

## **SERVIZI DI TPL: ESEMPI DI STRATEGIE DI GARA E DI ORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE**

*Rapporto di sintesi sulle visite tecniche dei "case studies" di  
Göteborg, Glasgow e Valenciennes*

Questo documento è stato elaborato  
secondo i canoni del Sistema Qualità  
Aziendale

Supervisore

Capo Progetto

Bologna, 14 dicembre 2001

## INDICE

<b>1. PREMESSE</b>	<b>1</b>
1.1. FINALITÀ DEL PROGETTO	1
1.2. APPROCCIO METODOLOGICO	3
1.3. CONTENUTI E STRUTTURA DEL DOCUMENTO	5
<b>2. SINTESI DEI RISULTATI</b>	<b>7</b>
2.1. LE CONCLUSIONI IN CIFRE	8
2.2. LE CONCLUSIONI IN BREVE	8
2.3. LE CONCLUSIONI IN MATRICE	9
2.4. LE CONCLUSIONI IN SINTESI	11
2.4.1. <i>Assetto istituzionale e organizzazione agenzie</i>	11
2.4.2. <i>Gare e approccio al mercato</i>	15
<b>3. IL CASO DI GOTEORG</b>	<b>18</b>
3.1. CONTESTO ISTITUZIONALE	18
3.1.1. <i>Il sistema delle competenze</i>	18
3.1.2. <i>Il sistema trasporto in pillole</i>	22
3.1.3. <i>Il punto di vista di operatori e sindacato</i>	24
3.2. IL SISTEMA "AGENZIE"	31
3.3. IL MERCATO E LE GARE	34
3.3.1. <i>L'apertura del settore al mercato</i>	35
3.3.2. <i>Il modello di gara</i>	40
3.3.3. <i>La salvaguardia dell'ambiente</i>	47
3.4. RISULTATI E NUOVE PROSPETTIVE DI SVILUPPO	49
3.4.1. <i>Analisi dei punti di forza e di debolezza</i>	49
3.4.2. <i>Nuove prospettive e tendenze in atto</i>	50
<b>4. IL CASO DI GLASGOW</b>	<b>52</b>
4.1. CONTESTO ISTITUZIONALE	52
4.1.1. <i>Gli altri attori</i>	54
4.1.2. <i>Politiche di trasporto</i>	56
4.2. IL SISTEMA "AGENZIE"	58
4.2.1. <i>Strathclyde Passenger Transport Authority - SPTA</i>	58
4.2.2. <i>Strathclyde Passenger Transport Executive - SPTE</i>	59
4.3. IL MERCATO E LE GARE	65
4.3.1. <i>L'affidamento dei servizi nel settore ferroviario</i>	65
4.3.2. <i>Il Contratto di servizio ferroviario</i>	66
4.3.3. <i>La regolazione dei servizi nel settore autofilotraviario</i>	70
4.4. RISULTATI E NUOVE PROSPETTIVE DI SVILUPPO	73
4.4.1. <i>Analisi dei punti di forza e di debolezza</i>	73
4.4.2. <i>Nuove prospettive e tendenze in atto</i>	75
<b>5. IL CASO DI VALENCIENNES</b>	<b>76</b>
5.1. CONTESTO ISTITUZIONALE	76
5.1.1. <i>Introduzione</i>	76

5.1.2.	<i>Il quadro normativo dei trasporti pubblici urbani</i>	79
5.1.3.	<i>Il PDU (Plan de Déplacement Urbain)</i>	85
5.2.	IL SISTEMA "AGENZIE"	90
5.2.1.	<i>Gli attori locali</i>	90
5.2.2.	<i>Le Risorse</i>	92
5.3.	IL MERCATO E LE GARE	102
5.3.1.	<i>La delega di servizio pubblico</i>	102
5.3.2.	<i>Il processo Qualità</i>	104
5.3.3.	<i>Il decentramento TER (Trasporto Espresso Regionale)</i>	106
5.3.4.	<i>TRANSVILLES: il progetto di tram</i>	108
5.3.4.	<i>Valenciennes in cifre</i>	109
5.4.	RISULTATI E NUOVE PROSPETTIVE DI SVILUPPO	110
5.4.1.	<i>Analisi dei punti di forza e di debolezza</i>	110
<b>6.</b>	<b>LA "GARANZIA DEL VIAGGIO" DI OSLO</b>	<b>111</b>
6.1.	"SPORVEIENS TRAVEL GUARANTEE"	113
6.2.	LA "GARANZIA DEL VIAGGIO" IN CIFRE	115
6.3.	I FATTORI CRITICI DI SUCCESSO	117
	<b>ALLEGATI</b>	118
•	GÖTEBORG	118
•	GLASGOW	118
•	OSLO	118

## **1. PREMESSE**

### **1.1. FINALITÀ DEL PROGETTO**

Il progetto, che ridefiniamo in "Agenzie e Gare a confronto" per semplificarne la citazione, si pone l'obiettivo di orientare la committenza in via prioritaria su due grandi temi<sup>1</sup>:

- il sistema "Agenzie", investigandone la genesi istituzionale e la missione, le modalità di organizzazione, di funzionamento e di coordinamento con gli altri attori del settore, le scelte patrimoniali e finanziarie che ne hanno segnato la nascita e ne accompagneranno l'operatività;
- le strategie di gara, analizzando le modalità adottate per l'apertura al mercato e le scelte compiute per la definizione (degli elementi di base) delle procedure, con particolare riguardo ai criteri di definizione dell'oggetto delle gare, alle modalità di sviluppo della qualità nell'erogazione dei servizi, alla regolamentazione della partecipazione delle società controllate e dei raggruppamenti di impresa, ai sistemi di valutazione delle offerte-progetto.

Le tematiche indicate hanno la capacità di generare grandi aspettative sulle possibilità di promuovere un miglioramento complessivo dell'offerta dei servizi e del livello di soddisfazione della domanda. Le scelte che ne conseguono, per la loro complessità e soprattutto nella delicata fase di avvio della riforma, tendono a generare altrettante preoccupazioni negli enti di governo del processo e nei soggetti erogatori dei servizi, potendo essere compromessi traguardi già raggiunti e risultati "ormai" consolidati

---

<sup>1</sup> Le visite tecniche, in virtù di un largo coinvolgimento delle realtà ospitanti, hanno in realtà permesso di affrontare le tematiche del settore nella loro globalità, fornendo spunti di riflessione in particolare in merito agli ulteriori aspetti della qualità, dell'intermodalità e della comunicazione.

dove non tutte le implicazioni siano state valutate in termini appropriati.

L'analisi del "vissuto" di coloro che un tale processo e scelte hanno già sperimentato, per quanto con diversità di modi e tempi, costituisce una normale precauzione per chi si accinge a compiere scelte radicali e determinanti.

Il processo di riassetto del settore disegnato dalla riforma in Italia annovera, nei primi passi compiuti verso l'attuazione, alcune esperienze pionieristiche che appaiono in grado di proiettare le prime "luci e ombre" sugli approcci ad oggi praticati o anche solo esaminati nello scenario nazionale.

Il proscenio europeo costituisce un indubbio riferimento per la definizione delle "buone pratiche" e degli "errori da evitare" e ha il merito di offrire alcuni interessanti laboratori soprattutto dove le dinamiche evolutive abbiano percorso i processi di riorganizzazione e liberalizzazione dei servizi che si impongono ora in termini generalizzati nella comunità europea.

Le scelte in materia di agenzie e gare, nel caso specifico della Regione Emilia-Romagna, costituiscono un "problema-opportunità", innestandosi su un sistema di trasporto relativamente solido e maturo nei risultati conseguiti ma al tempo stesso in fase di profondo ripensamento sul piano di una diversa organizzazione e delle strategie che ne permettano la transizione dall'attuale "yardstick competition" alla market competition".

Il tessuto istituzionale e produttivo costituisce ed è da tutti percepito come un vero e proprio patrimonio del settore e della collettività, di cui consolidare e accrescere oggi il valore attraverso l'introduzione di livelli di governo più vicini al territorio, quali le Agenzie, e di modalità di affidamento più prossime al libero mercato, le gare.

Il presente progetto di benchmarking, basato sulla ricognizione e sull'analisi comparativa di alcuni specifici "case studies" attinti in

ambito europeo è inteso a mettere in luce i fattori critici che hanno determinato il successo o il "fallimento" dei percorsi individuati nei diversi contesti, le avvertenze che ne derivano ai fini della riuscita delle soluzioni adottate e della eventuale replicabilità dei modelli individuati rispetto alle specificità delle singole realtà locali.

Il risultato atteso del progetto e della management confrontation in particolare è di fornire ai promotori e ai diversi Partner l'opportunità di rimettere in discussione le proprie strategie sulla logica delle Agenzie e del mercato, al fine di orientarle alle "best practices" e di individuare soluzioni "tagliate su misura" in grado di preservare, tra gli altri, il livello di integrazione modale e tariffaria che i sistemi hanno conseguito e intendono consolidare, nel caso di specie attraverso la realizzazione su scala regionale del progetto "STIMER".

## **1.2. APPROCCIO METODOLOGICO**

Il progetto, in considerazione delle necessità pratiche cui intende fare fronte, si caratterizza per metodi di indagine e approcci di taglio fortemente operativo:

- visite di campo e interviste di enti, operatori e associazioni di categoria (sindacati e utenti), completate e approfondite attraverso l'acquisizione di dati e informazioni di letteratura;
- acquisizione di documentazione di supporto, presso le strutture e gli enti coinvolti.

Le visite, in particolare, al fine di garantire la focalizzazione dei temi di indagine e la condivisione tra i diversi attori dei risultati e delle conclusioni del progetto, sono state precedute e saranno accompagnate dalle seguenti iniziative:

- illustrazione agli organismi ospitanti delle aspettative del progetto, attraverso la predisposizione di schede sintetiche di presentazione degli attori istituzionali (Schede profilo in

allegato) e di un questionario sulle tematiche oggetto della visita;

- coinvolgimento delle diverse realtà intervistate nell'ambito di un'iniziativa di "management confrontation" (Rimini, marzo 2002), per la presentazione dei risultati del progetto e la discussione sulle soluzioni individuate;
- presentazione e diffusione dei contenuti del progetto alle diverse componenti istituzionali, attraverso l'organizzazione di un evento seminariale conclusivo.

L'evento della "management confrontation" costituisce l'iniziativa strategica del progetto ed è stata concepita ricercandone la coerenza con le finalità e l'approccio individuate, tra gli altri, nel Libro Bianco della Commissione Europea del 2001 "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte".

L'iniziativa, programmata per i giorni 14 e 15 del mese di marzo 2002 e con sede a Rimini, è rivolta alle diverse realtà europee coinvolte e vedrà la partecipazione dei rappresentanti degli organismi contattati (Agenzie, "Authorities" e "Autorités organisatrices"), segnatamente:

- "Vasttrafik" (**VT**) della regione di Göteborg, per la Svezia;
- "Strathclyde Passenger Transport Authority" (**SPTA**) e "Strathclyde Passenger Transport Executive" (**SPTE**) della città di Glasgow, per la Gran Bretagna;
- "Syndicat Intercommunal des Transports Urbains de la Région de Valenciennes" (SITURV) e "Société d'Economie Mixte de la Région de Valenciennes" (SEMURVAL), per la Francia;
- ATAC S.p.A. di Roma;
- Regione Friuli-Venezia Giulia;
- Regione Emilia-Romagna (soggetto promotore);
- Agenzia "Tram" di Rimini (soggetto promotore).

Il benchmarking tra i modelli e le soluzioni individuate nei diversi contesti in relazione all'organizzazione istituzionale del settore del

TPL e alla liberalizzazione del mercato è inteso a suscitare un confronto basato sulle esperienze, sulla valutazione congiunta dei punti di forza e debolezza da esse emergenti e sulla individuazione di linee guida secondo cui indirizzare l'evoluzione delle proprie scelte di governo.

### 1.3. CONTENUTI E STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Il documento presenta contenuti sviluppati e risultati raggiunti in relazione alle tre visite tecniche previste dal progetto in ambito europeo e specificamente a:

- ✓ Göteborg (Svezia), visitata nel periodo 16-20 settembre 2001;
- ✓ Glasgow (Scozia, nel Regno Unito), visitata nel periodo 21-25 ottobre 2001;
- ✓ Valenciennes (Francia), visitata nel periodo 12-13 novembre 2001.

Le analisi e le valutazioni qui presentate si concentrano sui temi chiave del progetto, non mancando comunque di inquadrarli nei rispettivi contesti generali e corredandoli, dove del caso, con osservazioni e approfondimenti bibliografici che guidano e completano la trattazione.

I casi sono presentati nell'ambito di singoli capitoli, partendo da aspetti di carattere generale per poi focalizzarsi su quelli specificamente indagati, la cui struttura, in linea di massima, si sviluppa nei termini seguenti:

- ✓ **Contesto istituzionale**, dove sono presentati i diversi attori coinvolti nel sistema trasporto, dal lato sia istituzionale sia del mercato, e illustrate le "regole generali del gioco" con particolare riguardo a quelle che si riferiscono al quadro normativo, all'assetto organizzativo del settore e all'affidamento dei servizi;



- ✓ **Sistema Agenzie**, dove è approfondita l'analisi dal lato istituzionale, esaminando la natura delle agenzie, regionali e locali o simili, presenti nella realtà investigata, le loro rispettive competenze in rapporto al sistema trasporto nel suo complesso, alle modalità di finanziamento delle stesse e di governo del settore;
- ✓ **Apertura del mercato e gare**, dove sono illustrate le scelte fondamentali adottate in ordine alle modalità di liberalizzazione del settore e di espletamento delle procedure di gara in relazione ai diversi modi di trasporto (automobilistico e ferroviario);
- ✓ **Risultati e prospettive**, dove sono elencati i punti di forza e debolezza del sistema trasporto, organizzati secondo i diversi punti di vista dello studio (agenzie, gare, qualità, operatori, contesto sociale), e indicate le principali linee di evoluzione del sistema.

Il materiale raccolto, di ampio respiro per tematiche e livello di dettaglio, è stato allegato per completezza e per agevolare la comprensione delle conclusioni e delle indicazioni ed elaborazioni quali-quantitative impiegate nell'analisi.

Il documento presenta, inoltre, un ulteriore caso europeo, quello della "AS Sporveier" di Oslo, che è stato investigato, ancorché non previsto nel calendario progettuale, per l'interesse che uno specifico profilo, quello della modalità di gestione degli aspetti connessi alla qualità, riteniamo possa presentare in relazione alle finalità dello studio.

La presentazione dei singoli casi è preceduta da una breve sintesi complessiva dei risultati e da una tavola sinottica dei principali indicatori di "dimensione e prestazione", al fine di mettere in maggior evidenza alcune preliminari convergenze delle realtà visitate sulle problematiche investigate, inquadrandone i limiti di comparabilità, così da guidare nella ricerca nell'ambito del documento stesso degli opportuni approfondimenti.

## **2. SINTESI DEI RISULTATI**

Il capitolo di sintesi dei risultati presenta alcune prime conclusioni sulle visite tecniche portate a termine e sulle soluzioni individuate di particolare interesse, lette guardando le modalità in cui le stesse potrebbero essere riproposte nelle realtà di riferimento della Regione Emilia-Romagna.

Le considerazioni qui presentate devono inoltre essere intese come una preliminare proiezione dello studio, da validare ed affinare nell'ambito delle due successive visite (casi Italia) e attraverso i due eventi pubblici conclusivi del progetto, la "Management confrontation" e il seminario con Enti Locali e operatori.

Le conclusioni sono riferite in via prioritaria ai due interrogativi di fondo dello studio: il ruolo e le forme di finanziamento delle Agenzie, da un lato, le strategie di apertura del mercato e di organizzazione delle gare, dall'altro.

Le conclusioni sottendono anche una delle principali preoccupazioni all'origine dello studio: liberalizzare il settore promovendo la concorrenza senza ad essa sacrificare il livello di integrazione modale e tariffaria cui il sistema dei trasporti è giunto e tende.

Le conclusioni, infine, orientate ai casi specifici dell'Agenzia regionale e di quella locale di Rimini, potranno ad un tempo e in certa misura costituire punto di riferimento per l'intero sistema emiliano-romagnolo.

Le considerazioni, dove del caso, saranno sviluppate separatamente per le due tipologie di Agenzie, regionale e locale, e di servizi, ferroviari e automobilistici.

## 2.1. LE CONCLUSIONI IN CIFRE

PARAMETRO	RER/TRAM	GOTEORG	GLASGOW	VALENCIENNES
<b>Indici dimensionali</b>				
Abitanti				
Kmq				
Vett-km bus(ml)				
Passeggeri bus (ml)				
<b>Indici di densità</b>				
Ab/kmq				
Auto/ab				
Vett-km/ab				
Vett-km/auto				
Vet-km/add				
<b>Indici</b>				
R/C %				
Costo-km				
Ricavo-km				
Costo medio add				
Indice costo vita				

(\*) Prezzo lattina bibita/pranzo fast food  
 (\*\*) Sussidiati

## 2.2. LE CONCLUSIONI IN BREVE

Le tre realtà esaminate, in uno slogan, potrebbero essere ritratte nei termini seguenti:

- ✓ Goteborg, una realtà in cui appare risolto il problema della definizione del livello di regolamentazione del settore e ancora relativamente aperto, anche in conseguenza della priorità attribuita agli obiettivi di razionalizzazione della spesa, quello della garanzia e miglioramento degli standard di **qualità** del servizio;
- ✓ Glasgow, una realtà in cui nel perseguire condivisi obiettivi di liberalizzazione del mercato, il livello di deregolamentazione adottato ha determinato un progressivo deterioramento del livello del servizio offerto per quanto attiene agli aspetti sia della **socialità** (carenza dei servizi nelle aree a domanda debole e/o a

bassa efficacia, dinamica incontrollata delle tariffe) sia della **qualità** (limitata integrazione modale e tariffaria e insoddisfacente gestione dell'informazione e dei rapporti con l'utenza, con particolare riguardo al tema delle tariffe);

- ✓ Valenciennes, una realtà ideale per il livello e l'articolazione geografico-istituzionale a cui è stata portata la concertazione tra i diversi attori anche attraverso la delega dell'operatore che, tuttavia, nel perseguire condivisi obiettivi di miglioramento della ripartizione modale espone **livelli di costo crescenti** e stenta ancora a conseguire adeguati livelli di **integrazione** modale e tariffaria tra i diversi sistemi di trasporto locale.

### 2.3. LE CONCLUSIONI IN MATRICE

Le tre realtà esaminate, proiettate lungo gli assi di riferimento dello studio, "liberalizzazione/apertura del mercato" e "Sistema Agenzie", presentano approcci relativamente differenziati:

#### 1. *Göteborg*

- ✓ Sistema Agenzie articolato sul piano delle competenze e territoriale, con un livello regionale e uno locale;
- ✓ Agenzie pesante sul piano patrimoniale (infrastrutture e parco - treni) e regolatorio (competenza sui servizi sia ferroviari sia automobilistici);
- ✓ Elevato livello di competitività dello scenario, con esperienza decennale sulle gare per i servizi automobilistici e orizzonte di liberalizzazione definito per i servizi tranviari e ferroviari (entro 2010);
- ✓ Modelli di gara rigidi con approccio "gross cost" incentivato sul piano dell'efficacia e della qualità del servizio.

## **2. Glasgow**

- ✓ Sistema Agenzie articolato sul piano delle competenze tra "Authority", funzioni di indirizzo, ed "Executive", funzioni regolatorie e operative;
- ✓ Agenzie pesanti sul piano patrimoniale (infrastrutture e parco - metropolitana) e della regolazione (competenza diretta sui servizi automobilistici e forte personalizzazione su quelli ferroviari);
- ✓ Massimo livello di competitività dello scenario, attraverso la totale deregolamentazione dei servizi automobilistici (gare sui soli servizi "sociali") e gare ancorché "nazionali" su quelli ferroviari;
- ✓ Modelli di gara rigidi con approccio "gross cost" incentivato sul piano dell'efficacia e regolato per gli aspetti di qualità del servizio.

## **3. Valenciennes**

- ✓ Sistema Agenzie basato su una "Authority" locale con funzioni sostanzialmente di indirizzo, avendo delegato l'azienda, ancorché non sul piano formale, per le funzioni programmatiche oltre che operative;
- ✓ Agenzia pesante sul piano soprattutto patrimoniale (proprietà dell'80% dell'azienda di trasporti locale e dell'intero parco mezzi) ma anche regolatorio (competenza diretta sui servizi e titolarità dei ricavi tariffari automobilistici, formulazione di semplici richieste oggi e negoziazione in prospettiva in relazione ai servizi ferroviari);
- ✓ Agenzia forte sul piano della leva finanziaria, disponendo di una fonte di finanziamento di natura fiscale dedicata e relativamente flessibile ("versement transport");
- ✓ Scenario competitivo caratterizzato dalla forte presenza di aziende ad economia mista nel caso dei servizi automobilistici e dallo strumento della convenzione per la gestione (e non ancora della gara) nel caso di quelli ferroviari;
- ✓ Modello di gara rigida (servizi automobilistici) con approccio "gross cost", attuato prevedendo a favore del gestore nell'ambito delle "convention pour la gestion" decennali un sistema di garanzia dei ricavi tariffari, secondo livelli minimi prefissati, e un meccanismo di incentivazione per il miglioramento dell'efficacia

del servizio basato su un dispositivo del tipo "bonus/malus" a tre scaglioni<sup>2</sup>;

- ✓ Adozione di strumenti di pianificazione urbana evoluti ("Plan des déplacements Urbains - PDU"), con un approccio integrato allo sviluppo del sistema dei trasporti-mobilità e del territorio.

## 2.4. LE CONCLUSIONI IN SINTESI

### 2.4.1. *Assetto istituzionale e organizzazione agenzie*

Le osservazioni qui riportate si limitano ad alcune prime considerazioni, essendo il report conclusivo dello studio e lo stesso evento di "management confrontation" dedicati ad approfondire l'analisi comparativa dei temi indagine in forma conclusiva e con riguardo a tutti e cinque i casi dello studio.

A latere di molte somiglianze, una delle principali differenze che si riscontra confrontando il sistema agenzie "europeo" con quello emiliano-romagnolo riguarda la diversa articolazione istituzionale e il diverso assetto delle competenze sul trasporto:

- nel caso europeo, il ruolo politico-strategico sul trasporto in relazione ad un territorio provinciale o regionale è stato attribuito ad un organismo unico e di carattere non amministrativo ma "operativo" quale l'Agenzia (VT Regione, SPTA e Situry); le Agenzie locali hanno in quella regionale la propria interfaccia prevalente se non unica, pur dovendo coordinarsi sugli aspetti complementari alla mobilità con gli Enti di carattere locale;
- nel caso dell'Emilia-Romagna/Italia, il processo di decentramento ha scomposto su due livelli compiti e funzioni in materia di trasporto, "riservando" i servizi ferroviari alla Regione e quelli

<sup>2</sup> La frazione di scarto tra dato consuntivo e preventivo compreso tra: a)  $\pm 1\%$ , costi/benefici a carico gestore; b)  $>\pm 1\%$  e  $<\pm 2\%$ , costi/benefici in parti uguali tra "Autorité Organisatrice" e Gestore; c)  $>\pm 2\%$ , costi/benefici interamente a carico "Autorité Organisatrice".

automobilistici agli EL; l'Agenzia regionale ha qui un ruolo operativo mentre le Agenzie locali si ritrovano con due interfacce, una politico-operativa nella Regione/Agenzia regionale e una politica nei propri Enti locali.

Un secondo elemento di differenziazione riguarda l'elemento della rappresentatività nei rapporti tra gli organismi, il che naturalmente incide sulle modalità di interazione istituzionale sulle diverse problematiche tra cui quella dell'integrazione e dell'intermodalità:

- nel caso europeo, l'Agenzia Regionale annovera tra i propri membri rappresentanti della Regione stessa che ne elegge i restanti componenti con il concorso degli Enti Locali; sempre gli Enti locali (VT) o la stessa Agenzia regionale (SPTA) procedono poi alla nomina dei componenti dell'Agenzia Locale. Tra le Agenzie Regionali e quelle Locali, infine, esiste un rapporto di controllo societario e/o patrimoniale;
- nel caso dell'Emilia-Romagna, il rapporto tra l'Agenzia Regionale e quelle Locali è regolato secondo una logica di concertazione il cui elemento unificante è costituito dall'Atto di Indirizzo Generale triennale del Consiglio Regionale.

Le esperienze analizzate presentano, sullo sfondo di alcune caratteristiche distintive, numerose affinità e convergenze:

- ✓ le agenzie, pur manifestando (o suscitando) una cultura di tipo imprenditoriale, hanno deciso di mantenere un **forte elemento di collegamento con le istituzioni**, fino a scegliere in prevalenza la natura giuridica di enti pubblici (con la sola eccezione dell'Agenzia Regionale di Göteborg che si presenta in forma di S.p.A.) il cui carattere rappresentativo è soprattutto garantito attraverso la presenza diretta di vertici e di figure di spicco dell'Amministrazione Regionale e Locale;
- ✓ le agenzie dispongono di una **elevata leva finanziaria** per lo sviluppo delle proprie attività (autonomia finanziaria nel caso di Valenciennes), potendo contare oltre che sui contributi

intermediati sui ricavi tariffari e/o su entrate erariali specifiche e dedicate (nel caso francese). Il finanziamento dei grandi investimenti resta comunque in tutti le realtà sostanzialmente basato sui contributi di fonte nazionale;

- ✓ le agenzie appaiono **relativamente pesanti** sul piano patrimoniale, arrivando a possedere oltre agli "asset" di rete una parte significativa degli impianti (e della stessa azienda nel caso di Valenciennes), del parco rotabile (SPT e Valenciennes) e dei dispositivi tecnologici di bigliettazione (Göteborg);
- ✓ il **servizio ferroviario è regionalizzato**, o in senso stretto (VT) o attraverso una forte personalizzazione del Contratto di Servizio (SPT). Il servizio ferroviario in Francia è oggetto di un contratto tra le Regioni e l'Azienda (SNCF) senza la diretta partecipazione delle Agenzie (SITURV), il cui ruolo oggi esplicito in sede regionale attraverso la rappresentazione di esigenze e formulazione di richieste è auspicato da parte delle stesse possa rapidamente evolvere in chiave negoziale e di coinvolgimento più diretto;
- ✓ i **sistemi agenzia sono somiglianti** nella architettura e nella articolazione di funzioni e compiti tra i diversi livelli istituzionali, avendo un prevalente ruolo di indirizzo politico-strategico delle agenzie regionali e la delega alle agenzie locali delle competenze sulla programmazione e regolazione dei servizi autofilotranviari (con l'accentuazione nel caso di Valenciennes, dove l'agenzia locale è ad oggi quasi coincidente con l'operatore);
- ✓ il **rapporto con l'utenza è una prerogativa delle agenzie**, che lo governano o direttamente o per delega attraverso l'operatore (SITURV), attraverso la gestione diretta sia in generale della propria immagine e di quella del servizio (utilizzo del proprio logo su mezzi e infrastrutture, ad esempio) sia più in particolare delle funzioni di marketing, comunicazione e informazione.



