La valutazione delle performance dei servizi di trasporto pubblici

Avaliação de desempenho de serviços de transporte público

*Laura Tampieri**

Estratto

In questi ultimi anni la valutazione delle performance dei servizi di trasporto pubblici cittadini ha riscosso un crescente interesse in Italia e nel mondo. Non solo molte aziende municipalizzate che si dedicano al trasporto delle persone sono state privatizzate ma il settore dei servizi di TPL (Trasporto Pubblico Locale) è stato protagonista negli ultimi anni di una profonda opera di trasformazione giuridica, organizzativa e gestionale. Un esempio di tale cambiamento è dato dall'introduzione del contratto di servizio che lega all'assolvimento delle prestazioni un sistema di incentivazione più o meno articolato e conseguentemente ad una valutazione delle prestazioni.
Questa evoluzione ha reso necessaria l'applicazione di sistemi di valutazione della performance nei quali la misurazione dei fattori rilevanti, da un punto di vista organizzativo, assume un'importanza preminente. Le valutazioni non sono tuttavia esenti da contraddizioni e conflitti specie allorché si cerca di compenetrare criteri come l'Efficacia e l'Efficienza con altri quali l'Affidabilità e la Sostenibilità.

* Dottoranda in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche presso l'Università degli Studi di Salerno – Dipartimento Discipline Economico-Aziendali. E-Mail: laura.tampieri@poloforli.unibo.it

Nel paper si presenteranno gli elementi considerati per la valutazione delle performance e se ne discuteranno le implicazioni teoriche facendo riferimento alla esperienza Italiana ed in particolare a quella della Agenzia dei Trasporti Romagnoli che ha attuato negli ultimi anni alcune interessanti realizzazioni in tema di governance e di gestione.
Parole Chiavi: servizi di trasporto pubblici; valutazione della performance; sperienza Italiana.

Abstract

In recent years the judgement of the performance of services in the area of public transportation has develop a great interest in Italy and in the world. Not only many municipial companies, that are dedicated to the transport of the people have been privatized, and so the field of the TPL services (Local Public Transport) has been protagonist in the last years of a deep legal, organizational and managerial transformation. An example of such change is given by the introduction of the contract for services, that allow to measure the performance of a system, more or less articulated and, consequently, analyse the factors determining evaluation of the performance. This evolution has rendered the application of systems of evaluation of the performance in which is necessary the measurement of the important factors, from an organizational point of view, and this assumes a pre-eminent importance. The evaluation is not, however, free from contradictions and conflicts, when it is attempted to compare criteria as Effectiveness and Efficiency with others, like Reliability and the Strategy. In this paper, the elements will be introduced themselves, considering the evaluation of the performances and, we will discuss the theoretical implications, making reference to the Italian experience and in particular that one about the Agenzia dei Trasporti Romagnoli of Romagna that have put into effect in the last years some interesting actions in governance and management.
Key-words: services in the area of public transportation; evaluation of the performance; Italian experience.

Resumo

Em anos recentes a avaliação do desempenho dos serviços do transporte público na cidade despertou um interesse crescente na Itália e no mundo. Não somente muitas companhias municipais dedicadas ao transporte de pessoas foram privatizadas, além disso, a área dos serviços de TPL (transporte público local) foi protagonista, nos últimos anos, de um trabalho profundo de transformação legal, organizacional e gerencial. Um exemplo de tal mudança é dado pela introdução do contrato de serviço que avalia o desempenho de um sistema mais ou menos articulado e, conseqüentemente, analisando os fatores que determinam a avaliação dos desempenhos. Essa evolução levou à aplicação de sistemas de avaliação do desempenho, nos quais é necessário a medida de importantes fatores de um ponto de vista organizacional, que assume importância preeminente. As avaliações não estão, entretanto, livres de contradições e conflitos, quando tentam comparar critérios, tais como a eficácia e a eficiência com outros, tais como confiabilidade e estratégia. No artigo os elementos serão introduzidos, considerando a avaliação dos desempenhos, e nele se discute as implicações teóricas que fazem a referência à experiência italiana, e no detalhe sobre a agência de transporte Romagnoli da Romagna, que colocaram interessantes ações nos últimos anos, de governança e de gerenciamento.

Palavras-chave: serviços na área de transporte público; avaliação de desempenho; experiência italiana.

Premessa

Scopo di questo paper è quello di presentare una significativa esperienza condotta in Italia sulla valutazione delle performance dei trasporti pubblici locali.

Il processo di Riforma del settore, a suo tempo avviato, si è rivolto in particolare alla deregolamentazione, privatizzazione e all'introduzione del principio di concorrenza, al fine di promuovere lo sviluppo di Efficienza produttiva ed Efficacia gestionale secondo

il principio di libera concorrenza nelle attività economiche previsto dal Trattato CEE (BORGONOVI, 1996).

Una delle conseguenze della Riforma nella gestione dei servizi di TPL in Italia è rappresentata dalla creazione di organismi intermedi (Agenzie della Mobilità) dotati di competenze tecniche, cui delegare decisioni complesse in materia di *governance* e pianificazione del servizio, e cui vengono affidate anche funzioni di regolamentazione. Queste innovazioni hanno reso più complesse le scelte che gli Enti Locali devono assumere in questo campo, inducendoli a cambiare strategie ed assetti organizzativi (LOMBRANO, CRISTOFOLI, 2002).

In questo scenario si inserisce il caso di Atr, Agenzia della Mobilità sostenibile nella Provincia di Forlì-Cesena, che assolve principalmente compiti di progettazione, regolamentazione, controllo e garanzia della qualità dei servizi, nel quale trovano riscontro pratico e occasione di verifica le teorie formulate in tema di valutazione delle performance organizzative.

Atr svolge una duplice funzione di sistema: di struttura fornendo le necessarie interrelazioni con i numerosi soggetti coinvolti nell'offerta del servizio di TPL, di processo sovrintendendo allo svolgimento del servizio attraverso idonee forme contrattuali e meccanismi di controllo delle performance. La prima funzione attiene prevalentemente all'area della *governance* nella scelta degli obiettivi e nell'allocazione delle risorse; la seconda, attraverso il contratto di servizio, ha lo scopo di orientare e verificare Efficacia ed Efficienza delle prestazioni delle aziende cui la gestione è stata affidata.

Tra gli strumenti che hanno il compito di regolare i rapporti tra Atr e le Aziende produttrici troviamo il contratto di servizio che prevede un sistema di incentivazione complesso, in attuazione del principio relativo al buon andamento della gestione attraverso i criteri di Efficacia, Efficienza ed Economicità (FARNETI, 2002; POZZOLI, 2002).

Nel caso Atr il sistema di incentivazione prevede annualmente l'applicazione di un premio o di una penale in rapporto agli esiti del controllo su una serie di indicatori di Efficacia e Efficienza: tra i primi rientrano quelli relativi alla regolarità, puntualità delle corse e al numero dei reclami mentre tra gli indicatori di Efficienza viene considerato il costo operativo orario.

