

La regolazione del trasporto ferroviario: un'analisi organizzativa delle autorità in Europa¹

Received
1st October 2014
Revised
24th February 2015
Accepted
11th March 2016

Andrea Tomo - Gianluigi Mangia - Riccardo Mercurio

Abstract

Obiettivo del paper: L'organizzazione della regolazione nel settore ferroviario è un tema particolarmente interessante, poiché il settore presenta uno dei più alti tassi di regolazione (ad esempio in tema di livello dei prezzi e delle tariffe, dell'istituzione di barriere all'entrata e dell'introduzione di regole di accountability).

Il presente lavoro si concentra sull'analisi delle soluzioni organizzative adottate dalle diverse autorità all'interno del modello di regolazione europeo, usando come framework teorico la teoria neo-istituzionalista.

Metodologia: Per perseguire questo obiettivo, si è ritenuto opportuno effettuare un'analisi di comparazione tra tutte le autorità di regolazione del comparto ferroviario nei Paesi aderenti all'Unione Europea. La metodologia della ricerca adottata ha previsto il ricorso a questionari strutturati finalizzati ad investigare le informazioni sulla costituzione, sulle strutture organizzative, sui meccanismi di coordinamento e controllo e sui modelli di governance.

Risultati: I risultati della ricerca hanno evidenziato che la teoria neo-istituzionalista può ben spiegare l'evoluzione del settore delle Autorità di Regolazione in ambito ferroviario, anche in considerazione del fatto che non tutte le Authorities hanno risposto in uguale maniera alle stesse pressioni derivanti dalla legislazione europea in materia.

Limiti della ricerca: I limiti della ricerca sono principalmente rilevabili nella considerazione che il campo organizzativo delle Autorità di regolazione è di recente costituzione: ciò significa che il campo è ancora in fase evolutiva.

Implicazioni pratiche: Gli stessi limiti di questa ricerca possono essere considerati importanti riferimenti per futuri obiettivi di ricerca, legati alla possibilità di ripetere questo studio per poter verificare le evoluzioni nel tempo del campo organizzativo.

Originalità del paper: L'importanza e l'originalità del contributo apportato dal presente lavoro consistono nel coinvolgimento di tutte le Authorities competenti in materia ferroviaria nell'Unione Europea.

Parole chiave: autorità di regolazione; trasporto ferroviario; mercato ferroviario; neo-istituzionalismo; campo organizzativo; Europa

¹ La ricerca è stata realizzata grazie alla cortese disponibilità delle autorità di regolazione europee che hanno garantito il proprio supporto fornendo i dati e le informazioni richieste.

In particolare, gli autori ringraziano le autorità dei seguenti Paesi: Austria; Bulgaria; Croazia; Estonia; Finlandia; Germania; Italia; Lituania; Norvegia; Paesi Bassi; Repubblica Ceca; Romania; Slovenia; Spagna; Svizzera; UK; Ungheria.

Purpose of the paper: *The Regulation aspect within public utilities represents a really interesting theme, especially considering the rail market where the regulation ratio is strongly high (in terms of price level, entry barriers, accountability rules).*

The aim of this work is to analyze organizational structures and dynamics within the Regulation Authorities, adopting the neo-institutional theory as theoretical framework.

Methodology: *To pursue this objective, we have compared all the European Rail Regulation Authorities. The adopted methodology is the structured questionnaire, with the aim to understand main information about constitution, organizational structures, coordination and control mechanisms, and governance models.*

Findings: *Results evidence that the neo-institutional theory may in a good way explain the evolution of the rail regulation market, especially considering the fact that Authorities answered in different ways to the pressure coming from European regulation law.*

Research limits: *The main limit of this research is the fact that the rail regulation market still represents a very young organizational field, that means that it is still evolving. This consideration, indeed, represents also an opportunity for future research, by considering that it is possible to imagine future research to verify and analyze future evolution of the rail regulation field.*

Practical implications: *The same limits of this research can be considered as starting point for future research goals, mainly related to the possibility of repeating this study in order to test the evolution over time of the organizational field.*

Originality of the paper: *The relevance of this study may be found in the involvement of all European Rail Regulation Authorities.*

Key words. regulation authorities; railway transport; rail market; neo-istitutionalism; organizational field; Europe

1. La struttura del mercato ferroviario in Europa

Il trasporto ferroviario è caratterizzato da un forte grado di complementarità, dal quale emerge un marcato bisogno di coordinamento e di raccordo tra servizi, operatori e reti in Paesi diversi. La creazione di un'unica autorità di regolazione sovra-nazionale rimanderebbe, sicuramente, all'idea di un unico mercato integrato, le cui possibilità di realizzazione poggiano sulla necessità di assicurare pienamente condizioni di interoperabilità tecnica tra i diversi *network* nazionali, sulla disponibilità dei singoli Paesi ad accettare, in un regime di reciprocità, il materiale rotabile degli operatori stranieri e sulla effettiva introduzione di un sistema unificato di segnalamento (Mangia *et al.*, 2012).

In questo lavoro si è deciso di seguire le linee teoriche del neo-istituzionalismo, che costituisce uno dei paradigmi di ricerca in ambito organizzativo e socio-economico, in particolare su alcuni aspetti valutati prioritari: il concetto di pressioni istituzionali, la teorizzazione dei processi di isomorfismo ed il concetto di campo organizzativo.

L'analisi svolta in questo lavoro si fonda su dati raccolti attraverso un'indagine sul campo svolta tramite la somministrazione di questionari a tutte le autorità di regolazione competenti in materia di trasporto

ferroviario nell'Unione Europea. Il tasso di risposta è stato soddisfacente consentendo di raccogliere informazioni, anche di dettaglio, su dati molto importanti per comprendere le caratteristiche organizzative degli enti di regolazione.

Andrea Tomo
Gianluigi Mangia
Riccardo Mercurio
La regolazione del
trasporto ferroviario:
un'analisi organizzativa
delle autorità in Europa

La Comunità Europea, nel corso degli ultimi due decenni, ha intensificato gli sforzi e le risorse economiche dedicate in materia di politiche di regolazione, per ristrutturare e riorganizzare il mercato del trasporto ferroviario, nella direzione di un forte sostegno allo sviluppo del traffico sia passeggeri sia merci.

Ciò risulta evidente dalla seguente tabella 1, che riassume i valori relativi al trasporto passeggeri (milioni di passeggeri-km) tra il 2004 e il 2011 nei principali Paesi membri dell'Unione Europea su dati Eurostat aggiornati a settembre 2013.

Tab. 1: *Trasporto ferroviario passeggeri in Europa (Milioni di Passeggeri-km)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	7.865	8.095	8.262	8.514	9.687	9.620	9.713	9.819
Francia	74.359	76.884	79.809	81.961	86.516	88.610	N.D.	91.298
Germania	75.903	74.944	78.735	79.098	82.428	81.206	82.837	N.D.
Italia	45.577	46.144	46.439	45.985	45.767	44.404	43.349	45.944
Polonia	18.430	17.882	18.240	19.524	19.762	18.128	17.485	17.633
Regno Unito	43.474	44.642	47.297	50.474	53.002	52.765	55.831	56.617

Fonte: Eurostat 2013, retrieved on: <http://eurostat.ec.europa.eu> in data 15 luglio 2014

I Paesi con le linee ferroviarie più estese sono la Germania, la Francia e la Polonia con oltre 20.000 km di estensione, mentre Italia, Regno Unito e Spagna hanno un'estensione inferiore ai 20.000 km.

Il dato relativo alla dotazione infrastrutturale in termini di linee ferroviarie è sicuramente condizionato dai dati e dalle politiche relative allo sviluppo dell'Alta Velocità ferroviaria (Preston *et al.*, 1999; Preston, 2009), che nel periodo 1990-2008 ha fatto registrare tassi di crescita record (+24% circa).

Per quanto riguarda le linee ad Alta Velocità ferroviaria, secondo i dati UIC - International Union of Railways aggiornati a luglio 2013, attualmente in Europa sono operativi 7.378 km, con una proiezione dell'intero sistema europeo al 2025 - dati UIC - di 18.624 km (si veda la tabella 2).