- ✓ i sistemi agenzia analizzati, prova ne siano i risultati conseguiti, costituiscono **esempi di successo** per quanto attiene alla definizione del proprio core business e alle modalità di coordinamento di questo con le attività complementari al trasporto e alla mobilità, la cui competenza unitamente a quella sulle politiche del traffico e della viabilità o è stata conservata dagli EL (VT) o è stata affidata alle agenzie stesse in parte (SPT) o in forma integrale (SITURV su mandato e secondo le previsioni del PdU).

Questo primo esame permette inoltre di individuare sulla realtà di Glasgow, con un'intensità diversa rispetto agli altri due casi, alcune peculiarità:

- ✓ **l'utenza svolge effettivamente un ruolo** importante nella programmazione del servizio, ancorché ad oggi in relazione ai soli servizi ferroviari, attraverso la presenza di un proprio organismo rappresentativo (l'Associazione degli utenti) ai massimi livelli istituzionali in grado di incidere significativamente sulle stesse modalità di regolazione degli aspetti rilevanti del servizio; il comparto ferroviario appare peraltro fortemente organizzato in ogni ambito, registrandosi anche una presenza incisiva del sindacato dei lavoratori;
- ✓ **l'agenzia regionale si è data precisi strumenti operativi**, di programmazione strategica, tattica e operativa fortemente integrati e articolati sino alla individuazione di azioni specifiche e delle relative modalità di acquisizione delle risorse;
- ✓ l'agenzia presenta una forte propensione imprenditoriale per la **promozione del trasporto pubblico**, attraverso lo sviluppo delle tecniche di marketing e un uso energico della comunicazione ai diversi livelli di opinione;
- ✓ l'agenzia investe pesantemente nel **monitoraggio** della qualità e degli standard dei servizi.

#### 2.4.2. *Gare e approccio al mercato*

L'approccio al mercato, riconducibile a scelte chiare e definite, registra in tutti i casi una forte evoluzione, intesa a correggere le soluzioni individuate verso il riequilibrio degli **eccessi della regolazione**, troppo presente a Göteborg e troppo assente a Glasgow, e verso il riassetto nella **ripartizione dei rischi**, con un maggior coinvolgimento dell'operatore.

Le esperienze di gara esaminate sono risultate sicuramente significative nel caso dei **servizi automobilistici**, in relazione ai quali sono espletate seppur in misura diversa in tutti e tre i contesti, mentre presentano un carattere più orientativo nel caso dei servizi ferroviari, le cui modalità di affidamento e gestione presentano comunque elementi di interesse sotto diversi profili.

#### ***Servizi ferroviari***

- ✓ Le gare hanno sempre riguardato **lotti corrispondenti a intere reti** o sotto-reti (di grandi dimensioni) e mai il livello linea, non tanto per preoccupazioni legate al tema dell'integrazione e della gestibilità delle infrastrutture quanto nella convinzione che solo a questo livello si consegua il necessario equilibrio economico;
- ✓ è condivisa l'opportunità di prevedere **periodi di affidamento** superiori ai 5-7 anni, in coerenza con le scelte fatte di coinvolgimento degli operatori su obiettivi di efficientamento del servizio, perseguiti anche attraverso una riduzione programmata del corrispettivo contrattuale (nel caso SPT, dispositivi di "price-cap"), e in certa misura di sviluppo degli "investimenti" (sulla qualità e il personale, ecc.);
- ✓ il modello di gara (Glasgow) è di tipo **rigido e gross cost**, con una forte regolazione dei requisiti e delle condizioni di esercizio e un sistema di monitoraggio e di incentivazione (penali) sulla qualità particolarmente sviluppato;
- ✓ gli obiettivi di contenimento dei costi, particolarmente "tesi", hanno generato una particolare **modalità di gestione delle relazioni industriali**, più ispirato alla concertazione dei reciproci

impegni sugli obiettivi comuni che non alla mera contrattazione sugli interesse specifici di ciascuno;

### ***Servizi automobilistici***

- ✓ i modelli di gara sono comunemente caratterizzati da **rigidità** (ancorché in calo) **sul programma di esercizio** in affidamento e sulle **specifiche del parco**, criteri di aggiudicazione **qualità-prezzo**, con una prevalenza del secondo controbilanciata dalla definizione ex-ante di standard qualitativi minimi garantiti relativamente elevati, sistemi di **monitoraggio forti anche sul campo**, sia sul servizio, sia sulla qualità erogata e percepita;
- ✓ ripartizione del rischio secondo il modello **gross cost**, ma con un forte intervento correttivo di tipo "net" espresso attraverso formule di responsabilizzazione e incentivazione sui ricavi tariffari e la qualità (soprattutto in chiave ambientale e di rapporto con l'utenza);
- ✓ le modalità di apertura del mercato adottate nei contesti visitati presentano **soluzioni particolarmente differenziate**: a) totale deregolamentazione con intervento integrativo ("fill in the gap") sulle inefficienze del mercato (SPT); b) gradualità con gare temporalmente cadenzate (ogni 1-2 anni) e su singole quote di servizio (1/3 del totale regionale e/o locale) gestibili in forma diretta e sub-appalto (VT); c) gara in soluzione unica sulla totalità del servizio con possibilità di sub-appalto (SITURV);
- ✓ i risultati ottenuti di **abbattimento dei costi del sistema** nei casi di Glasgow e Göteborg si basano non tanto sul miglioramento dell'efficienza "specifica" quanto sulla compressione degli organici, attraverso la focalizzazione delle aziende sul core business (e l'attenuazione del turn-over nel caso dei servizi ferroviari), e hanno comportato un peggioramento del livello complessivo della qualità, anche in conseguenza della insufficiente incentivazione sul fronte dell'efficacia; i risultati ottenuti nel caso di Valenciennes denotano al contrario una tendenza all'aumento dei costi del sistema, anche superiore alla stessa dinamica inflattiva;

- ✓ i contratti prevedono di norma **meccanismi di indicizzazione**, del corrispettivo contrattuale di aggiudicazione (VT) o dei ricavi tariffari minimi garantiti (SITURV), che fanno variare il valore rispettivamente preso a riferimento nel periodo di validità del contratto in funzione di un sistema ponderato su più indici (valutati su base annua o come media dei dati mensili - trimestrali): indice dei prezzi al consumo o di vendita dei beni industriali, con un peso compreso tra il 23% e il 50%; indice di variazione del costo del lavoro, con un peso compreso tra il 40% e il 66%; indice di variazione del prezzo al consumo dei combustibili per la trazione (diesel), con il peso residuale compreso tra il 6% e il 10% (nel caso di Valenciennes è previsto anche una componente invariante di valore pari a 1 e peso del 5%).

***Nota a margine***

- ✓ in tutte e tre le realtà una **modalità importante** nei rispettivi sistemi di trasporto urbano "non va a gara", almeno per il momento, e continua ad essere gestita dall'operatore storico sulla base di considerazioni legate a esigenze di completamento del processo realizzativo (tram a Göteborg e a Valenciennes) o di non appetibilità (sostenibilità economica) del sistema per il mercato (metro a Glasgow).

## 3. IL CASO DI GÖTEBORG

### 3.1. CONTESTO ISTITUZIONALE

#### 3.1.1. *Il sistema delle competenze*

Il caso Göteborg presenta, confermando le scelte progettuali, tutti gli ingredienti interessanti per lo studio:

- ✓ un sistema agenzie relativamente articolato sul piano geografico e delle competenze;
- ✓ un sistema gare esteso ai diversi modi di trasporto, consolidato su alcune scelte di fondo e in evoluzione sugli elementi di riscontrata debolezza.

La formazione delle Agenzie è un processo relativamente recente, frutto, analogamente a quanto sta avvenendo nel contesto italiano, di un progressivo riassetto delle funzioni e dei compiti amministrativi all'interno e tra gli Enti Locali.

La competenza in materia di trasporto, inizialmente presidiata unitamente al "traffico" dai Comuni, si sposta all'esterno, concentrandosi in un organismo elettivo rappresentativo avente natura di agenzia, "Västtrafik" (d'ora innanzi per brevità "VT"), che a sua volta, al fine di garantire la conservazione di una sufficiente prossimità al territorio e la rispondenza alle esigenze puntuali e alle specificità locali, si articola su due livelli:

- ✓ regionale, un'agenzia madre, a carattere prevalentemente politico e con funzioni di indirizzo generale ("Region of Västra Götaland");
- ✓ "provinciale", quattro sussidiarie (una delle quali appunto "County of Västra Götaland"), corrispondenti ad altrettante aggregazioni di comuni, con funzioni eminentemente operative ancorché di nomina politica.

La creazione delle agenzie regionali rappresenta in Svezia una scelta strategica comune alle tre Regioni (Stoccolma e Malmö oltre a Göteborg), tra le quali quella di Göteborg costituisce la regione occidentale, da cui il nome stesso dell'Agenzia (Vast=West=Ovest).

L'opportunità di un tale assetto delle competenze, così come di altri importanti interventi di riforma del settore, ha all'origine, analogamente al caso Italia, una rivisitazione del quadro normativo, nella fattispecie del "Transport Acts":

### **1978**

- ✓ obbligo delle province di costituire un organismo per l'amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale;
- ✓ l'Authority<sup>3</sup> di trasporto pubblico deve coordinare le tariffe dei diversi operatori e porre le basi per una futura deregolamentazione.

### **1988**

- ✓ le Province devono riappropriarsi delle concessioni pubbliche del servizio, delle aziende sia pubbliche sia private;
- ✓ qualità e prezzo devono costituire i criteri guida (della liberalizzazione);
- ✓ la strategia è la responsabilità specifica di organismi politici elettivi.

Il sistema agenzie della regione di Göteborg è di proprietà dei diversi enti dell'area in parti "uguali", con una quota dell'amministrazione regionale pari al 50% e il restante 50% suddiviso tra i 49 comuni componenti l'area geografica di influenza (vedi figura 1).

---

<sup>3</sup> Il concetto di Agenzia all'estero è spesso identificato, anche sul piano formale, col termine "Authority".

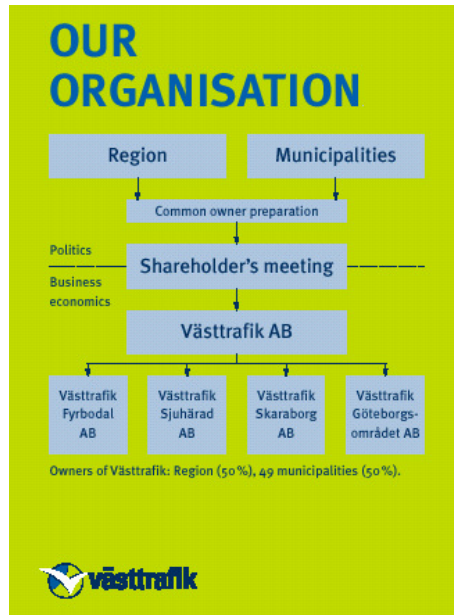


FIGURA 1 – ORGANIZZAZIONE E PROPRIETÀ VT



FIGURA 2 – AREA TERRITORIALE DI RIFERIMENTO DI VT

Le unità organizzative provinciali rappresentano una specificità della regione di Göteborg, avendo nelle altre due regioni unicamente l'organismo di livello regionale ed essendo per conseguenza relativamente "esclusi" i comuni dal ruolo della pianificazione e dell'affidamento dei servizi di trasporto. Le quattro agenzie locali hanno competenza su porzioni di territorio individuate sulla base di criteri non tanto amministrativi quanto legati alle caratteristiche della domanda.

Il governo delle agenzie, ancorché affidato a politici di nomina e provenienza locale, opera secondo la prassi dei Consigli di Amministrazioni, esprimendosi attraverso accordi e decisioni nell'interesse delle comunità locali non di votazioni né adottando atti regolamentari o di indirizzo. Tale prassi registra la sola eccezione della materia delle tariffe, rispetto alla quale si rilevano, seppur deboli, prese di posizione di natura ideologica.

Le strategie delle diverse agenzie locali e delle singole municipalità si differenziano, inoltre, per quanto in termini di enfasi e non di linee generali, in relazione a temi quali l'ambiente, le scelte sullo sviluppo delle infrastrutture e sulla dotazione del parco veicoli.

L'area provinciale di Göteborg presenta una popolazione di circa 750.000 abitanti (composta da 13 comuni a fronte dei 49 della Regione), che si riduce a 500.000 per la sola città capoluogo e che aumenta a 1.500.000 a livello di intera regione.

Il processo di trasferimento delle funzioni dai comuni alle Agenzie, agli inizi degli anni '90, lascia in capo alle comunità locali la competenza sul governo della viabilità e del traffico (un'unica persona), cui le Agenzie devono riferirsi tuttora, in termini di "negoiazione" e coordinamento, per l'implementazione delle ipotesi di pianificazione ed eventuale riorganizzazione del trasporto pubblico locale nonché per la definizione di alcuni standard del servizio.



### *3.1.2. Il sistema trasporto in pillole*

Il trasporto pubblico locale, come detto, è oggi regolato per quanto attiene alla componente dei servizi autofilotranviari dalle Agenzie provinciali, seppur nel quadro di alcune specificità, come si vedrà nel seguito, sul piano dell'assetto patrimoniale e dei servizi.

La regolazione dei servizi ferroviari di carattere regionale e locale e il rinnovo del parco rotabile (risorse statali) sono una competenza dell'Agenzia Regionale mentre lo sviluppo delle infrastrutture del settore ferroviario è tuttora una responsabilità prevalente del governo centrale, che negozia e finanzia gli interventi sulla base di accordi diretti con gli operatori.

VT, ad oggi, può agire sulle priorità individuate a livello nazionale solo attraverso azioni di lobby. In epoca recente, per la prima volta, le priorità di intervento su modi di trasporto in sede propria, servizi ferroviari e tranviari, sono state discussi dal Governo/Ministero in presenza delle (13) autorità locali dell'area allargata di Göteborg oltreché delle tre regioni interessate.

Il finanziamento degli investimenti, in generale, ad esempio dei tram in fase di acquisizione e dello sviluppo di nuove infrastrutture, è basato al 75% su contributi dello stato e per il 25% su risorse dei comuni, che ottengono l'intervento dello stato sulla base di istruttorie ad hoc.

La flotta tram in arrivo consta di 40 nuovi veicoli Ansaldo-Breda, a valere su un ordine che prevede un'opzione per ulteriori 80, e presenta un costo complessivo di circa 600 milioni di corone svedesi (MSEK), pari a circa 60 milioni di Euro. Le infrastrutture ferroviarie nei prossimi anni saranno peraltro interessate da importanti interventi di potenziamento, con il passaggio da due a tre binari, per adeguare la capacità produttiva degli impianti.

Il "patrimonio del trasporto" si presenta infine relativamente frammentato tra i diversi attori: i tram in fase di acquisizione<sup>4</sup> sono di proprietà dei comuni mentre i treni sono di proprietà di VT. La proprietà delle fermate, delle pensiline e delle autostazioni (con esclusione del terreno) è di norma delle VT (provinciali) e solo in alcuni casi dei singoli comuni.

Il trasporto pubblico locale ha goduto sin dall'inizio, a partire dai Comuni, di un trattamento relativamente preferenziale, che oggi permette all'azione di VT di essere relativamente più efficace. A partire dagli anni '60, infatti, in virtù della progressiva introduzione di limitazioni anche pesanti sul traffico privato, la quota delle autovetture nel riparto modale per modo di trasporto è oggi inferiore a quella che l'auto vantava a quell'epoca.

Il rapporto ricavi/costi si presenta oggi intorno al 55%, in virtù della liberalizzazione del mercato, mentre i sussidi (corrispettivo) coprono il restante 45% dei costi del servizio.

I contributi sui servizi di trasporto pubblico locale sono interamente devoluti dallo Stato all'Agenzia Regionale e da questa a quelle Provinciali, che poi provvedono a ripartirli "automaticamente" tra i diversi Comuni sulla base di un modello relativamente complesso. I comuni utilizzano quindi le risorse percepite, unitamente alle proprie, per pagare alle Agenzie Provinciali i servizi (e gli eventuali deficit) consumati dai propri cittadini, sulla base dei dati di consuntivo relativi al trasporto consumato (conteggio numero viaggi) dai rispettivi cittadini sulle diverse linee/reti.

Il sistema tariffario, in virtù della relativa concertazione della politica tariffaria, è "tendenzialmente" unitario, basato su un modello a zone in cui ogni singolo comune, di norma, costituisce una zona<sup>5</sup>, governato sulla base di una molteplicità di titoli zonali.

---

<sup>4</sup> Il primo tram risale al 1882, inizialmente di proprietà di una società inglese e trainato a cavallo poi passato alla città di Göteborg ed elettrificato.

<sup>5</sup> Due o tre zone nel caso di comuni relativamente estesi o a morfologia territoriale particolare.

Il titolo presenta una tariffa indifferenziata per le diverse categorie di utenza. Le categorie d'utenza speciali (anziani-pensionati, ecc.) di norma non usufruiscono di agevolazioni pecuniarie ma di una maggior durata del titolo (180' in luogo degli ordinari 90', ad esempio).

Il sistema tariffario adottato, inoltre, fa sì che le diverse tipologie di servizio non si sovrappongano-sostituiscano. I servizi espressi ("express buses"), ad esempio, sono autorizzati ad accedere al centro della città per le caratteristiche della rete<sup>6</sup> e tuttavia, in virtù dell'applicazione di uno specifico sovrapprezzo alla tariffa ordinaria, sono principalmente utilizzati, in coerenza con la loro natura, per spostamenti di attraversamento e non di accesso.

Le tipologie di servizio automobilistico sono contraddistinte da colori diversi e dedicati: il giallo per servizi express, il blu per i servizi urbani e il grigio per quelli extraurbani.

I contratti di servizio sono affidati a seguito gara, hanno una durata di 5 anni rinnovabile per un massimo di ulteriori 5 anni (gare almeno ogni 10 anni), in funzione dei risultati conseguiti con particolare riguardo all'aspetto della qualità del servizio erogato, e l'entrata in vigore, secondo i casi, è fissata per il mese di gennaio o giugno.

La pubblicità sui mezzi è ammessa per i soli tram già in esercizio e all'esterno degli stessi mentre sui nuovi mezzi VT, in dipendenza del pesante contributo finanziario previsto, non ha dato il consenso sullo sfruttamento commerciale. La pubblicità sui bus è consentita all'interno della parte posteriore del veicolo.

### *3.1.3. Il punto di vista di operatori e sindacato*

L'affermazione di VT ha determinato un profondo riassetto del settore e una radicale revisione dei ruoli anche in precedenza alla

---

<sup>6</sup> (L'organizzazione del) Il sistema di trasporto è di tipo radiale e si avvale di importanti nodi di interscambio.

vera e propria apertura del mercato. La sintesi che segue si riferisce alla principale azienda di trasporto pubblico locale di proprietà pubblica, "**Göteborg Spårvägar**":

- ✓ gli operatori perdono visibilità, essendo VT che svolge di ruolo di organismo responsabile dell'informazione e della comunicazione con l'utenza. I risultati dei sondaggi effettuati nei momenti chiave del processo di riorganizzazione forniscono una innegabile evidenza del cambiamento: all'inizio degli anni '90, il 94% degli utenti conosceva l'azienda per via del logo, oggi sistematicamente soppiantato da quello di VT, che contrassegnava, tra gli altri, orari, veicoli e pubblicità; nel '99, la stessa indagine dimostra che solo il 53% degli utenti ha nozione dell'azienda;
- ✓ l'azienda, nel tentativo di riposizionarsi efficacemente sul mercato, si sottopone ad un processo di riorganizzazione per unità (7) di business, superando la precedente organizzazione di tipo funzionale, rifocalizzandosi sul core business e regolando-valorizzando le cessioni "intercompany" dei servizi, secondo le rispettive specializzazioni;
- ✓ il costo complessivo del personale subisce una drastica riduzione, attraverso un uso diffuso del prepensionamento, della riqualificazione e reinserimento in altri settori della pubblica amministrazione (in virtù della appartenenza all'ente pubblico).

La necessità di pesanti interventi sul lato della efficienza è poi legata alle mutate condizioni del contesto normativo, istituzionale e di mercato:

- ✓ i contenuti contrattuali relativi al trattamento economico e giuridico degli autisti sono negoziati a livello regionale e non aziendale;
- ✓ le prime gare si presentano, nella sostanza, come gare di "solo" prezzo (al ribasso), essendo l'inversione di tendenza verso un ruolo crescente della qualità di epoca relativamente recente;
- ✓ il mercato, nella prima fase di apertura, presenta forti elementi di discriminazione tra gli operatori: per previsione di legge, le imprese pubbliche potevano competere unicamente sul proprio

territorio. La riforma del settore del '95, recependo le attese degli operatori pubblici, introduce una modifica, per quanto sperimentale e tuttora in corso di validità, che liberalizza il mercato sul piano territoriale, rimettendo le aziende pubbliche in un piano di parità rispetto alle private. La riforma tende a salvaguardare la stessa "capitalizzazione" delle aziende (pubbliche), avendo la precedente normativa (1988) previsto l'avocazione da parte delle autorità locali (comuni) delle concessioni in essere, sino ad allora ottenute dalle aziende in base a semplice richiesta, con regime analogo alle autorizzazioni.

Il mercato locale dal lato dell'offerta si caratterizza per la presenza di una forte componente di imprenditorialità privata, che in conseguenza del regime di mercato trova una propria soluzione organizzativa nell'adesione a una forma consociativa, dando origine a "**Buss i Vast**" (1992).

Le caratteristiche e l'esperienza di questa organizzazione, che per ragioni di flessibilità e semplicità formale ha scelto la forma della cooperativa, possono essere riassunte nei termini che seguono:

- ✓ missione: focalizzata sull'allocazione dei bus rispetto alle diverse linee di prodotto, da negoziarsi con VT e piccoli clienti privati;
- ✓ l'organico della struttura cooperativa comprende 9 persone (impiegati) a fronte di 42 soci, piccoli imprenditori di trasporto spesso di tipo familiare (di dimensione prevalente intorno ai 20-25 mezzi), per una flotta totale di 650 mezzi circa. I soci non sono tutti di carattere locale, provenendo anche da altre Regioni/Province svedesi;
- ✓ due dei 49 comuni della regione possiedono una propria azienda e per tale via aderiscono alla cooperativa. Gli enti stanno peraltro perseguendo la vendita della proprietà delle aziende, mediante annuncio su stampa pubblica, così come del Contratto di Servizio di cui sono titolari (in qualche caso VT lo consente) e dell'intero patrimonio di loro proprietà (depositi, mezzi, ecc.). La vendita delle aziende pubbliche, e in particolare del loro patrimonio, è stata spesso una necessità, in conseguenza della revoca delle

concessioni ad opera delle province, che ha determinato in qualche caso pesanti perdite ai proprietari (la perdita della titolarità del servizio ha portato a vendite di personale e mezzi a prezzi pressoché simbolici);

- ✓ la posizione nel mercato è di tipo residuale (struttura del mercato espressa in numero di autobus per operatore, dati 2000): Swebus 3.000, Busslink 2100, Linjebuss 1.800, Buss i Väst 650 (il totale generale ammonta a 13.000 bus circa);
- ✓ VT rappresenta il principale cliente della cooperativa, occupando circa 300 mezzi del parco complessivo (dato 2000); i restanti mezzi sono principalmente utilizzati per attività di noleggio e turismo a medio-lungo raggio e, in forma residuale, per altri trasporti di carattere squisitamente locale negoziati con i singoli Comuni (i soci presentano una elevata specializzazione nei servizi rurali e suburbani);
- ✓ la struttura di supporto della cooperativa opera direttamente in fase di individuazione e selezione dei bandi, di organizzazione dei raggruppamenti tra gli operatori interessati a concorrere (i bandi selezionati sono portati all'attenzione dei soci che esprimono il proprio interesse e la candidatura per la partecipazione); in caso di aggiudicazione ha mandato per la negoziazione e la firma del contratto;
- ✓ la cooperativa presenta la natura di "consorzio" per acquisti e vendite: il carburante, ad esempio, è comprato per l'80% dai grossisti direttamente dalla cooperativa mentre per il restante 20% i soci si rivolgono individualmente ai singoli dettaglianti. I contratti di servizio, per scelta dei soci non esistendo obblighi, sono invece stipulati dalla cooperativa nel 100% dei casi;
- ✓ il fatturato è passato da 2,4 MSEK (92/93) a 375 MSEK (00/01), con una notevole crescita in termini di efficacia, non registrandosi alcuna crescita dimensionale in termini di soci e autobus;
- ✓ le prime gare, a giudizio della cooperativa, hanno riguardato lotti troppo grandi per i soci, ancorché se ne ipotizzi il raggruppamento in relazione ai lotti di minor dimensione. Le procedure più recenti, attraverso l'articolazione del servizio in lotti di dimensione anche particolarmente ridotta, ha reso il mercato relativamente più aggredibile e contendibile;

- ✓ i soci regolano la partecipazione alle diverse gare in base ad un impegno/accordo volontario di non competizione reciproca, con una partecipazione di norma relativa ai servizi storicamente svolti. I soci non sono peraltro interessati a operare in territori distanti da quello di appartenenza; in caso di aggiudicazione del contratto spesso l'esercizio dei servizi è assicurato in regime di subaffidamento, pratica peraltro non ostacolata da VT;
- ✓ il rapporto con la propria clientela è di tipo quasi personale, con un monitoraggio costante della qualità dei servizi anche attraverso indagini sui clienti (disciplinate per il 90% dai contratti e per il restante 10% da propri standard);
- ✓ non tutto il parco della cooperativa appare adeguato al nuovo mercato: i bus a pianale ribassato non sono molto diffusi, essendo considerati comunemente di qualità inferiore, e i mezzi dei singoli operatori, presentando caratteristiche diversificate in funzione della clientela servita, non sono normalmente conformi con i gli standard "BUS 2000" di prossima adozione.

L'esame del settore ferroviario, i cui servizi sono assicurati da un'impresa di carattere nazionale, "**SJ - National Railways**", evidenzia alcune criticità:

- ✓ i servizi di carattere "locale", regionali e interregionali, a differenza di quelli nazionale non sono convenienti sul piano economico. La richiesta da parte degli operatori di una revisione in adeguamento dei contributi erogati a fronte dei servizi offerti non ottenne il risultato voluto, spingendo all'opposto l'autorità competente a predisporre le prime gare (aperte a tutti gli operatori) per il loro affidamento. Le gare ad oggi effettuate non riguardano ancora la regione di Göteborg, in cui sono previste nel giro di 6-7 anni;
- ✓ le procedure di gara sono risultate particolarmente complesse, precedendo l'inizio del servizio di circa 12-18 mesi;
- ✓ lo scenario competitivo è piuttosto attivo (l'impresa ha registrato in epoca recente tre insuccessi su altrettanti lotti), con la partecipazione di più di 40 operatori, ma forse altrettanto "distratto", o perlomeno non ancora a regime quanto a

meccanismi di funzionamento, essendo i risultati ottenuti non del tutto coerenti con le aspettative. Le imprese aggiudicatrici dei servizi, in effetti, hanno spesso incontrato difficoltà impreviste, a seguito di una relativa "superficialità" e delle sviste del sistema di aggiudicazione e/o degli stessi imprenditori.