Questo è il quadro entro il quale Atr si è posta il problema di valutare il progetto di spostamento del fulcro della rete dei trasporti urbani di Forlì, ed in riferimento al quale questo paper si propone di discutere la valutazione effettuata, avendo come riferimento, un set di indicatori di performance legati alle principali tipologie previste per il controllo interno delle organizzazioni (Efficacia, Efficienza ed Adeguatezza).

1. L'evoluzione del ruolo delle Agenzie per la mobilità

Nell'ambito dei servizi di TPL, in quanto processo di azione e decisioni intenzionalmente orientate a uno scopo (MAGGI, 1989), l' Agenzia per la Mobilità ha modificato il proprio ruolo in funzione anche del cambiamento dei compiti dell'Ente Locale, avvenuto negli ultimi anni secondo i più recenti interventi normativi[1].

Lo stato attuale dei servizi di TPL, più che il risultato finale di tale riforma, può essere considerato un momento "transitorio" legato all'incertezza normativa, alle difficoltà di utilizzo della gara come strumento di scelta del produttore del servizio e alla problematica privatizzazione in quanto la maggior parte delle società di gestione del TPL sono a tutt'oggi possedute dagli Enti Locali (MELE, 2003).

Il tentativo di regolamentare il comparto del TPL prospetta un sistema a più soggetti, con la separazione della proprietà delle reti, dalla loro gestione ed erogazione del servizio, ed un processo in cui

[1] Il D.Legs n. 422 del 1997 recante "Conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti in materia di Trasporto Pubblico Locale, a norma dell'art. 4, comma 4 della legge 58/1997 integrato e modificato da D. Legs n. 400 del 1999 nel dettare una nuova disciplina dell'organizzazione e gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, si proponeva di introdurre nell'esercizio del TPL principi di libera concorrenza al fine di superare le condizioni di monopolio che ancora caratterizzano il settore del TPL. È infatti demandato alle Regioni ed agli Enti Locali il riassetto organizzativo e la trasformazione in società di capitali delle aziende speciali (e dei consorzi) (DA ROS, 2002). Tra le innovazioni apportate dal D.Legs n. 422/997, di attuazione dell'art. 4 della Legge 58/1997, fino alla recente approvazione della modifica alla Legge Regionale n. 30/98 si segnala: la definizione di rapporti contrattuali (contratti di servizio) tra Enti concedenti e gestori dei servizi, introduzione di procedure concorsuali ad evidenza pubblica per l'assegnazione dei servizi, la distinzione delle funzioni di programmazione e regolazione da quelle di gestione del servizio (distinzione tra regolati e regolatori); la separazione della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali dalla funzione di erogazione del servizio per garantire la massima concorrenza e la trasformazione delle aziende pubbliche in società di capitali (MIGLIETTA; DE LUCA, 2002).

si prevede l'obbligo della gara per l'affidamento del servizio con l'introduzione di meccanismi concorrenziali. E' evidente che questo processo dovrebbe avvenire in parallelo all'evoluzione della cultura degli Enti Locali, cultura che a tutt'oggi oscilla fra fiducia e sfiducia verso i meccanismi di mercato (CAFFERATA, 1983).

L'Ente Locale ha finito così per assumere sempre più spesso il ruolo di "appaltatore o concessionario" utilizzando la gara come principale strumento di scelta del produttore del servizio (BELLAGAMBA, 2001).

Tale evoluzione evidenzia sempre più una visione "policentrica" della gestione dei servizi pubblici (GARLATTI, 2004) secondo la quale i confini organizzativi e le prerogative istituzionali degli Enti Locali non vengono più assegnati in riferimento ad un singolo e specifico istituto ma ad una più vasta rete di relazioni che si creano tra più soggetti (SAVIOLI, 2004).

L'Ente Locale va sempre più qualificandosi come "garante dei cittadini" e "gestore delle relazioni esterne" che investono differenti soggetti imprenditoriali ed istituzionali, nella ricerca di migliori condizioni per una progettualità strategica che travalichi i confini organizzativi e territoriali del singolo ente e delle imprese singolarmente considerate (PEDEMONTI, 2004).

Nell'ambito specifico del TPL si assiste al superamento dell'affidamento diretto come modello prevalente di gestione dei servizi e all'introduzione di forme concorrenziali per la selezione delle Aziende, capaci di ottenere migliori condizioni di Efficienza produttiva, di qualità ed Efficacia del servizio. La misurazione di queste condizioni rappresenta un momento fondamentale nel controllo della performance organizzativa grazie anche al contratto di servizio con l'introduzione di meccanismi di incentivazione all'-Efficienza e alla qualità, nonché per la chiarezza e separazione delle responsabilità tra PA e azienda, con la conseguente regolamentazione dei rispettivi diritti e obblighi (PAVAN, GUGLIOTTA, REGINATO, 2002).

In questo contesto L'Ente Locale ha modificato il campo d'azione delle Agenzie della Mobilità. Nel caso specifico Atr, utilizzando come leva le proprie competenze chiave, ha esteso il proprio intervento sui servizi di mobilità proponendosi sempre più come azienda di servizi per il territorio (figura 1).

Atr va assumendo un ruolo più ampio a supporto degli Enti Locali[2] per la pianificazione, messa a gara, gestione o appalto di tutti

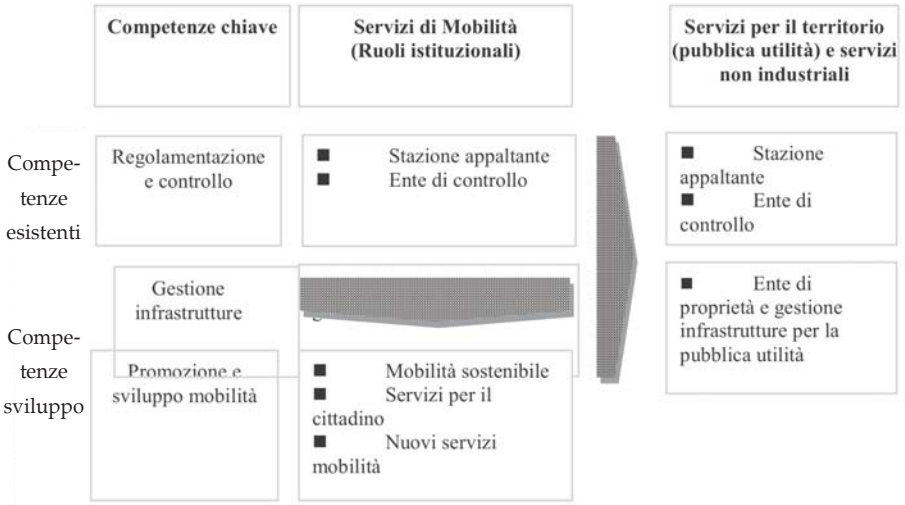


Figura 1: L'evoluzione del ruolo dell'Agenzia per la Mobilità in Agenzia per il Territorio[3]

i servizi senza rilevanza economica (fino a questo momento svolti direttamente dagli Enti Locali), nella regolamentazione di servizi di Pubblica Utilità (quale organismo di programmazione e controllo) e si propone come interlocutore per l'implementazione di sistemi di gestione e controllo di servizi di movimentazione delle merci (come la gestione di Transit Point e di Centri distribuzioni urbane).