Tab. 2: *Le linee Alta Velocità nel Mondo e in Europa*

	Lunghezza (km)	
	nel Mondo	in Europa
tratte operative	21.365	7.378
tratte in costruzione	13.964	2.565
tratte programmate	16.347	8.321
TOTALE nel 2025	51.676	18.264

Fonte: Elaborazioni Cesit su dati UIC High Speed Department, July 2013

Tab. 3: Trasporto ferroviario merci in Europa (migliaia di milioni di tonnellate-km)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	101.829	110.779	115.526	121.579	98.887	107.670	107.587	100.452
Francia	107.532	109.201	111.214	108.536	86.126	85.045	91.789	87.539
Germania	317.294	346.118	361.116	371.298	312.087	355.715	374.737	366.140
Italia	89.755	102.169	105.314	95.810	76.336	84.435	91.811	88.505
Polonia	269.553	291.394	245.307	248.860	200.819	216.767	248.606	230.878
Regno Unito	103.263	109.194	104.383	103.180	87.666	89.241	100.364	115.225

Fonte: Eurostat 2013, retrieved on: <http://eurostat.ec.europa.eu> in data 15 luglio 2014

La rapida panoramica sulle caratteristiche del comparto ferroviario in Europa richiede che si volga uno sguardo anche al trasporto merci.

Come si può notare dalla tabella 3, in Italia, a differenza di quanto accade negli altri Paesi europei, il trasporto merci su rotaia ha un significato ancora limitato: secondo un'indagine Eurispes del 27 Febbraio 2013, infatti, la percentuale è pari al 6%, nettamente inferiore a quanto si registra in altri Paesi europei dove varia tra il 12% e il 18%.

Il tema della regolazione in un sistema sensibile come quello del trasporto ferroviario è strettamente collegato alla dimensione della competizione: alcuni autori (Preston *et al.*, 1999; Lalive e Schmutzler, 2008; Preston, 2009) affermano che la competizione ferroviaria, laddove si verifica, è spesso rappresentata da un gruppo ristretto di imprese. Ciò avviene a causa di una domanda di mercato troppo esigua per supportare un cospicuo numero di operatori, con la conseguenza che la forma di mercato più ricorrente risulta essere la concorrenza oligopolistica.

Il grado di effettiva separazione e disintegrazione verticale tra operatori ferroviari e gestori dell'infrastruttura varia profondamente in Europa da Paese a Paese (Martinez *et al.*, 2013). In particolare, nelle nazioni nelle quali la separazione ha un carattere prevalentemente nominalistico, il modello definito come "third party access" (nel quale un operatore integrato verticalmente con il gestore dell'infrastruttura viene costretto ad accettare sulla linea anche altri operatori) tende ad essere prevalente.

La tabella 4 illustra il grado di concorrenza nel settore ferroviario europeo, misurato dalla quota di mercato relativa, sia per il trasporto merci che per il trasporto passeggeri.

Tab. 4: Apertura del mercato in Europa (2008): le quote di mercato

Andrea Tomo
Gianluigi Mangia
Riccardo Mercurio
La regolazione del
trasporto ferroviario:
un'analisi organizzativa
delle autorità in Europa

Paese	Merci		Passeggeri	
	Operatore storico	Nuovo entrato	Operatore storico	Nuovo entrato
Austria	86	14	88	12
Belgio	93,9	6,1	100	0
Bulgaria	85,68	14,32	100	0
Germania	78	22	89,9	10,1
Danimarca	0	0	91	9
Estonia	51	49	42,3	57,7
Grecia	100	0	100	0
Spagna	95	5	100	0
Finlandia	100	0	100	0
Francia	95	5	100	0
Ungheria	85,6	14,4	98,2	1,8
Irlanda	100	0	100	0
Italia	0	0	0	0
Lituania	100	0	100	0
Lettonia	90,43	9,57	90,92	9,08
Paesi Bassi	67	33	98	2
Polonia	76,03	23,97	88,89	11,11
Portogallo	0	0	0	0
Romania	59,01	40,99	98,9	1,01
Svezia	0	0	0	0
Slovenia	100	0	100	0
Slovacchia	97,97	2,03	99,97	0,03
Regno Unito	0	100	0	100
Norvegia	79	21	88	12

Fonte: Elaborazioni Cesit su dati Everis da documento *Governance of competition in the Swiss and European railway sector. Final research report to the SBB lab, University of St Gallen, May 2012*

In quasi tutti i Paesi, sia per il comparto merci che per quello passeggeri, si verificano 2 condizioni:

- 1) la quota di mercato è accentrata completamente nelle mani dell'operatore storico;
- 2) la quota di mercato si ripartisce tra l'operatore storico e il nuovo entrato, ma pende maggiormente verso l'operatore storico.

Unica eccezione è il caso del Regno Unito, dove la quota di mercato è totalmente accentrata, sia per il comparto merci che per quello passeggeri, nelle mani del nuovo entrato.

Uno dei motivi fondamentali per i quali tanta enfasi circonda il tema della regolazione per la competizione e la concorrenza è che, in generale, la teoria economica in tema di trasporto ferroviario sostiene che un incremento nei livelli effettivi di competizione dovrebbe determinare un incremento nei servizi in termini di qualità ed anche una riduzione dei costi (Finger e Rosa, 2012).

Si devono però mettere in evidenza alcuni limiti: in particolare, si deve ricordare che i sistemi ferroviari sono caratterizzati da economie di densità di traffico; ciò significa che, a parità di ogni altra condizione, un particolare livello di produzione su una certa linea può essere più economicamente realizzato da un singolo operatore ferroviario che non nel caso di operatori ferroviari multipli (Caves, 1990; Canonico e Martinez, 2006).

Il processo di riforma nei Paesi europei viene attuato mediante l'implementazione di modelli intermedi che non coincidono né con il free market né con la mano visibile dello Stato, ma piuttosto con forme di quasi-mercati che hanno, inoltre, l'obiettivo di assegnare al sistema il livello desiderato di flessibilità, risolvendo il difficile problema della sostituibilità degli operatori e dell'universalità tipica del servizio di trasporto.

Il tentativo di introdurre forme di competizione nei servizi di trasporto ferroviario non è semplicemente una questione collegata alla rimozione delle barriere all'ingresso. Si tratta anche di introdurre nuove forme di regolazione per assicurare che le nuove imprese abbiano accesso agli input chiave e ai servizi base che possono essere ottenuti solamente dagli *incumbent* (Cicellin *et al.*, 2012).

In questo senso risulta importante il rapporto tra le politiche di privatizzazione e politiche di liberalizzazione. L'equilibrio di tale rapporto deve partire dalla considerazione del fatto che sembra corretto tollerare la presenza di un monopolio privato nei servizi di trasporto solamente nel caso in cui vi sia un sistema adeguatamente regolato, per garantire al tempo stesso concorrenza e tutela degli utenti (Mercurio *et al.*, 2012).

Difatti il rischio che le distorsioni concorrenziali derivanti dal settore pubblico si ripresentino anche successivamente alla privatizzazione, sotto forma di intese o abusi anticoncorrenziali posti in essere dalle imprese privatizzate, non è assolutamente fugato. La prevenzione di queste prassi anticoncorrenziali richiede un necessario intervento di regolamentazione.

La piena attuazione e la compiuta applicazione del principio della libera concorrenza non rappresentano esclusivamente un semplice presupposto necessario per consolidare la crescita economica, ma definiscono anche un requisito indispensabile per partecipare a pieno titolo al processo di integrazione europea (Mercurio e Martinez, 2009).

Il ricorso a politiche di liberalizzazione e di privatizzazione si accompagna spesso all'idea che la gestione pubblica non sia adeguata e che l'ingresso di capitali privati possa meglio garantire lo sviluppo e la crescita imprenditoriale. Al contempo, l'ingresso di capitali privati spesso avviene in momenti di difficoltà economica e finanziaria del sistema pubblico (Martinez *et al.*, 2012). Da un altro punto di vista vi è chi ha sostenuto che il cambio nella natura del soggetto proprietario abbia dirette ripercussioni anche nelle tecniche e nei principi di gestione, nella direzione di un recupero di efficacia e di efficienza (Boitani, 2004; Ponti *et al.*, 2007).