In una di queste circostanze, ad esempio, l'impresa aggiudicataria subentrata alla "National railways" è incorsa in fallimento dopo soli 3 mesi, avendo dimenticato di tarare nel modello di definizione della propria offerta la variabile "ricavi tariffari".

In un altro caso, il periodo di entrata in esercizio e raggiungimento del regime (tutto il primo anno) si è rivelato molto più lungo e complesso dello stimato, soprattutto in dipendenza delle forti difficoltà incontrate nell'ambito delle attività preparatorie legate al rispetto delle tecniche di manutenzione dei mezzi (in principio, solo il 60% della flotta è risultato disponibile, provocando gravi ritardi nei servizi nei primi 3-4 mesi).

- ✓ Le gare hanno inoltre evidenziato la criticità della variabile "definizione lotti", essendo alcuni competitors dotati di capacità operative eccellenti su reti piccole di carattere locale ma non essendo in grado di fronteggiare i costi derivanti dall'esercizio di reti e servizi territorialmente distanti dai propri presidi logistici e dalle zone di appartenenza del personale (sottovalutati i costi connessi allo spostamento del personale nei nuovi bacini di esercizio).
- ✓ Le procedure si sono rivelate "critiche" anche sul piano della verifica dei requisiti di partecipazione. La presentazione ad una gara dell'operatore nazionale in partnership con Connex, ad esempio, ha comportato l'esclusione dell'ATI, a giudizio di alcuni membri della commissione valutatrice, per difetto di esperienza/qualificazione da parte di Connex;
- ✓ Il sistema è regolato secondo un modello contrattuale orientato al "grosso cost" ancorché secondo l'opinione dell'azienda, a seguito dei risultati conseguiti sul fronte dell'efficacia del servizio e dell'equilibrio economico e delle rivendicazioni imprenditoriali



degli operatori, sia presumibile una revisione ed un riorientamento secondo una logica di tipo net-cost (correttivi sull'efficacia del servizio). Il sistema di riscossione dei ricavi tariffari comprende anche le aziende di TPL automobilistiche, che provvedono poi a versare la quota di competenza dei servizi ferroviari secondo un sistema definito (in base alla domanda soddisfatta);

- ✓ i contratti hanno di norma una durata base di 5 anni (anche se si registrano tender di soli 2,5-3 anni), prorogabile di ulteriori 3-5 anni in base al tipo di gara e alle modalità di aggiudicazione (chi mette a disposizione il parco, la manutenzione dei mezzi e dei binari, ecc.);
- ✓ il settore ferroviario non appare coordinato sul piano del ticketing, registrandosi a livello complessivo nazionale, limitandoci ad alcune esemplificazioni, quattro diversi sistemi nella regione ovest (a fronte di altrettanti operatori/sistemi) e sei in quella nord. L'azienda collabora ad un progetto, di cui si è fatta promotrice, per l'unificazione dei sistemi di bigliettazione. L'Azienda si è anche resa promotrice dell'introduzione di un sistema di bigliettazione integrato, che permetta di viaggiare su tutte le linee ferroviarie e automobilistiche a livello di servizi nazionali e locali (in fase di acquisizione dall'azienda australiana "ERG");
- ✓ le imprese ferroviarie, per converso, garantiscono "l'integrazione" su altri aspetti, con la finalità di garantire la continuità del servizio, attraverso una sorta di gestione integrata "on line" del parco (sostituzioni in linea) e delle relative attività di manutenzione, regolando tale sistema attraverso accordi commerciali;
- ✓ le politiche tariffarie e le tariffe regionali sono di competenza delle Agenzie regionali (VT);

L'operatore intervistato, in relazione alle strategie di gara in materia di definizione dei lotti, ha espresso una preferenza verso gare "integrate", ossia aventi ad oggetto intere aree/reti e la gestione di tutti gli aspetti ad esse connessi (esercizio dei servizi di trasporto, gestione depositi e infrastrutture di rete, ecc.), con la possibilità per il

gestore uscente di noleggiare il parco veicoli al subentrante. La valutazione espressa si basa sull'esperienza positiva che l'azienda ha in corso a Copenhagen, dove la responsabilità sul servizio è estesa a tutti gli aspetti coinvolti, informazione della clientela (con un sito internet dedicato) e ticketing inclusi, il che è reso possibile dalla definizione contrattuale di un sistema compiuto e articolato di standard.

L'operatore, d'altro canto, conviene sul fatto che obiettivi di efficienza potrebbero essere meglio perseguiti dall'Autorithy attraverso gare per linea.

### **3.2. IL SISTEMA "AGENZIE"**

Il sistema agenzie di Göteborg, come anticipato, nasce attraverso un progressivo trasferimento delle competenze più prettamente trasportistiche (pianificazione e regolazione dell'esercizio dei trasporti pubblici) dai singoli enti locali ad un organismo rappresentativo di livello "regionale", "Västtrafik", trasformato (costituito nella forma odierna) in società di capitali nel gennaio del 1999. I Comuni, di concerto con VT (nelle sue articolazioni "provinciali"), definiscono gli standard di carattere meramente locale, dedicando a questi scopi un'unica risorsa in termini di personale.

L'agenzia regionale Västtrafik, vecchia di circa 2 anni e mezzo, nasce dalla fusione del personale proveniente da cinque organismi delle tre province e dalla città di Göteborg, anche sulla spinta della circostanza che le altre regioni svedesi già disponevano di un proprio organismo responsabile del trasporto pubblico locale sull'intero territorio della regione.

L'Agenzia regionale e, attraverso di questa e con analogia di quote di proprietà, le quattro agenzie sussidiarie (locali) sono di proprietà dei 49 enti locali e della regione, con quote paritetiche (50%). Il livello di

democraticità del sistema agenzie, garantito attraverso la natura rappresentativa degli organismi e l'articolazione del sistema sul territorio in unità provinciali, costituisce una peculiarità di Göteborg, avendosi negli altri due contesti, Stoccolma e Malmö, unicamente l'organismo di carattere regionale e un ruolo non pregnante dei comuni sulle attività di pianificazione e affidamento dei servizi.

Le quattro agenzie locali, competenti su porzioni di territorio individuate in base alle caratteristiche della domanda più che a criteri di natura amministrativa, assicurano il governo dell'area attraverso organismi di natura tecnica, pur essendone responsabili i politici di provenienza delle comunità locali, e si esprime attraverso accordi e decisioni nel mero interesse delle collettività. La materia delle tariffe costituisce una eccezione, rispetto alla quale si registrano, ancorché deboli, prese di posizione di natura politica.

Le agenzie locali e le municipalità tendono a caratterizzarsi e differenziarsi, inoltre, su alcune specifiche tematiche, non tanto in termini di diversità delle tematiche trattate quanto di enfasi ad esse attribuite, tra queste l'ambiente e le scelte su infrastrutture e dotazione parco (tram o bus).

Il sistema agenzie della regione di Göteborg risulta relativamente "leggero" sul piano del personale, con un organico complessivo di 165 addetti (vedi figura 3), considerate tutte le funzioni governate e ivi comprese le quattro sussidiarie locali (65 persone allocate nella sola agenzia responsabile dell'area allargata di Göteborg), e con un indotto in grado di coinvolgere circa 4.000 persone.

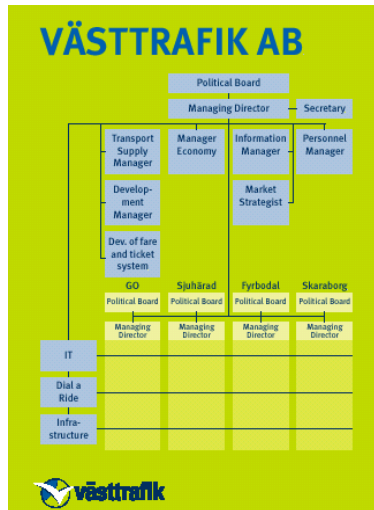


FIGURA 3 – ORGANIGRAMMA VT

Il sistema agenzie sovrintende ed è direttamente responsabile della totalità del trasporto pubblico erogato sul proprio territorio:

- ✓ autobus;
- ✓ tram/light rail;
- ✓ battelli (in via di privatizzazione);
- ✓ treni locali e regionali;

coordinando il servizio in relazione a (dati complessivi):

- ✓ 900 linee, per un totale di 20.000 viaggi (il 15% degli spostamenti totali della provincia);
- ✓ 1.500 autobus, 205 tram, 34 battelli e 50 treni (28 di proprietà);
- ✓ 22.000 fermate;
- ✓ 45% della copertura dei costi del sistema trasporti locale, il 55% essendo assicurato con i ricavi tariffari.

VT della "Greater Göteborg area" è responsabile del Centro di Controllo del Servizio, di cui è garantito l'esercizio con personale proveniente dalla Göteborgs Spårvägar (coordinamento del tram/light rail, dei bus ). Ogni operatore privato ha comunque il

proprio sistema di controllo del parco. Le autorità locali, per converso, sono responsabili del Centro di Informazione sul Traffico di Göteborg.

VT regionale vanta un fatturato annuo di 2.850 MSEK (285 milioni di Euro) e sul piano della dotazione patrimoniale e riferendosi a categorizzazione consolidate e di uso relativamente diffuso, si connota come agenzia "pesante", avendo la proprietà di 20 treni e di 6 tram e riservandosi la possibilità di prendere a prestito autobus e treni da altre regioni e dagli stessi stati confinanti. Il patrimonio dell'agenzia comprende inoltre le infrastrutture tecnologiche del sistema di ticketing, tra cui i validatori a bordo dei mezzi ("Cancelling machine"), le apparecchiature radio e lo stesso sistema informatico-informativo di supporto.

### **3.3. IL MERCATO E LE GARE**

Il processo di apertura del mercato del TPL del caso "Göteborg" presenta premesse e risultati interessanti per rilevanza e, per certi versi, per affinità con le scelte compiute nel contesto italiano e regionale: gradualità nell'avvio e forte enfasi su efficienza e qualità.

Le gare in primo luogo hanno ad oggi riguardato il settore dei servizi automobilistici, essendo le prime procedure ("call for tender") per l'appalto dei servizi ferroviari previste per l'anno in corso (2001), con i primi affidamenti a seguito gara in vigore a partire dall'esercizio 2002 sino a tutto il 2006. I servizi assicurati con tram non saranno presumibilmente messi a gara prima del 2010 (secondo il soggetto che ad oggi ne garantisce in esclusiva l'erogazione, 2008-2009 secondo Västtrafik), essendo sino a tale data previsti importanti lavori di ristrutturazione della rete attuale.

Le gare, inoltre, sono di norma "mono-modali / mono-tipologia di servizi", salvo per il caso di alcune linee "express" che non costituiscono lotti a se stanti e sono fatte rientrare nell'oggetto delle procedure relativi agli altri servizi.

La dinamica competitiva del settore automobilistico, per converso, superata una prima fase positiva caratterizzata da risultati particolarmente incoraggianti, sembra aver esaurito la carica propulsiva evidenziando, ancorché in forma embrionale, sintomi di inversione di tendenza, con una progressiva erosione delle economie di spesa realizzate e un preoccupante deterioramento degli standard qualitativi del servizio.

L'analisi dei principali fattori all'origine dei miglioramenti conseguiti, in particolare per quanto attiene all'imponente riduzione dei costi (dell'ordine del 45%), evidenzia situazioni relativamente peculiari: la concentrazione delle aziende sul "core business" è avvenuta "tagliando" attività del tutto estranee al TPL; la creazione di un'Agenzia "pesante" ha permesso agli operatori di "spogliarsi" di funzioni strategiche per il settore (pianificazione, marketing e commerciale, informazione e rapporti con l'utenza) razionalizzando personale e costi.

### *3.3.1. L'apertura del settore al mercato*

Il processo di apertura al mercato del settore dei servizi di trasporto pubblico locale nella regione di Göteborg e, più specificamente, nell'area cittadina si è svolto in modo graduale.

Il Comune, infatti, ha fatto precedere le gare da una sorta di periodo transitorio, di circa 3-4 anni, nel corso del quale l'azienda municipalizzata (Göteborgs Spårvägar), anche in virtù del supporto di un "bonus" annuo di 20 milioni di SEK (circa 2 milioni di Euro, pari al 15% circa dei costi totali di produzione), si doveva far carico di mettere a punto e implementare un vero e proprio piano di risanamento.

Il periodo compreso tra il 1991 e il 1995 è caratterizzato da un regime di affidamento misto, con ancora una certa prevalenza della negoziazione diretta del contratto rispetto a procedure di tipo competitivo (trattativa privata sul prezzo, tra l'allora agenzia "Göteborgregimens Lokaltraffik AB" e le aziende). Il 1995, in dipendenza dell'adozione da parte del governo nazionale di una legge di riforma del settore dei servizi pubblici, costituisce una sorta di spartiacque:

- ✓ la gara è adottata quale procedura normale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici, quale che sia l'organizzazione e l'operatore di riferimento, secondo procedure di tipo standard;
- ✓ le aziende pubbliche possono partecipare alle gare senza limitazione di territorio.

Le gare del '96, relative in prevalenza ai servizi della città di Göteborg, costituiscono anche il primo vero test del nuovo approccio e, nella pratica, la procedura che, appaltando un terzo dei servizi all'anno si doveva completare nell'arco di tre esercizi, si trascina sino al 1998 (per problemi in particolare nel corso del '97, che porta alla suddivisione in due dell'ultimo lotto), affidando lotti mediamente di 2-3 milioni di vetture-km (corrispondenti a reti di 100-150 autobus).

I risultati ottenuti sono anche derivati dal modello di relazioni industriali di tipo fortemente concertativo, che si è venuto affermando con forza tra le diverse componenti del sindacato, pubbliche e private. Il sindacato, così come il contratto, è oggi sostanzialmente unitario, ancorché sopravvivano alcune differenze per i lavoratori appartenenti al caso di imprese private di piccole dimensioni. Il processo di unificazione è seguito ad una richiesta delle "Labour organisations" a livello governativo.

La definizione dei lotti è fatta su base territoriale, secondo la competenza delle singole agenzie "locali", individuando una dimensione dei servizi in termini di vetture-km in grado di garantire le necessarie economie di scala sul piano dei mezzi richiesti e

condizioni interessanti sul piano dell'equilibrio economico, affinché l'attrattività del "business" generi la partecipazione di competitors forti. I lotti, a questo fine, derivano dalla combinazione di linee forti e deboli, organizzabili in reti e sotto-reti, mentre non si rileva un'attenzione particolare per il tema dei depositi.

L'esigenza di ottimizzazione dal lato di costi, perseguita attraverso la costruzione di lotti relativamente consistenti, si è temperata con quella di garantire una sufficiente apertura del mercato e la partecipazione alle gare delle imprese di dimensioni medio-piccole (in numero superiore a 40 nella regione, oggi associate tra loro in "Bus i Vast"), articolando le gare in lotti di massa variabile e normalmente compresa tra 500.000 e 1,5 milioni di vetture-km (vedi figura 4) .

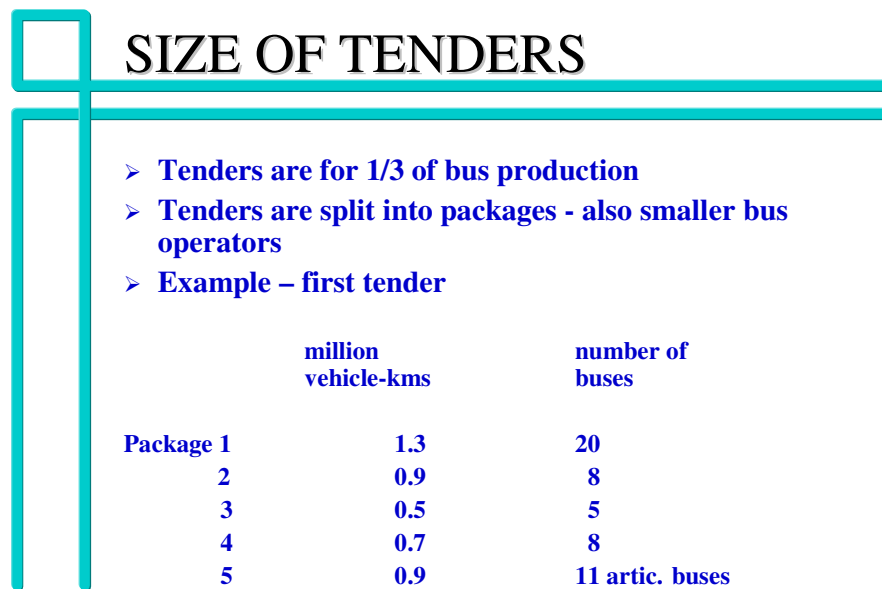


FIGURA 4 – ARTICOLAZIONE E DIMENSIONE TIPO LOTTI DI GARA



Il sistema di valutazione adottato si è progressivamente spostato a favore degli aspetti della qualità del servizio, ricondotti a fattori relativamente consolidati e costanti nel tempo, il cui peso è oggi prioritario ed attestato al 55% del totale rispetto al 45% del fattore prezzo (vedi figura 5).

**Tender assessment step 2, assessment traffic procurement per traffic package  
VTG/intercity service flexlines 2001**

Procurement area and package: KORTEDALA		Tenderer			
Assessment criteria according to FU	weight	business 1	business 2	business 3	business 4
Personal preconditions/development		value	value	value	value
Tuning and business development					
Offered running organisation including vehicles existing quality system					
existing environment system					
Experience					
Traffic experience references					
Total quality factors					
Price total/year for the package					
Sum					

The weighting and "grading giving" of assessment criteria which results in part points for respective criterium as well as a total point sum. The tenderer with the highest total point wins the procurement.

The price criterium is weighted 45 % and the total quality criterium is weighted 55%.

Procurement area and package:KORTEDALA		Tenderer			
The assessment criteria according to FU	weight				
Personal preconditions/development					
The running and business development					
Experience					
Total quality factors					
Price total/year for the package					
Sum					

FIGURA 5 – SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE 2001

I pesi indicati, peraltro, non devono essere considerati come degli standard rigidi, essendo calibrati in certa misura secondo le specificità della rete oggetto della gara ed essendo in date circostanze invertito l'ordine di preferenza.

La scala di valutazione dei punteggi è compresa tra 1 e 5, dove il punteggio massimo è attribuito all'offerta migliore e in proporzione a questa è scalato rispetto alle condizioni offerte dagli altri concorrenti.

Il livello di qualità delle offerte è tuttavia individuato su base relativamente discrezionale, avendo gli aspetti valutati non sempre natura quantitativa o riconducibile ad indicatori quantitativi (aspetti organizzativi ed esperienza dell'operatore). La discrezionalità della

valutazione è mitigato dalla formalizzazione e codificazione in apposito manuale di un metodo standard secondo cui procedere e delle specifiche tecniche di determinazione dei punteggi (orientate al "confronto a coppie"). Il sistema appare peraltro relativamente accettato dal mercato, non avendosi notizia ad oggi di proteste o ricorsi di sorta da parte degli operatori.

La scelta di "premiare la qualità" si è imposta per diverse ragioni, sia per fronteggiare la tendenziale dequalificazione del servizio, sia per garantire al sistema del trasporto non più semplici operatori ma veri e propri partner, impegnati nel medio-lungo periodo come e con l'Agazia nello sviluppo del settore e nell'affermazione dell'orientamento al cliente.

VT considera quale punto di forza e fattore critico di successo delle procedure la completezza e precisione della documentazione di gara, che individua con chiarezza gli obiettivi, le aspettative e i contenuti che devono essere contemplati nella elaborazione dell'offerta nonché gli impegni programmatici di VT in relazione al periodo dell'affidamento, il che ha permesso di rendere sostanzialmente nulla la conflittualità Agenzia-operatore in fase di esercizio.

La strategia di gara, a questo fine, è previamente concertata con le autorità locali, soprattutto per gli elementi di "personalizzazione" (contenuti e standard specifici) e coinvolgendo tali attori come veri e propri partner del processo. Le priorità individuate e le scelte compiute sono poi sintetizzate in un piano, sottoposto per "semplice approvazione" all'autorità regionale, che può in tale sede concordare eventuali aggiustamenti.

Un punto di debolezza è rintracciabile nella procedura di valutazione, di cui è comunque percepita la necessità di semplificazione operativa.

Il monitoraggio dei Contratti di servizio è assicurato prevedendo un incontro mensile con gli operatori, sulla base di un report da questi predisposto in parte secondo un modello standard prestabilito e in parte con focalizzazione degli aspetti e dei risultati principali e

problematici del periodo, e attraverso ispezioni sul campo, più o meno sistematiche in relazione alla tipologia di standard qualitativo del servizio.

### *3.3.2. Il modello di gara*

Le autorità della Regione di Göteborg, similmente alle nostre, evidenziano, nelle scelte compiute in relazione al modello di gara, una serie di comprensibili preoccupazioni:

- ✓ sperimentare prima di consolidare le decisioni assunte: le gare sono state avviate e riguardano ancora oggi una terzo alla volta dei servizi di competenza;
- ✓ introdurre la concorrenza salvaguardando la struttura produttiva del settore, che accanto a grandi aziende e a processi di concentrazione "tollera", anche se prioritariamente su determinate nicchie, piccole realtà produttive eventualmente organizzate in forme più o meno stabili di partnership.

Il modello adottato è quello della "gara rigida" con un approccio "gross cost". La documentazione di gara fissa, fra gli altri, i percorsi, le dimensioni dei mezzi (vedi figura 6.1 e 6.2), gli orari (per il coordinamento dei trasbordi tra le diverse linee), le tariffe, le frequenze, i programmi delle attività di manutenzione, i requisiti del personale (viaggiante e non , vedi figura 7) ed i requisiti ambientali (età e livello di emissioni dei mezzi).

VT ha la titolarità dei ricavi tariffari, inizialmente secondo un sistema "puro", che lascia il rischio commerciale e la responsabilità interamente a carico dell'Agazia. Il modello, in considerazione del progressivo deterioramento registrato a seguito delle prime esperienze nel livello della domanda soddisfatta, è attualmente in transizione verso un approccio di tipo "net cost", attraverso incentivi sui ricavi tariffari/passeggeri trasportati e sulla qualità che incidono rispettivamente per il 25% e il 10% del corrispettivo contrattuale.

I bandi non prevedono impegni degli operatori sul fronte degli investimenti, con la sola eccezione del parco mezzi che è a loro carico (vedi figura 8).

	Normal bus	Artic.bus
■ Length	12 m	18 m
■ Width	2.50 - 2.60 m	2.50 - 2.60 m
■ Number of seats	>35	>45
■ Total capacity	>65	>100
■ Doors	Space for at least two prams 2 + 2 + 1	2 + 2 + 2 alt. 2+1 wide + 1 wide

FIGURA 6.1 – REQUISITI DEI VEICOLI

- Max. age of bus max. 10 years
- Average age of bus max. 5 years
- All new buses have to be low floor buses
- Design and colours of the authority
- Environmental requirements
- Authority owns communication radios, ticket validators and vehicle computers

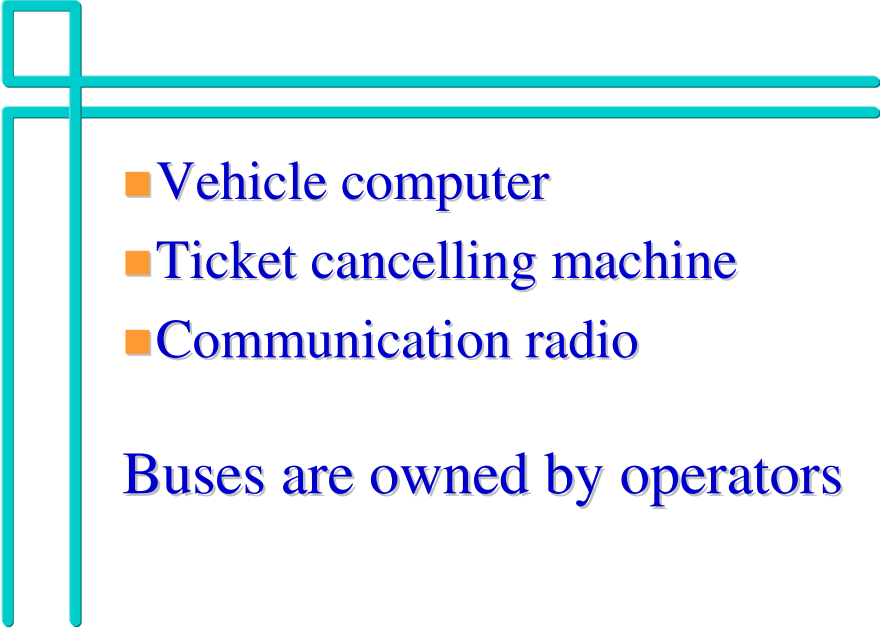
FIGURA 6.2 – REQUISITI DEI VEICOLI (segue)



## Drivers

- have to wear uniform
- have to be service-minded
- have to know routes and fare system
- have to undergo annual further education

FIGURA 7 – REQUISITI SUL PERSONALE DI GUIDA

- 
- Vehicle computer
  - Ticket cancelling machine
  - Communication radio

Buses are owned by operators

FIGURA8 – BENI DI PROPRIETÀ DELL'AGENZIA

Le caratteristiche principali del parco discendono (procedure recenti e future) da un set di specifiche funzionali tipo di carattere nazionale, definite nel corso del 2000 da una apposita "Authority" ("Swedish Public Transport association for Buyer Authorities, "SLTF"), da cui l'agenzia di VT ha "ritagliato" i propri standard "Bus 2000".

Le specifiche sono articolate in relazione a tutte le diverse tipologie di mezzi:

- City buses;
- Regional buses;
- Rural buses;
- Express buses;
- Service buses;

e sono intese ad accrescere la flessibilità di utilizzo del parco veicolare su tutto il territorio svedese (al più è richiesta la personalizzazione della colorazione della cassa su base regionale), spingendo enti e operatori a definire, in sede di acquisizione e rinnovo del parco, capitolati uniformi agli standard nazionali<sup>7</sup>.

