

SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA
IN COLLABORAZIONE CON
ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI" – PRATO

TRA VECCHI E NUOVI EQUILIBRI
DOMANDA E OFFERTA DI SERVIZI IN ITALIA
IN ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA

A CURA DI IGINIA LOPANE
CON LA COLLABORAZIONE DI E. RITROVATO

*Atti provvisori del quinto Convegno Nazionale S I S E
Torino 12-13 novembre 2004*

Avvertenza

Il contenuto è tratto dal cd-rom avente questo frontespizio e, salvo la diversa paginazione, è identico al seguente volume a stampa:

Società Italiana degli Storici dell'Economia, *Tra vecchi e nuovi equilibri domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea. Atti del quinto Convegno nazionale, Torino, 12-13 novembre 2004*, a cura di Iginia Lopane - Ezio Ritrovato, Bari, Cacucci Editore, 2007

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI"
PRATO –2006

IL SERVIZIO DI TRASPORTO URBANO NELLA BERGAMO DEL NOVECENTO. IL CASO ATB.

Storicamente, l'offerta di trasporto pubblico locale ha interessato in primo luogo il collegamento tra Bergamo Alta e la parte di città al piano, in progressiva espansione sia sotto l'aspetto degli insediamenti abitativi come di quelli produttivi e commerciali. Difatti, come ben noto, l'economia della bergamasca partecipava pienamente al progresso industriale dell'età giolittiana¹. La città di Bergamo non era tanto il polo di quest'industrializzazione, che, invece, era piuttosto diffusa nella provincia, quanto il centro della rete dei servizi commerciali e amministrativi². Un indicatore un po' indiretto ma inequivocabile di questo fatto è la crescita della popolazione cittadina a tassi sostenuti³. La diffusione delle attività produttive- eccetto per i periodi di crisi come il 1907 – coincideva con uno sviluppo della domanda. Una città con popolazione e reddito totale in ascesa esprimeva una domanda di mobilità e le opportunità di guadagno non potevano che stimolare iniziative imprenditoriali.

Le vicende del trasporto urbano a Bergamo sono già state raccontate da vari autori⁴, così in quest'occasione si analizzano solo alcuni snodi rilevanti sotto il profilo economico con particolare attenzione al processo di adeguamento del trasporto urbano alla domanda di mobilità. La prima ed unica iniziativa privata imprenditoriale di successo fu condotta da un tecnico di valore, l'ingegnere di Reggio Emilia, Antonio Ferretti appoggiato finanziariamente da una banca genovese. Nel 1887, Ferretti sottoscrisse con il Comune un contratto per la costruzione e l'esercizio della funicolare, che congiungeva la città bassa con la parte alta, e anche per alcune linee tranviarie a cavalli nella città bassa. Il costo del progetto della funicolare era di 100.000 lire e quello del complesso dell'opera di 320.000. Il Comune concorreva alla spesa della funicolare con un sussidio annuo di 7.000 lire per trent'anni. Il contributo comunale era significativo, infatti il valore attuale di un'annualità trentennale di 7.000 lire è pari a 107.000, ad un tasso del 5%, o a 66.000

¹ A. De Maddalena - M.A.Romani, *I primi cent'anni del Credito Bergamasco, 1891-1991*, Bergamo 1991, pp. 34-45; C.Besana, *La ricostruzione e il miracolo economico*, in *Bergamo e il suo territorio*, Milano 1995, pp. 401-415.

² L. Angelini, *Il volto di Bergamo nei secoli*, Bergamo 1951.

³ Secondo i dati dei censimenti, dopo un periodo di stagnazione dal 1861 al 1881, la popolazione in città, nel decennio seguente, cresceva ad un tasso in media del 9% e di quasi il 23% tra il 1901 e il 1911.