2. Il framework teorico: neo-istituzionalismo e pressioni isomorfiche

La ricerca sui modelli organizzativi delle authority nel settore del trasporto ferroviario in Europa si pone l'obiettivo di analizzare la

presenza oppure l'assenza di forme di isomorfismo (DiMaggio e Powell, 1983; DiMaggio e Powell, 1991) tra le diverse autorità di regolazione sorte in forza degli specifici provvedimenti di matrice regolatoria dell'Unione Europea. In quest'ottica, si è ritenuto opportuno adottare l'approccio delle teorie neo-istituzionali, anche alla luce di precedenti ricerche e studi che hanno applicato il *framework* teorico del neo-istituzionalismo al settore del trasporto (Martinez e Canonico, 2005; Mercurio and Martinez, 1999; Mercurio *et al.*, 2000).

A partire dai contributi degli anni Settanta di Meyer e Rowan (1977) si è avuta una riflessione sistematica sul ruolo della cultura e dei processi cognitivi nell'analisi istituzionale (Meyer *et al.*, 1993; Meyer e Rowan, 2006; Suchman, 1987; Suchman e Edelman, 1996; Zucker, 1987).

Per descrivere le caratteristiche del neo-istituzionalismo può risultare utile partire da alcuni elementi portanti:

- 1) *l'impatto del contesto istituzionale* (Hasselbladh e Kallinikos, 2000; Kerremans, 1996; Volberda *et al.*, 2012), con particolare riferimento ai valori, alle idee e alle convinzioni che derivano dallo stesso (Short *et al.*, 2008; D'Aunno *et al.*, 1991; DiMaggio e Powell, 1991). Ciò significa, nello studio dei modelli organizzativi delle autorità che regolano il trasporto ferroviario in Europa, prendere atto del fatto che le scelte organizzative non dipendono solo da valutazioni di mercato ma anche dalle pressioni che derivano dal contesto istituzionale;
- 2) *i processi di isomorfismo e di convergenze organizzative*. Secondo i teorici del neo-istituzionalismo le pressioni istituzionali spingono le organizzazioni ad adottare la stessa forma organizzativa o forme organizzative altamente simili (processi di isomorfismo) (Meyer e Rowan, 1977). In altre parole, è il contesto stesso a fornire alle organizzazioni il "*template for organizing*" (DiMaggio e Powell, 1991, p. 27).

Le organizzazioni per essere "accettate" dal contesto possono decidere (e decidono) di conformarsi a normative, regole, prassi e criteri di razionalità definiti dal contesto, per guadagnare legittimazione e incrementare le proprie possibilità di sopravvivenza e di successo.

Secondo DiMaggio e Powell (1983) l'andamento dei processi di isomorfismo segue un andamento condizionato anche dallo stadio di evoluzione nel quale si trova il campo organizzativo: infatti, se nei primi anni di vita o di formazione di un campo organizzativo, le organizzazioni che vi sono ricomprese possono essere molto diverse tra loro; con il passare del tempo, invece, le pressioni istituzionali interne al campo organizzativo di appartenenza determinano l'avvio dei processi di isomorfismo e la progressiva similitudine delle organizzazioni interne al campo.

Il punto di partenza del ragionamento di Meyer e Rowan risiede nella consapevolezza che il contesto esterno sia altamente istituzionalizzato; in questo modo si definiscono normative, regole, prassi e criteri di razionalità, che diventano elemento coattivo e di pressione per le organizzazioni (Meyer e Rowan, 1977). Il tema principale di studio diventa, quindi, l'analisi delle pressioni che le istituzioni attive nel contesto esterno esercitano sulle organizzazioni, perché queste decidano di adottare anche al proprio interno i criteri di razionalità prevalenti nel contesto e giudicati accettabili o standard (Lodge, 2003). I processi di isomorfismo possono essere

collegati alla creazione di quelli che Meyer e Rowan definiscono come miti razionalizzati: regole che non si basano su verifiche empiriche, la cui validità sia scientificamente dimostrata ma che traggono la propria legittimazione, invece, semplicemente dalla convinzione generale (*taken for granted*) che siano effettivamente efficaci.

I processi di isomorfismo possono essere distinti e classificati, secondo l'impostazione di Powell e DiMaggio, in tre principali processi di isomorfismo:

- isomorfismo coercitivo: le organizzazioni sono sottoposte a pressioni esterne che le costringono ad adeguarsi. L'azione coercitiva può essere primariamente esercitata dallo Stato, dalle Authority, dagli Organismi di Controllo e Vigilanza cui si è attribuito un potere e un'autorità regolativa e sanzionatoria;
- isomorfismo mimetico: le organizzazioni iniziano di propria spontanea volontà a seguire processi di imitazione di altre organizzazioni che ritenute degne di imitazione, nel tentativo di meglio fronteggiare la competizione e l'incertezza; le organizzazioni attive all'interno di un campo organizzativo decidono di imitare le forme organizzative che appaiono come più legittimate ed efficaci;
- isomorfismo normativo: le organizzazioni decidono di adeguarsi e di dare inizio a processi di isomorfismo in conformità a norme riconosciute come valide. In questo caso, la presenza nelle diverse organizzazioni di soggetti che condividono esperienze, *expertise* e modelli culturali spinge nella direzione di comportamenti organizzativi e assetti strutturali simili.

3. Metodologia della ricerca

Si è ritenuto opportuno sottoporre ad indagine l'intera popolazione delle autorità di regolazione (28 soggetti). Considerare l'intera popolazione ha consentito di mettere in risalto un grado di corroborazione maggiore rispetto a quella che si avrebbe nel caso di una classe ristretta e omogenea di situazioni (Bryman, 2003; Bryman e Bell, 2007). Il metodo utilizzato è di tipo ipotetico-deduttivo, dal momento che si è deciso di derivare dalle conoscenze esistenti l'ipotesi da sottoporre a controllo, sfruttando in questo modo il sostegno teorico che deriva dal quadro nel quale si controlla l'ipotesi.

Ad un livello tattico-operativo, i processi di osservazione con i quali si è deciso di analizzare l'universo delle Autorità del trasporto ferroviario e di rilevare l'esperienza hanno incluso: a) fonti indotte; b) questionari auto-amministrati.

L'analisi è stata svolta attraverso un processo di interpretazione che non ha implicato l'uso di strumenti di analisi statistica. La rilevazione è stata mono-strumentale dal momento che non si sono utilizzati differenti strumenti osservativi (Corbetta, 2003); la rilevazione è stata, infine, omogenea dal momento che si è fatto uso di un unico strumento di rilevazione standardizzato (Bosco, 2003).

La fase di rilevazione sul campo attraverso la somministrazione dei questionari auto-amministrati ha coperto il periodo aprile 2013-novembre 2013. Il contatto è stato gestito da tre membri del gruppo di ricerca. Il disegno della rilevazione ha previsto l'invio di non più di cinque messaggi ordinati temporalmente:

- a) preavviso;
- b) questionario con la lettera di sollecito;
- c) primo sollecito;
- d) secondo sollecito;
- e) terzo sollecito.

In alcuni casi i membri del gruppo di ricerca che hanno gestito i contatti con le Autorità hanno fornito supporto nella spiegazione e interpretazione dei punti inseriti nel questionario. Si è ritenuto preferibile utilizzare lo strumento del questionario per la raccolta delle informazioni dal momento che le variabili da sottoporre ad indagine sono state preliminarmente individuate e comprese grazie ad alcune interviste effettuate con osservatori privilegiati e tramite la lettura di documentazione specialistica sia relativa alla normativa europea in materia sia relativa alla letteratura manageriale e a quella specialistica in materia di trasporti.