L'impostazione del capitolato in ordine al contratto di servizio ad esso allegato e alle condizioni in esso precisate merita alcune sottolineature:

- le specifiche sulle condizioni e gli impegni relativi all'esercizio dei servizi sono relativamente spinte solo su determinati aspetti (ad esempio le caratteristiche del parco), essendo l'orientamento adottato di responsabilizzare l'aggiudicatario sui risultati garantiti e non tanto sulle modalità di raggiungimento degli stessi, che si ritiene debbano costituire una sua specifica leva imprenditoriale (il documento si esaurisce di norma in circa 20 pagine);

---

<sup>7</sup> I nuovi autobus, senza distinzione tra urbano ed extraurbano, dovranno essere a "pianale ribassato", il che ha suscitato alcune perplessità in capo alla cooperativa "Buss i Väst", forte dalla propria capacità di personalizzazione del servizio. Per gli utenti disabili sono previsti servizi speciali, non essendo prevista la possibilità per l'autista di abbandonare il posto di guida per coadiuvare le operazioni di incarozzamento.

- il corrispettivo contrattuale di aggiudicazione è indicizzato e varia nel periodo di validità del contratto in funzione di un sistema ponderato su più indici: indice dei prezzi al consumo, con un peso del 50%, indice di variazione del costo del lavoro, con un peso pari al 40%, e indice di variazione del prezzo dei combustibile per la trazione (diesel), con il peso residuale del 10%. L'indicizzazione del corrispettivo costituisce una precisa risposta alla forte dinamica fatta registrare in epoca recente da alcuni degli indici considerati (salari e carburanti), che in alcuni casi (settembre 2000, su iniziativa di Swebus) ha determinato la risoluzione di un contratto e l'indizione di nuove gare;
- il contratto include un sistema di monitoraggio della qualità e uno di penali sulle relative tipologie di scostamento (rispetto agli standard di qualità minimi sui veicoli, 120 Euro a scostamento; rispetto all'obiettivo di regolarità del servizio, 120 Euro per ogni corsa in meno; mancanza delle informazioni a bordo, 120 Euro per ogni caso);
- i subaffidamenti nel corso della vigenza del contratto sono consentiti, previa autorizzazione di VT, che di norma viene rilasciata senza particolari formalità essendo comunque ritenuto responsabile contrattuale l'affidatario principale ed essendo ritenuto quindi non "rilevante" l'effettivo operatore del servizio;
- ai fini della accessibilità del servizio è prevista la vendita dei titoli di viaggio a bordo dei mezzi a cura degli autisti, i quali non senza qualche inconveniente sul piano della sicurezza personale (registrata una statistica media di una aggressione al mese) rispondono degli incassi custodendoli, dove del caso (turno notturno), presso la propria abitazione;
- la sottoscrizione del contratto precede di un anno la sua data di entrata in vigore.

La prima esperienza di affidamento su base competitiva ha avuto luogo alla fine del 1991, governata dall'Ente municipale, l'allora autorità responsabile per l'amministrazione e la pianificazione del trasporto pubblico della città, avendo ad oggetto 5 lotti di linee e servizi per circa un terzo delle percorrenze totali della rete.

La dimensione dei lotti è stata individuata, come detto, anche tenendo conto dell'intento di rendere possibile la partecipazione ad operatori di dimensioni relativamente piccole.

Alla gara hanno partecipato quattro operatori con distinte caratteristiche societarie: Göteborgs Spårvägar (azienda pubblica di proprietà comunale), Swebus (azienda pubblica di proprietà statale), Linjebuss (operatore privato) ed un consorzio privato formato da quattro piccoli operatori.

L'aggiudicazione dei diversi lotti di servizi si è concentrata su due operatori: Göteborgs Spårvägar, con una quota di acquisizione del 55% del monte servizi a gara, e Linjebuss, con il restante 45% delle percorrenze.

Nel 1996, la città di Göteborg ha proceduto all'appalto di un ulteriore terzo dei servizi offerti sulla rete locale mentre, nel medesimo intervallo di tempo, l'autorità regionale affidava con gara un terzo dei trasporti pubblici regionali. Il coordinamento tra le procedure ha permesso di migliorare il livello di integrazione modale tra i servizi regionali e quelli locali e l'imposizione di requisiti ambientali più stringenti e severi sia per i servizi urbani sia per quelli regionali eserciti, perlomeno in parte, nell'ambito urbano.

I vincitori delle gare del 1996 sono stati:

- ✓ per i servizi urbani, Swebus per il 74% dei servizi, Göteborgs Spårvägar per il 13% e Linjebuss per una quota del 13%;
- ✓ per i servizi regionali, 5 lotti sono stati affidati a Swebus, 1 lotto a Linjebuss e 1 lotto a Buss i Väst.

Le prime esperienze di gara hanno permesso di conseguire un risultato particolarmente significativo in termini di recupero di efficienza. Il periodo 1989-1993 ha fatto segnare una progressiva riduzione del fabbisogno di risorse pubbliche, pari in media al 30% e con una punta del 45% nel solo biennio 1992/93, fabbisogno che in relazione all'area allargata di Göteborg è passato dai 130 milioni di



SEK del 1989 (circa 13 milioni di Euro) ai 70 milioni di SEK del 1993 (circa 7 milioni di Euro). Il ridimensionamento dei costi ha eco in quello dei fattori produttivi, con una riduzione del personale da 2.000 a 800 unità e del parco veicoli da 300 a 205 mezzi.

Il risultato, per quanto attiene all'azienda comunale Göteborgs Spårvägar, è stato ottenuto attraverso una serie articolata di azioni, anche relativamente impegnative, in grado nel loro complesso di conferire ad un operatore pubblico una capacità competitiva in linea con quella degli operatori privati più efficienti:

- ✓ trasformazione in società per azioni a capitale pubblico;
- ✓ riorganizzazione aziendale, con segmentazione per aree di business (autoservizi e tram);
- ✓ razionalizzazione dell'utilizzo dei mezzi e del personale, anche attraverso la cessazione delle attività non direttamente connesse al core business;
- ✓ razionalizzazione del fabbisogno immobiliare e degli spazi per l'amministrazione e l'erogazione del servizio, con particolare riguardo alle attività di staff;
- ✓ ridimensionamento del personale (non sul piano salariale), che passa dalle circa 3.000 unità del 1989 alle 2.250 del 1992, soprattutto della componente amministrativa e di alcune figure tecniche presso i depositi e in particolare attraverso la mancata attivazione del turnover e il pensionamento anticipato.

Il secondo risultato di rilievo delle prime esperienze di gara riguarda l'organizzazione del mercato. La nascita e il consolidamento dei consorzi tende a testimoniare le limitate possibilità per i piccoli operatori di competere se non in forma consortile. Tale condizione discende da una duplice circostanza:

- ✓ un fattore dimensionale, legato alla necessità di raggiungere la massa critica necessaria per aggredire lotti anche di poche linee;
- ✓ un fattore di diversificazione delle attività, legato alla opportunità di diversificare, per ragioni sinergiche di economicità, le aree di attività, coniugando quelle a gara, caratterizzate da bassa

redditività e elevata rigidità, con quelle del noleggio, connotate in termini diametralmente contrapposti. La struttura consortile permette, inoltre, di contenere condividendoli i crescenti costi di monitoraggio del mercato in gara e di istruttoria valutativa, tra le diverse opportunità offerte, di quelle più attagliate per le specificità associative.

Il consorzio di 4 piccoli operatori affidatario di alcuni dei servizi messi a gara nel 1991 ha, nel giro di un quinquennio, catalizzato l'aggregazione di un totale di 42 operatori, dando origine alla nota co-operativa "Buss i Väst" che è risultata aggiudicataria di uno dei lotti di servizio regionali affidati nel corso del 1996.

La descritta strutturazione del mercato, in operatori di dimensioni medio grandi e di consorzi tra operatori piccoli e molto piccoli, ha così evitato la ricorrente evoluzione dello stesso in chiave di grandi concentrazioni societarie, per quanto si siano registrate alcune soluzioni di riduzione dell'offerta per assorbimento di micro realtà produttive da parte di alcuni operatori di grandi dimensioni.

La segmentazione quantitativa e temporale del mercato, dal lato dei risvolti per l'Agenzia, se da un lato si è risolta nel conseguimento degli obiettivi di efficienza perseguiti, permettendo nel contempo all'ente di modificare migliorandole le strategie di gara sulla base delle esperienze progressivamente e gradualmente maturate, ha dall'altro portato l'indesiderato effetto di generare una forse eccessiva proliferazione delle procedure, con il risultato di assorbire una parte rilevante delle risorse gestionali di Västtrafik nella "semplice" gestione e coordinamento delle diverse attività di gara in fase di espletamento.

### *3.3.3. La salvaguardia dell'ambiente*

La politica ambientale riveste nel contesto di Göteborg una rilevanza particolare, come è sottolineato dall'evoluzione nei requisiti fissati, in

sede di gara, sulle caratteristiche del parco, contrassegnati da una costante crescita del livello di severità e cogenza<sup>8</sup>:

- ✓ politiche per l'ambiente: l'operatore deve dichiarare la propria politica ambientale, fissando gli obiettivi e i piani d'azione che si impegna a mettere in atto per raggiungerli;
- ✓ parco mezzi: gli autobus messi a disposizione per il servizio devono essere di età inferiore ai 10 anni e l'età media del parco non deve eccedere i 5 anni; gli autobus di nuova acquisizione devono rispettare la classe ambientale 1 quanto a emissioni e rumore;
- ✓ emissioni: sono fissati limiti sulle emissioni medie di NOx e particolato, testati in fase di esercizio secondo procedure regolamentate, con valori sempre più stringenti nell'arco temporale di validità del contratto, differenziati per zona della città e per tipologia di servizio (linee urbane ed extraurbane).
- ✓ carburante: deve essere impiegato carburante della migliore qualità disponibile sul mercato;
- ✓ manutenzione: il programma e i requisiti delle attività manutentive sono disciplinati nel capitolato.
- ✓ incentivi: l'operatore beneficia di una partecipazione sui ricavi e è premiato con incentivi specifici ulteriori per comportamenti ambientali "virtuosi", in grado di migliorare i valori-soglia fissati.

La definizione rigorosa di standard minimi e l'introduzione di un regime incentivante basato su premi "ecologici", hanno permesso di conseguire risultati particolarmente positivi, da collegarsi sia agli effetti diretti della partecipazione dell'operatore sia agli effetti indotti di trasferimento modale a favore del mezzo pubblico: il livello medio delle emissioni di NOx passa dagli 11 g del 1993 ai 7,5 g del 1996 e a soltanto 5 g nel 1999.

<sup>8</sup> Fonte: Trafikkontoret, Göteborgs Stad

### 3.4. RISULTATI E NUOVE PROSPETTIVE DI SVILUPPO

#### 3.4.1. Analisi dei punti di forza e di debolezza

	ASPETTO	FORZA	DEBOLEZZA
Agenzia	Controllo proprietario delle Agenzie Locali da parte degli enti	+	
	Agenzie pesanti (programmazione generale e di esercizio, tariffe e ticketing, qualità e info, infrastrutture, investimenti)	+	-
	Finanziamento investimenti in infrastrutture locali con risorse statali secondo priorità "negoziata" con le agenzie regionali	+	
	Sviluppo infrastrutture ferroviarie e relativi impianti definito a livello centrale "senza" partecipazione nel processo delle ag regionali		-
	Finanziamento costi di esercizio con contributi statali e ricavi tariffari, limitando attività al TPL (no mobilità e attività ausiliarie)	+	-
	Proprietà di ticketing, radio, pc a bordo, sist. Info	+	
	Core business qualità e tariffe (max), con concentrazione su tendering continuo	+	
	Consigli di amministrazione di natura politica ma basati su delibere e non atti, con rappresentatività ampia ma non totalitaria	+	
	Differenze ideologiche e comunque lievi sul solo fattore tariffe	+	
	Corrispettivo indicizzato (indici consumo, costo carburanti e lavoro)	+	
	Rinnovabilità contratti di servizio in funzione risultati (+2—5 anni con preavviso un anno)	+	

	ASPETTO	FORZA	DEBOLEZZA
Gare	rigide (assetto stabile rivisto da ag.)	+	
	Mono-modali, urb + extraurb	+	
	su porzioni della rete (1/3 ogni 2 anni circa) articolate in piccoli lotti	+	
	Proprietà dei depositi degli operatori		-
	Partecipazione indiscriminata operatori (società pubbliche o affidatarie dirette)		-
	Unico responsabile contrattuale nel caso RTI ma con possibilità di sub-affidamento in fase esercizio "incondionate" (approvazione formale "leggera")	+	-
	Standard 2000 su specifiche bus (esterno) per utilizzo in tutta la Svezia	+	
	Leasing e accordi tra imprese per noleggio mezzi (bus e treni)	+	
Operatori	Gross-cost incentivato (25% ricavi)	+	--
	"partecipazione", coinvolgimento del personale ai risultati aziendali	+	
	vendita e ricarica a bordo biglietti-abbonamenti e controllo dopo ore 24 (con cassa al seguito autista)		-
Qualità	no marketing e no informazione all'utenza		-
	Qualità in sede di valutazione offerte: formazione personale	+	
	Qualità in sede di gestione contratto (10% del corrispettivo totale)	+	
	Densità delle indagini (bisogni, immagine e attitudine, percepita)	+	
	Database dei reclami	+	
	Verifiche campionarie e a mezzo ispettori	+	
	Garanzia del cliente e del viaggio (20' ritardo comportano rimborso taxi)	+	
	Campagne promozionali tipo Marketing "door to door" (titoli gratuiti per area ogni 2-3 anni)	+	
Sistema info orientato al cliente locale e non anche estero (info monolingua)		-	
Contesto sociale	Unica organizzazione sindacale pubblico-privato e "unico" contratto (con salari e trattamento normativo uniformi, con ancora un privato sfavorevole rispetto al pubblico)	+	
	rinegoziazione annuale dell'intero contratto con durata fino a 4 mesi		-
	All'accordo centrale subentrano accordi locali solo migliorativi		-
	Forte potere negoziale sindacato (salari +3,5---3,8% per anno)		-
	Elevata efficienza (ore di guida/pagata=100%) e flessibilità del personale	+	
	Cultura dell'accordo volontario	+	
	Cultura della concertazione tra autorità in materia di intermodalità	+	
Cultura della concertazione tra autorità-operatori e polizia in materia di sicurezza	+		

### 3.4.2. Nuove prospettive e tendenze in atto

VT, in relazione ai principali cambiamenti attesi del settore, ha individuato alcune linee evolutive, tendenti a consolidare i correttivi individuati sulle procedure di gara e a promuovere la qualità e una crescente integrazione del sistema del trasporto su scala nazionale:

- ✓ dal "gross" al "net cost" (con la prospettiva di sperimentare alcuni contratti net puri in alcune città Svedesi), attraverso l'ulteriore rafforzamento degli incentivi all'operatore sul fonte dei ricavi tariffari e della qualità: VT sta esaminando la possibilità di accrescere il peso degli incentivi sui ricavi tariffari sino al 40% del monte ricavi e premiando in modo puntuale, sia in sede di valutazione delle offerte sia di esercizio, l'extra qualità sulle prestazioni dei mezzi i termini di emissioni (ad esempio, per contenimento Nox, Euro 11/kg, e del articolato, Euro 130/kg)<sup>9</sup>;
- ✓ Da una logica di sviluppo della qualità basata sulla definizione di incentivi verso una logica basata sulla previsione di requisiti (di profilo elevato);
- ✓ Realizzazione di un sistema di ticketing unico per i servizi automobilistici e ferroviari esteso a tutta la regione e a tutto il territorio nazionale, basato su carte elettroniche " Contac-less";
- ✓ riequilibrio complessivo del parco mezzi e dei servizi, con crescita in termini relativi del segmento "ferroviario" (parco ferroviario in senso stretto e tram) a scapito di quello automobilistico e e ristrutturazione della rete di TPL in funzione delle due nuove linee tram di prossima entrata in esercizio;
- ✓ espletamento delle procedure di gara sui "ferry" entro il 2001 e sul tram entro il 2010 e revisione delle modalità di espletamento di quelle sugli autobus ai fini della regolarità del servizio, con particolare riguardo alle problematiche del personale e del parco. In occasione delle gare del 2000-2001, la Swebus, aggiudicataria di un terzo del servizio a gara, ha ritardato l'avvio del servizio:

<sup>9</sup> Gli standard adottati ad oggi per i mezzi anticipano di 2-3 anni quelli euro più restrittivi.

- per problemi sul parco di nuova acquisizione, la cui consegna era stata dilazionata dal produttore; la soluzione è stata di prendere a prestito, ancorché in via temporanea, i mezzi necessari per coprire il fabbisogno dal precedente gestore, parco che tuttavia presentava caratteristiche inferiori a quelle indicate nel bando in relazione sia al livello complessivo di qualità sia sul piano della stretta affidabilità (per carenze manutentive);
- sul personale, avendo un proprio organico autisti sotto dimensionato del 20% e trovando difficoltà a reperire sul mercato gli autisti mancanti;
- ✓ revisione dell'impostazione dei capitolati, i risultati e le critiche portate al sistema facendo supporre che il livello della regolazione sia eccessivamente spinto e che sia lasciato troppo poco spazio di manovra agli operatori in relazione ad alcune funzioni loro proprie e al fine di coinvolgerli maggiormente rispetto all'obiettivo di acquisizione di nuovi passeggeri, tra le quali la programmazione del servizio, la gestione dell'informazione e il marketing;
- ✓ intensificazione delle gare ma limitazione della frequenza, incrementando la durata dei contratti.

## 4. IL CASO DI GLASGOW

La regione centro-occidentale della Scozia è un territorio di forti contrasti, dall'area metropolitana di Glasgow e delle cittadine limitrofe alle aree rurali poco popolate del Lanarkshire, Ayrshire e Argyll.

Con una popolazione di circa 2,2 milioni di abitanti, la regione dello Strathclyde possiede circa la metà dell'intera popolazione scozzese coprendone circa 1/5 del territorio.

La varietà e la diversa distribuzione delle zone urbanizzate fa sì che il servizio di TP si presenti particolarmente difficoltoso.

### 4.1. CONTESTO ISTITUZIONALE

Nel panorama della deregulation del TPL, in atto da ormai circa 15 anni in UK, ogni singola realtà ha, nel corso degli anni, costruito e consolidato un proprio assetto istituzionale.

Gli attori in gioco nel caso specifico di Glasgow provengono sia dal settore pubblico (Governo scozzese e dipartimenti del governo UK, Strathclyde Passenger Authority – **SPTA**, Strathclyde Passenger Executive – **SPTE**, Autorità ed Enti Locali, Agenzie governative quali l'ispettorato per i veicoli, Strategic Rail Authority), sia dal settore privato (4 compagnie ferroviarie, 150 compagnie di bus, altri operatori per ferry e taxi).

Il *sistema ferroviario* è privatizzato dal 1996/97 ed è fortemente regolato dal contratto di "franchise" con la Scot Rail (paragrafo 4.3).

Il livello di servizio e le tariffe sono regolate, così come esistono requisiti precisi per l'informazione agli utenti che hanno modo di far sentire la loro voce attraverso un comitato specifico. Il sistema, che ha una capacità notevole (si tratta della rete regionale più estesa in

UK dopo quella di Londra), è stato favorito dal rapido aumento della congestione su strada (progressivo aumento dei passeggeri dal 1995 al 2001) ma è estremamente costoso da finanziare.

Il *sistema su gomma* è stato deregolamentato nel 1985; senza una reale protezione degli utenti (in termini di tariffe e livello di servizio) e sempre più vittima della congestione stradale, il sistema ha visto il numero dei passeggeri trasportati diminuire costantemente fino al 1999. In tale anno si è riscontrata una inversione di tendenza, principalmente dovuta ad investimenti in nuovi bus a piano ribassato (operati dal settore privato) ed ai progetti di partnership pubblico/privato quali i "quality bus corridors".

La SPT finanzia, appaltandoli, i servizi di TPL su gomma che il mercato non riesce a soddisfare.

In tale contesto particolarmente critica è la situazione riguardo allo sviluppo dell'*intermodalità*:

- ✓ il "park & ride" è marginale in termini di impatto anche se politicamente ben visto;
- ✓ l'interscambio bus-ferrovia è estremamente penalizzato dal sistema deregolamentato;
- ✓ l'integrazione tariffaria è supportata dalla SPT mediante la vendita di biglietti integrati bus+treno (*Zone card*) ma vi è una forte resistenza delle compagnie bus che esercitano in proprio linee di penetrazione verso il centro città.

Gran parte dell'introito relativo al sistema tariffario integrato va alla SPT (parte ferroviaria), per cui gli operatori bus aderiscono all'integrazione per motivi politici ma poi prediligono nella pratica la vendita dei propri titoli di viaggio.

L'attuale *ripartizione modale* vede nella punta mattinale un elevato utilizzo del treno (25%) e del bus (28%); considerando tutta la giornata, mentre l'utilizzo del bus rimane stabile, l'utilizzo del treno scende al 15% a favore dell'auto privata.



In tale contesto si può senza dubbio affermare che a Glasgow e nella Regione la Strathclyde Passenger Executive (**SPTE**) gioca un ruolo preminente sia a livello strategico (*vedi la realizzazione del Piano strategico del TPL*), sia a livello tattico (*vedi il programma di sviluppo del suddetto piano per gli anni 2001-2004*) sia a livello operativo (*vedi la gestione diretta della metropolitana di Glasgow*).

#### 4.1.1. Gli altri attori

Dalla visita e dalle relative interviste si sono potute trarre utili indicazioni su come il contesto viene percepito da altri importanti attori del sistema.

La **First** (40% del mercato bus in Scozia), che sembra aver un buon rapporto con SPT, ha ottenuto dalla deregulation in poi notevoli margini di profitto, quasi solamente tramite progressive acquisizioni di piccole compagnie accompagnate da una continua e drastica riduzione dei costi (i salari degli autisti sono scesi di un terzo). Contro la progressiva riduzione di utenza si sta cercando di agire:

- ✓ sul sistema tariffario, prevedendo un unico biglietto giornaliero (del costo intorno alle 2 sterline, poco più di 3 Euro);
- ✓ su nuove motivazioni per il personale, attraverso un aumento dello stipendio degli autisti per far fronte ad una eccessiva uscita degli stessi dall'azienda;
- ✓ su nuovi strumenti e politiche di regolazione, atti a migliorare la puntualità e l'affidabilità delle linee bus, quali nuovi controllori su strada, investimenti nei "quality corridors" (per aumentare la velocità commerciale attualmente di 14 km/h).

La **Scotrail** gestisce come puro operatore i servizi regionali, sulla base del contratto di franchise di tipo gross cost, mentre nel resto della Scozia opera su un piano commerciale (net cost). Sulla base di tale contratto, su rete determinata e a retribuzione fissata e decrescente sui 7 anni, risulta difficile fare investimenti. Per far

fronte alla riduzione del corrispettivo sono state operate principalmente riduzioni di personale (sia di quello viaggiante sia di quello amministrativo). Ogni piccola variazione al contratto che si rende necessaria richiede molto tempo per la negoziazione degli accordi in merito. I controlli effettuati da SPT sulla qualità del servizio sono particolarmente rigorosi. Per il prossimo contratto l'operatore gradirebbe maggiormente un net cost, al fine di poter sviluppare con più autonomia una propria politica commerciale e di essere maggiormente incentivata a perseguire l'incremento dei passeggeri. Anche in questo caso il rapporto con SPT sembra buono.

Per ciò che riguarda le *associazioni sindacali*, mentre non esiste un sindacato specifico per il TPL su gomma, esiste un sindacato unico per il ferro. I salari sono decisamente maggiori per il personale viaggiante della ferrovia rispetto alla gomma. Prima del contratto di *franchise* c'erano molti scioperi; la concertazione avvenuta al momento della stipula del primo contratto (1997) ha portato ad un notevole aumento di flessibilità (in termini di nastro lavorativo) ed ad un contestuale aumento della produttività, che ha permesso di diminuire il personale viaggiante aumentando le miglia prodotte. Da allora in poi non ci sono più stati scioperi.

Analogamente alle associazioni sindacali, mentre non esiste ancora una *associazione* a tutela degli *utenti* bus esiste una specifica rappresentanza per gli utenti della ferrovia (*Rail Passenger Committee*) le cui principali funzioni sono:

- ✓ promuovere lo sviluppo delle ferrovie;
- ✓ incoraggiare il coordinamento e l'integrazione tra i diversi operatori esistenti orientandoli maggiormente alle esigenze degli utenti;
- ✓ tenere i rapporti con la *Strategic Rail Authority*, di cui fa amministrativamente parte essendone però indipendente dal punto di vista operativo;
- ✓ verificare che le esigenze degli utenti siano tenute in conto dagli operatori;
- ✓ dirimere dispute tra operatori e utenti;

✓ educare gli utenti ad una critica matura e costruttiva.

I membri (vasta rappresentanza della popolazione) sono scelti tramite una selezione pubblica (annunci sul giornale, interviste). Esiste un panel di pendolari che regolarmente fornisce un report sull'andamento del servizio; esiste inoltre da un anno un sito web per reclami, commenti, suggerimenti e indagini sulle preferenze degli utenti.

Quattro volte all'anno vengono organizzati meeting pubblici tra Committee ed operatori in cui gli utenti hanno la possibilità di porre direttamente domande e/o reclami. I verbali delle riunioni sono resi pubblici. Perseguendo obiettivi comuni i rapporti con SPT sono buoni.

#### *4.1.2. Politiche di trasporto*

L'amministrazione comunale di Glasgow mostra di tenere il trasporto pubblico nella dovuta considerazione nello sviluppo delle proprie politiche di mobilità. Il "***Glasgow City Centre Millennium Plan'***" (1995-2005) prevede una serie di azioni per la gestione del traffico, dei parcheggi e per la promozione del TP; la strategia di fondo si basa sul concetto dell'introduzione e/o protezione di corsie preferenziali per mezzi pubblici, taxi e ciclisti sulle principali vie di accesso al centro città.

Il "***Route Action Plan'***" (1997-2002) mira a favorire lo sviluppo di un TP di qualità attraverso la promozione di misure di priorità per mezzi meno inquinanti e allo stesso tempo regolando gli spostamenti giudicati non essenziali. Gli obiettivi di fondo sono la riduzione dei ritardi dei bus nel centro città del 30% e la garanzia dell'accessibilità del TP (tutte le aree della città devono esserne fornite entro una massima distanza pedonale di 300 metri).

Per ciò che concerne in modo specifico il TPL, SPTA e SPTTE hanno definito una strategia di massima nel 1999 (*Interim public transport strategy*) poi trasformata nel vero e proprio *Piano strategico del TPL*

(*Strathclyde Public Transport Strategy*). Tale documento, largamente condiviso con tutti gli attori in gioco, rappresenta allo stesso tempo la strategia di fondo da svilupparsi in partnership con gli operatori del TPL, Railtrack, Glasgow City Council e gli altri stakeholders, e il quadro generale in cui SPTA e SPTE si dovranno muovere nello sviluppo delle proprie attività.

Tenendo conto del contesto legislativo e politico e di una analisi punti di forza / punti di debolezza, rischi / opportunità basata sulla attuale situazione, il piano contiene una *visione di fondo* al 2020 che descrive la società a cui si aspira e come il TPL può contribuire a questa visione che è poi tradotta in tre macro obiettivi strettamente collegati a quelli contenuti nel Libro Bianco scozzese sui trasporti integrati<sup>10</sup>: supporto allo sviluppo economico, all'equità sociale e al rispetto dell'ambiente.