2. L'estendersi dei contratti di servizio e la definizione della carta dei servizi

La proliferazione di strumenti regolatori delle relazioni tra Ente Locale, Azienda produttrice/erogatrice del servizio di trasporto e utenti, ha facilitato il sistema di valutazione delle prestazioni tramite la predisposizione di indicatori di performance quali Efficienza, Efficacia, Qualità.

Tra questi mezzi merita particolare attenzione il contratto di servizio che è stato assunto dal legislatore come strumento che

[2] Al riguardo si veda la Convenzione del consorzio Atr con gli EE.LL (GIUGNO, 2001) a seguito del conferimento di funzioni di " Agenzia Locale per la mobilità ed il trasporto pubblico locale " ai sensi dell'art. 19 della legge regionale n. 30/98.

[3] www.atr-online.it

garantisce la piena trasparenza nei rapporti intercorrenti tra i soggetti stipulanti, nonché la completa separazione tra le funzioni di programmazione e amministrazione, propri dell'ente concedente, e le funzioni di produzione del servizio dell'impresa di gestione (ANSELMI, 2001).

Il contratto di servizio, in quanto strumento che regola i rapporti tra Enti Locali e aziende gestrici/erogatrici dei servizi, mira ad un continuo miglioramento dei livelli di Economicità, Efficienza ed Efficacia nel rispetto dei programmi dell'amministrazione pubblica.

Il quadro normativo ha determinato un capovolgimento delle logiche tradizionali attribuendo all'Ente due compiti fondamentali:

– Definire i livelli di servizio richiesti e applicare meccanismi di determinazione delle tariffe ed eventualmente dei sussidi, che fissino a priori gli obiettivi minimi di Efficienza e qualità, superati i quali si concretizza l'utile dell'imprese;

– Promuovere, incentivare di forme di mercato che riducano al minimo gli spazi di monopolio e massimizzino quelli della libera concorrenza.

Nel caso in esame il contratto di servizio, stipulato tra Atr e l'azienda di servizio Atg[4], definisce in maniera dettagliata le caratteristiche che deve avere il sistema di erogazione (ad es. modalità di accesso, standard di qualità e sicurezza, livello di diffusione e copertura, caratteristiche tecniche e funzionali) ed è articolato su un sistema di premi e penali, come previsto dall'Accordo di Programma sottoscritto con la Regione Emilia Romagna, elemento questo innovativo giacché mira ad apportare valore aggiunto al servizio stesso.

In quanto vincitrice della gara, la società Atg si è aggiudicata l'appalto per la produzione del servizio di TPL fino alla fine del 2006, con la possibilità di rinnovo per altri tre anni. In coerenza col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'assegnazione si è basata su un metodo di valutazione e attribuzione di punteggi che raggruppano gli elementi delle offerte in due distinti ambiti di merito: tecnico-qualitativo (61/100) ed economico (39/100).

Il contratto di servizio dunque è diretto ad assicurare che i servizi di TPL vengano offerti secondo i parametri di Efficacia, Efficienza,

[4] Atg (Adriatic Transport Group) società consortile per azioni con sede a Rimini di cui fanno parte e-bus/setram di Forlì, Atc Bologna, Tram, F.E.R. e Team di Rimini, Atm-Mete di Ravenna, Adria Bus di Pesaro.

Economicità, continuità, regolarità, capacità e qualità, parametri questi fondamentali per la valutazione delle performance aziendali e questo è collegato ad un sistema di controlli e di incentivazioni.

La logica di fondo nella formulazione dei contratti, al fine di rispettare i requisiti individuati dalla normativa nazionale e comunitaria, prevede una metodologia che può essere sviluppata seguendo le seguenti fasi: analisi dei servizi, fissazione obiettivi, assunzione impegni, programmazione interventi e determinazione responsabilità, sistema di valutazione delle performance e applicazione di incentivi e sanzioni (ZUCCHETTI, et al., 2002).

3. Parametri e indici di valutazione della performance organizzativa

Nell'ambito della teoria organizzativa il problema del controllo delle performance risale alle questioni poste dalla Organizzazione Scientifica del Lavoro e alla razionale incentivazione del personale. Questo tema, molto ampio e dibattuto (COSTA, 1997), è stato caratterizzato negli ultimi tempi dal tentativo di applicare sistemi bilanciati di indici (FRASSETTO, FIERRO, 2005) e dall'ampliamento del concetto di performance non riferito alla prestazione individuale ma a quella aziendale, nella quale hanno prevalenza aspetti organizzativi[5] e di sistema (TOSCANO, 2000), oltre ai cosiddetti intangible assets.

La valutazione delle performance può avvenire secondo un set di indicatori strettamente interdipendenti che nascono dall'interazione dei parametri con i quali vengono espressi gli Obiettivi, le Risorse ed i Risultati quali driver degli indicatori di performance (figura 2) e le cui tipologie nel controllo interno delle organizzazioni sono rappresentate da Efficacia (Ec), Efficienza (Ez) ed Adeguatezza (Ad)[6].

---

[5] Sul tema dei sistemi di valutazione delle performance quali strumenti di flessibilità organizzativa si veda Usai A., Pilati M., *La nuova valutazione delle performance individuale: conseguenza o causa della flessibilità organizzativa*, in Costa G (a cura di) Flessibilità e performance: l'organizzazione aziendale tra old e new economy, ISEDI ed., 2001.