Sulle 28 Autorità di Regolazione censite dal sito ufficiale dell'Unione Europea ed intervistate, si sono ottenute 17 risposte che individuano una percentuale di risposta pari al 74% che si è giudicata accettabile, anche in considerazione del fatto che in termini di percentuale dei passeggeri trasportati, rappresentano l'83% del totale europeo.

Il questionario è stato organizzato in cinque sezioni, di cui una introduttiva composta da due domande.

Le domande introduttive sono destinate alla rilevazione delle informazioni relative alla costituzione delle autorità (data e strumento legislativo di costituzione), per censire e comprendere i tempi di risposta e la "sollecitudine" con la quale gli ordinamenti nazionali dei Paesi europei hanno risposto alle Direttive comunitarie.

Nella prima sezione (A) del questionario, il focus si è concentrato sul tema delle aree di responsabilità e di competenza delle autorità di regolazione. In particolare, attraverso domande chiuse, si è mirato a conoscere se le autorità di regolazione fossero competenti in materia di *rail market regulation*, di *public utilities regulation*, di *competition regulation* (in un'accezione più ampia).

Nella seconda sezione (B) del questionario sono state inserite domande finalizzate alla comprensione della struttura organizzativa delle Autorità (ad esempio in termini di organigramma formalizzato, del numero di uffici e di dipendenti), dei meccanismi di coordinamento e delle motivazioni per cui l'Authority è eventualmente ricorsa a tali meccanismi.

La terza sezione (C) è stata destinata alla analisi dei modelli di *governance* adottati, in particolare per comprendere la tipologia del rapporto con il ministero competente, con altre Authorities e con Associazioni di Categoria.

Nella quarta sezione (D), infine, è stato richiesto all'Authority di allegare eventuali organigrammi, bilanci e *reportistica*.

4. Analisi e discussione dei risultati

4.1 Costituzione degli organismi

Nella sezione introduttiva del questionario, come già scritto, sono state richieste le informazioni relative alla costituzione dell'Autorità di Regolazione.

Tale analisi ha l'obiettivo di comprendere i tempi di risposta degli ordinamenti nazionali alle comuni Direttive nazionali per metterne in evidenza gli eventuali punti di omogeneità o disomogeneità.

La tabella che segue riassume il quadro di costituzione di tutti gli Organismi europei.

Tab. 5: Le Autorità di regolazione in Europa

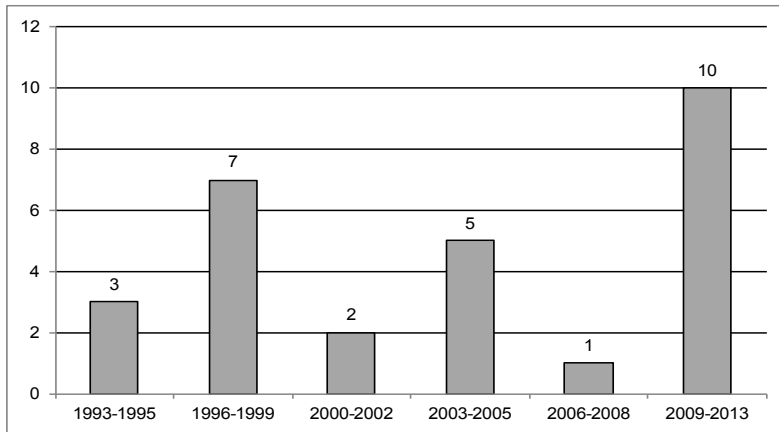
Paese	Denominazione	Costituzione
Austria	Schiene-Control GmbH	1999
Belgio	Service de Régulation du Transport Ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles	2004
Bulgaria	Railway Administration Executive Agency	2002
Croazia	Rail Market Regulatory Agency	2009
Danimarca	Danish Railway Regulatory Body	2010
Estonia	Estonian Competition Authority	1993
Finlandia	Finnish Transport Safety Agency (Trafi)	2010
Francia	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF)	2009
Germania	Bundesnetzagentur/Federal network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Post and railway	1998
Grecia	Regulatory Authority for Railways (RAS)	2010
Italia	Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari	2003
Lettonia	State Railway Administration of Latvian Republic	1999
Lituania	Competition Council	1999
Lussemburgo	Institut Luxembourgeois de Régulation	1997
Macedonia	Railway Regulatory Agency (RRA)	2009
Norvegia	The Norwegian Railway Authority	1996
Paesi Bassi	Nma Nederlandse Mededingsautoritet	2013
Polonia	Office for Rail Transport	2003
Portogallo	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres URF - Unidade de Regulação Ferroviária	2007
Regno Unito	Office of Rail Regulation	1993
Repubblica Ceca	The Rail Authority	1994
Romania	Railway Supervision Council	1996
Slovacchia	Railway Regulatory Authority (URZD)	2005
Slovenia	Post and Electric Communications Agency of the Republic of Slovenia (APEK)	2011
Spagna	Comité de Regulacion Ferroviaria - CRF	2003
Svezia	Transportstyrelsen - Swedish Transport Agency	2009
Svizzera	Railways Arbitration Commission RACO	2000
Ungheria	National Transport Authority - Department of Railway Regulation	2013

Fonte: Elaborazioni Cesit

Dalla tabella 5 si può dunque notare come i Paesi abbiano risposto in tempi più o meno lunghi alle direttive comunitarie 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE per la costituzione di Autorità competenti nella regolazione del trasporto ferroviario.

La figura 1, invece, mette in evidenza il raggruppamento delle diverse Autorità per periodi di costituzione: è interessante notare come circa il 40% degli Organismi sia stato costituito nel periodo più recente 2009-2013.

Fig. 1: Raggruppamento Autorità per anni di costituzione



Fonte: Elaborazione Cesit

È pertanto possibile individuare una suddivisione in gruppi omogenei in base ai tempi di risposta alla direttiva.

Un primo gruppo è quello dei Paesi che hanno dimostrato un atteggiamento *proattivo*, dotandosi di un'Autorità in un periodo antecedente l'entrata in vigore della direttiva comunitaria; in questo gruppo rientrano: Austria, Estonia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania e Svizzera.

Un secondo gruppo può essere individuato rispetto a quei Paesi che hanno adeguato le Autorità di Regolamentazione del trasporto ferroviario con tempi di risposta rapidi, adottando un atteggiamento *reattivo*: in questo gruppo rientrano Belgio, Bulgaria, Italia (con l'ex URSF), Polonia e Spagna.

Nell'ultimo gruppo rientrano tutti gli altri Paesi che hanno adottato un approccio *adattivo*, adeguandosi alle previsioni della direttiva in tempi più lunghi, anche a distanza di un decennio; in questo gruppo rientrano: Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Macedonia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria.

4.2 Aree di competenza e responsabilità

La sezione A del questionario è stata finalizzata ad analizzare le competenze delle Autorità rispetto alla specificità o meno del settore ferroviario. I diversi Paesi dell'Unione Europea, infatti, hanno avuto la possibilità di organizzare la propria Autorità di Regolazione sulla base di

due soluzioni. La prima era quella di creare un'Autorità di regolazione specifica per il comparto ferroviario, in modo nettamente distinto, anche sul piano formale, dalle altre autorità eventualmente attive in altri settori ad alto tasso di regolazione (energia, trasporto aereo, telecomunicazioni).

L'altra soluzione, diametralmente opposta, è quella che passava per la centralizzazione all'interno di un'unica Autorità di regolazione di tutti i poteri di regolazione, controllo, monitoraggio, sanzione relativi ai principali o a tutti i comparti regolati (trasporto; energia; trasporto aereo; telecomunicazioni). Nella comprensione del livello di specializzazione, si è anche provato a distinguere tra autorità focalizzate sul solo ambito del trasporto ferroviario e quelle competenti anche in materia di trasporto locale.

Il risultato dell'analisi è riassunto dalla tabella 6.