Sei sono invece gli obiettivi specifici del piano:

- ✓ incremento uso TP del 5% al 2004 e del 25% al 2011;
- ✓ sviluppo intermodalità ("park and ride", integrazioni tariffarie ecc.);
- ✓ integrazione tra utilizzo territorio e politiche TPL;
- ✓ aumento sicurezza TPL;
- ✓ aumento informazioni agli utenti;
- ✓ incremento accessibilità del TPL in funzione di criteri di equità sociale.

Ognuno di questi obiettivi viene poi sviluppato in una serie di sotto obiettivi in cui vengono di volta in volta coinvolti gli attori interessati. Viene infine indicata la metodologia di controllo del piano tramite una serie di indicatori chiave (numero di spostamenti per lavoro/scuola su TPL, numero di auto per abitante, costi dei vari modi di trasporto, ecc.).

---

<sup>10</sup> *Scottish Integrated Transport White Paper*

A livello tattico questo piano strategico si traduce in un altro documento elaborato da SPT, il "*Programma di sviluppo del piano per gli anni 2001/2004*".

In tale piano ai vari sotto obiettivi corrispondono azioni e progetti da realizzare nel corso del quadriennio, indicando a quali sotto obiettivi le azioni si rivolgono, la durata ed il costo. Nella realizzazione di questo piano si è ipotizzato un significativo incremento sia degli stanziamenti pubblici sia delle entrate da tariffe, mentre viene considerato stabile il costo della gestione del sistema ferroviario. Inoltre il marketing viene considerato un elemento chiave per il successo dei progetti ed ovviamente viene supposto che il contesto politico legislativo rimanga sostanzialmente inalterato.

## **4.2. IL SISTEMA "AGENZIE"**

La missione SPT è quella di "assicurare il miglior sistema di TP nella regione, riconoscendo al contempo la propria responsabilità nei confronti dell'ambiente" (preso dal documento sulle "Strategie del trasporto pubblico").

### *4.2.1. Strathclyde Passenger Transport Authority - SPTA*

L'Autorità è stata creata nel 1994 ma i poteri e i compiti derivano dal lontano "**Transport Act**" del 1968. E' formata da 34 membri designati da 12 autorità locali parzialmente o totalmente contenute nella regione. Il numero dei membri è pressoché proporzionale alla popolazione del territorio rappresentato.

I principali compiti sono:

- ✓ formulare politiche di trasporto pubblico appropriate per soddisfare le esigenze di mobilità della regione, tenendo conto dei consigli e delle iniziative dell'Executive;

- ✓ non inibire la competizione ;
- ✓ avere speciale riguardo alle esigenze di anziani e disabili;
- ✓ facilitare gli accordi di *franchise* nel settore ferroviario.

#### 4.2.2. *Strathclyde Passenger Transport Executive - SPTE*

L'Agenzia operativa è nata nel 1973 ed è la parte più vecchia dell'attuale governo locale scozzese; è legalmente separata dall'Autorità ma è soggetta alla direzione, al controllo finanziario e alle politiche dell'Authority.

Ha 4 direttori nominati dall'Authority ed impiega circa 700 persone di cui più della metà nella gestione operativa della metropolitana.

Tramite proprie risorse provvede direttamente a:

- ✓ regolazione dei servizi ferroviari (circa 44 milioni di passeggeri annui, 534 km di rete e 180 stazioni);
- ✓ regolazione servizi bus non effettuati dal mercato (159 servizi per più di 4 milioni di passeggeri annui; rappresentano in ambito urbano il 10% e in ambito rurale il 90% dei servizi totali);
- ✓ regolazione bus a chiamata (26 servizi, più di 23 mila utenti registrati);
- ✓ esercizio Metropolitana Glasgow (linea circolare di 10,4 km, 14,4 milioni di viaggi annui); aperta nel 1896 è, dopo Londra e Budapest, la metropolitana più vecchia del mondo;
- ✓ gestione stazioni bus (circa 600.000 partenze annue dalla Buchanan Station);
- ✓ Centro informazioni (un milione mezzo di richieste annue).

Inoltre:

- ✓ opera i servizi bus per 4 Autorità al di fuori della regione;
- ✓ opera i servizi scolastici per 4 Autorità (nel confronto delle quali hanno un grande potere contrattuale, effettuando perciò servizi redditizi);

- ✓ gestisce le infrastrutture per il TP su gomma (relative alle stazioni bus, paline, fermate);
- ✓ gestisce, unica Agenzia in Scozia, lo schema di tariffe sociali "*Strathclyde Concessionary Travel Scheme*".

A livello di pianificazione e controllo del TPL:

- ✓ fornisce supporto agli altri enti locali per la realizzazione dei piani di mobilità di loro competenza;
- ✓ controlla la rete bus commerciale (circa 5 cambi di orario/linee al giorno);
- ✓ effettua ispezioni e controlli sulle reti finanziate (ferro e servizi bus sussidiati)
- ✓ effettua il marketing delle tariffe e dei servizi;
- ✓ produce orari per il pubblico.

La struttura organizzativa è divisa sostanzialmente in 3 parti:

- ✓ *Amministrazione*, a cui fa capo la gestione del contratto di *franchise* per la ferrovia;
- ✓ *Esercizio* a cui fanno capo, la gestione della metropolitana e dei ferry, i servizi bus erogati e il controllo degli standard contrattuali per i servizi sussidiati;
- ✓ *Pianificazione strategica e marketing*.

La struttura dei costi è dominata dal supporto al contratto ferroviario (ben 81,7% nel 2001/2002); in tale sistema SPTE è obbligata a spendere tutto il finanziamento che viene erogato dal Governo scozzese. Per contro, SPTE specifica i livelli di servizio del sistema ed ha un controllo piuttosto forte sullo stesso.

## SPT revenue budget 2001/ 2002

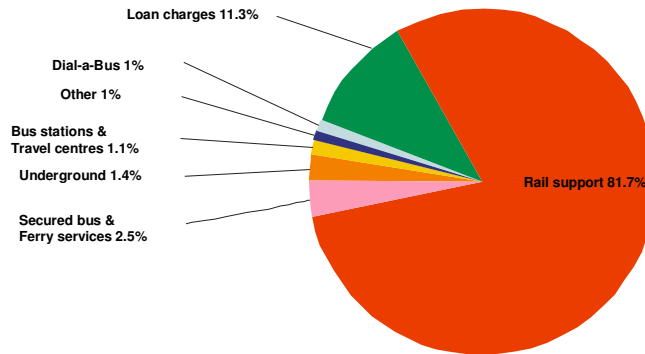


FIGURA 9 – ALLOCAZIONE BUDGET ANNUO SPT

A parte un 11,3% per interessi passivi, il rimanente è equamente suddiviso per finanziare gli altri servizi garantiti e la gestione aziendale.

### SPT e il sistema TPL su gomma

Le verifiche per il rilascio della licenza e anche il successivo controllo delle imprese di trasporto è effettuato dai "Traffic commissioner" appartenenti al governo centrale. In realtà le risorse a disposizione non sono moltissime per cui il controllo del servizio delle compagnie che operano a livello commerciale è estremamente difficile anche perché, una volta ottenuta la licenza ad operare, le compagnie possono fare e successivamente cambiare il servizio come e quando vogliono, purché ne diano comunicazione 6 settimane prima (in termini di orari e linee ma non di tariffe) sia ai "Traffic commissioner" che a SPT.

SPT deve verificare se i cambiamenti del servizio sono tali da non soddisfare una consistente parte di utenza e quindi da giustificare la realizzazione di una gara per un servizio sussidiato (paragrafo 4.3.3).



Le 150 compagnie private esistenti hanno in genere diverse aspettative per ciò che concerne il profitto; ciò rende più economiche le gare che SPTE effettua per i servizi sussidiati che il mercato non assicura.

La gestione del TPL su gomma risulta particolarmente difficile poiché, come in moltissime altre realtà, è forte il contrasto tra lo sviluppo del TP e la non eccessiva penalizzazione dell'auto privata: ad esempio, le tariffe dei parcheggi non sono elevatissime per non scoraggiarne l'utilizzo per motivi legati allo shopping e al tempo libero; altro problema allo sviluppo del TPL è legato al rilascio di concessioni per parcheggi privati nel centro di Glasgow.

#### SPTE e il sistema TPL su ferro

Il 95% dei servizi della regione è garantito dal contratto di *franchise* con la ScotRail sul quale, nonostante l'ente regolatore sia la Strategic Rail Authority, SPTE ha avuto un buon potere contrattuale nella definizione di tariffe, orari e di alcune clausole che si applicano solo all'area di Glasgow. Il rimanente 5% è garantito da 3 imprese di servizi a lunga distanza regolati da contratti più lunghi (10-15 anni) sui quali SPTE ha avuto un minore potere di negoziazione. SPTE effettua controlli regolari sulla qualità del servizio ferroviario.

#### SPTE e l'intermodalità

Attualmente il "Park & Ride" è maggiormente orientato allo scambio auto-treno anche se è già previsto un finanziamento di 1.5 milioni di sterline (2,4 milioni di Euro circa) per sviluppare parcheggi di interscambio auto-bus<sup>11</sup>.

Tali iniziative sono legate anche alla realizzazione dei "quality corridors" che ottengono però una forte resistenza da parte dei commercianti e di chi abita sui corridoi di penetrazione, per via dei

---

<sup>11</sup> Ad esempio, si ipotizza un parcheggio di interscambio sull'autostrada a 15 miglia dal centro ove sia possibile prendere un bus espresso per il centro che esiste già ed in genere costa meno della ferrovia

parcheggi che vengono eliminati. Inoltre su alcuni corridoi esistenti si è evidenziato un cambio di itinerario delle auto private a danno di zone maggiormente residenziali.

### SPT e la gestione delle infrastrutture

Particolarmente interessante risulta la gestione delle grandi stazioni bus a supporto della rete di TPL su gomma, in particolare la *Buchanan bus station*. Acquistata nel '93 da privati, SPT la ha completamente riprogettata e ricostruita, rendendola moderna e confortevole, aprendola ufficialmente nel febbraio '95. L'acquisto e la ristrutturazione sono costati 9 milioni di sterline (14 milioni di Euro circa).

E' una delle stazioni bus più grandi in UK (57 slot) e accoglie sia servizi locali che servizi a lunga distanza. E' strutturata per garantire un buon livello di servizi e comfort (biglietteria, centro informazioni, negozi commerciali, sale dedicate ai viaggiatori a lunga distanza e agli autisti). Registra circa 600 mila partenze all'anno per circa 10 milioni di passeggeri.

### SPT e le tariffe sussidiate

*(Strathclyde Concessionary Travel Scheme)*

Le tariffe sociali funzionano attraverso l'emissione di una carta rilasciata al titolare della stessa ed è disponibile ad anziani (età pensionabile) e disabili. SPT gestisce l'emissione e il controllo delle carte. Le tariffe, che consentono mediamente un risparmio del 60%, sono concordate con le 12 amministrazioni che partecipano al sistema.

Secondo dati del 1999 circa 375 mila persone possedevano la carta (circa il 16% della popolazione), effettuando 61 milioni di viaggi per un risparmio medio di 82 sterline (130 Euro) l'anno per singolo utente. Gli operatori che vi partecipano sono 109, registrando

l'utilizzo delle carte e richiedendo il rimborso a SPTE che eroga la somma richiesta meno un 30%. Il costo per SPTE è stato di 19 milioni di sterline (30 milioni di Euro) pari a 51 sterline per utente (82 Euro).

### SPTE e comunicazione/marketing

L'importanza della comunicazione e del marketing è andata costantemente aumentando negli ultimi anni; un unico servizio marketing è nato all'interno della SPTE solo tre anni fa; in precedenza ogni segmento di SPTE faceva comunicazione per conto proprio utilizzando solamente come unica parte comune il logo SPT. Il marketing è quindi diventato una funzione riconosciuta come strategica nel raggiungimento degli obiettivi definiti nel "Piano Strategico TPL" (specialmente nei confronti dell'ambizioso obiettivo di aumentare del 5% l'utilizzo del TP al 2004).

La nuova strategia di marketing e comunicazione nasce da una indagine di mercato finalizzata a definire la percezione del pubblico nei confronti di SPT; tale indagine diede risultati sconcertanti in termini di conoscenza di SPT e di ciò che SPT fa.

Il nuovo piano di comunicazione è stato perciò incentrato su come far percepire all'utente la missione e il ruolo di SPT cercando al contempo di differenziarsi dagli operatori commerciali. Il tutto è stato tradotto nel comunicare agli utenti il ruolo di "service provider" di SPT focalizzando la campagna di comunicazione intorno ai benefici che SPT può dare in funzione del suo ruolo (si promuove il motivo dello spostamento associandovi i possibili benefici). Per tale piano di comunicazione SPT spende circa mezzo milione di sterline all'anno (800 mila Euro).

E' stata inoltre effettuata una interessante campagna di comunicazione istituzionale tramite l'invio a 100 esponenti politici di una brochure che spiega il ruolo e la missione di SPT.

### **4.3. IL MERCATO E LE GARE**

#### *4.3.1. L'affidamento dei servizi nel settore ferroviario*

I servizi ferroviari vantano una storia di mercato relativamente breve e recente, essendo affidati con procedura di gara solo a partire dal 1997. Questo primo affidamento ha una durata di 7 anni ed è regolato attraverso un contratto di servizio ("Franchise agreement", d'ora innanzi per brevità "FA"), il primo nel suo genere, particolarmente articolato e approfondito (vedi allegato). La procedura è governata dall'autorità scozzese centrale, la "Scot Rail Authority", per quanto sulla base di specifiche concordate con le due autorità ("East, West") di livello regionale.

La procedura di gara è unica per l'intera Scozia, pur articolandosi su due distinti lotti corrispondenti alle altrettanti reti ferroviarie regionali. Le modalità di contrattazione e aggiudicazione applicate per l'affidamento dei due lotti differiscono in modo sostanziale, così come l'approccio contrattuale che ne consegue.

Il modello di gara e il criterio di aggiudicazione sono, infatti, flessibile e del tipo qualità-prezzo nel caso del lotto "Est", semi-rigido e sostanzialmente orientato al prezzo nel caso del lotto "Ovest". L'offerta, nel caso della procedura "Ovest", può peraltro contenere proposte di varianti, sul servizio e non sulle tariffe, ma tali proposte non sono generalmente rilevanti ai fini della aggiudicazione, salvo che risultino particolarmente attrattive per l'Authority e siano sostanzialmente a parità di ribasso.

L'impresa ferroviaria, per quanto riguardo il modello contrattuale, nel caso di aggiudicazione si vede così affidate entrambe le reti ma a condizioni fortemente differenziate e tendenzialmente contrapposte: un contratto "net cost" e relativamente "deregolamentato" nel caso della rete "Est" e, viceversa, uno "gross cost" fortemente e dettagliatamente prescrittivo per quella "Ovest". Il contratto ("FA") in

questo caso appare particolarmente ponderoso e significativamente orientato alla garanzia di una articolata serie di standard, tra i quali quelli di natura qualitativa che valgono a connotarne il nome medesimo: "quality contract".

Il concetto del "contratto qualità" è stato introdotto a partire da un orientamento espresso dal governo scozzese centrale in risposta al graduale deterioramento del livello delle prestazioni al pubblico fatto segnare dagli operatori del trasporto nell'erogazione dei servizi. La prima applicazione del principio si deve al settore dei servizi ferroviari, dove in virtù dell'affidamento con gara è stato possibile imporlo agli operatori. PTE sta attualmente valutando la possibilità di estendere tale approccio al settore dei servizi automobilistici, in cui l'elevato livello di prescrittività del modello contrattuale dovrà tuttavia essere opportunamente coordinato con l'altrettanto elevato livello di deregolamentazione del settore.

#### *4.3.2. Il Contratto di servizio ferroviario*

Il contratto di servizio ferroviario, che disciplina i servizi sia di media e lunga distanza (tra Impresa ferroviaria e "Director of Passenger Rail Franchising") sia di carattere regionale e locale (tra Impresa e "SPT"), inserisce l'operatore dei servizi in un contesto contrattuale più ampio, che tra gli altri include i seguenti rapporti negoziali:

- ✓ con l'operatore della rete ("Railtrack"), per la regolamentazione e la definizione delle condizioni di accesso alle infrastrutture ferroviarie;
- ✓ con le società proprietarie del parco rotabile ("ROSCOs"), per la definizione dell'accordo di leasing;
- ✓ con le "Authorities" (PTE, per quanto attiene ai servizi regionali e locali), per la definizione delle modalità di erogazione del corrispettivo, degli aspetti tariffari e della bigliettazione.

Il contratto, come è stato evidenziato, presenta due distinte configurazioni secondo l'area territoriale, est o ovest, cui è riferito. La

divaricazione negli approcci contrattuali si deve alla particolarità delle scelte e della strategia messe a punto da SPT in relazione all'assetto dei servizi nella regione scozzese centro-occidentale ("West Central Scot Region"), cui è rivolto lo studio. SPT ha, infatti, negoziato alcune significative personalizzazioni del contratto in dipendenza del proprio intendimento di guidare con forza il processo di riassetto del settore, così da sviluppare, in un tempo relativamente breve, un servizio pubblico di trasporto multi-modale integrato e di elevata affidabilità, in grado di esprimere un livello quantitativo e qualitativo equiparabile a quello del settore privato al punto da rendere indifferente per l'utente la scelta tra l'una e l'altra modalità.

Il contratto disciplina una molteplicità di aspetti, riconducibili a cinque temi principali:

- ✓ requisiti dei servizi ai passeggeri;
- ✓ schemi tariffari e bigliettazione;
- ✓ qualità (erogata e percepita);
- ✓ corrispettivo (e sistema incentivante);
- ✓ gestione del contratto.

Le principali personalizzazioni nei diversi ambiti contrattuali possono essere riassunte nei termini seguenti:

- ✓ la titolarità dei ricavi tariffari è attribuita a SPT, che ha competenza esclusiva sull'intera materia della politica tariffaria ("PTE Set Fares") e sulla definizione dei diversi aspetti ad essa connessi, ivi inclusa la disciplina dell'integrazione ("multi modal zonal schemes") e delle agevolazioni tariffarie ("concessionary fares"). La responsabilità sulla vendita dei titoli di viaggio e sulla riscossione delle tariffe è affidata all'impresa aggiudicataria, che è soggetta agli obblighi tariffari definiti da PTE sul territorio di competenza anche in relazione ai servizi erogati in tale area ancorché a valere dagli impegni con l'Authority centrale ("PTE Controlled Fares");
- ✓ a questa specifica responsabilità è collegato un sistema di penali e incentivi, inteso a garantire la salvaguardia dei ricavi in termini

di contenimento dell'evasione ("revenues protection"): l'impegno dell'impresa affidataria si ritiene soddisfatto laddove il risultato conseguito si collochi all'interno di una determinata banda di valori (prossimi ed intorno ad un valore centrale presunto del 5%), mentre per prestazioni al di sotto e al di sopra della banda si incorre nell'applicazione di una penale o, rispettivamente, di un premio, con conseguente conguaglio del corrispettivo dovuto da PTE;

- ✓ il corrispettivo contrattuale è calcolato sulla base di un'attenta analisi dei costi e degli impegni aziendali (si noti la struttura del "FA" a questo riguardo, con particolare riguardo alla "Part II") e, nel caso specifico in esame, si riduce progressivamente, secondo valori predeterminati in sede di gara, nell'arco dei 7 anni di validità del contratto. Il corrispettivo, parimenti, in virtù dell'indicizzazione dello stesso, si modifica nel periodo in termini incrementali, in dipendenza della dinamica inflativa;
- ✓ la gestione del parco da parte dell'impresa deve tendere alla minimizzazione dell'affollamento (misurato mediante il corrispondente indice), anche attraverso l'effettuazione di periodiche (non meno di una ogni 15 mesi e non più di due all'anno) indagini sui passeggeri trasportati, secondo specifiche concordate con PTE;
- ✓ l'impresa ha tenuta ad introdurre tutte le variazioni sull'organizzazione del servizio richieste da SPT, sotto la condizione per l'azienda di indifferenza sul piano del risultato economico dell'operazione ("no net loss and no net gain") e con una possibile crescita delle percorrenze annue a parità di corrispettivo se entro il limite del 30% e negoziando una indennità per valori superiori (che l'impresa è comunque impegnata a recepire nel programma di esercizio);
- ✓ l'impresa può esprimere proposte di revisione dei servizi, sia in sede di offerta (fase di gara) sia in sede di validità del contratto (fase di esercizio); nel caso la proposta generi un miglioramento del risultato economico, i benefici sono ripartiti tra operatore e SPT nella misura definita da quest'ultimo;
- ✓ i requisiti e gli standard qualitativi previsti per i treni e i servizi appaiono più restrittivi di quelli generalmente imposti

dall'Authority centrale; a supporto del loro rispetto ed eventuale miglioramento da parte dell'operatore è previsto un sistema di penali e incentivi supplementare e dedicato;

- ✓ la collaborazione dell'operatore alla gestione del contratto e alle attività di monitoraggio è più diffusa e frequente, dovendo lo stesso partecipare a cicli di incontri di molteplice natura e livello, con una frequenza in un caso addirittura mensile.

Il sistema incentivante (penali e incentivi) sulla qualità erogata, e più in generale a supporto del miglioramento delle prestazioni d'esercizio, è in parte governato in via esclusiva dall'Authority centrale e riguarda tre diversi ambiti:

- ✓ prestazioni dei treni;
- ✓ qualità delle stazioni e dei treni;
- ✓ "salvaguardia" dei ricavi tariffari

Il primo sistema, "train performance", prevede standard diversi nelle diverse area coperte dal servizio, anche in conseguenza del diverso approccio prescelto in relazione al "rischio commerciale", e l'applicazione dei premi o delle penali, di esclusiva competenza dell'Authority centrale, è basato sul confronto tra dati di consuntivo e prestazioni medie storiche ("benchmarks").

Gli aspetti principali sui cui è concentrato il monitoraggio sono riconducibili a tre categorie:

- ✓ regolarità e puntualità delle corse ("PIP: Punctuality Incentive Performance"), cui sono correlati premi e penali;
- ✓ composizione del convoglio difforme ("SFIP: Short Formations IP"), regime incentivante a sole penali;
- ✓ variazioni negli orari non segnalate ("TCIP: Timetable Change IP), regime incentivante a sole penali.

Il secondo sistema, "station and train quality", riguarda una molteplicità di aspetti del servizio (tra i quali: sistemi di comunicazione e informazione, carta dei servizi, sale di attesa,



informazioni e segnalamento, pulizia e manutenzione, illuminazione) +ed è diversamente articolato nei due casi, "est" e "ovest", sempre in conseguenza della diversa attribuzione del rischio commerciale:

- ✓ è basato su un meccanismo auto-innescante nel caso est, gestito in regime "net cost", essendo interesse dell'operatore stesso perseguire il costante miglioramento degli standard contrattuali e, per questa via, un continuo incremento dell'efficacia in termini di utenza trasportata. Il contratto prevede, in ogni caso, l'effettuazione a intervalli regolari (due volte all'anno) di indagini di "customer satisfaction" e l'introduzione, in tempi appropriati, di azioni correttive nel caso l'indice manifesti un peggioramento;
- ✓ è basato su una rigorosa osservanza dei dettagliati standard contrattuali nel caso ovest, gestito in regime "gross cost", con requisiti più restrittivi di quelli generalmente previsti ed un sistema di garanzia dedicato ("SQUIRE: Service Quality Incentive Regime"). L'operatore, in questo caso, deve provvedere a ripristinare il livello delle prestazioni in un tempo prestabilito, pena l'applicazione di penali ulteriori.

#### *4.3.3. La regolazione dei servizi nel settore autofiltranviario*

La scelta strategica compiuta in relazione all'organizzazione e regolazione dei servizi di TPL nell'area di Glasgow introduce ad un apparente paradosso: orientare "deregolando". Le grandi finalità della "Vision 2000", individuate da SPTA nella stesura del proprio documento di pianificazione strategica del settore dei trasporti ("Join us on a journey" e "SPT 2000"), sintetizzabili nello sviluppo di un sistema trasporto sostenibile sul piano economico e ambientale e in grado di garantire una elevata integrazione e accessibilità dei servizi e del territorio, sono state per così dire affidate al "Mercato" e alle capacità di motore dello sviluppo e meccanismo di auto-regolamentazione che lo contraddistinguono.

La fornitura di servizi di trasporto pubblico collettivo non ferroviari, con la "sola" eccezione della metropolitana che SPTE assicura in

proprio, non si basa su meccanismi concessori e su obblighi di servizio ma, all'opposto, è la conseguenza di scelte imprenditoriali, profit-minded, che il settore industriale assume in piena autonomia e indipendenza. Il modello adottato può essere riassunto in un semplice slogan: il mercato garantisce i servizi competendo sulle linee mentre l'Authority interviene a colmare eventuale carenze ("competition on the road and filling in the gap").

Tale scelta strategica è stata giustificata dalla necessità non tanto di razionalizzare la spesa, preoccupazione del sistema Italia, quanto di ridurla drasticamente. Il risultato atteso, quello principale, è stato effettivamente conseguito: nei quindici anni di deregolamentazione del settore (1986-2000), la spesa pubblica per i servizi di trasporto si è ridotta al 10% del proprio valore, passando da 40 a 4 milioni circa di lire sterline, con un "risparmio" valutabile in più di 6 milioni di Euro.

I servizi non liberamente offerti dal Mercato sono garantiti con risorse pubbliche. La "deregulation" ha così reso indispensabile per SPT il potenziamento del proprio apparato di monitoraggio, orientato, in quest'ambito, più all'indagine della domanda insoddisfatta che alle verifiche sul servizio e sulla conformità dello stesso agli impegni contrattuali o a quelli dichiarati nelle (eventuali) carte della mobilità.

SPT, infatti, attraverso propri team di ispezioni, procede con regolarità a monitorare la domanda soddisfatta e il livello di soddisfazione della stessa, al fine di accertare le eventuali esigenze di "inclusione sociale" del territorio. I "disservizi" possono presentarsi sotto diverse forme: aree o fasce orarie in cui il servizio offerto non è di livello sufficiente o in cui il servizio, inizialmente congruo, si è progressivamente ridotto sino a livelli considerati non adeguati. Gli operatori, in effetti, in virtù della deregolamentazione, in relazione ai servizi attivati di propria iniziativa hanno la possibilità di intervenire sui margini di redditività secondo due modalità:

- ✓ dal lato dell'efficacia, modificando la gamma dei titoli di viaggio e delle tariffe offerte e/o potenziando i servizi (intensificando la frequenza) sulle linee forti;
- ✓ dal lato dell'efficienza, riducendo i servizi (attenuando la frequenza) sulle linee deboli, fino a rinunciare all'effettuazione degli stessi.