[6] Mentre la Dottrina ha approfondito con una certa ampiezza l'Ec, l'Ez, e l'Economicità, le riflessioni sull'Ad sono più recenti (BIANCHI, 2001). Ad viene identificata con sostenibilità, fattibilità o equità (GRANDORI., 1999) mentre nell'ambito del management audit viene intesa come appropriatezza del management rispetto ad uno scenario attuale o futuro (valutazione del potenziale), oppure nel knowledge management come capacità delle teorie di spiegare l'azione manageriale o dei metodi di insegnamento nella formazione (CRESPO, 2004) ed inoltre Del Bello A., in connessione con il concetto di sostenibilità e con il problema della misurazione degli intangibile assets

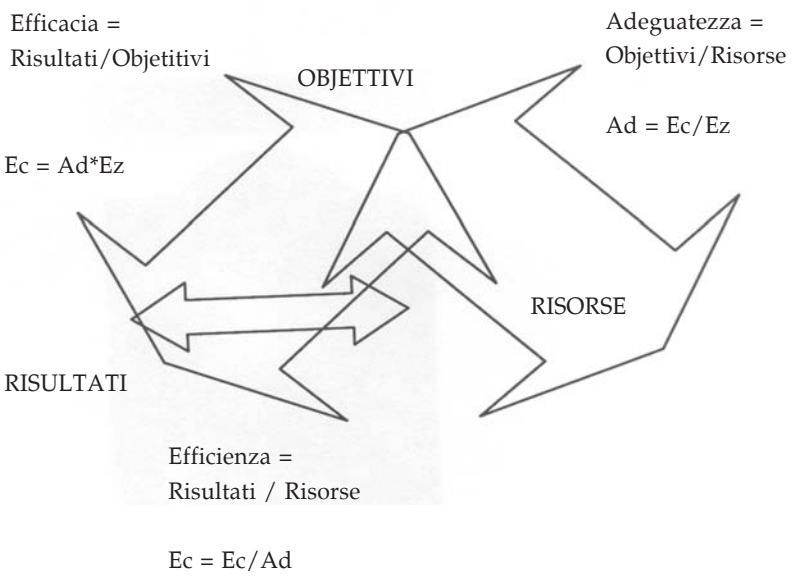


Figura 2 – Le interdipendenze di sistema e funzionali fr gli indicatori di performance[7]

Dal punto di vista normativo il riferimento principale è rappresentato dal D.lgs. 268/1999, successivamente integrato nel TUEL (L. 267/2000), c, cc che disciplina quattro tipologie di controllo: controllo di regolarità amministrativa e contabile, orientato a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa; controllo di gestione, per verificare l'Efficacia, Efficienza ed Economicità dell'azione amministrativa; valutazione del personale dirigenziale e controllo strategico, orientato all'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione delle scelte contenute nelle direttive e altri atti di indirizzo politico[8].

Nella Letteratura i concetti di Ec ed Ez sono stati discussi ed approfonditi per la valutazione delle performance (FARNETI; MAZZARA; SAVIOLI, 1996; DENISI; KLUGER; 2000[9]; GIUSTI-

[7] Ns elaborazione da Bianchi M., *Il Sistema organizzativo e le funzioni aziendali*, II ed. Giappichelli ed., Torino, 2001.

[8] Il controllo strategico merita particolare attenzione rappresentando un vero e proprio strumento di guida dell'amministrazione, che può essere attuato con la Balanced Scorecard. Su questo tema si veda Mazzara L. (2004) e Silvi (2003).

[9] In particolare questi Autori hanno preso in considerazione l'Efficacia del feedback, ovvero l'Efficacia dei sistemi di valutazione dell'Efficacia.

NIANI, 1987; BALSER; MCCLUSKY, 2005): l'Ec[10] quale capacità di realizzare le finalità programmate (ad es. il rapporto tra il n. di procedimenti evasi e quelli presentati) (FEDERICI; 1995; ANTHONY; YOUNG; 1992) mentre l'Ez quale capacità di massimizzare i risultati con le risorse disponibili e/o minimizzare le risorse utilizzate per il raggiungimento di un dato risultato (ad es. il rendimento[11]).

Spesso il termine Ez viene utilizzato come sinonimo di produttività: tuttavia i due concetti non sono sempre indicati nello stesso modo dai diversi Autori che in alcuni casi indicano la Produttività come un mix di Ec ed Ez (VALENTINI, 1992). Il concetto di produttività da noi assunto è quello di rapporto tra risultati e mezzi (ad es. quantità di prodotto ottenuto per addetto) (BIANCHI, 2001; MAZZARA, 2003) e l'Ez è data dal rapporto output/input (HALACHMI; BOUCKAERT, 1996).

Tuttavia tra questi indicatori si manifestano spesso situazioni di diacronia: infatti l'Ec potrebbe essere realizzata anche in presenza di livelli di Ez molto ridotti, se le risorse sono abbondanti: in questo modo, le risorse vengono sottratte da quelli che sono altri possibili obiettivi e quindi la valutazione della performance nel suo complesso può rivelarsi problematica.

Dall'altra parte un'elevata Ez non è sufficiente ad assicurare l'Ec se le attività svolte non sono coerenti agli obiettivi prefissati e/o le risorse disponibili non sono sufficienti (SOSTERO, 2003).

Questo gruppo di indici è completato dall'elaborazione dell'indicatore di Ad che, rapportando le risorse agli obiettivi, misura l'adeguatezza delle risorse stanziate a raggiungere l'obiettivo fissato; in altri termini indica se l'obiettivo preposto è congruente con le risorse a disposizione (ad es. il rapporto tra le ore di sportello messe a disposizione per ogni intervento programmato).

La relazione tra queste tipologie di indicatori analizzata in Letteratura (NACAMULLI; BALDIZZONI, 2001; PALUMBO, 2001) e quantificata in [1] (BIANCHI, 2001) può essere sviluppata come analisi (BIANCHI, 2002) in cui, al collegamento sistemico Parametri/

---

[10] Sul tema dell'Efficacia nell'evoluzione del pensiero organizzativo si veda Mercurio R., Testa F., *Organizzazione: assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli ed., 2000.

[11] In senso stretto il rendimento può essere considerato l'indice, espresso in unità fisiche, il quale scaturisce dal rapporto tra i risultati ottenuti e le quantità impiegate nel processo produttivo (Padroni G., 1979).

Indici, si affianca il collegamento funzionale espresso dallo sviluppo della formula stessa [12]che dà luogo a tre possibili estensioni (figura 3).

$$[\,1\,] \qquad Ad = Ec / Ez$$

La figura 3 riporta tre casi di collegamento funzionale tra gli indicatori di performance, in cui si può ipotizzare il ricorso ad una specifica forma di coordinamento organizzativo (THOMSON, 1967). L'Ad, espressa in funzione di Ec e Ez, fa riferimento prevalentemente alle politiche di *governance* (intesa come definizione di obiettivi e allocazione delle risorse), che possono attuarsi secondo un meccanismo di negoziazione tra gli stakeholders