Tab. 6: Competenze e responsabilità delle Autorità di regolazione

Paese	Rail market regulator	Public utilities Regulator	Market Competition regulator
Austria	Sì	No	No
Bulgaria	Sì	No	Sì
Croazia	Sì	No	Sì
Estonia	Sì	Sì	Sì
Finlandia	Sì	No	No
Francia	Sì	No	No
Germania	Sì	Sì	Sì
Italia	Sì	Sì	No
Lituania	Sì	No	Sì
Norvegia	Sì	Sì	No
Paesi Bassi	Sì	No	Sì
Regno Unito	Sì	No	Sì
Repubblica Ceca	Sì	No	No
Romania	Sì	Sì	Sì
Slovenia	Sì	No	No
Spagna	Sì	No	Sì
Svizzera	Sì	No	Sì
Ungheria	Sì	No	No

Fonte: elaborazione Cesit

Il primo dato che emerge è la possibilità di distinguere alcune categorie principali di Autorità di Regolazione in base all'ampiezza e alle aree sotto la loro responsabilità, sia in termini di tipologia di servizi pubblici sotto regolazione, sia in termini di estensione dei poteri di regolazione.

Il primo gruppo di Autorità può essere definito delle Autorità di tipo specialistico. Si includono in questa prima categoria le seguenti Autorità:

- Austria;
- Finlandia;
- Francia;
- Repubblica Ceca;

- Slovenia;
- Ungheria.

La caratteristica principale di questo primo gruppo di Autorità riguarda il fatto che la loro responsabilità non copre anche il trasporto pubblico locale e le *public utilities* più in generale ma solo il trasporto ferroviario.

Una seconda categoria è quella delle Autorità che abbinano alla responsabilità sul trasporto ferroviario anche la responsabilità sulle *public utilities* e sui servizi di trasporto pubblico locale pur non avendo responsabilità in tema di *market competition regulation*. In quest'ambito rientrano l'Authority norvegese, che gestisce non solo le attività di controllo e di supervisione sul traffico ferroviario, ma anche sulle linee tram e sui servizi di metropolitana attivi in Norvegia, e la nuova Authority italiana (Autorità di Regolazione dei Trasporti), istituita con l'articolo 37 del decreto legge 201 del 2011 (decreto Salva Italia), che, a partire da dicembre 2013, è competente nel settore dei trasporti, infrastrutture e relativi servizi (dunque di più ampia portata rispetto al precedente Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF) focalizzato sul singolo settore ferroviario.

Un terzo gruppo è quello delle Autorità che sono invece competenti in tema di *competition regulation* in altri comparti:

- Bulgaria;
- Croazia;
- Lituania;
- Paesi Bassi;
- Spagna;
- Svizzera;
- Regno Unito.

Infine, un quarto gruppo di Autorità si occupa non solo della regolazione del mercato ferroviario, ma anche delle *public utilities* e della *competition regulation* più in generale.

In quest'ambito rientrano:

- Estonia;
- Germania;
- Romania.

La specializzazione su uno specifico settore, se da un lato consente di sfruttare al meglio le economie di costo (legate alla specializzazione), dall'altro lato può condurre ad una visione meno ampia e tendenzialmente meno in grado di coprire le problematiche dell'intero settore del trasporto.

Il modello allargato prevede, invece, la possibilità di sfruttare al meglio le economie di costo collegate alle attività di *back office*, che possono essere condivise tra più settori. Un possibile svantaggio riguarda, invece, la minore possibilità di specializzazione.

Incrocando i dati della tabella 5 con quelli della tabella 6, è interessante rilevare come i Paesi, che hanno optato per Autorità di tipo generalista (sia in senso ampio su tutte le *Public utilities*, sia soltanto ampie sul trasporto in generale), abbiano tutte adottato un atteggiamento proattivo, rispetto alla variabilità che caratterizza i Paesi che hanno optato per una tipologia specialista solo sul mercato ferroviario.

4.3 Le strutture organizzative ed i meccanismi di coordinamento

In questa sezione (Sezione B) le domande sono state finalizzate alla analisi delle strutture organizzative in termini di tipologia di organigramma adottato, del numero di uffici e di dipendenti.

In relazione alle forme organizzative, è stato chiesto di indicare la tipologia adottata tra quattro principali archetipi previsti dalla letteratura in campo organizzativo: funzionale, divisionale, a matrice, mista divisionale/funzionale. L'organizzazione di tipo funzionale prevede la creazione di unità organizzative basate sulla specializzazione funzionale, che tendono a risolvere interdipendenze di costo e che, di conseguenza, prediligono prevalentemente la riduzione dei costi ricorrendo ad economie di scala e specializzazione. La scelta di un'organizzazione di tipo divisionale, invece, si basa sull'orientamento alla risoluzione di interdipendenze di flusso (secondo la logica *input-output*) e sulla ripartizione delle unità organizzative in base a specifici prodotti, aree geografiche o clienti.

La forma a matrice cerca di integrare le due tipologie, incrociando in linea orizzontale le direzioni divisionali e in linea verticale le direzioni funzionali (o viceversa), pur presentando però, per chi si trova nelle posizioni gerarchiche inferiori, una problematica relativa alla presenza di due superiori, con il rischio che possano risultare talvolta situazioni di incomprensioni dovute a scelte diverse prese dai due manager.

Infine, la forma mista non a matrice unisce la presenza di unità funzionali a quella di unità divisionali, che, a differenza della forma matriciale, risultano essere sulla stessa linea di autorità.

Nella seguente tabella 7 vengono riportate le diverse tipologie di modelli organizzativi adottati dalle Authorities.

Tab. 7: Le forme di organigrammi adottati

Paese	Funzionale	Divisionale	Matrice	Misto divisionale/funzionale ma non a matrice
Austria	X			
Bulgaria	X			
Croazia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Estonia		X		
Finlandia				X
Francia	X			
Germania		X		
Italia	X			
Lituania	X			
Norvegia	X			
Paesi Bassi				X
Regno Unito	X			
Rep. Ceca	X			
Romania	X			
Slovenia				X
Spagna	X			
Svizzera	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ungheria		X		

Fonte: elaborazione Cesit

Dai modelli organizzativi analizzati, si può mettere in evidenza che il 62% delle Authorities adotta una forma funzionale, mentre il 19% adotta una forma divisionale ed il restante 19% adotta una forma mista funzionale-divisionale non a matrice.

Relativamente al gruppo che adotta un organigramma divisionale, nel caso di Germania ed Estonia la spiegazione può risiedere nel fatto che queste due Authorities non sono investite solo della regolazione del mercato ferroviario, ma anche di altre *public utilities*.

È interessante evidenziare come, nel caso delle Autorità che adottano la forma mista, nessuna delle tre è investita della regolazione di più *public utilities*, ma solo del settore ferroviario.

Con specifico focus sui grandi Paesi (Francia, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito), è possibile verificare come tutti, ad eccezione della Germania, abbiano adottato una forma organizzativa funzionale. Sulla base dei dati mostrati, appare fortemente coerente l'approccio all'analisi in chiave neo-istituzionalista e, con riferimento ai fenomeni di isomorfismo, è possibile affermare che molti Paesi hanno subito le pressioni derivanti dal contesto soprattutto nei primi anni di costituzione, dove è osservabile l'adozione di forme più classiche funzionali e divisionali (sebbene sia prevalente la prima), mentre le Autorità costituite post 2009, pur essendo di natura specialistica (ad es. Finlandia e Slovenia) hanno adottato forme miste divisionali-funzionali.

Si ritiene ora opportuno riportare i principali dati relativi alle strutture delle Autorità di Regolazione. In particolare i dati relativi al numero di uffici e personale dipendente sono riportati nella tabella 8.