Le modifiche sui servizi sono soggette ad un obbligo di semplice informazione previa per quanto riguarda il programma di esercizio e non anche le tariffe. Le variazioni al programma di esercizio devono infatti essere segnalate dagli operatori a SPT con un preavviso di quindici giorni, per consentire l'adeguamento a cura di quest'ultimo degli orari esposti al pubblico, mentre le variazioni delle tariffe possono al contrario essere aggiornate su base giornaliera e senza preavvisi di sorta.

I servizi sussidiati, quelli previsti da SPT per sopperire alle carenze rilevate nell'offerta del libero mercato, sono assentiti sulla base di procedure di gara, relativamente uniformi rispetto agli standard registrati, ancorché su base concettuale, nel contesto nazionale italiano:

- ✓ procedura di tipo ristretto per linea o area oraria-geografica (bacino di domanda);
- ✓ modello di gara semirigido, essendo rigorosamente definite le specifiche quantitative di offerta del servizio e flessibili quelle riguardanti gli standard qualitativi e gli aspetti tariffari (il bando si limita ad indicare le tariffe massime ammesse);
- ✓ modello di contratto del tipo "net cost", con rischio-attività commerciale e di marketing incentrata anche in questo caso sull'operatore;
- ✓ criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con meccanismi di valutazione del tipo prezzo-qualità;
- ✓ sistema di monitoraggio particolarmente spinto, esteso alla verifica di campo degli standard minimi sul piano quantitativo e

qualitativo e all'accertamento della domanda soddisfatta e del livello di soddisfazione.

#### 4.4. RISULTATI E NUOVE PROSPETTIVE DI SVILUPPO

##### 4.4.1. *Analisi dei punti di forza e di debolezza*

ASPETTO		FORZA	DEBOLEZZA
<b>Agenzia</b>	In SPTE, commistione tra attività di Agenzia e di produzione		-
	Creazione di SPTA rimedia solo in parte alla confusione dei ruoli	++	-
	Modello di gestione di SPTE di natura partecipativa e imprenditoriale	+	
	Natura elettiva rappresentativa di SPTA agevola le finalità settoriali di integrazione modale e "inclusione sociale"	+	
	Monitoraggio della domanda, del servizio offerto e della qualità	+	
	SPTE limita propria attività al TPL coordinandosi con Westrans su viabilità e traffico	+	

ASPETTO		FORZA	DEBOLEZZA
Gare	Deregolamentazione autoservizi, con elevati risparmi ma deterioramento qualità, tariffe ed orari/rete servita	+	--
	Gare per servizi ferroviari a 7 anni, giudicati insufficienti date politiche di coinvolgimento operatore su investimenti		-
	Modello di gara rigida su intera rete, con elevato livello di definizione obblighi di servizio e in particolare degli standard qualitativi	+	
	CdS ferroviari gross-cost (titolarità ricavi SPTE) con correttivo di incentivazione alla "revenues protection" giudicato insufficiente	++	-
	Corrispettivo CdS ferroviario e autoservizi indicizzati su prezzi al consumo	+	
	L'integrazione modale perseguita sul piano infrastrutturale non è assicurata su quello operativo mentre quella tariffaria è prevista in un contesto limitato e scarsamente applicata nella prassi		-
Operatori	Operatori ferroviari: no coinvolgimento su marketing e programmazione servizio		-
	SPTE monitora prestazioni servizio di metropolitana anche attraverso progetti benchmarking	+	
	Autoservizi commerciali non incentivati o regolamentati neppure in rapporto all'integrazione		-
Qualità	Monitoraggio servizi ferroviari basato su "quality contract" e indagini di campo	+	
	Qualità autoservizi monitorata per i soli servizi sussidiati		-
	Non esiste sistema informativo integrato in presenza di orari particolarmente "volatili"		-
	"Quality contract" nella gomma in fase di introduzione ma su base di adesione volontaria		-
	I sistemi qualità non prevedono procedure di rimborso/indennizzo a tutela utente		-
	Il sistema non attribuisce particolare enfasi al tema ambientale (con l'eccezione del rinnovo parco rotabile)		-
Rapporti con l'utente (Marketing)	Marketing del servizio pubblico in rapporto politici e utenti svolto da SPTE anche per servizi deregolamentati	++	-
	SPTE e SPTE interagiscono con Comitato utenti ferroviari di fiducia governativa su aspetti programmatori, qualitativi e tariffari	+	
Contesto sociale	Settore ferroviario: negoziazione sindacale di altro profilo con accordi su elevata mobilità e riqualificazione personale, in assenza scioperi	+	
	Gli operatori in genere appaiono relativamente avulsi dalla concertazione sulle politiche settoriali ("fuori dal sistema")		-

#### *4.4.2. Nuove prospettive e tendenze in atto*

SPT, in relazione ai principali cambiamenti attesi in relazione all'evoluzione del settore, ha individuato nel tema della regolazione il focus della propria azione:

- ✓ regolazione della qualità del servizio, attraverso l'implementazione del Contratto qualità nel settore ferroviario e l'estensione dello stesso al settore automobilistico;
- ✓ introduzione di forme di regolamentazione del settore automobilistico, al fine di assicurare un equilibrio tra promozione del mercato e del servizio che non confini l'organismo istituzionale ad un ruolo di "tappa buchi" e che sposti parte del carico "sociale" del settore sui servizi di natura commerciale;
- ✓ revisione dei contratti e delle procedure di affidamento dei servizi ferroviari, allo scopo di completare il processo di regionalizzazione delle competenze sul servizio e di attribuire all'operatore un ruolo di maggiore imprenditorialità.

## 5. IL CASO DI VALENCIENNES

### 5.1. CONTESTO ISTITUZIONALE

#### 5.1.1. Introduzione

Valenciennes è il dodicesimo agglomerato urbano francese per popolazione (si estende su un'area geografica di 605 km<sup>12</sup>) e fa parte del Département<sup>13</sup> del Nord, uno dei due dipartimenti della regione Nord Pas-de-Calais.

La Regione non ha il potere organizzativo del trasporto a Valenciennes mentre ha l'autorità sui treni regionali.

Il Département regola i servizi automobilistici extraurbani, attraverso lo strumento di programmazione « schéma départemental des transports ».

La caratteristica principale di Valenciennes è la multipolarità, fondata su quattro comuni: Condé, Denain, Saint Amand e Valenciennes. Questi poli funzionano in autarchia anche se sono legati tra loro.

L'organizzazione dei servizi di competenza di Valenciennes si estende dall'urbano, al periurbano sino all'interurbano.

Valenciennes corrisponde a un bacino di 82 comuni, di cui 72<sup>14</sup> (il numero è in aumento storico continuo) sono coperti dal sistema di TP oggetto dello studio.

Sui 350.000 abitanti del bacino, la città di Valenciennes ne fa 40.000.

---

<sup>12</sup> "...Come per Lilla e Tolosa, dobbiamo cercare i clienti lontano ; 4 volte di più che per Parigi Intra Muros"

<sup>13</sup> L'equivalente del livello provincia per l'Italia

<sup>14</sup> 75 al 01.01.2001 (di cui 36 rurali)

Prima, l'agglomerato urbano era poco organizzato istituzionalmente, "balcanizzato", con 58 enti pubblici locali di cooperazione intercomunale.

Il dispositivo legale in vigore ha permesso agli agglomerati urbani e ai comuni di trasferire la competenza trasporto a un sindacato misto, nel caso in questione SITURV, organismo già esistente.

Ad oggi, le così dette «comunità d'agglomerazione» che aderiscono all'autorità SITURV sono ormai due, quella di "Valenciennes Métropole" (200.000 abitanti) e quella "Porte de Hainaut" (comuni di St Amand e di Denain, 2 entità urbane che hanno), cui si aggiungono sei comuni a nord. Le due agglomerazioni e i sei comuni hanno progressivamente ridotto in propri rappresentanti in SITURV, passando dagli iniziali 130 (Valenciennes ne ha 4/36 invece di 2/130) a 36 rappresentanti (20+15+1).

Nello stesso momento, nel 2001, è avvenuta una modifica istituzionale con la separazione tra autorità pubblica (e la sua technostruttura) e l'operatore:

- ✓ Autorità = SITURV (funzione di indirizzo e scelta)
- ✓ Operatore = SEMURVAL (gestione dei servizi)

Il SITURV è proprietario del parco mezzi, dei fabbricati e dell'attrezzatura. L'elaborazione dei bandi di gara è fatta dallo stesso SITURV, che cura la redazione della documentazione e designa la commissione, composta di eletti, che esprime raccomandazioni in ordine all'aggiudicazione dell'appalto.

La sosta è gestita da un'altra società ad economia mista, "Valenciennes Stationnement", con necessità di clearing tra i diversi attori.

La SEMURVAL costituisce il braccio operativo del SITURV (con particolare riguardo agli aspetti di progettazione), l'autorità non avendo più come detto una propria technostruttura, con una forte



integrazione e coordinamento fra i due partner, ancorché tra i due vi sia una netta separazione: prima il Presidente del sindacato di trasporto era anche Presidente dell'azienda responsabile dell'erogazione del servizio. L'attuale assetto gerarchico delle due strutture tende a riequilibrarle sul piano politico, salvaguardandone l'efficacia in termini di brevità dei processi decisionali, attribuendo ad una stessa persona la funzione di Presidente dell'azienda e di Vice-Presidente del sindacato.

Sul piano geopolitico, la Regione Nord Pas-de-Calais è socialista, come lo è il Département Nord (2.500.000 abitanti) sul cui territorio è situata l'entità di Valenciennes. Tale articolazione istituzionale e politica è vista come la « Yalta » dell'agglomerazione:

- ✓ Jean Louis Borloo, sindaco di Valenciennes (UDF = destra)
- ✓ Alain Bocquet, sindaco di St Amand (deputato comunista).

Jules Chevalier, Presidente della SEMURVAL e Vice Presidente del SITURV, è parlamentare comunista. Il Presidente Decourrière del SITURV è anche deputato europeo.

Gli eletti amministratori della SEMURVAL sono designati dal Comité del SITURV.

Una delle particolarità è il fatto che la SEMURVAL coniuga la delega della gestione del servizio pubblico (fino al 2009 per il tram) e il mandato per la committenza delle opere infrastrutturali di supporto allo stesso ("maestranza d'opera").

La rete è poca gerarchizzata, con linee molto articolate sul territorio e aventi una funzione più di « vene » che di « arterie ». La riorganizzazione del TP allo studio, cui la realizzazione della nuova linea tram è strettamente funzionale, persegue i seguenti obiettivi:

- ✓ gerarchizzare la rete, raccordando linee portanti con linee di adduzione e attribuendo al tram futuro la funzione di scheletro o di asse portante;

- ✓ migliorare il collegamento dei quattro poli, facendone un punto di forza e non più di debolezza del sistema locale.

I servizi ferroviari del territorio sono assicurati da SNCF. Il processo di negoziazione degli stessi sta evolvendo, passando da un semplice accordo commerciale ad una vera e propria "convenzione a quattro" (ipotesi allo studio), tra Regione, SITURV e i due operatori (SNCF e SEMURVAL).

Per quanto attiene ai servizi ferroviari, la linea TER<sup>15</sup> "Saint Amand – Valenciennes" offre 12 corse al giorno ad una tariffa unica, servizi autobus (e tram, quando realizzato) in coincidenza e numerosi parcheggi di interscambio (« park & ride »)

### *5.1.2. Il quadro normativo dei trasporti pubblici urbani*

#### Prima delle decentralizzazione

La Francia ha per molto tempo vissuto in un sistema di protezione del trasporto ferroviario di fronte allo sviluppo del trasporto automobilistico, l'esercizio di quest'ultimo essendo subordinato a autorizzazioni prefettizie. La legislazione del 1949 aveva creato dei "diritti patrimoniali" sulle linee di trasporto, detenuti da piccole aziende familiari come veri e propri "assets" del commercio.

La Legge "Transport Public d'Intérêt Local" (T.P.I.L.) del 1979, suscitata dal "Groupement des Autorités Responsables de Transport" (GART)<sup>16</sup> impone il sistema del contratto secondo il principio « chi paga decide ».

Dal 1982 appare un'evoluzione dell'organizzazione dei trasporti pubblici ("controllo economico e sociale dello Stato") e il principio della contrattualizzazione.

---

<sup>15</sup> Trasporto Espresso Regionale

<sup>16</sup> Enti locali

## I principi della LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI, 1982))

Questa legge organizza il decentramento della competenza sui trasporti dello Stato.

Le autorità organizzatrici del trasporto, gli enti locali, assumono la titolarità della competenza sulle scelte in materia di politica di trasporto:

- ✓ creazione e definizione dei servizi di trasporto;
- ✓ scelta del modo di organizzazione e gestione: l'ente locale può in effetti scegliere la gestione diretta (es.: RATP) o l'affidamento ad un autotrasportatore secondo un principio di concorrenza;
- ✓ politica tariffaria (anche se spesso, come nel caso di Valenciennes, è suggerita dal gestore).

La LOTI sollecita tre grandi concetti:

- ✓ la ripartizione delle competenze :
  - Stato (pianificazione, azioni economiche, regolamentazione e controllo): servizi ferroviari nazionali e internazionali;
  - Regione: servizio ferroviario e linee regolari di autobus che attraversano più di due dipartimenti (regionalizzazione dei TER a partire dal 1.1.2002);
  - Dipartimento: linee regolari interurbane di autobus (e trasporto scolastico, di cui è possibile l'ulteriore trasferimento delle competenze);
  - Comuni o raggruppamento di comuni e "sindacati intercomunali": trasporto pubblico locale (autobus, tram, metropolitana) all'interno del "Périmètre de Transports Urbains" (PTU), che corrisponde a un bacino constatato dal Prefetto secondo un principio di coerenza territoriale;
- ✓ la definizione del servizio pubblico: organizzare e promuovere il trasporto di persone e di beni:
  - diritto al trasporto;

- principio di parità degli utenti di fronte al servizio pubblico (nessuna tariffa diversa nella stessa situazione);
  - principio di continuità del servizio pubblico (definito nel contratto tra l'autorità e il gestore, in mancanza di una definizione legale del servizio minimo);
  - principio di adattabilità del servizio pubblico: la collettività può sempre chiedere al gestore di adattare il servizio secondo l'evoluzione dei bisogni della popolazione;
- ✓ il principio di convenzionamento dei servizi di trasporto:
- Contratto di servizio obbligatorio tra autorità e gestore;
  - abbandono dei contratti-tipo (1982);
  - clausole obbligatorie: durata, consistenza e finanziamento dei servizi, condizioni di esercizio e controllo delle risorse investite dagli Enti pubblici;
  - giusta remunerazione dell'autotrasportatore, secondo le condizioni di esercizio e gli oneri (obblighi di servizio) reali del servizio: diritto a sollecitare la revisione del contratto (adattamento).

Gli obiettivi dello Stato francese sono di ottimizzare l'uso delle reti e dell'attrezzatura esistente, di favorire la complementarità tra i modi di trasporto e di prevedere, se è necessario, la realizzazione di infrastrutture nuove.

Lo Stato si interessa a definire il livello atteso dell'offerta di servizi in un orizzonte temporale di 20 anni. Le sue priorità sono per i trasporti interurbani, il trasporto di merce su ferrovia e il cabotaggio marittimo, per i viaggi (sub)urbani e i trasporti collettivi.

Il Contratto di "Plan Etat/Région" (2000-2007) contiene un asse "trasporto", articolato in 4 programmi di lavoro (ferro, fluviale, strada e portuale), un asse "trasporto combinato", velostrade, oltre a dei programmi specifici per l'accompagnamento della funzione trasporto.

La programmazione dei trasporti collettivi è di competenza degli Enti Locali mentre lo sviluppo dell'utilizzo dei trasporti collettivi costituisce

una priorità della politica del governo, testimoniata dall'introduzione e dall'importanza attribuita agli strumenti di pianificazione, il "Plans de Déplacements Urbains" (PDU)<sup>17</sup>.

Lo Stato a questo fine si fa carico di un serie di azioni economiche:

- ✓ tariffazione dell'uso delle infrastrutture (concessioni, canone ferro, ...);
- ✓ politiche fiscali (carburanti);
- ✓ animazione economica, osservazione, diffusione di metodologie e tecnologie;
- ✓ assistenza allo sfruttamento e all'investimento (sostegno finanziario; assistenza ai trasporti pubblici e alla messa in opera dei PDU). Lo Stato sostiene in particolare i trasporti in sede propria, l'intermodalità, i miglioramenti delle vie ferrate (peri)urbane.
- ✓ sottoscrizione di una convenzione di sovvenzione, che ha valore cogente, tra lo Stato, l'autorità organizzatrice del trasporto e gli altri eventuali committenti.

Lo Stato svolge diverse funzioni di regolamentazione e controllo:

- ✓ delimitazione delle professioni (accesso, registro, ...);
- ✓ regolazione dell'offerta (licenze, autorizzazioni, ...);
- ✓ inquadramento delle tariffe (in assenza PDU);
- ✓ regole sulla sicurezza (codice della strada, livello di formazione dei guidatori, ...)
- ✓ definizione delle regole sociali (tempo di guida, tempo di lavoro, ...)
- ✓ controllo del rispetto delle regolamentazioni sociali;
- ✓ controllo di sicurezza sui sistemi guidati urbani di persone (tram, metro).

---

<sup>17</sup> Vedere infra.

### I diversi tipi di contratto (3) e la ripartizione del rischio:

- ✓ i contratti dove la collettività pubblica assume il rischio industriale (sulle spese di esercizio) e il rischio commerciale (sui ricavi tariffari) : la gestione interessata. L'autorità paga semplicemente un prezzo forfettario per remunerare l'operatore, talvolta prevedendo forme di incentivazione, ancorché limitata, dell'operatore;
- ✓ i contratti dove il gestore assume il rischio industriale (l'operatore dichiara la sua valutazione degli oneri di esercizio fino alla fine del contratto) e una parte del rischio commerciale: i contratti "a garanzia di incassi", a prezzo forfettario. L'operatore percepisce i ricavi e la collettività gli versa la differenza rispetto ai costi dichiarati. Ci possono essere delle forme di incentivazione, in particolare in materia di Qualità.
- ✓ i contratti dove l'operatore assume il rischio industriale e il rischio commerciale: il contratto a rischio e pericolo (senza nessuna compensazione), i contratti a compenso forfettario. Contratti di concessione dove l'operatore si paga con i soli ricavi tariffari. Questo sistema non si applica di fatto all'urbano per le caratteristiche di socialità e di qualità del servizio.

### L'apertura dei trasporti alla concorrenza

- ✓ legge "Sapin" (1993) di prevenzione della corruzione e della trasparenza della vita economica;
- ✓ nessuna definizione della delega di servizio pubblico;
- ✓ organizzazione delle forme di pubblicazione delle deleghe di servizio pubblico.
- ✓ procedura semplificate di consultazione (del mercato) e di negoziazione (il sistema è negoziato dalle collettività sulla base del parere reso dalla commissione dei mercati, che è più semplice del dispositivo generale previsto dalla legge sui mercati pubblici).

La procedura di appalto, considerate le diverse tappe che devono essere superate, ha di norma una durata minima di 6 mesi e precede di almeno un anno la messa in servizio del contratto:

- ✓ delibera dell'ente locale;
- ✓ lancio dell'avviso;
- ✓ pubblicazione dell'avviso;
- ✓ selezione delle candidature (un mese);
- ✓ riunione della commissione delle gare di appalto;
- ✓ invio del capitolato d'appalto (45 - 60 giorni);
- ✓ insediamento commissione di gara d'appalto;
- ✓ negoziazione.

Il contratto, per motivi d'interesse generale, può essere prolungato di un anno.

Il progetto di regolamento europeo sui servizi pubblici di trasporto, in fase di discussione, innestandosi nel quadro normativo francese interagirà e potrà indurre eventuali revisioni dello stesso in relazione ai seguenti aspetti:

- ✓ principio di concorrenza regolata in Europa;
- ✓ gestione diretta dei servizi pubblici o di gare d'appalto;
- ✓ eccezione alla messa in concorrenza;
- ✓ inquadramento dei contratti.

Le evoluzioni recenti in materia di intercomunalità, di organizzazione dei trasporti e di rispetto del ambiente

- ✓ il rafforzamento delle strutture intercomunali "Legge Chevènement" (1999): apparizione di nuove strutture intercomunali (comunità di agglomerato urbano); rafforzamento degli Organismi Locali Pubblici di Cooperazione Intercomunale a fiscalità propria (Comunità urbane multicompetenze con più di 500.000 abitanti);
- ✓ i "sindacati" misti di trasporto "Legge Solidarité et Renouvellement Urbain" (SRU, 2000 – potenziamento delle

competenze delle collettività): urbanistica, pianificazione del territorio e del trasporto (PDU); nuove competenze: sicurezza dei trasporti e ripartizione modale della rete stradale, organizzazione del parcheggio sulla rete stradale e nei parchi pubblici (in particolare per favorire i residenziali), organizzazione delle consegne di merce in città (orari, ...), incoraggiamento dei piani di mobilità delle aziende e degli enti pubblici, tariffazione integrata e bigliettazione intermodale;

- ✓ l'informazione degli utenti, l'intermodalità, il coordinamento tariffario e il finanziamento dei progetti di trasporto;
- ✓ i "plans de déplacement urbain" (PDU), obbligatori per gli agglomerati urbani di più di 100.000 abitanti ("Loi sur l'air", 1996).

L'impegno degli enti locali e degli organismi responsabili del trasporto urbano è una realtà.

### *5.1.3. Il PDU (Plan de Déplacement Urbain)*

La legge di orientamento dei trasporti del 1982 introduce l'idea dei piani degli spostamenti urbani (PDU), cui solo qualche città ha aderito, in un primo tempo. L'aumento della circolazione delle automobili e dell'inquinamento spinge il governo ad adottare una legge ad hoc, la "loi sur l'air", la quale obbliga, tra le altre cose, ogni agglomerato urbano con una popolazione superiore ai 100.000 abitanti a predisporre a partire dal 1995 un proprio PDU.

La legge prevede anche un osservatorio, responsabile della misurazione degli indicatori ambientali, che ha la possibilità di procedere ogni 5 anni ad una revisione degli obiettivi individuati.

La legge contempla l'adozione di misure relativamente impegnative, subordinando a dati adempimenti l'erogazione delle sovvenzioni dello Stato alle collettività (es.: la promozione delle piste ciclabili attraverso il SITURV nel caso di Valenciennes).



Il PDU deve annoverare tra i propri contenuti la rete TER come la rete tram, i poli d'interscambio e le linee autobus<sup>18</sup>; deve tenere conto del traffico merci<sup>19</sup>, il "covoiturage", le diverse tipologie di spostamento, in bicicletta, la marcia a piedi, i roller, così come le esigenze di spostamento relative alle aziende, superando l'idea di trasporto tradizionale e riconoscendo le modalità alternative. Esso integra una riflessione particolare sui trasporti scolastici (che sono triplicati in 3 anni).

Il PDU individua in parallelo le zone urbane in cui sono applicate con alcune eccezioni le regole urbanistiche di sviluppo dell'edilizia e delle infrastrutture (ad. es., altezza degli edifici, infrastrutture di parcheggio, ecc.)<sup>20</sup>.

L'implementazione del PDU è affidata a documentazione relativamente precisa e circostanziata (ad. es.: standard per la messa in opera delle fermate autobus, ...), che rileva e adatta le norme nazionali ed eventuali piani di mobilità predisposti dalle aziende per i loro impiegati.

Un comitato di monitoraggio è stato creato per la messa in opera del piano, con un potere di certificazione di determinate realizzazioni e di rifiutare proprie sovvenzioni<sup>21</sup>.

A Valenciennes il PDU (che è un programma quinquennale) è stato approvato il 21 febbraio 2001 e la sua revisione è prevista per il dicembre 2003. L'inchiesta che ne era alla base ha riguardato 2.500 nuclei familiari (7.000 persone circa).

---

<sup>18</sup> Le quali nel caso di Valenciennes si rivelano ad alto livello di servizio e buona velocità (22 km/h)

<sup>19</sup> 40% del traffico automobile

<sup>20</sup> Uno schema direttore per le piste ciclabili è in corso di approvazione nell'area di Valenciennes.

<sup>21</sup> Le sovvenzioni possono riguardare solamente studi, investimenti, comunicazione (pubblicità)

## Obiettivi del PDU per il 2010

- ✓ la soddisfazione dei bisogni di mobilità e di facilità di accesso;
- ✓ la protezione dell'ambiente e della salute, il miglioramento del quadro di vita;
- ✓ il riequilibrio della ripartizione degli spostamenti tra i diversi modi (vedi figura 10)
- ✓ la necessaria coerenza tra i principi adottati per lo sviluppo futuro dell'agglomerato urbano e l'organizzazione del sistema di trasporto.