	Legame funzionale	*Caso concreto*	*Implicazioni nella valutazione delle decisioni e delle conseguenti performance*	*Tipologia di coordinamento organizzativo*
L'adeguatezza come funzione di Efficacia ed Efficienza	Ad =Ec/Ez	La fornitura del servizio avviene o in funzione della necessità di utilizzare i mezzi a disposizione (i contributi vengono erogati in funzione del kilometraggio percorso) o del personale esistente.	Nelle scelte gestionali si privilegiano le indicazioni strategiche indipendentemente da considerazioni inerenti i risultati ottenuti in precedenza e/o i costi di servizio.	Adattamento reciproco fra gli stakeholders e negoziazione
L'Efficacia come funzione di Adeguatezza ed Efficienza	Ec =Ad*Ez	Il documento guida nelle scelte è il programma della mobilità urbana e dei collegamenti interurbani insieme con quello degli orari della città (Provincia FC e Comuni di Forlì e Cesena), il cui presupposto è la regolarità delle corse rispetto a quanto programmato (Programma di servizio).	Le decisioni prese seguono prevalentemente il criterio di realizzare i programmi concordati e, nel caso del contratto di servizio si prevedono specifici meccanismi di incentivazione del rispetto dei programmi.	Programma
L'Efficienza come funzione della Efficacia ed Adeguatezza	Ez =Ec/Ad	Il rinnovo dei mezzi è rallentato con un aumento della vita media del materiale, nonostante la necessità di applicare adeguati parametri ambientali e di servizio delle categorie deboli	Il criterio prevalente è quello legato alla riduzione dei costi di servizio o della gestione dei mezzi, ivi compreso il loro acquisto.	Fissazione specifiche standard

Figura 3 – Le interdipendenze funzionali tra gli indicatori di performance

[12] In proposito il rapporto tra Adeguatezza – Efficacia ed Efficienza è ben espresso allorché, dopo aver indicato l'appropriatezza come una caratteristica fondamentale di Adeguatezza delle politiche, si afferma "Si ha *appropriatezza organizzativa* quando un trattamento efficace si realizza attraverso l'utilizzo di assetti organizzativi i cui costi di esercizio risultino minori rispetto a quelli di altri assetti e i cui vantaggi per l'utenza risultino evidenti" (CIUCCI, 2005).

L'Ec, invece, si collega ad uno dei documenti guida del processo decisionale in Atr: il programma di servizio, all'interno del quale trovano posto numerosi elementi di performance da rispettare (ad es. la puntualità delle corse), L'importanza del rispetto dei programmi stabiliti si evince anche dal contratto di servizio che prevede un sistema di incentivazione teso a stimolare le aziende verso il miglioramento del livello quali-quantitativo del servizio.

Infine l'Ez, che muove verso la riduzione dei costi di servizio, esprime esigenze spesso conflittuali con le strategie poste in essere per far fronte ad un ambiente in continuo cambiamento (ad es. il rispetto dei parametri ambientali imposti dalle normative nazionali).

Poiché nelle scelte gestionali indicate nella figura 3 si può individuare essenzialmente la prevalenza di un criterio sull'altro piuttosto che la sua perfetta e totale applicazione, il collegamento funzionale espresso nel sistema di indici utilizzato può anche essere interpretato come espressione di mediazione fra le grandezze e che le tre alternative proposte, quali criteri guida delle decisioni, devono essere considerate in termini relativi essendo il risultato degli accomodamenti avvenuti a livello strategico fra gli stakeholders rappresentati nel sistema ma anche fra i diversi nuclei di influenza/potere interni alla struttura di gestione Atr e, indirettamente, delle organizzazioni che hanno in gestione il servizio.

4. Il caso Atr

Atr, come Agenzia per la Mobilità nella Provincia di Forlì-Cesena, pianifica e coordina tutti i servizi di mobilità su gomma, sovrintendendo al TPL, ai servizi scolastici e alla sosta regolamentata, secondo gli indirizzi programmatici dell'Ente Locale. Questo consorzio, nato nel 1975 come Consorzio Trasporti Romagnoli (CTR), negli ultimi venti anni si è sviluppato ed ha raggiunto importanti risultati, sia nella qualità che nella quantità delle prestazioni erogate ai cittadini passando dai 135 mezzi (nel 1975) ai 270 di oggi con una percorrenza di circa 10 milioni di chilometri e una mole di 15 milioni di passeggeri trasportati, nonostante lo scorporo alla fine del 1991 delle linee di Rimini e Ravenna.

L'offerta dei servizi di mobilità è articolata su due nuove aziende con funzioni diverse e complementari: nel gennaio 2001 nasce e-bus spa, una società di produzione con il compito di erogare direttamente i servizi di TPL e nello stesso periodo Atr si trasforma in Agenzia per

la Mobilità assumendo il ruolo di regista della mobilità collettiva nell'ambito locale, con il compito di progettare, regolamentare, controllare e garantire la qualità dei servizi (figura 4).

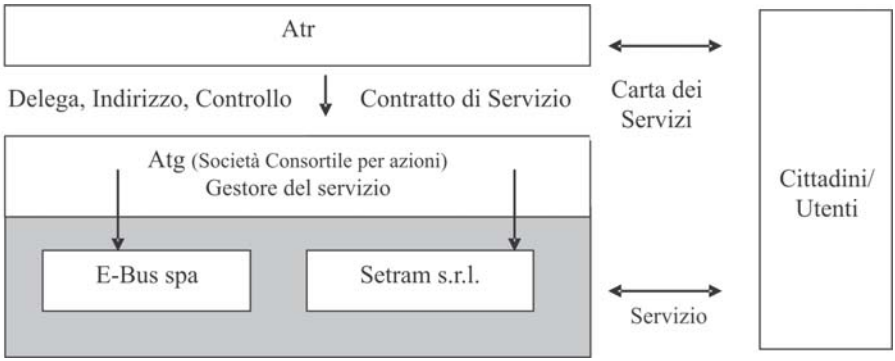


Figura 4 – Il sistema di legami tra Atr e le Aziende di servizio

La nuova società e-bus spa, che è controllata al 100% dagli Enti Locali della Provincia di Forlì-Cesena, ha il compito fondamentale di fornire servizi di TPL di qualità, in base agli standard garantiti dalla Carta dei Servizi, anche attraverso la realizzazione e la gestione di sistemi complessi di impianti, strutture e servizi finalizzati a tale scopo, che garantiscano la mobilità di persone.

Con questa divisione, tutti i servizi di mobilità su gomma della provincia di Forlì-Cesena sono progettati, si sviluppano e vengono coordinati con la partecipazione di Atr. L'Agenzia[13] ha un ruolo di pianificazione che la pone al centro dei rapporti tra chi stabilisce le strategie di mobilità (gli Enti Locali), chi usufruisce dei servizi (i clienti) e chi li eroga (gli operatori)[14].

Lo specifico caso in esame si focalizza sull'attività di revisione della rete Urbana di Forlì ed in particolare sulla valutazione del progetto di istituire un nuovo centro di interscambio in prossimità della stazione FS di Forlì.

[13] Di cui sono proprietarie 30 Amministrazioni Locali: Provincia di Forlì-Cesena e i Comuni di Bagno di Romagna, Bertinoro, Borghi, Castrocaro Terme – Terra del Sole, Cesena, Cesenatico, Civitella di Romagna, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Gambettola, Gatteo, Longiano, Meldola, Mercato Saraceno, Modigliana, Montiano, Portico di Romagna-S. Benedetto in Alpe, Predappio, Premilcuore, Rocca S. Casciano, Roncofreddo, S. Mauro Pascoli, S.Sofia, Sarsina, Savignano sul Rubicone, Sogliano al Rubicone, Verghereto.