⁴ Vedi C. Traini, *I trams a Bergamo e la loro storia*, Azienda Municipalizzata Funicolari e Tramvie Elettriche di Bergamo, Bergamo 1965; A. Rizzi, *La municipalizzazione dell'azienda tramviaria bergamasca*, in A. Berselli, F. Della Peruta e A.Varni, *La municipalizzazione nell'area padana*, Milano 1998, pp.600-630; P. Capellini, *Le funicolari di Bergamo alta*, Bergamo 1988; Id., *La funicolare di S.Vigilio*, Bergamo 1991; P. Cafaro, *Vie e mezzi di comunicazione*, in *Storia economica e sociale di Bergamo. Fra Ottocento e Novecento, Lo sviluppo dei servizi*, Fondazione per la storia economica e sociale di Bergamo, Bergamo 1997, pp. 313-355.

con un tasso del 10%. Tale importante partecipazione del Comune può essere spiegata dall'influenza congiunta di due elementi: l'esigenza della comunità civica orobica di avere un servizio di mobilità urbana e, dall'altra, la ristrettezza delle risorse finanziarie in mano a imprenditori individuali. Peraltro, le cronache dei primi due anni dell'esercizio registravano una crescente insoddisfazione per la qualità del servizio. Questa era un'attività di servizio che non poteva essere in mano ad un solo imprenditore, ed è forse per questo che Ferretti nel 1890 cedeva per 470.000 lire l'intera azienda alla *Società Anonima Funicolari e Tramvie* (SAFT), costituitasi all'uopo con un capitale sociale di 500.000 lire interamente versato. Il capitale della SAFT era locale e proveniente in buona parte dall'area delle banche cattoliche di Bergamo e Brescia⁵.

All'inizio del secolo l'esigenza di ampliare ed elettrificare la rete delle tranvie urbane è ormai matura. Nel 1902 la SAFT ed il Comune stipulavano un *Preliminare contratto per una nuova sistemazione della rete tranviaria*, che prevedeva un investimento di 996.000 lire totalmente a carico della società che, a sua volta, otteneva un prolungamento a 18 anni del periodo libero dal riscatto e la rinuncia del Comune alla cessione gratuita di tutto l'impianto allo scadere degli 80 anni della concessione. Il complesso percorso per la concessione alla SAFT della riorganizzazione del servizio di trasporto pubblico locale portava nel 1904 ad un secondo *Preliminare* approvato dal Consiglio comunale con il voto contrario della minoranza radicale e socialista. Con la successiva convenzione del 1904 si avviavano ampliamenti e l'elettrificazione dell'intera rete tranviaria di Bergamo. Tuttavia, nella primavera del 1905 il Comune nominava una commissione per esaminare la convenienza della municipalizzazione del servizio e, nel luglio 1906, il Consiglio comunale deliberava di nuovo, con l'approvazione generale, il riscatto e l'assunzione diretta dell'esercizio mediante un'azienda speciale ai sensi dell'art.3 della legge 103/1903. Dopo il giudizio favorevole del referendum, il 9 novembre 1907, si teneva la prima seduta della nuova Azienda Municipale della Funicolare e Tramvie Elettriche (AMFTE).

Si deve osservare che in generale in Europa il processo di adeguamento dell'offerta alla domanda seguì, tra Ottocento e Novecento, un andamento ciclico: in una fase iniziale, segnata da una richiesta crescente di mobilità, l'espansione dell'offerta avvenne per merito dell'iniziativa privata in un contesto concorrenziale, ben presto trasformatosi in oligopolio o monopolio (tramvie e funicolari). In coincidenza con un rallentamento della domanda fece seguito una fase di difficoltà economico-gestionali che portavano ad una regolamentazione da parte dell'autorità

⁵ Il costo dell'operazione eccedeva le 320.000 lire complessivamente investite dal Ferretti e ciò era una chiara indicazione di come la SAFT valutasse positivamente la redditività futura dell'investimento nel trasporto pubblico locale. A conferma, la Società otteneva subito dal Comune la facoltà di elettrificare le linee dalla stazione ferroviaria alla stazione inferiore della funicolare, sebbene il progetto veniva attuato solo nel 1898, mentre nel 1892 si cambiava in elettrico il motore a vapore che azionava la funicolare.

pubblica, congiuntamente al progressivo ritiro dei capitali privati, e infine all'intervento pubblico diretto⁶. Per il trasporto pubblico bergamasco il passaggio alla gestione pubblica non avvenne dopo una fase di crisi della redditività e della domanda per l'impresa privata ma quando quest'ultima deteneva una rendita monopolistica. Per Bergamo l'intervento collettivo - regolatore e contemporaneamente finanziatore - assunse la forma della municipalizzazione. Il caso bergamasco - come altri in Italia - non è, quindi, primariamente dettato dall'esigenza di salvare l'offerta di un servizio che i privati non trovavano più conveniente ma piuttosto da un insieme di motivazioni politiche e sociali.