### ✓ (Piano generale degli obiettivi del SITURV nell'ambito del PDU)

- ✓ **Diminuzione del traffico e dei spostamenti effettuati in automobile**  
*(in veicolo Km, spostamenti e parte modale)*
- ✓ **Aumento del 30 % dell'uso dei trasporti pubblici**  
*(in spostamenti)*
- ✓ **Aumento del 10 % dell'uso della bicicletta** *(in spostamenti)*
- ✓ **Aumento del 10 % dell'uso della marcia a piedi** *(in spostamenti)*
- ✓ **Diminuzione della parte del trasporto di merci sulla strada**  
*(in parte modale)*
- ✓ **Aumento del traffico di merci per via d'acqua e via ferrata** *(in parte modale)*
- ✓ **Diminuzione significativa degli uccisi e feriti gravi sulle strade** *(in numeri)*
- ✓ **Diminuzione del inquinamento atmosferico legato ai spostamenti**
- ✓ **Diminuzione del rumore** *(in % di abitanti coinvolti)*
- ✓ **Aumento dello spazio pubblico destinato ai modi alternativi all'automobile** *(in superficie).*

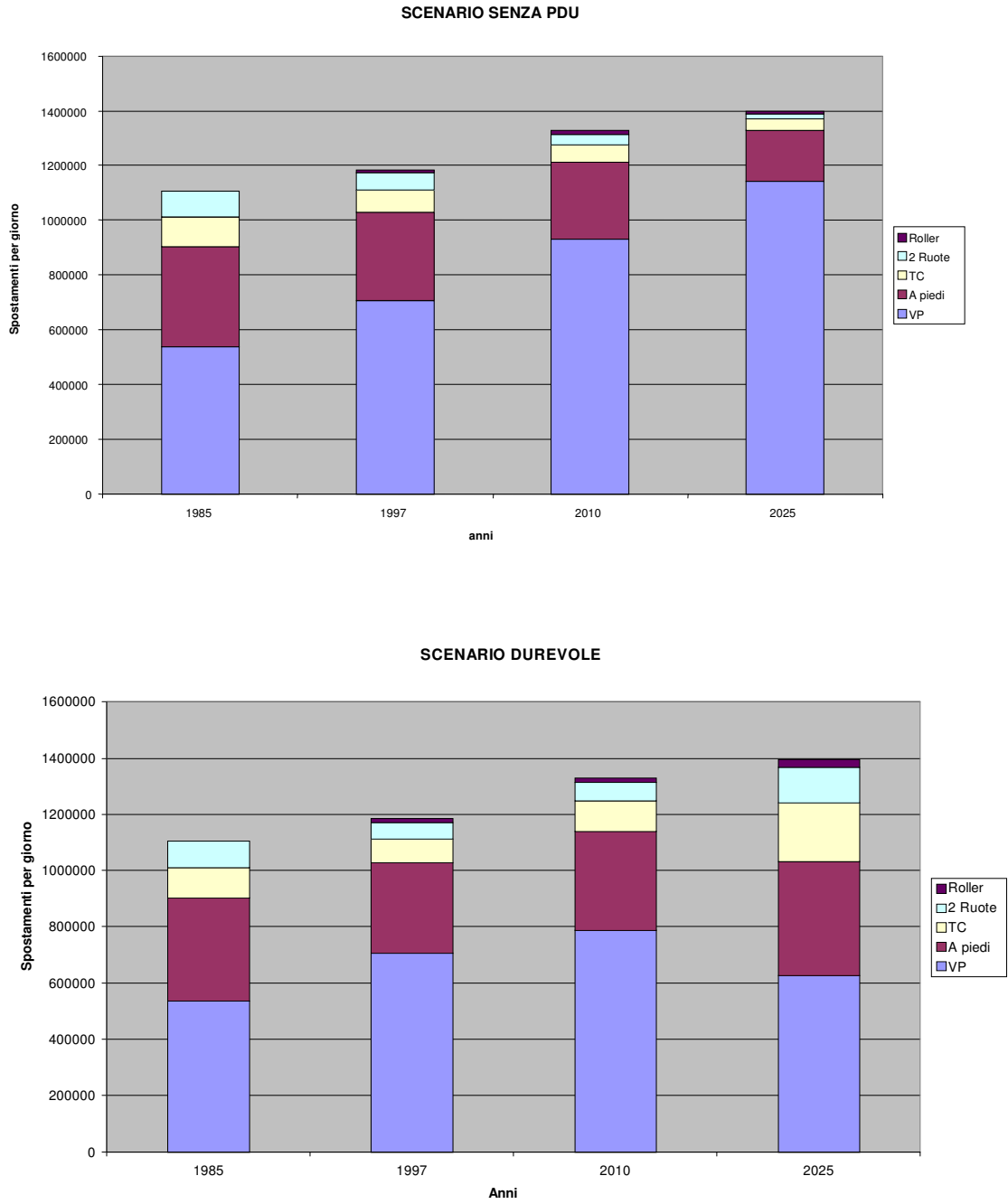


FIGURA 10 - RIEQUILIBRIO DELLA RIPARTIZIONE DEGLI SPOSTAMENTI TRA I DIVERSI MODI

Il Piano, in coerenza con gli obiettivi individuati, ambisce a conseguire l'inversione delle tendenze in atto già a partire dal 2010, in modo da avvicinarsi all'orizzonte 2025 con un livello di ripartizione modale tra automobile e altri modi confrontabile a quello che prevaleva nel 1985.

(Obiettivi al 2010 del PDU di Valenciennes)

**In termine di uso nel 2010, gli obiettivi dei diversi modi, in parti di spostamenti, sono :**

- ✓ Automobile individuale : inversione della tendenza con una leggera diminuzione del uso,
- ✓ bicicletta + 10 %,
- ✓ marcia a piedi + 10 %,
- ✓ trasporti collettivi + 30 %.

Questi obiettivi possono apparire modesti, sono infatti molto ambiziosi : si tratta di arrivare ad invertire una tendenza pesante.

Sarà bene di moderare certi usi irragionevoli dell'automobile personale : i piccoli tragitti, i spostamenti pendolari, i spostamenti per accompagnamento. Questa moderazione non sarà possibile che con una migliore attrattività degli altri modi dovuta in particolare a Transvilles e il suo tramway.

## 5.2. IL SISTEMA "AGENZIE"

### 5.2.1. *Gli attori locali*

#### Il SITURV

Il SITURV ha come compito lo studio, l'organizzazione dei trasporti pubblici e il controllo dell'opera del PDU su un perimetro definito (PTU = Perimetro dei Trasporti Urbani) che comprende 75 comuni al 1/1/2002.

Il comitato del SITURV comprende 36 membri designati :

- ✓ 20 dalla Comunità dell'agglomerato urbano di « VALENCIENNES AGGLO ».
- ✓ 15 dalla Comunità dell'agglomerato urbano di « LA PORTE DU HAINAUT ».
- ✓ 1 dal Comune di HORNAING (situata fuori dell' "arrondissement").

IL SITURV ha affidato alla SEMURVAL una duplice missione:

- ✓ una delega (affidamento a seguito gara) di servizio pubblico per assicurare il funzionamento della rete di trasporti urbani;
- ✓ un mandato di "controllo d'opera" (committenza) per portare a buon fine le procedure, gli studi e la realizzazione del progetto di tram "TRANSVILLES".

Il SITURV ha scelto che il suo operatore agisca secondo una logica imprenditoriale, di non apparire in prima fila riguardo ai conflitti sociali che sorgessero in relazione al trasporto, di costituire quindi uno schermo tra il potere politico diretto e i dipendenti/clienti.

Il consiglio di amministrazione della SEMURVAL è composto da 12 membri:

- ✓ 8 membri eletti del Comitato del SITURV (azionista all'80% della SEMURVAL);

- ✓ 4 membri non eletti ma designati direttamente (Chambre de Commerce et d'Industrie de Valenciennes, Caisse d'Epargne du Hainaut, SACILH, TRANSDEV<sup>22</sup>).

### La SEMURVAL

La Semurval "compie" 20 anni nel 1999 ed ha acquisito la nuova "delega" nel 1.1.2000;

- ✓ esercisca la seconda rete francese di trasporti pubblici a nord di Parigi, nell'agglomerato urbano di Valenciennes;
- ✓ assicura la realizzazione di studi e di investimenti pesanti, nel nome e per il conto dell'autorità organizzatrice:
  - TRANSCARTE, carta contenente un microprocessore ed una memoria elettronica senza contatto per gli autobus, i treni regionali e il parcheggio;
  - TRANSVILLES (in fase di progettazione), una rete di tram moderna di 21 chilometri;
- ✓ si colloca come un'impresa cittadina, favorendo una buona accessibilità alla città, la mobilità e l'autonomia di tutti i suoi gruppi sociali, attraverso:
  - partecipazione attiva agli studi e inchieste relativi agli spostamenti;
  - pilotaggio tecnico del piano di spostamento urbano (PDU) per il conto dell'Autorità Politica

---

<sup>22</sup> In una SEM (Società ad Economia Mista) sono richiesti almeno 7 partner, il che spiega la presenza di più piccoli partner. Il Capitale è di € 400.000 al 1.1.02. Transdev, che detiene il 12% delle quote, beneficia di una convenzione di partenariato per lo stesso periodo dell'affidamento; 3 quadri sono messi a disposizione così come 3 altri provenendo della Transamo per la costruzione del tram. Si deve notare l'apertura del capitale di questa società alla banca italiana San Paolo.

(tavola di sintesi competenze SITURV/SEMURVAL)

<b>IL SITURV (Autorità organizzatrice)</b>	<b>LA SEMURVAL (Operatore)</b>
Definisce la politica generale dei trasporti collettivi all'interno del perimetro dei trasporti urbani (PTU).	Assume la messa in opera della politica globale e dell'offerta di trasporti collettivi definiti dall'Autorità Organizzatrice.
Decide gli obiettivi, orientamenti di sviluppo, modifica dell'offerta, priorità di organizzazione su proposte dello operatore.	Incassa le entrate.
Realizza gli investimenti necessari al buon procedimento dei trasporti collettivi.	Assicura l'insieme delle relazioni commerciali.
Fissa le tariffe <sup>23</sup> .	Gestisce il personale e le relazioni sociali.
Definisce il servizio e le prestazioni connesse a carico dell'operatore.	Realizza il servizio di trasporto collettivo in diretta o sotto la forma di noleggio
Definisce e controlla gli standard e le procedure qualità che l'operatore deve assicurare.	Assicura la manutenzione e il mantenimento degli edifici, attrezzatura e veicoli messi a disposizione.
Controlla la buona esecuzione del contratto da parte dell'operatore.	Mette in opera una pratica qualità sotto controllo dell'Autorità Organizzatrice.
Sancisce il mancato funzionamento e ricompenza le performance dello operatore nell'esecuzione del servizio.	Informa l'Autorità Organizzatrice sulla realizzazione del servizio in termini quantitativi e qualitativi e secondo un formato e un calendario prestabilito.
Interviene presso le autorità competenti in materia di circolazione e di parcheggio per facilitare l'organizzazione e la performance dei trasporti collettivi.	Dispone di una capacità di proposta in materie di investimenti, organizzazione e di politica di spostamenti.

### 5.2.2. *Le Risorse*

La SEMURVAL assicura la vendita i biglietti:

- ✓ ai clienti
- ✓ al Département del Nord, che ne fa beneficiare gli scolastici a prezzi ridotti

In termini di entrate, beneficia della "garanzia sugli incassi" previsti da SITURV per compensare la differenza tra le spese di esercizio e il volume dei ricavi tariffari.

<sup>23</sup> si vende del tempo di trasporto, qualunque sia il modo

La SEMURVAL è responsabile delle spese ma è adesso implicata sui ricavi tariffari (cfr bonus/malus) ed è responsabilizzata sulla qualità, potendo perdere sino al 5% del suo corrispettivo sia sul primo che sul secondo aspetto/obiettivo.

### Il Versamento Trasporti (VT: 81% delle risorse)

Le autorità organizzatrici dei trasporti collettivi dispongono di una fonte/risorsa dedicata: il versamento trasporto (VT), imposta specifica instaurata dalla legge del 1971, pagato dagli imprenditori sul monte salari (aziende con più di 9 dipendenti), il cui impiego è legato all'ambito locale di riferimento. Dal 1998, la soglia della popolazione al di là della quale il VT è applicabile è di 20.000 abitanti.

Il VT è applicato all'ambito di riferimento dell'Autorità Organizzatrice (PTU) al termine di una delibera che indica i soggetti passivi, il territorio di applicazione della tassa, l'aliquota percentuale applicabile rispetto ai limiti previsti dalla norma (intervalli massimi definiti secondo l'entità della popolazione) e la data di applicazione. La delibera può prevedere eventuali esenzioni a carattere sociale o agevolazioni, ad esempio per gli imprenditori che assicurano l'alloggio o il trasporto dei loro impiegati il coefficiente è limitato all'1%.

Nel caso degli agglomerati urbani di più di 100.000 abitanti, il tasso massimo è dell'1%, valore che può essere elevato all'1,75% se:

- ✓ l'autorità decide di realizzare un'infrastruttura di trasporto collettivo;
- ✓ lo Stato è favorevole a erogare sovvenzioni in relazione al progetto corrispondente.

Il tasso massimo è del 0,55% per le comunità tra 20.000 e 100.000 abitanti.



In tutti i casi, una maggiorazione dello 0,05% è ammesso per le comunità urbane, di città, di comuni, d'agglomerati urbani e per i sindacati misti che associano una comunità di agglomerato urbano. In questi casi, il tasso massimo può essere portato rispettivamente all'1,05%, all'1,80% e allo 0,60%.

A titolo di esempio, il tasso di Valenciennes è passato dall'1% all'1,3% nel 1995, per finanziare la realizzazione di un sito proprio per autobus della lunghezza di 2,3 km. L'aliquota è stata portata all'1,75% nel 1998, per finanziare la realizzazione del progetto tram. Al tasso dell'1,75%, il VT rende un prodotto annuo per abitante di circa 76,22 €. Si tratta di un incasso fiscale molto variabile, in funzione dell'attività e del livello salariale dell'area di riferimento, la differenza potendo arrivare al 100% secondo gli agglomerati urbani considerati. Esso costituisce, sotto questo profilo, anche un indicatore del livello di benessere delle singole comunità.

#### I beneficiari del VT

Risorsa principale del finanziamento dei trasporti collettivi, il VT è assegnato ai trasporti pubblici urbani, senza vincoli di priorità tra spese di investimento e di esercizio.

L'incasso del VT è assicurata dagli organismi incaricati della riscossione dei contributi sociali e degli assegni familiari. Il gettito è direttamente riservato alle autorità organizzatrice, una volta dedotte una parte delle spese di gestione e riscossione del tributo (circa il 1%).

#### Il finanziamento dalle collettività locali (7%)

Per garantire il servizio dei trasporti collettivi negli agglomerati urbani, le autorità organizzatrice, che sono delle collettività locali, sono state chiamate a partecipare sempre di più al finanziamento diretto dei costi del sistema.

Le collettività locali possono disporre di fonti diverse per il finanziamento dei costi di gestione e del fabbisogno per investimenti: cessioni, gettito delle multe, recupero dell'IVA.

La partecipazione finanziaria delle collettività locali (comuni, raggruppamenti intercomunali, dipartimenti, regioni) dipende dalla priorità che decidono di accordare al trasporto collettivo e dalla loro "ricchezza" fiscale.

#### Le autorità organizzatrici senza fiscalità propria

Se l'autorità organizzatrice è una collettività che non riscuote imposte locali (SIVU, SICOM, Sindacato Misto), le collettività locali o i membri pubblici dell'autorità organizzatrice possono versare un contributo finanziario al bilancio del trasporto. Il contributo può essere sostituito dalla "cessione" della titolarità sulla riscossione diretta delle imposte locali al sindacato (contributo fiscalizzato): in questo caso è percepita direttamente sugli imposti locali delle collettività o sotto la forma di un supplemento alle tasse locali.

Il contributo di bilancio, ammontare iscritto al bilancio di ogni membro e trasferito al bilancio dell'autorità organizzatrice, è esigibile ogni anno per tutta la durata del sindacato e ha la funzione di assicurare l'equilibrio del bilancio dei trasporti. Esso è dunque determinato per metà del valore in funzione della popolazione e per l'altra metà in funzione della "ricchezza" fiscale di ognuna delle entità membro (del SITURV nel caso di Valenciennes, con un contributo di bilancio di 5,82 € per abitante).

#### Partecipazione finanziaria delle altre collettività territoriali (5%)

I départements e la Regione possono partecipare al finanziamento dei trasporti collettivi urbani, se tale è la volontà politica. Inoltre, intervengono nel finanziamento della loro propria rete.

#### Il Département

Il "Conseil Général del Nord", che ha adottato una politica volontaristica in materia di trasporto, porta un aiuto finanziario agli agglomerati urbani sotto forma di una convenzione. Questa convenzione comporta un aiuto al funzionamento di 4,41 € per abitante e un aiuto all'investimento di un ammontare paragonabile.

Il Département prende anche in carica il costo relativi ai trasporti scolastici, sostituendosi alle autorità organizzatrici locali, e assicura, infine, il finanziamento della sua propria rete interurbana.

### Le Regioni

La Regione "Nord Pas de Calais" ha deciso di intervenire puntualmente e di dare sovvenzioni ai "dossiers" relativi all'intermodalità e all'interoperabilità.

Ha portato il suo sostegno all'operazione di bigliettazione "Transcarte", finanziando una gran parte della ricerca e dando sovvenzioni allo sviluppo presso l'agglomerato urbano.

La Regione sostiene anche la realizzazione dei poli d'interscambio con la rete ferroviaria regionale.

### Partecipazione finanziaria dello Stato

Lo Stato ha definito le modalità del suo intervento finanziario (limitato quasi esclusivamente all'investimento) presso le autorità locali di trasporto in una circolare del 2000:

- ✓ realizzazione di trasporto collettivo in sito proprio;
- ✓ studio e messa in opera dei piani di spostamento urbani (PDU), miglioramento dei trasporti collettivi urbani e intermodalità.

### I finanziamenti europei

I finanziamenti europei sono in genere complementari agli altri tipi di finanziamento.

Allo scopo di beneficiarne, le autorità organizzatrici di trasporto devono fare in modo che i loro progetti contribuiscono ad obiettivi ulteriori rispetto al trasporto viaggiatori in senso stretto, sempre di più i progetti essendo valutati in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Le richieste devono essere presentate come dossiers di ristrutturazione e riqualificazione urbana, generazione di posti di lavoro e, in generale, progetti in grado di dare un contributo allo sviluppo economico.

Valenciennes ha potuto beneficiarne a titolo dell'Obiettivo 1 per gli aspetti d'interoperabilità e di intermodalità, così come Feder (cfr. bigliettazione).

Possiamo citare ancora le entrate finanziarie (legate al futuro tram) e i quelle eccezionali.

### Il bilancio del SITURV

Le risorse del bilancio 2001, escluse quelle di investimento, ammontano a un po' più di 30 milioni di Euro, ossia circa 89 € per abitante.

L'81% del bilancio è assicurato dall'VT (76,22 €/ab.), le collettività (5,82 €) e il Département (4,41 €/ab) assicurando il 12%.

Il bilancio di investimento si aggira attorno ai 17 milioni di Euro di cui l'82% autofinanziati, il saldo dei finanziamenti essendo assicurato in parti eguali (9%) dalle dotazioni di ammortamento e (9%) dalla sovvenzione del Département.

Il bilancio totale del SITURV ammonta a 47 milioni di Euro, pari a 138 € per abitante e per anno.

Le spese sono così articolate:

- ✓ l'autofinanziamento (46,2%) degli investimenti costituisce il capitolo principale del bilancio del SITURV;

- ✓ Il secondo posto è occupato dal contributo della collettività al funzionamento della gestione dei servizi: la garanzia degli incassi (43,4%). Il SITURV copre l'ammontare (garanzia) annuale di incassi pari alla differenza tra l'ammontare delle spese necessarie all'esercizio dei servizi e quello dei ricavi tariffari. L'ammontare annuale ammonta a poco più di 13 milioni di Euro cioè 38,4 € per abitante;
- ✓ stesso principio vale per il servizio di trasporto dei disabili (1,1%), rappresentando un costo per la collettività di un po' meno di 1 € per abitante all'anno.
- ✓ SITURV dispone di una struttura organizzativa ridotta, i cui costi sono relativamente bassi rappresentando solo lo 0,8% del bilancio (cfr. funzionamento);
- ✓ SITURV prende in carico il costo di una tariffazione sociale in favore delle persone con uno scarso reddito;
- ✓ (ammortamenti<sup>24</sup> del bene).

In investimenti, il SITURV acquista tutti i beni necessari all'esercizio (fornitura di autobus, di paline di sosta, ...) e le mette a disposizione dello operatore. Il valore del patrimonio (equivalente al capitale) del SITURV è stimato in circa 76 milioni di Euro.

L'Autorità fissa le tariffe assumendone il rischio commerciale, nonostante fornisca la "garanzia degli incassi" all'operatore. Una seppur contenuta limitazione del rischio è stata introdotta applicando il dispositivo del "bonus/malus" (responsabilizzazione dell'operatore sulla corrispondenza tra livello dei ricavi tariffari consuntivo e obiettivo).

SITURV può ricorrere al prestito, come è stato fatto per la fase di prefinanziamento del progetto tram "Transvilles".

Il contratto di servizio, per quanto si riferisce al livello dei servizi richiesti, può essere modificato ogni anno, essendo la collettività che ne assicura la copertura, pur non potendo introdurre modifiche in

---

<sup>24</sup> Il principio di ammortamenti è applicabile solo da 4 anni a Valenciennes

grado di perturbare il mercato di riferimento o di sconvolgere l'economia del contratto.

### Competenze nel settore trasporto delegate dalla Regione NORD PAS-DE-CALAIS

La Regione, a seguito delle deleghe in favore dei Dipartimenti, è competente essenzialmente per:

- ✓ le linee (servizi) automobilistiche "interdépartementales", ossia che collegano i vari dipartimenti (agglomerati) della Regione;
- ✓ le linee (servizi) ferroviarie.

Ogni Dipartimento ha contrattato la propria delega con la Regione, originando in tal modo un panel di situazioni relativamente variegata da Dipartimento a Dipartimento.

La delega relativa al Dipartimento Nord, ad esempio, attribuita nel 2000 (e attuata a fine agosto), ai fini della predisposizione del bando di gara ha previsto la spartizione del territorio di competenza del Dipartimento in 7 bacini. Gli operatori di ogni singolo bacino, secondo il desiderio del Dipartimento, si sono di norma presentati alle gare a valle del proprio raggruppamento. La definizione dei termini di attuazione delle deleghe, di competenza del Consiglio Generale del Dipartimento, è concertata con le singole Autorità Locali ricercando un approccio quanto più possibile uniforme sul territorio.

La definizione delle tariffe delle diverse tipologie di servizi e le relative modalità di integrazione si basano sulla connotazione dello spostamento: nel caso di spostamenti all'interno del PTU si applica la tariffa urbana integrata mentre gli spostamenti tra diversi PTU sono regolati in base alla tariffa dipartimentale (vedi figura 11).

1. Titolo urbano e tariffa integrata
2. Tariffa del « département », con compensazione annua forfetaria (nel caso di Valenciennes), definita sulla base di un contributo unitario (ridotto a 9 FF invece di 15 FF al km, essendo versata non a consumo ma a preventivo in funzione di un certo numero di posti da riservarsi all'interno dei veicolo).

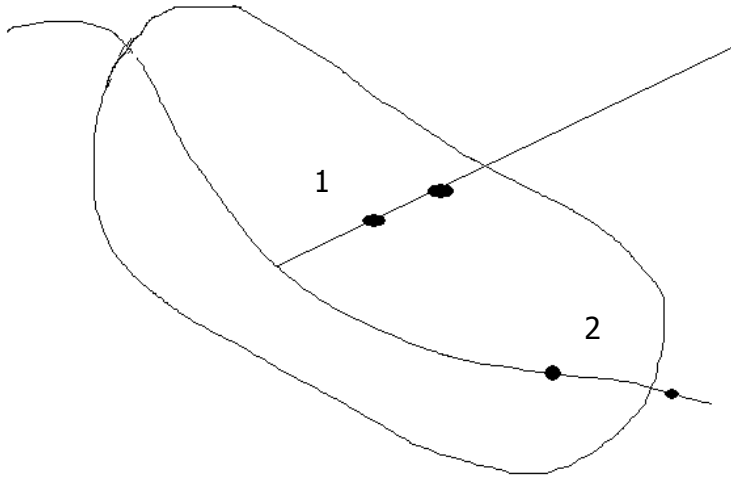


FIGURA 11 –DEFINIZIONE TARIFFE SERVIZI URBANI E INTERDIPARTIMENTALI

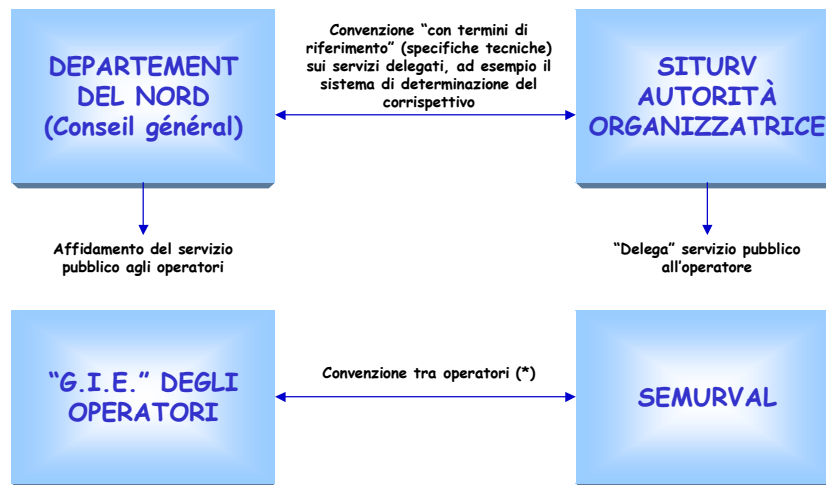


FIGURA 12 - UNIVERSO GIURIDICO CONVENZIONALE SPECIFICO

- (\*) Definisce:
- ✓ attrezzature (macchinette obliterate Transcartes);
  - ✓ vendita di titoli di viaggio a bordo;
  - ✓ criteri qualità e penali.

Non si può modificare singolarmente senza che ogni partner sia interessato.

L'aumento del numero di comuni aderenti al PTU è gestita attraverso la modifica delle linee "départementales" che sono interessate e risolvendo eventuali problemi di raccordo e integrazione tra l'urbano e l'extraurbano.

La problematica si presenta in veste analogo tra il servizio ferroviario e quello urbano (Valenciennes = 11 stazioni in territorio urbano).

Il principio applicato per il treno è analogo a quello visto per i servizi interdipartimentali. Un certo numero di titoli di viaggio consente di potere usufruire del treno per uno spostamento su una tratta intra-dipartimento ed eventualmente di un autobus urbano per i completamento del viaggio.

I ricavi tariffari, prima incassati direttamente da SNCF sono ora incassati da SEMURVAL, che assicura una invarianza dei ricavi rispetto alla clientela storica e un contributo (a costo marginale) rispetto a quella di nuova acquisizione. In sostanza un sistema a doppio dispositivo:

- ✓ compensazione di eventuali perdite sui ricavi storici derivanti dall'integrazione;
- ✓ contributi incentivante sugli eventuali nuovi utenti (e sulle potenziali perdite rispetto ad un accrescimento del livello di efficacia storica).

SEMURVAL, in altri termini, compra dei posti km su base di una tariffa marginale pari a 0,3 FF/viaggiatore-km, assumendo un distanza media percorsa sul vettore ferroviario pari a 15 km (tariffa totale = 4,5FF). Il percorso medio è stato accertato a mezzo di indagini frequenti ed è tuttora sotto costante monitoraggio.

La convenzione è unica ed è negoziata tra i diversi attori: Regione, SNCF, SITURV e SEMURVAL.



La forte articolazione e gerarchizzazione della rete del TP locale fa sì che il servizio ferroviario sia utilizzato in misura marginale, essendone anche la tariffa di norma più elevata di quella dell'autobus. I servizi autobus sono anche fortemente calibrati in risposta ai bisogni e alla domanda del trasporto scolastico.

### **5.3. IL MERCATO E LE GARE**

#### *5.3.1. La delega di servizio pubblico*

L'attuale gestore del servizio ha evidentemente più chances dei potenziali competitori di aggiudicarsi una eventuale gara per l'affidamento dei servizi stessi. La differenza nella posizione di forza è legata ad una forte asimmetria positiva a vantaggio del primo, essendo solo lui a disporre degli specifici dati di esercizio della rete.

La gara può costituire comunque una grande opportunità per l'operatore della rete e per la razionalizzazione della stessa, nella misura in cui il gestore è disposto in tale contesto a rimettersi in discussione sul piano delle scelte gestionali e organizzative adottate.

