nel trasporto locale in Europa*, Gangemi, Roma.
- Martinez M. (2002), La differenziazione e la contendibilità dei mercati regionali e locali dei servizi di trasporto pubblico in Italia, in *Ingegneria Ferroviaria*, n.8, agosto.
- Martinez M. (2003), *Le agenzie di mobilità: assetto e processi organizzativi*, Quaderni Cesit, Napoli.
- Mercurio R., Martinez M. (1999), *Il trasporto ferroviario in Europa. Organizzazione e regolazione e del mercato*, Gangemi, Roma.
- Mercurio R., Testa F. (2000), *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli, Torino.
- Milward H.B. (1982), Interorganizational policy systems and research on public organizations, *Administration and society*, Vol. 13, n.14.
- Morisi M., Tebaldi M. (2000), *Tra interessi e istituzioni locali*, Giappichelli, Torino.
- Mueller D. (1989), *Public Choice*, Cambridge University Press, UK.
- North D.C. (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press, trad.ital. (1994) *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna.
- Nystrom P.C., Starbuck W.H. (1981), *Handbook of organizational design*, Oxford University Press, UK.
- Ouchi W. G. (1979), A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, *Management Science*, September: 833-848.
- Peirone D. (2002), Mercato e regolazione: il caso delle agenzie previste nelle leggi regionali italiane nel settore dei trasporti pubblici locali, *Economia Pubblica*, n.3.

- Pentland B.T. (1995), Grammatical Models of Organizational Processes, *Organization Science*, 6(5): 541-556.
- Pezzoli A., Schiattarella R., (1999), Le autorità indipendenti, in *Istituzioni tra mercato e Stato*, a cura di N. Acocella, Carocci, Roma.
- Ross S.A. (1973), The economic theory of agency: the principal's problem, *American Economic Review*, n.2.
- Rullani E., (2004), *La fabbrica dell'immateriale*, Carocci, Roma.
- Scharpf F.W. (1978), Interorganizational Policy Studies: issues, concepts and perspectives, in K.I. Hanf and F.W. Scharpf (eds), *Interorganizational Policy Making*, Sage, London.
- Scharpf F.W. (1989), Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices, in *Journal of Theoretical Politics*, I, 2, 149-176.
- Tebaldi A. (1999), *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna.
- Thatcher M. (2002), Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe, *Journal of European Public Policy*, 9: 954-959.
- Thatcher M. (2005), Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe, in D. Geradin, R. Munoz and N. Petit, (eds), *Regulatory authorities in the EC: a new paradigm for European governance*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Van de Velde D.M. (1999), Organisational forms and entrepreneurship in public transport (Part 1: classifying organisational forms), *Transport Policy*, 6, 147-157.
- Van de Velde D.M. (2001), The evolution of organisational forms in European public transport, *Proceedings of 7th Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Molde, Norvegia, 25-28 giugno.
- Williamson O.E. (1979), Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, *Journal of Law and Economics*, 22: 233-261.
- Yin R. K. (1984), *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications, Ca, USA.