Tab. 8: Numero di uffici e personale dipendente delle Authorities

Paese	n. uffici			Personale dipendente		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Austria	1	1	1	14	15	15
Bulgaria	4	4	4	52	52	52
Croazia	1	1	1	19	n.d.	11
Estonia	1	1	1	59	59	62
Finlandia	1	1	1	1.5	1.5	1.5
Germania	14	14	14	2.500	2.500	2.700
Italia	2	2	2	12	10	11
Lituania	1	1	1	n.d.	n.d.	n.d.
Norvegia	1	1	2	40	40	50
Paesi Bassi	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	520
Regno Unito	6	6	6	299	286	280
Rep. Ceca	3	3	3	120	120	110
Romania	n.d.	1	2	n.d.	1	2
Slovenia	1	2	2	47	48	49
Spagna	1	1	1	5	5	10
Svizzera	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Ungheria	5	5	5	12	11	11

Dai dati rilevati emerge un quadro estremamente eterogeneo, che evidenzia come vi siano strutture totalmente diverse. Il dato che risalta maggiormente è quello relativo alla Germania, che è dotata di ben 14 sedi territoriali, con 2.700 dipendenti. Questo dato può però essere spiegato ricordando che la Bundesnetzagentur non è competente solo in materia ferroviaria, ma in tutte le *public utilities*. In direzione completamente opposta, risalta il caso della Romania con due soli dipendenti.

L'Italia, invece, presenta due uffici e 11 dipendenti, sebbene la legge 27/2012 all'art. 36, c.6, preveda in pianta stabile un organico di ottanta unità, ma con una previsione nei primi anni di un limite al 50% o comunque entro le risorse disponibili, in ragione di un funzionamento iniziale con risorse scarse, fino alla formazione di un sufficiente fondo di autofinanziamento.

Seguendo lo schema investigativo del questionario, l'analisi si è concentrata sulle tipologie e dimensioni dei meccanismi di relazioni. La tabella 9, pertanto, evidenzia i diversi meccanismi di coordinamento cui le Authorities ricorrono per coordinare ruoli, persone e attività all'interno delle unità organizzative o dipartimento.

Questi meccanismi possono essere principalmente individuati, secondo la letteratura organizzativa, in manager integratori, comitati, *task force* e *meetings*.

Tab. 9. I meccanismi di coordinamento adottati

Paese	Tipologia di meccanismo				Frequenza delle riunioni		n. meetings
	manager	comitati	meetings	task force	Periodical	ONE SPOT	
Austria	sì	No	Si	No	Si	No	40
Bulgaria	sì	No	Si	Si	Si	Si	50
Croazia	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.
Estonia	No	No	No	No	No	Si	n.d.
Finlandia	No	No	Si	No	Si	No	26
Germania	sì	No	Si	No	Si	Si	n.d.
Italia	sì	sì	sì	sì	sì	sì	50
Lituania	No	No	No	si	No	No	No
Norvegia	Si	No	si	si	si	No	40
Paesi Bassi	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.
Regno Unito	Si	Si	Si	Si	Si	No	10
Rep. Ceca	Si	Si	Si	Si	Si	No	50
Romania	Si	Si	Si	Si	Si	No	12
Slovenia	Si	No	Si	No	Si	No	50
Spagna	No	Si	Si	No	Si	No	30
Svizzera	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N. R.
Ungheria	No	No	Si	Si	Si	No	200

Fonte: elaborazione Cesit

Sebbene queste figure non abbiano tipicamente autorità formale sulle persone, permettono di seguire specificamente un progetto o lo sviluppo di un prodotto.

I comitati, invece, sono gruppi di durata permanente che riuniscono componenti provenienti da funzioni o livelli gerarchici differenti per risolvere la tipologia di interdipendenza non risolta dal tipo di organizzazione adottato (di flusso nel caso di forma funzionale e di costo nella forma divisionale), e possono avere natura esecutiva, consultiva, informativa oppure di coordinamento.

Le *task force*, simili ai comitati ma con durata limitata nel tempo, vengono prevalentemente utilizzati per risolvere in maniera rapida problemi complessi mediante l'aggregazione di soggetti con competenze ed esperienze diverse.

L'utilizzo di meccanismi di coordinamento quali figure di manager integratori ricorre nel 64% dei casi, mentre il ricorso a comitati avviene nel 36% dei casi. Più equilibrato risulta il ricorso a *task force* (57% dei casi). L'utilizzo di *meetings* come meccanismi di coordinamento risulta, invece, molto più ricorrente (86%).

L'orientamento ad impostare la frequenza degli incontri come periodica è molto deciso: le Authorities che hanno fatto tale scelta sono ben l'86%, mentre le riunioni "*one spot*" ricorrono solo nel 29%.

Le principali motivazioni per cui le Authorities intervistate ricorrono ai *meetings* sono:

- implementazione delle strategie ed il *problem solving*, 11 scelte;
- definizione della strategia, 9 scelte;
- cultura organizzativa, 7 scelte;
- formazione, 4 scelte;
- "altre" motivazioni: tra queste, la più ricorrente è lo scambio di informazioni.

4.4 La governance

L'ultima sezione (Sezione C), relativa all'analisi della *governance*, è finalizzata alla comprensione del rapporto che l'Authority ha con il Ministero di riferimento, con altre Authorities che regolano altre *public utilities* o con altre Authorities dello stesso settore ma di altri Paesi.

Da una prima analisi delle risposte sono risultate due principali categorie di Organismi:

- a) organismi di regolazione totalmente indipendenti dall'autorità politica di governo;
- b) organismi di regolazione interni all'ente governativo di riferimento (ad esempio il Ministero).

La creazione di un Organismo di regolazione indipendente è coerente con l'obiettivo di coordinare la separazione nel settore ferroviario tra gestori delle infrastrutture e operatori del servizio, promuovendo la concorrenza nel servizio e facendo sì che i prezzi si riducano.

Il requisito dell'indipendenza è molto importante, perché serve a garantire che le decisioni su aspetti tecnici relativi allo sviluppo e all'applicazione di scelte economiche siano prive di influenze politiche.

La previsione dell'inserimento degli Organismi di regolazione all'interno degli enti governativi non è in contrasto con le previsioni normative della direttiva comunitaria, ma potrebbero evidentemente emergere rischi di una minore indipendenza.

L'ipotesi di principale condizionamento si associa al caso in cui l'ente governativo, al cui interno è inglobato l'organismo di regolazione, sia anche proprietario/azionista dell'operatore del trasporto ferroviario di riferimento (*l'incumbent* storico): in questi casi risulta più elevata la probabilità di condizionamenti e di influenze sulle decisioni dell'organismo di regolazione.

Dalla tabella 10 emergono alcuni dati interessanti relativi al rapporto che gli Organismi di regolazione ferroviaria hanno con i relativi Ministeri, con Organismi di regolazione in altri settori e con le Associazioni di Categoria. In merito alla frequenza del rapporto con il Ministero, la maggioranza degli Organismi (63%) ha risposto "quasi mai", mentre il 31% ha indicato "spesso" ed il 6% ha risposto "mai".

Con riguardo, invece, alla tipologia di rapporto che gli Organismi hanno con il Ministero, la maggior parte di essi ha indicato "meetings" e report.

Relativamente ai legami con altri Organismi di Regolazione nazionali o internazionali, il 56% ha indicato di intrattenere legami con altri Organismi: le principali tipologie di legami in questo caso, sono di natura cooperativa o di *partnership*, alcuni esempi sono International Regulators' Group (IRG), European network for Rail Regulatory Bodies (ENRRB) e International Liaison Group of Government Railway Inspectorates (ILGRI).

La maggioranza delle Authorities (il 71%) ha poi indicato di non avere legami con altri Organismi (non di Regolazione, in questo caso); nel restante 29% dei casi, 2 hanno indicato la loro dipendenza per rapporto di proprietà dal Ministero dei Trasporti (Austria) e della National Safety Authority (Finlandia), la Svizzera invece ha un rapporto di scambio informazioni con l'Ufficio Federale dei Trasporti, l'Ungheria ha evidenziato un rapporto di *partnership* con altre Authorities competenti in materia fiscale e di tutela dei consumatori, ed infine la Spagna ha indicato la prossima creazione di un unico board amministrativo che sarà a capo di tutti gli Organismi di Regolazione spagnoli con finalità di coordinamento e scambio informazioni.

Infine, relativamente al rapporto con Associazioni di Categoria, una elevatissima percentuale degli Organismi (88%) ha risposto di non avere legami in tal senso. I soli casi (il 12%) che hanno indicato di avere rapporti con Associazioni di Categoria hanno sostanzialmente riportato la *partnership* con una lobby creata dai *market players* e la cooperazione con la Camera di Commercio Nazionale.