L'azienda aggiudicataria deve impegnarsi ad assumere il personale dell'azienda uscente.

L'autorità organizzatrice, quanto a lei, possiede tutti le leve del caso per "giocare" su un operatore che non le dà soddisfazione.

Il raggruppamento SEMURVAL-TRANSDEV, per quanto attiene alla rete di Valenciennes, si è aggiudicato la gara espletata nel 2000, vincendo contro KEOLIS (Cfr. SNCF) e CONNEX Vivendi.

Criteri di valutazione delle offerte adottati da SITURV:

- ✓ CONTENUTO TECNICO DELLE OFFERTE, valutato attraverso la capacità dei candidati a rispondere agli obiettivi e al capitolato d'appalto;
- ✓ OBIETTIVI PROPOSTI IN MATERIA DI COSTI DI ESERCIZIO, e capacità dei partecipanti a controllarli e garantirli;
- ✓ RELAZIONI CON IL SITURV, e in particolare la capacità a garantire in tutti i domini la trasparenza di queste relazioni;
- ✓ MODALITÀ PROPOSTE DI RIMUNERAZIONE DEL "DELEGATARIO", tra le quali la definizione delle clausole di incentivazione ai risultati commerciali e al livello di qualità del servizio svolto alla clientela;
- ✓ CAPACITÀ DEI CANDIDATI A INNOVARE, tanto a livello dell'organizzazione della rete che nei suoi rapporti con la clientela;
- ✓ CAPACITÀ DEI CANDIDATI DI ASSICURARE LA CONTINUITÀ DEL SERVIZIO PUBBLICO.

Per quanto attiene alle MODALITÀ PROPOSTE DI RIMUNERAZIONE DEL DELEGATARIO, in particolare, il modello di Valenciennes propone un sistema del tipo a "bonus/malus" (valori in FF):

- ✓ Bonus : 600.000 massimo
- ✓ Malus : 500.000 massimo<sup>25</sup>

Il primo indicatore è legato al livello consuntivo degli incassi (= 100.000.000 FF): se il risultato è nell'intorno del dato soglia, con uno scostamento inferiore al  $\pm 1\%$ , il bonus è attribuito all'operatore; se lo scostamento è compreso tra l'1% e il 2%, il bonus è attribuito all'operatore al 50%. Le eventuali eccedenze, scostamenti superiori al 2%, sono di competenza dell'autorità (SITURV).

L'obiettivo di incassi viene discusso ogni anno.

---

<sup>25</sup> Il valore è stato individuato tenendo conto dei costi da sostenersi per la misura dello stesso: 500.000 FF corrisponde a 40 FF / ab (cfr. punto di vista qualità)

Il secondo indicatore è legato al rispetto degli standard minimi fissati da SITURV in relazione alla qualità erogata del servizio, di cui al paragrafo che segue.

### 5.3.2. *Il processo Qualità*

Nell'ambito del processo di delega del servizio pubblico intrapreso nel 1999, che ha portato alla contrattualizzazione con la SEMURVAL per altri 10 anni, la qualità traspare tramite due clausole significative "d'interessamento" finanziario:

- ✓ gli impegni di qualità di servizio basati su 10 criteri e sul loro sistema di misura. Si nota tuttavia che questo percorso è solo agli inizi. In effetti, se si ricorda il ciclo della qualità, la SEMURVAL è orientata essenzialmente verso la qualità voluta dall'operatore, all'interno, senza integrare la dimensione del cliente. La SEMURVAL si impegna a mettere in pratica aggiustamenti sugli obiettivi a secondo dei criteri individuati, oltre a dover predisporre un sistema di misurazione dei risultati;
- ✓ l'impegno verso gli spostamenti realizzati (il numero viene calcolato dal conteggio, via obliterazione, Transcartes).

Il cantiere della qualità dei servizi è stato lanciato all'inizio del 2000 ed è ad oggi totalmente interno. Ha comunque consentito una prima indagine d'immagine e di soddisfazione del cliente a margine del contratto. Tutto ciò è stato finalizzato nell'ambito di un piano d'impresa nel campo della qualità, che trova la sua concretezza nella scrittura di un "referenziale cliente" articolato sui grandi criteri qualità. Questo consentirà, in un orizzonte di 18 mesi, di definire gli elementi d'azione da portare avanti per quanto riguarda le funzioni chiave dell'impresa (gestione, manutenzione, amministrazione, marketing).

Su questo tema, il rapporto di contratto con le SITURV non è stato oggetto per ora di modifica/aggiornamento, la SEMURVAL preferendo di dover prima concludere o sviluppare ad uno stadio più avanzato le sperimentazioni in corso.

Possiamo osservare infine che la società ha scelto di riservare una funzione di Responsabile Qualità, e di attribuirla ad un precedente direttore dell'azienda, dotato di solida esperienza nella gestione della rete (Maubeuge).

La politica di comunicazione:

- ✓ comunicazione interna: la SEMURVAL lavora in particolare sul ritorno di immagine dell'indagine qualitativa e si preoccupa essenzialmente di ristrutturare in qualche modo la catena interna. Soffre di una mancanza di visibilità nel futuro della società, in particolare nei confronti del business plan. Questo punto è stato l'oggetto di un inserto all'interno del budget 2002;
- ✓ comunicazione esterna: "si aspetta il tram". Non c'è ad oggi l'espressione dell'identità a termine, ciò vuole dire in pratica un "vago" progetto in termine di logo, di immagini, di marchi (Transcarte, Transvilles, Semurval, Siturv, etc.). Uno dei problemi è di trasmettere dei messaggi che non perturbino l'operatore futuro del tram;
- ✓ Il SITURV non ha una cultura di comunicazione, né di usanze in questo campo, in effetti non è affatto "visibile".  
Una strategia di comunicazione dell'operatore verso i residenti nonché verso gli utenti del tram è in corso di preparazione nell'ambito di uno studio specializzato; esso verterà in particolare sulla rete integrata futura (treno, parcheggi integrati d'interscambio, ecc.).

### 5.3.3. *Il decentramento TER (Trasporto Espresso Regionale)*

Il concetto di TER<sup>26</sup> risulta dalla legge SRU di dicembre 2000 per la messa in vigore del decentramento al 1° gennaio 2002, secondo il decreto all'esame del governo (una situazione provvisoria sarà senza dubbio necessaria).

Il progetto individua sette regioni pilota tra le quali il Nord/Pas-de-Calais, pioniera dal 1997 e che ha previsto importanti investimenti preliminari. Ogni regione dovrà segnare una convenzione con la SNCF.

La complementarità autobus-treno non essendo una competenza degli agglomerati urbani dovrà essere assicurata attraverso la negoziazione di convenzioni specifiche. Il treno, in particolare, a tale fine comporterà la soluzione dei noti problemi e conflittualità relativi alla assegnazione delle tracce orarie.

Poteri della Regione rispetto alla SNCF (quattro "domini"):

- ✓ definizione dell'offerta: prestazione, orari, creazione di linee supplementari (problema delle tracce);
- ✓ tariffe (in certi limiti), in particolare quelle "sociali" (studenti con borsa di studio);
- ✓ qualità dei servizi (regolarità, puntualità, comprese le penalità finanziarie; norme proprie alla SNCF);
- ✓ informazione/comunicazione agli utenti.

Il sistema è basata completamente sulla negoziazione, con diverse ambiguità:

- ✓ poteri Regione e Stato rispetto a SNCF: il quadro è dominato dal Governo, che dal 1937 ha fatto la politica nazionale in materia ferroviaria. D'altra parte, le tracce sono oggetto dell'arbitraggio del Ministro dei Trasporti;

<sup>26</sup> La denominazione TER, anche se di norma riferita ai treni è anche utilizzata talvolta a proposito delle linee autobus.

- ✓ le tariffe sociali nazionali sono decise dallo Stato anche per il TER (ad esempio quelle relative ai militari, che rappresentano circa 200 milioni in regione Nord Pas de Calais e che saranno trasferiti alla Regione ma secondo regole fissate dallo Stato). Lo stesso dicasi per le tariffe commerciali (es.: definizione delle soglie di età, 12-25 anni, per le tariffe agevolate).
- ✓ il sistema non è basato sulla "procedura di delega" del servizio pubblico, essendo richiesta una convenzione specifica tra Regione e SNCF (importanza dell'azione di lobby del ferroviario). Il materiale è di proprietà della SNCF ma è finanziato integralmente dalla Regione (che lo recupera in caso di avvicendamento degli operatori). La Regione rischia di perdere 15 milioni di Euro all'anno (ritorno alla situazione del 1997)<sup>27</sup> e i finanziamenti di fonte statale sul materiale<sup>28</sup> non permettono di coprire il gap nella dotazione TER.

Bilancio TER: giro d'affari 1000 milioni FF (135 milioni €), di cui:

- ✓ 500 milioni di aiuto al funzionamento dello Stato via la Regione;
- ✓ 200 milioni utenti;
- ✓ 200 milioni onorari;
- ✓ 100 milioni tariffe sociali Regione;
- ✓ 60 milioni Département (scolastici).

Il Presidente del Conseil Régional è molto motivato per questo negoziato con lo Stato, che si fa a due livelli:

- ✓ Direttore generale SNCF – Presidente CG
- ✓ Vicedirettore TER – autorità locali. Esiste un'associazione delle autorità organizzatrici di trasporto della Regione (16 organismi = Regione, 2 Dipartimenti, 13 collettività urbane) per l'informazione reciproca, il coordinamento degli orari (... verso un sindacato misto?).

<sup>27</sup> Oggi la sovvenzione è di compensazione del disavanzo.

<sup>28</sup> 2 vagoni (TR2NNG) = 30 milioni di FF per 200 posti (150.000 FF/1 posto). La Regione dispone di risorse statali per l'acquisto di materiale da soli 5 anni (fabbisogno di 50 a 60 convogli, 100 nei prossimi 20 anni).

#### 5.3.4. *TRANSVILLES: il progetto di tram*

L'idea risale al 1993 e si iscrive nella volontà politica di aumentare del 30% il TP.

Prevede prima una linea di 10 km (Università di Valenciennes → Tempio, quartiere in difficoltà con il 54% di disoccupazione<sup>29</sup>), per passare poi a 21 km.

L'investimento è di 120.000 FF/km compreso il materiale rotabile Alstom CITADIS (che si è unito a Bombardier in subappalto; il 60% del materiale è costruito nell'entità di Valenciennes).

La realizzazione di Transvilles non è passata dalla gara di appalto per il "controllo dell'opera". Il SITURV ha lanciato la procedura e la SEMURVAL, su incarico diretto, ne ha svolto l'istruttoria. Il SITURV non dispone di una squadra di tecnici consistente e considera che il "dualismo" delle funzioni è origine di conflitti e di extra costi, da cui la scelta di affidarsi al "partner" operatore.

La SEMURVAL beneficia di un affidamento di dieci anni ("rinnovo"<sup>30</sup> del contratto anteriore proveniente dalla legge Sapin per il periodo 1.1.2000 – 31.12.2009) con la missione di mettere in opera e gestire il tram in fase di appalto. Il "rinnovo" del contratto, a seguito di gara regolare, è peraltro funzionale alla riorganizzazione complessiva del TPL dell'area, essendo inteso a permettere all'azienda di rivedere la programmazione e la rete del servizio autobus in una logica in adduzione all'asse portante tram e a garantire l'ottimizzazione del progetto sul piano economico-finanziario, sotto il duplice profilo dei costi di investimento e di esercizio.

---

<sup>29</sup> Lo Stato francese ha repertoriato i quartieri in difficoltà (questo si traduce con "sotto-equipaggiamento automobile"), quindici nel caso di Valenciennes (50.000 abitanti). Il progetto di sviluppo del tram ne tiene strettamente conto.

<sup>30</sup> La gara di appalto è stata lanciata nel 1999 e la precedente nel 1993

#### 5.3.4. Valenciennes in cifre

Alcuni ulteriori indicatori di rilievo sul contesto di riferimento:

- ✓ tasso di disoccupazione elevato (15,4%)<sup>31</sup>;
- ✓ 450 dipendenti tra i quali 300 autisti<sup>32</sup>;
- ✓ 165 autobus di 7 anni di età media, 6 autotrasportatori sub-affidatari<sup>33</sup> della SEMURVAL (110 autobus che si aggiungono in ore di punta ai veicoli SEMURVAL);
- ✓ 8 milioni di chilometri per anno, tra i quali 1.5 milioni di chilometri subaffidati;
- ✓ 1.300.000 spostamenti per giorno in Valenciennes (sul totale delle modalità);
- ✓ Il costo del personale di guida<sup>34</sup> rappresenta il 50% del costo complessivo di esercizio;
- ✓ tasso di inflazione intorno all'1,5%.

---

31 Tuttavia importanti investimenti privati sono stati realizzati, con due costruttori del settore (Bombardier e Alstom) e due costruttori automobilistici (Toyota e Fiat-Peugeot).

32 La Semurval fa parte del top 10 o 15 delle imprese dell'agglomerazione.

33 Il ricorso al subappalto è frequente (autotrasportatori sub-affidati che erogano il servizio secondo le regole imposte). Il sistema di bonus/malus vale tanto tra il SITURV e la SEMURVAL che tra quest'ultima e gli autotrasportatori sub-affidati.

34 Gli autisti sono pagati meno in interurbano che in urbano.



## 5.4. RISULTATI E NUOVE PROSPETTIVE DI SVILUPPO

### 5.4.1. Analisi dei punti di forza e di debolezza

	ASPETTO	FORZA	DEBOLEZZA
Relazioni Autorità – Operatore	Buona formula di equilibrio politico dal gioco delle Presidenze e VicePresidenze	X	
	Partnership privato a partecipazione minoritaria (Transdev)	X	
	Logica di mestieri rispettata	X	
	La SEM è riconosciuta e valorizzata	X	
	Circuiti di decisione corti	X	
	Professionalizzazione della competenza trasporti	X	
Agenzia	Doppio mandato dato dal SITURV e la SEMURVAL ; confusione dei ruoli	X	X
	Durata di 10 anni del convenzionamento per gli autobus e apparentemente per il tram	X	X
	Criteri di innovazione	X	
	Criteri di relazioni con l'Autorità	X	
	Il gestore è riconosciuto e valorizzato	X	

	ASPETTO	FORZA	DEBOLEZZA
Operatori	SEMURVAL ha tutte le carte in mano, compreso in materia di spartizione del PDU	X	
	Peso storico della SCNF		X
	Ferrovie : zone di vago alla scala regionale ; dispositivo regolamentato in attesa		X
Qualità	Clausole di incentivazione finanziaria nella convenzione	X	
Rapporti con l'utente (Marketing)	SITURV non è in "front-lin", si espone l'operatore	X	
	Politica di comunicazione molto debole		X
	Aspetto clienti poco sviluppato		X
	Contesto sociale		
	Nessun conflitto in un settore e una sotto-regione eppure rinomati per difficili	X	

## 6. LA "GARANZIA DEL VIAGGIO" DI OSLO

Il sistema di "Garanzia del viaggio" ("GV") lanciato l'11 aprile del 1994 dalla Sportveien di Oslo (vedi allegato per dettagli), società per azioni pubblica (99,98% di proprietà dell'Amministrazione Comunale) responsabile del trasporto collettivo cittadino, si inquadra in un più ampio progetto di riorientamento aziendale alla "soddisfazione del cliente", reso indilazionabile dalle chiare "provocazioni" emergenti nel contesto di riferimento :

- ✓ la prospettiva di una progressiva liberalizzazione del mercato, contrassegnata dalla previsione da parte delle Autorità cittadine della possibilità (ancorché non obbligo) di affidare con procedure di gare primi lotti del servizio di trasporto pubblico;
- ✓ un progressivo deterioramento del livello del servizio pubblico, legato sia alla scarsità delle risorse disponibili per il rinnovo delle infrastrutture e dei veicoli (metropolitana in primis) sia ad approccio "burocratico" e non "customer oriented" alla gestione del servizio.

Il sistema e l'intera reimpostazione delle modalità di gestione degli aspetti relazionali con la clientela sono anche la risposta che l'azienda ha individuato per rimettere pragmaticamente (l'ascolto del) l'utenza al centro della progettazione del servizio. Lo sviluppo del sistema, a questo fine, fu accompagnato da un'indagine, da cui emerse che solo il 19% degli utenti aveva mai preso contatto con l'azienda in relazione a situazioni di reclamo mentre il 71% degli intervistati ammise che pur avendo buone ragioni per protestare la complessità della procedura ne aveva scoraggiato l'iniziativa.

Il sistema di garanzia, sotto questo profilo, "vive" il reclamo non tanto come un momento di conflittualità e di contenzioso con l'utenza quanto come uno dei canali e degli strumenti di cui ha la possibilità di disporre per individuare necessità o opportunità di intervento per il miglioramento continuo della qualità del servizio.

Il profondo processo di riorientamento delle strutture e dell'organizzazione aziendale, traguardando l'obiettivo al 2001 di accrescere del 25% la quota di mercato del trasporto pubblico (portandone al 33% l'incidenza nella ripartizione modale, oggi pari al 22%), si basa su una molteplicità di politiche "customer-driven", tra le quali lo stesso sistema di garanzia:

- ✓ raccolta e utilizzo su basi sistematiche di informazioni sulle dinamiche di mercato;
- ✓ utilizzo efficiente delle risorse attraverso una crescente conoscenza del mercato;
- ✓ sviluppo delle risorse umane, anche attraverso un processo di delega e decentralizzazione;
- ✓ sviluppo delle infrastrutture e potenziamento delle attrezzature e dei servizi;
- ✓ enfasi continua sull'importanza (efficienza) delle buone pratiche;
- ✓ introduzione di una "Garanzia del viaggio".

La realizzazione del sistema di garanzia, con un approccio "bottom-up" e di estesa concertazione, scontate in fase di razionalizzazione alcune prevedibili obiezioni (irrealisticità e costosità) è stata formalizzata in passaggi particolarmente serrati:

- ✓ maggio 1993, analisi e discussione informale a livello divisionale, con rappresentati della direzione e delle rappresentanze sindacali;
- ✓ discussione formale a livello centrale con la direzione e le rappresentanze sindacali;
- ✓ giugno 1993, discussione del Consiglio di Amministrazione per l'introduzione del sistema;
- ✓ gennaio-marzo 1994, formazione (corso di una giornata) di tutto il personale per la gestione operativa del sistema.

## 6.1. "SPORVEIENS TRAVEL GUARANTEE"

Il sistema di "Garanzia del viaggio" nasce in un contesto normativo del trasporto relativamente indifferente alla tutela del cliente ("Transport Regulations"), cui non vengono riconosciuti diritti alcuni in relazione agli eventuali inconvenienti derivanti da irregolarità del servizio (ritardi, modifiche alle linee e agli orari, cancellazione delle corse).

Il sistema si colloca in un momento storico relativamente difficile anche sul piano dell'equilibrio economico e del rapporto con il mercato:

- ✓ diminuzione dei contributi del Comune, che nel periodo '87-98 passano dal 50% al 30% del fatturato (il pareggio e il finanziamento delle spese di manutenzione delle infrastrutture è garantito attraverso la vendita di beni immobili non più funzionali al servizio);
- ✓ i numerosi interventi sulla metropolitana (vecchia di 40 anni), il cui livello di efficienza risulta ciononostante particolarmente critico, determinano forti ripercussioni su un'utenza che, in dipendenza della "disorganizzazione" aziendale, non è informata con adeguatezza sulle modifiche che con frequenza si rendono necessarie sul servizio.

Il sistema di "Garanzia del viaggio", in termini diametralmente opposti, persegue tre obiettivi principali (impegni di garanzia e tutela) con focus sul cliente:

- ✓ garantire una forma di indennizzo per eventuali disservizi, attribuendo visibilità e coerenza ai diritti della clientela;
- ✓ garantire al cliente una modalità di relazione con l'azienda che renda agevole la formulazione di giudizi e suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- ✓ garantire al cliente l'impegno a prendere seriamente l'aspetto della qualità del servizio.

Il sistema di garanzia si basa su dodici "commitments" (vedi allegato per dettagli) dell'azienda rispetto ai diversi aspetti e momenti in cui si articola il viaggio:

1. partenze regolari e puntuali secondo l'orario prestabilito
2. nessuna partenza in anticipo rispetto all'orario prestabilito
3. costante informazione in vettura sulle fermate previste
4. chiara identificazione di linea servita e destinazione delle corse
5. agevole accesso al servizio attraverso informazione previa
6. uso consapevole del servizio attraverso informazioni a bordo
7. personale pronto a soddisfare le richieste di informazione
8. tempestiva e continua informazione su eventuali disservizi
9. vetture pulite, confortevoli e sicure
10. risposta scritta e celere alle eventuali richieste di chiarimento
11. sondaggio e ascolto del cliente per migliorare il servizio
12. copertura degli extra costi di trasporto generati dai disservizi

Il punto conclusivo della carta è considerato il più ambizioso e d'altra parte anche il carattere distintivo del sistema. Il concetto che ne sta all'origine è relativamente semplice e scontato e si basa sulla centralità del viaggio: il problema della garanzia, del riflesso che si intende generare sul cliente, non consiste primariamente nella certezza del ristoro del danno procurato quanto nella certezza sul raggiungimento della destinazione finale del viaggio.

La garanzia, nel caso specifico, si traduce nell'impegno dell'azienda a rimborsare non il semplice costo del biglietto ma, con un massimale di 200 corone norvegesi (l'equivalente di circa 25 euro), la tariffa taxi necessaria per compiere o completare il viaggio, agevolazione cui il cliente stesso può liberamente accedere quando il mezzo pubblico presenta un ritardo non inferiore ai 20'. L'azienda, allo scopo di accrescere la percezione dell'efficacia del sistema da parte della clientela, autorizza e rimborsa tutte le fattispecie, non limitandosi a quelle contemplate dal sistema, legate a casi di disservizio dipendenti da proprie responsabilità o da circostanze oggettive non facilmente conoscibili dall'utente.

Le procedure sono basate su moduli standard e di facile acquisizione:

- ✓ per il reclamo, i moduli sono disponibili sui mezzi e presso le autostazioni/stazioni;
- ✓ per l'utilizzo dei taxi, il modulo è pre-pagato e distribuito agli stessi taxisti oltretutto presso le autostazioni/stazioni.

L'azienda, al fine di sollecitare efficacemente il coinvolgimento della clientela, non si limita ad indagini di "customer satisfaction" spingendosi a prevedere un premio mensile, un voucher trasporti del valore sempre di 200 corone, per 50 clienti scelti tra quelli che, su invito, abbiano fornito indicazioni sulle ragioni del proprio livello di soddisfazione o insoddisfazione rispetto alle modalità di erogazione del servizio. La gestione dei reclami, "Customer Complaint Management ("CCM"), è assicurata secondo tempi certi e stringenti (una settimana per il rimborso dei taxisti) e un approccio ormai standard e consolidato (coinvolgimento divisioni interessate secondo tipologie di carenze riscontrate).

La gestione degli aspetti di qualità del servizio in senso stretto e di semplice informazione del cliente sono assicurati con strutture separate e dedicate, "Customer Centre" (gestito da Sporveiens) e "Traffic info/Call Centre" (gestito dagli operatori), allo scopo di rendere efficace, flessibile e "personalizzato" l'approccio a problematiche relativamente differenziate sotto diversi profili (i 12 punti del sistema GC sono tradotti negli oltre 200 di riferimento dei Call Centre).

## **6.2. LA "GARANZIA DEL VIAGGIO" IN CIFRE**

Il monitoraggio delle statistiche sulla gestione dei rapporti con la clientela (risposte alle indagini, reclami, rimborsi, ecc.) ha confortato l'azienda nelle scelte intraprese, evidenziando alcune significative dinamiche positive.

- ✓ risposte alle indagini <5.000/'94 35.000/2000
- ✓ rimborsi taxi 5.000/'94 17.000/2000  
(costo rimborsi, 1,5 milioni di corone su un fatturato totale di 2 miliardi circa, con un valore medio per rimborso pari a 100 corone – 12 euro - e un'incidenza complessiva dell'ordine dello 0,1%; le frodi e le contestazioni hanno una rilevanza marginale)
- ✓ reclami pulizia mezzi 700/'94 300/'95  
(il risultato è stato conseguito intensificando la frequenza degli interventi, da tre a due giorni)
- ✓ reclami sugli autisti 300/'94 150/2000  
(il risultato è stato conseguito introducendo l'obbligo per gli autisti di segnalare le fermate e monitorandone sul campo l'adempimento e le modalità)
- ✓ reclami su partenze anticipate 250/'99 200/2000  
(il risultato è stato conseguito combinando il monitoraggio "on the road" con una maggiore cura nella predisposizione delle risposte alla clientela e con indagini di mercato)
- ✓ conoscenza del sistema "GV" 80%/'94 80%/'98  
(il periodo sottende forti oscillazioni, in dipendenza diretta delle risorse disponibili per le attività di "marketing")
- ✓ passeggeri trasportati (milioni) 120/'88 >153/'98

### **6.3. I FATTORI CRITICI DI SUCCESSO**

La Sportveien individua nei seguenti i fattori critici di successo dell'operazione "Travel Guarantee" nel suo complesso:

- ✓ coinvolgimento del top management dall'inizio del processo;
- ✓ attenzione alle implicazioni del sistema verso l'interno, a livello di cultura aziendale (due anni per la completa "assimilazione") oltreché sugli aspetti procedurali e organizzativi;
- ✓ diffusione dell'informazione in modo diffuso e sistematico verso tutto il personale e i partner del progetto;
- ✓ costante monitoraggio del mercato;
- ✓ superamento delle posizioni pregiudiziali connesse al costo della gestione del sistema in se stesso e delle sue ricadute economiche (rimborsi);



## ALLEGATI

- Strumenti di indagine (temi principali di indagine e questionario)
- Programma della visita
  
- **GÖTEBORG**
  - Capitolato di gara per affidamento servizi automobilistici (estratto)
  - Sistema di valutazione offerte
  - Sistema tariffario
  
- **GLASGOW**
  - Contratto servizi ferroviari ("Franchise agreement" in estratto)
  
- **OSLO**
  - Travel Guarantee
  - Travel Guarantee (dépliant)
  - Modulo di richiesta rimborso taxi
  - Facts 2001-2001

**STRUMENTI DI INDAGINE  
(TEMI PRINCIPALI DI INDAGINE E QUESTIONARIO)**

## **PROGRAMMA DELLA VISITA**

## Göteborg

**CAPITOLATO DI GARA PER AFFIDAMENTO  
SERVIZI AUTOMOBILISTICI  
(ESTRATTO)**

## **SISTEMA DI VALUTAZIONE OFFERTE**

## **SISTEMA TARIFFARIO**

## GLASGOW



**CONTRATTO SERVIZI FERROVIARI  
("Franchise agreement" in estratto)**

## OSLO

## TRAVEL GUARANTEE

**TRAVEL GUARANTEE  
(DEPLIANT)**

## **MODULO DI RICHIESTA RIMBORSO TAXI**

## **FACTS 2001-2002**