[14] Atr è stato delegato alla predisposizione della Carta dei Servizi con il coinvolgimento delle associazioni di consumatori.

Il punto di partenza è rappresentato dalla stima della domanda di trasporto pubblico urbano nella fascia di punta mattinale (6.00-9.00) che è di circa 45.000 unità, di cui l'80 % sono spostamenti dovuti alla mobilità sistematica (lavoratori e studenti).

Dall'altra parte l'analisi dell'offerta del servizio di trasporto nella rete urbana di Forlì ha fatto emergere un netto peggioramento sui tempi di percorrenza rispetto ai rilievi fatti nel 2000 (figura 5).

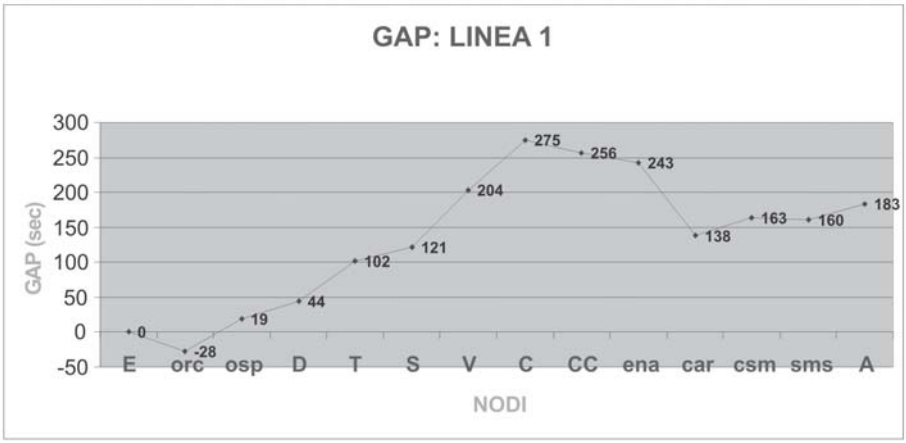


Figura 5 – I tempi di percorrenza rispetto ai rilievi fatti nel 2000 in riferimento alle fermate di un percorso base

Come si nota dalla figura 5, si registrano ritardi concentrati soprattutto nei tratti di percorso del centro rispetto a quelli periferici. Le principali criticità possono essere rappresentate da vari fattori, tra cui il fatto che non è possibile utilizzare il corridoio del Corso della Repubblica quale percorso privilegiato nei due sensi di marcia per i mezzi pubblici; lo spostamento dell'Ospedale, con le ripercussioni derivanti da nuovi flussi di domanda e la crescita del ruolo dell'Aeroporto con la conseguente domanda di un collegamento diretto con la Stazione Ferroviaria, Corrieri di Transferenza Studentesco.

L'azienda ha quindi esaminato l'alternativa del decentramento del Punto di Interscambio sul piazzale della Stazione Ferroviaria tramite simulazioni che hanno portato a confrontare i due scenari, uno relativo alla rete attuale con il fulcro in Piazzale della Vittoria e l'altro collocato nel Piazzale della Stazione FS.

Grado d'istruzione		Popolazione residente			
		1991		2001	
		Valor assoluti	%	Valor assoluti	%
Laurea		11.874	3,56	20.368	5,97
Diploma universitário o terziario di tipo non universitario		1.671	0,50	3.833	1,12
Diploma di scuola secondaria superiore	Maturita'liceali Altri diplomi di maturità (corso 4-5 anni) Diploma scolastico di qualifica	63.096	18,94	89.519	26,22
Licenza di scuola media inferiore o di avviamento professionale		96.993	29,12	99.171	29,05
Licenza di scuola elementare		108.452	32,56	90.335	26,46
Nessun titolo		51.043	15,32	38.171	11,18
Totale		333.129	100,00	341.397	100,00

Figura 6 – Popolazione residente di 6 anni e piu'per grado di istruzione (valori assoluti e percentuali). Censimenti Provincia Forli' – Cesena 1991 e 2001

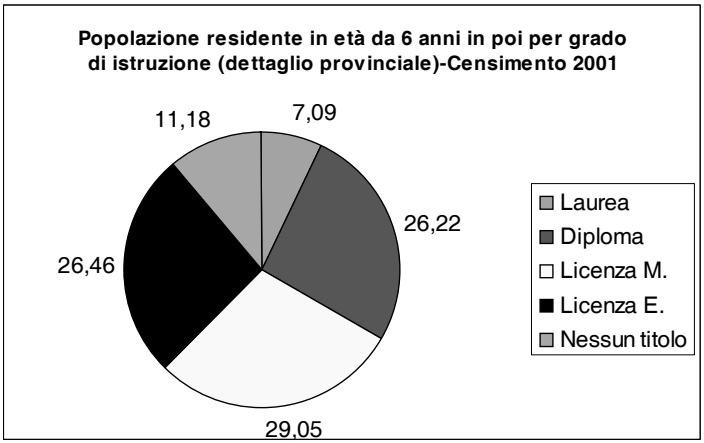


Figura 7 – Popolazione residente in età da 6 anni in poi per grado di istruzione

Dal confronto degli scenari è emerso che i tempi medi di viaggio in rete sono comparabili con quelli offerti dalla rete attuale mentre si registra un peggioramento di circa 80 secondi a passeggero per una quota considerevole di viaggiatori che utilizzano due o più linee (figura 8).

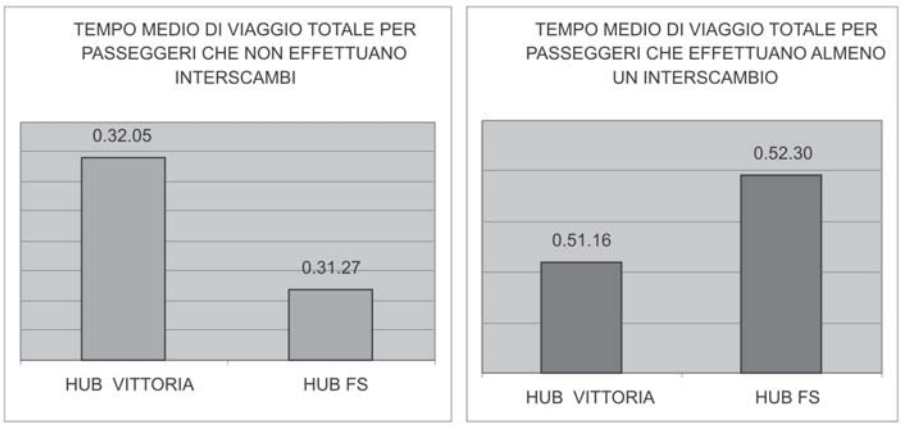


Figura 8 – I tempi medi di viaggio per passeggeri con e senza interscambi nella rete attuale (Piazza della Vittoria) ed in quella ipotizzata (Stazione FS)

Questo significa che migliorano significativamente i tempi di percorrenza di coloro che utilizzano un'unica linea che tuttavia sono la minoranza (figura 9).