Combinando queste informazioni con il dato relativo all'anno di costituzione, è possibile affermare che la maggior parte delle Autorità create più recentemente sembrano avere rapporti meno frequenti con il Ministero di riferimento, ma intrattengono relazioni con altri Organismi, mentre Autorità meno recenti, al contrario, hanno rapporti più frequenti con il Ministero e nella maggior parte dei casi non hanno indicato di intrattenere rapporti con altre tipologie di Organismi.

Tab. 10: Analisi della Governance delle Authorities Europee

Andrea Tomo
Gianluigi Mangia
Riccardo Mercurio
La regolazione del
trasporto ferroviario:
un'analisi organizzativa
delle autorità in Europa

	Rapporti con il Ministero	Che tipo di relazione?	Legato ad altri Organismi di Regolazione nazionali o internazionali	Che tipo di relazione?	Legato ad altri Organismi	Che tipo di relazione?	Legato ad Associazioni di Categoria	Che tipo di relazione?
Austria	quasi mai	report	no	-	si	sotto la proprietà del Ministero dei Trasporti	no	-
Bulgaria	spesso	meetings, report	si	membro di IRG	no	-	no	-
Croazia	Quasi mai	Meetings, report e meetings parlamentari	si	Cooperazione con IRG-Rail, European Railway Agency, Rail Net Europe	no	-	si	Cooperazione con la Trade Chamber Association
Estonia	spesso	Meetings, report	si	Partnership con IRG-Rail, IRG, BEREC, ERRA	no	-	no	-
Finlandia	quasi mai	Questioni relative a negoziazioni e legislazione	no	-	si	Sotto la proprietà della National Safety Authority	no	-
Germania	quasi mai	report	no	-	no	-	no	-
Italia	quasi mai	meetings	si	ENRRB meetings, Cooperation Agreement on RFC, Cooperation activities on rail international traffics	no	-	no	-
Lituania	quasi mai	meetings	no	-	no	-	no	-
Norvegia	spesso	meetings, report	si	Cooperazione formale- informale	no	-	no	-
Regno Unito	spesso	meetings, parliament meetings	si	membro di IRG, ILGGRI e del Channel Tunnel	no	-	no	-
Rep. Ceca	quasi mai	meetings, report	no	-	no	-	no	-
Romania	quasi mai	N. R.	no	-	no	-	no	-
Slovenia	quasi mai	meetings	si	membro di IRG e di ENRRB	no	-	no	-
Spagna	spesso	report	si	membro di IRG	si	prossima creazione di un unico board amministrativo per tutti gli OR spagnoli con finalità di coordinamento ed informazione	no	-
Svizzera	N. R.	N. R.	N. R.	N. R.	si	Scambio informazioni con l'Ufficio Federale dei Trasporti	N. R.	N. R.
Ungheria	quasi mai	opinioni su questioni legislative	si	cooperation con Hungarian Competition Authority	si	partnership con altre Authorities ungheresi competenti in materia fiscale o di tutela dei consumatori	si	partnership con Hungrail (lobbying organization for market players)

Fonte: elaborazione Cesit

Dall'analisi svolta è possibile costruire una matrice "specificità/dipendenza" che, come mostrato in figura 2, mette in relazione la specificità o meno delle Authorities rispetto al comparto ferroviario, con il grado di dipendenza dal Ministero/Autorità Governativa di riferimento.

Fig. 2: La matrice "specificità/dipendenza" delle Authorities

Grado di indipendenza dall'Autorità Governativa	Dipendenti	UFFICIO SPECIALISTA (Austria, Bulgaria, Paesi Bassi, Rep. Ceca, Slovenia, Spagna, Svizzera)	UFFICIO GENERALISTA (Romania)
	Indipendenti	AGENZIA SPECIALISTA (Croazia, Finlandia, Francia, Lituania, Regno Unito, Ungheria)	AGENZIA GENERALISTA (Italia, Estonia, Germania, Norvegia)
		Sector Specific	Non Sector Specific
		Specificità	

Fonte: nostra elaborazione

La matrice così costruita consente di individuare quattro principali modelli di Autorità: ufficio generalista, ufficio specialista, agenzia generalista, agenzia specialista.

La distinzione tra Agenzia e Ufficio è relativa alla dipendenza o meno dal Ministero/Autorità Governativa di riferimento.

Nel primo gruppo è possibile individuare i casi in cui le Authorities, come ad esempio la Spagna, sono specifiche sul settore ferroviario e sono dipendenti dall'Autorità Governativa.

Nel secondo caso rientrano Authorities come Danimarca e Belgio che dipendono dall'Autorità Governativa, ma che hanno competenze su più settori.

Regno Unito e Francia, invece, rappresentano esempi del terzo raggruppamento di Authorities che sono indipendenti da Ministeri/Autorità Governative e specifiche sul comparto ferroviario.

Infine, nel quarto gruppo è possibile individuare quelle Authorities che sono indipendenti e che sono competenti su più settori del trasporto o comunque su più tipologie di *Public utilities* (come il caso della Germania). All'interno di questo gruppo è interessante il caso Italia con la nuova Autorità di Regolazione dei Trasporti italiana, nata nel 2011 dopo la chiusura del precedente URSE, che rientrava nel gruppo degli "Uffici specialisti".

5. Conclusioni

In questa ricerca sono stati analizzati i modelli organizzativi e i meccanismi di coordinamento delle Autorità di regolazione del trasporto ferroviario attive in Europa attraverso una prospettiva di studio neo-istituzionalista. L'individuazione del campo organizzativo delle Autorità di regolazione è stata propedeutica alla comprensione degli effetti derivanti dalle pressioni istituzionali.

Una prima conclusione che si può trarre è che in presenza di pressioni istituzionali omogenee e soprattutto caratterizzate da un comune imprinting normativo, le autorità di regolazione attivate nei Paesi aderenti all'Unione Europea hanno risposto optando per soluzioni organizzative differenti, sia in termini di macro struttura, sia in termini di meccanismi di coordinamento interni.

Sono emerse infatti soluzioni caratterizzate da un forte grado di eterogeneità che hanno consentito di mettere in evidenza la presenza di diverse soluzioni tipiche.

Questo risulta, inoltre, in linea con quanto sostenuto da Mercurio, Moschera, e Martinez in uno studio sulle pressioni istituzionali cui sono sottoposti gli operatori ferroviari europei, a supporto del fatto che la teoria neo-istituzionale può ben spiegare e comprendere il fenomeno in questione (Mercurio *et al.*, 2000).

Le forme organizzative, infatti, non sono puramente e semplicemente il risultato di una scelta razionale attuata in coerenza ad un modello teorico, ma risentono anche delle dinamiche del contesto in cui sono inserite (DiMaggio and Powell, 1983; Meyer and Rowan, 1977; Scott, 1998; Scott and Meyer, 1994; Zucker, 1987).

L'analisi condotta sul campo ha, inoltre, consentito di mettere in evidenza come la scelta del modello organizzativo non sia interpretabile come una variabile dipendente esclusivamente dalla variabile della dimensione del mercato. Come infatti è stato messo in evidenza, alcuni Organismi, pur essendo competenti solo per la regolazione ferroviaria, hanno optato per l'adozione di forme complesse miste divisionali-funzionali non a matrice, o, al contrario, altri Organismi competenti in più settori hanno adottato forme funzionali pur in corrispondenza di una maggiore complessità legata alla pluralità dei settori di competenza.

La ricerca ha inoltre consentito di mettere in evidenza delle assonanze e dei punti di differenziazione nell'utilizzo dei meccanismi di coordinamento che vengono utilizzati in modo diverso sia in termini di caratteristiche, sia in termini di finalità di uso.

In altri termini, i criteri di razionalità che hanno guidato i decisori politici dei singoli Stati aderenti all'Unione Europea, pur partendo dai medesimi enunciati normativi contenuti nei diversi Pacchetti Ferroviari, e pur muovendosi all'interno dello stesso contesto istituzionale europeo, hanno portato a conclusioni differenti.