Al fine di rendere più competitivo il TPL nella Provincia di Forlì-Cesena le strategie di pianificazione adottate da Atr sono basate sulle dimensioni spazio e tempo. Inanzitutto c'è il problema della collocazione del TPL nelle aree che ospitano i principali poli di attrazione della mobilità e che sono attualmente occupate dal traffico privato. L'altro aspetto è legato alla riduzione dei tempi di percorrenza del TPL, incrementando la velocità e garantendo tempi di viaggio certi a vantaggio dell'affidabilità e la regolarità del servizio.

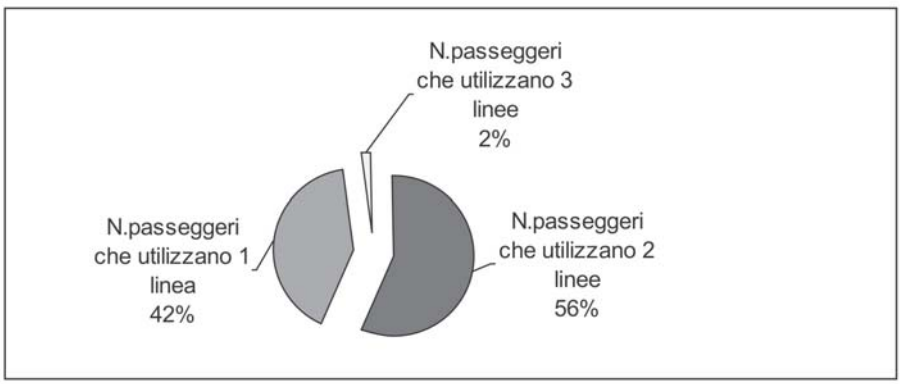


Figura 9 – La segmentazione degli utenti

In questo scenario possiamo considerare le interdipendenze funzionali tra gli indicatori di performance, che sono emerse nel processo decisionale sviluppatosi in Atr, ipotizzando per ciascun aspetto un ruolo di mediatore nella valutazione (figura 10).

La tabella sintetizza le implicazioni in termini di strategia di *governance* e di indice di performance delle diverse alternative, che nel processo decisionale e di negoziazione, hanno fatto riferimento a distinte posizioni.

Da un lato la posizione orientata all'efficienza, preoccupata nel suo complesso di prendere decisioni che incidessero in termini negativi sul rapporto costi-ricavi e conseguentemente, in termini prospettici, sugli equilibri di bilancio.

Dall'altro lato l'alternativa più operativa e tecnica, era favorevole ad una soluzione che contenesse o riducesse i ritardi rispetto agli obiettivi di timing programmati, propendendo quindi per gli aspetti di Efficacia.

Infine è sintetizzata la posizione più favorevole per la maggioranza degli utenti, rappresentata da coloro che effettuavano nel percorso più interscambi e che con lo spostamento in P.le della Stazione avrebbero dovuto sostenere un aumento dei tempi di viaggio.

Prevalente Funzione Mediatrice	Interdipendenze funzionali	Strategia di *governance*	Nel caso HUB	Orientamento decisionale
Ad	Ad =Ec/Ez	Orientata all'utenza	Considera la diversità degli utenti	Favorita l'alternativa del mantenimento dello HUB in P.le Vittoria
Ec	Ec =Ad*Ez	Orientata al rispetto dei tempi di viaggio e ad una più agevole programmazione delle corse	Considera il tempo medio di viaggio	Ininfluente
Ez	Ez =Ec/Ad	Orientata al rispetto dei parametri di bilancio per quanto riguarda l'equilibrio costi/ricavi.	Considera il costo legato alla frequenza dei passaggi ed al minore impiego di più linee per un percorso	Favorita l'alternativa HUB nel Piazzale FFSS

Figura 10 – Il ruolo di indice mediatore

Questa opzione presentava maggiore garanzia di Sostenibilità e, in ultima analisi, di Adeguatezza.

Possiamo a questo proposito individuare tre tipologie di *governance*: una orientata all'utenza, al rispetto dei programmi e degli standard normativi. In particolare, nel caso dell'Adeguatezza, la considerazione della diversità degli utenti (quelli che effettuano/non effettuano interscambi) del servizio ha favorito il mantenimento del polo di interscambio in P.le della Vittoria mentre l'Efficienza, collegata al costo derivante dall'impiego di più linee per un percorso, avrebbe favorito lo spostamento del centro di interscambio in prossimità della Stazione FS. Infine l'Efficacia, esprimibile dal tempo medio di viaggio per passeggeri, si presenta pressoché invariata nelle due situazioni e quindi non è stata considerata come fattore discriminante nella scelta.

Dopo diverse discussioni e mediazioni interne, è stata adottata la decisione di mantenere il polo di interscambio in P.le Vittoria, con una prevalenza dell'Ad come funzione mediatrice che ha bilanciato le esigenze dell'Ec e Ez.

5. Discussione e conclusioni

La predisposizione di un set di indicatori può permettere di leggere le strategie da porre in atto per la definizione e gestione delle politiche di trasporto. In questo modo, ogni indicatore assume una connotazione segnaletica circa le cause che hanno determinato un certo andamento offrendo una visione di sistema della valutazione.

In questa prospettiva il sistema di relazioni che intercorrono fra i tre indici, esplicitato nell'analisi, può apparire dogmatica e meccanicistica sostituendosi ad processo di valutazione delle situazioni e decisioni più flessibile. Un altro aspetto da rilevare è l'utilizzo prevalentemente descrittivo che ne è stato fatto nell'analisi del caso esaminato. L'applicazione degli indici ha infatti avuto una funzione di analisi ex post di un percorso. A questo proposito sono necessari senz'altro degli approfondimenti attraverso la considerazione di una casistica più ampia, sottolineando il fatto che la relazione formale tra gli indici può essere di supporto e non sostitutiva al processo decisionale, ma sicuramente può essere considerata utile per leggerne le implicazioni organizzative.

Riferimenti bibliografici

ANSELMI, L. *L'azienda Comune: princìpi e metodologie economico aziendali per gli enti locali*. III ed., Maggioli, 2001.

ANTHONY, R.N.; YOUNG, D.W. *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*. McGraw Hill, 1992.

BALSER, D.; MCCLUSKY. *Managing Stakeholder Relationshiops and Nonprofit Organization Effectiveness*. In: Nonprofit Management & Leadership, n.3-2005.