Il campo organizzativo delle Autorità di regolazione è ancora giovane e di recente costituzione, come constatabile dalla tabella che riassume le date di costituzione degli OR (tabella 5): alla luce di ciò, costituisce un ulteriore obiettivo di ricerca la ripetizione di questo studio in maniera longitudinale per poter verificare l'andamento e eventuali variazioni. Inoltre, si ritiene di poter arricchire la ricerca in futuro attraverso l'analisi di alcuni casi specifici.

Bibliografia

- BOITANI A. (2004), "Concorrenza e regolazione nei trasporti", *Economia e Politica Industriale*, n. 124, pp. 103-121.
- BOSCO A. (2003), *Come si costruisce un questionario*, Carocci ed., Roma.
- BRYMAN A. (2003), *Quantity and quality in social research*, Routledge, London.
- BRYMAN A., BELL E. (2007), *Business research methods*, Oxford university press, Oxford.
- CANONICO P., MARTINEZ M. (2006), "L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico", in Mercurio R., *Organizzazione, Regolazione e Competitività*, McGraw Hill, Milano.
- CAVES R.E. (1990), "Lessons from privatization in Britain: State enterprise behavior, public choice, and corporate governance", *Journal Of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, n. 2, pp. 145-169.
- CICELLIN M., CONSIGLIO S., DE VITA P. (2012), "Il Cambiamento Organizzativo: tra prospettive teoriche ed evidenze empiriche", in AA.VV., *Critical management studies: temi di ricerca nel dibattito internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- CORBETTA P. (2003), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, Il Mulino, Bologna.
- D'AUNNO T., SUTTON R.I., PRICE R.H. (1991), "Isomorphism and external support in conflicting institutional environments: A study of drug abuse treatment units", *Academy of Management Journal*, vol. 34, n. 3, pp. 636-661.
- DIMAGGIO P.J., POWELL W. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48, n. 2, pp. 147-160.
- DIMAGGIO P.J., POWELL W. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- EURISPES (2013), "Interventi mirati per rilanciare il comparto", *Osservatorio sulla Mobilità e i Trasporti*, accesso su: <http://www.eurispes.eu/content/italia-fanalino-di-coda-del-trasporto-ferroviario-europeo-delle-merci>, 27 Febbraio.
- EUROSTAT (2013), *Trasporto ferroviario passeggeri in Europa* (Milioni di Passeggeri-km), retrived on: <http://eurostat.ec.europa.eu> in data 15 luglio 2014.
- FINGER M., ROSA A. (2012), "Governance of competition in the Swiss and european railway sector", *Final research report to the SBB Lab*, University of St. Gallen, St. Gallen.
- HASSELBLADH H., KALLINIKOS J. (2000), "The project of rationalization: a critique and reappraisal of neo-institutionalism in organization studies", *Organization studies*, vol. 21, n. 4, pp. 697-720.
- KERREMANS B. (1996), "Do Institutions Make a Difference? Non Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union", *Governance*, vol. 9, n. 2, pp. 217-240.
- LALIVE R., SCHMUTZLER A. (2008), "Exploring the effects of competition for railway markets", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, n. 2, pp. 443-458.

- LODGE M. (2003), "Institutional choice and policy transfer: reforming British and German railway regulation", *Governance*, vol. 16, n. 2, pp. 159-178.
- MANGIA G., MERCURIO L., OLIVA A., MARTINEZ M. (2012), "Authority, infrastrutture e performance nel trasporto e nell'industria ferroviaria. Un confronto europeo", *T_Cesit*, n. 3, pp. 18-33.
- MARTINEZ M., CANONICO P. (2005), "Organisational models of notified certification bodies in the transeuropean railway system: isomorphic pressures and allomorphic responses", *Egos Colloquium Unlocking organizations. EGOS Proceedings*, 30 Giugno - 2 Luglio 2005, Berlin.
- MARTINEZ M., JAMISON M., TILLMAR M. (2013), "Public utilities corporate governance", *The Journal of Management and Governance*, vol. 17, n. 4, pp. 827-833.
- MARTINEZ M., PEZZILLO IACONO M., MANGIA G., GALDIERO C. (2012), "Knowledge creation and inter-organizational relationships: the development of innovation in the railway industry", *Journal of Knowledge Management*, vol. 16, n. 4, pp. 604-616.
- MERCURIO R., CANONICO P., PEZZILLO IACONO M. (2012), "Organising Mobility as an Infrastructure for Development" in Kresl P.K., Ietri D., *European Cities and Global Competitiveness: Strategies for Improving Performance*, pp. 422-444, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- MERCURIO R., MARTINEZ M. (1999), *Il trasporto ferroviario europeo. Organizzazione e regolazione del mercato*, Gangemi, Roma.
- MERCURIO R., MARTINEZ M. (2009), *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, Franco Angeli, Milano.
- MERCURIO R., MOSCHERA L., MARTINEZ M., (2000), "Le imprese di trasporto ferroviario in Europa: pressioni istituzionali e nuove forme organizzative", in Maggi B., *Le sfide organizzative di fine secolo ed inizio secolo. Tra postfordismo e regolazione*, Etas, Milano.
- MEYER J.W., ROWAN B. (1977), "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American journal of sociology*, vol. 83, n. 2, pp. 340-363.
- MEYER H.D., ROWAN B. (2006), *The new institutionalism in education*, SUNY Press, Albany.
- MEYER A.D., TSUI A.S., HININGS C.R. (1993), "Configurational approaches to organizational analysis", *Academy of Management Journal*, vol. 36, n. 6, pp. 1175-1195.
- PONTI M., BERIA P., ERBA S. (2007), *Una politica per i trasporti italiani*, Roma-Bari, Laterza.
- PRESTON J. (2009), *Competition for long distance passenger rail services: the emerging evidence*, OECD Publishing, Paris.
- PRESTON J., WHELAN G., WARDMAN M. (1999), "An analysis of the potential for on-track competition in the British passenger rail industry", *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 33, n. 1, pp. 77-94.
- SCOTT W.R. (1998), *Organizations: rational, natural, and open systems*, 4th ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.
- SCOTT W.R., MEYER J.W. (1994), *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- SHORT J.C., PAYNE G.T., KETCHEN D.J. (2008), "Research on Organizational Configurations: Past Accomplishments and Future Challenges", *Journal of Management*, vol. 34, n. 6, pp. 1053-1079.

Andrea Tomo
Gianluigi Mangia
Riccardo Mercurio
La regolazione del
trasporto ferroviario:
un'analisi organizzativa
delle autorità in Europa

- SUCHMAN L.A. (1987), *Plans and Situated Actions: The Problem of Human-Machine Communication*, Cambridge University Press, New York.
- SUCHMAN M.C., EDELMAN L.B. (1996), "Legal rational myths: The new institutionalism and the law and society tradition", *Law and Social Inquiry*, vol. 21, n. 4, pp. 903-941.
- VOLBERDA H.W., VAN DER WEERDT N., VERWAAL E., STIENSTRA M., VERDU A.J. (2012), "Contingency fit, institutional fit, and firm performance: a metafit approach to organization-environment relationships", *Organization Science*, vol. 23, n. 4, pp. 1040-1054.
- ZUCKER L.G. (1987), "Institutional theories of organization", *Annual Review of Sociology*, vol. 13, pp. 443-464.

Academic or professional position and contacts

Andrea Tomo

PhD, Post-Doc Research Fellow of Organization Studies
University of Napoli "Federico II"
e-mail: andrea.tomo@unina.it

Gianluigi Mangia

Associate Professor of Organization studies
University of Napoli "Federico II"
e-mail: gianluigi.mangia@unina.it

Riccardo Mercurio

Full Professor of Organization studies
University of Napoli "Federico II"
e-mail: mercurio@unina.it



sinergie
italian journal of management

ISSN 0393-5108
DOI 10.7433/s99.2016.17
pp. 321-344