BELLAGAMBA, L. *La gara d'appalto*. III ed. aggiornata con il D.P.R. 445/2000, Giuffrè, 2001.

BIANCHI, M. *Il Sistema organizzativo e le funzioni aziendali*. II ed. Giappichelli, Torino, 2001.

____. *L'introduzione negli enti locali del sistema di valutazione di risultato del personale non dirigente. Il caso del Comune di Cesena*. C.D. Workshop del Raggruppamento di Organizzazione Aziendale, Genova 2002.

BORGONOVI, E. *Le nuove frontiere dei servizi pubblici tra soddisfazione dell'utente e tutela dell'interesse pubblico*. In: Sinergie, n.41- 1996.

CAFFERATA, R. *Pubblico e privato nel sistema delle imprese*. Angeli, 1983.

COSTA, G. *Economia e direzione delle risorse umane*, UTET, 1997.

CRESPO, R.F. *Freedom and coordination in Economics: An espistemological analysis*. In: Journal of Markets & Morality, 1- 2004.

DA ROS, G. *Il modello "romano" di governo del TPL (ovvero dal monopolio pubblico alla regolazione del mercato)*. In: Atti del Convegno (Mele R., Popoli P., Parente R., a cura di) "I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici: vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative", 11-12 Aprile 2002 – Università degli Studi di Salerno.

DEL BELLO, A. *L'ascesa del concetto di sostenibilità negli Enti pubblici locali: il progetto "Agenda 21" del comune e della provincia di Ferrara*. In: Vagnoni E.(a cura di). Azienda, Economia, Impresa ed Università, Este, 2003.

DENISI, A.; KLUGER, A. *Feedback effectiveness: can 360-degree appraisals be improved?* In: Academy of Management Executive, 1 –2000.

FARNETI G., MAZZARA L., SAVIOLI G. *Il sistema degli indicatori negli Enti Locali*, Giappichelli, 1996.

____. *Gestione e contabilità dell'Ente Locale: il bilancio, il PEG, la nuova contabilità economica, il controllo di gestione, il controllo strategico, il nucleo di valutazione, il rendiconto, l'euro*. Maggioli, 2002.

FEDERICI, C.A. *L'Impresa come perturbazione ambientale*. Clueb 1995.

FRASSETTO, G.F.; FIERRO P. *La valutazione delle persone tra modelli teorici e problematiche applicative: la balanced scorecard come strumento di valutazione della performance*. In: Organizzare a misura d'uomo, VI Workshop dei Docenti e Ricercatori di Organizzazione Aziendale. Milano 3-4 Febbraio 2005.

GARLATTI, A. *Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico aziendale degli enti locali*. In: Azienda Pubblica n.4 -2004.

GIUSTINIANI, G.; et al. *L'organizzazione dei sistemi informativi aziendali*. Il Mulino, 1987.

GRANDORI, A. *Organizzazione e comportamento economico*. Il Mulino, 1999.

HALACHMI, A.; BOUCKAERT, G. *Organizational Performance and measurement in the Public Sector*: *toward service, Effort and Accomplishment Reporting*. Quorum Books, 1996.

LOMBRANO, A.; CRISTOFOLI, D. *I servizi pubblici locali tra passato e futuro. Evoluzione storica e prospettive di rinnovamento a margine dell'art.35 della legge finanziaria 2002*. In: Atti del Convegno (Mele R., Popoli P., Parente R., a cura di) "I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici: vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative", 11-12 Aprile 2002 – Università degli Studi di Salerno.

MAGGI, B. *L'organizzazione dei servizi sanitari*. In: Sviluppo e Organizzazione n.115, 1989.
MAZZARA, L. *Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli Enti Locali. Profili e schemi di analisi,* Giappichelli, 2003.
____. *Sistema integrato dei controlli interni – La Valutazione e il controllo strategico*. In: Azienditalia n.11-2004.
MELE, R. *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, CEDAM, 2003.
MERCURIO, R., TESTA, F. *Organizzazione: assetto e relazioni nel sistema di business*. Giappichelli, 2000.
MIGLIETTA, A.; DE LUCA, M. *L'organizzazione del trasporto pubblico in forma sistemica per la customer satisfaction*. In: Atti del Convegno (Mele R., Popoli P., Parente R., a cura di) "I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici: vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative", 11-12 Aprile 2002 – Università degli Studi di Salerno.
NACAMULLI, C.D.; BALDIZZONI, D. *Organizzazione Aziendale*. Apogeo, 2001.
PADRONI, G. *Struttura organizzativa e condizioni di economicità*. Giuffrè, 1979.
PALUMBO, M. *Il processo di valutazione. Decidere, programmare e valutare*. FrancoAngeli, 2001.
PAVAN, A.; GUGLIOTTA, A., REGINATO, E. *La liberalizzazione del trasporto pubblico locale*, in Atti del Convegno (Mele R., Popoli P., Parente R., a cura di) "I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici: vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative", 11-12 Aprile 2002 – Università degli Studi di Salerno.
PEDEMONTI, M. *Verso la liberalizzazione del mercato del TPL: il caso del Comune di Roma*. In: Azienda Pubblica n.3 - 2004.
POPOLI, P. *Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici locali: introduzione.* In: Atti del Convegno (Mele R., Popoli P., Parente R., a cura di) "I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici: vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative", 11-12 Aprile 2002 – Università degli Studi di Salerno.
POZZOLI, S. *Il controllo direzionale negli enti locali*. FrancoAngeli, 2002.
SAVIOLI, G. *La governance delle società partecipate dagli Enti Locali*. In: Azienditalia n. 9-2004.
SILVI, R. *Balanced Scorecard: Istruzioni e Precauzioni*. In: Rivista Ita/Sas/Com, n.1 -2003.
SOSTERO, U. *L'economicità delle aziende: rappresentazione e valutazione delle performance e dell'equilibrio nelle imprese, nelle aziende nonprofit e nelle aziende pubbliche*. Giuffrè, 2003.
TOSCANO, O. *Misurare le prestazioni aziendali: oltre i risultati economico-finanziari"*. In: Amministrazione & Finanza Oro, n.1, 2000.
USAI, A., PILATI, M. *La nuova valutazione delle performance individuale: conseguenza o causa della flessibilità organizzativa*, in Costa G (a cura di) Flessibilità e performance: l'organizzazione aziendale tra old e new economy, ISEDI, 2001.
VALENTINI, E. *Monitoraggio e ottimizzazione dell'efficienza e dell'efficacia nelle attività amministrative e nei servizi*. Il Ventaglio, 1992.
ZUCCHETTI, A.; et al. *I servizi pubblici locali: organizzazione, gare, gestione delle reti, erogazione dei servizi, affidamento, aspetti fiscali e responsabilità*. Giuffrè, 2002.

Recebido para publicação em: 04/04/06
Aceito em: 25/06/06