La scelta della municipalizzazione in alternativa ad un rinnovo della concessione alla SAFT fu favorita da quattro circostanze tra loro connesse:

- le buone prospettive della domanda e di conseguenza della redditività del servizio. Infatti, il numero dei viaggiatori aumenta da 672 mila a un milione, tra il 1904 e il 1910;
- l'oggettiva rilevanza dell'aspetto sociale del trasporto urbano in una città in espansione, le cui strutture edilizie e le infrastrutture di servizio andavano adeguate alle nuove esigenze;
- la legge 103 che forniva gli strumenti per rendere più facile l'obiettivo del passaggio dalla gestione dei servizi pubblici, attraverso concessioni, alla loro amministrazione diretta;
- la congiuntura politica locale che vedeva al governo una coalizione di forze cattoliche e liberali, propense a far prevalere l'interesse alla municipalizzazione della maggior parte dei ceti cittadini su quello dell'impresa concessionaria.

Grazie ai dati contabili è possibile dire che l'indennizzo ammontò a 1.612.000 lire, (con 1.020.000 di indennità di riscatto, 465.000 di rimborso per le spese di trasformazione degli impianti a carico della SAFT e, infine, 137.000 per l'acquisizione di mobili ed immobili vari), mentre il Comune fronteggiava l'ingente impegno con un mutuo di 1.750.000 lire presso la Cassa Depositi e Prestiti. I risultati della gestione dimostravano, però, come l'operazione di riscatto si rivelò un ottimo affare per il Comune (un utile di 38.000 contro i 9.000 previsti dalla Commissione che preparò il Preliminare). Un primo fattore che spiega i buoni risultati è, come detto, l'andamento molto favorevole della domanda di mobilità pubblica nel primo ventennio del No-

⁶ T. Berechman, *Public transit economic and deregulation policy*, Amsterdam 1993, pp. 56-78; F. W. Webster-P.H.Bly, *The demand for public transport. Report of the international collaborative study of the factors affecting public transport patronage*, UK transport and road research laboratory, Crowthorn 1980; T.A. Domenicich-D.McFadden, *Urban travel demand. A behavioral analysis*, Amsterdam 1975, pp. 123-129. Vedi anche J.R. Meyer-J.A. Gómez-Ibáñez, *Transit bus privatization and deregulation around the world: some perspectives and lessons*, in "International journal of transport economics", 18(1991), pp. 231-258.

vecento⁷, mentre si registrò un adeguamento dell'offerta di servizio per il trasporto: tra il 1907 ed il 1921 il numero delle linee passarono da 3 a 5, la lunghezza della rete da 6 a 17 km e l'offerta di km-vettura da 651 mila a 1,517 milioni⁸ (Cfr . tabella 1).

Ovviamente durante la Prima guerra mondiale la gestione efficiente del servizio di trasporto pubblico locale si scontrò con una serie di difficoltà indotte dall'effetto dei vincoli imposti dallo Stato e dal clima di contrasto tra azienda e dipendenti nel periodo 1919-1922 che andava di pari passo a quanto avveniva nell'intero paese. Il tutto era superato nel '23 con una serie di aumenti tariffari, di licenziamenti e riduzioni salariali⁹.

Gli anni Venti furono ancora anni di espansione della domanda e dell'offerta del servizio: il numero delle linee passava da 5 a 8; la lunghezza della rete da 17 a 29 e i km-vettura da 1,517 a 1,888 milioni. L'articolazione della rete fu accompagnata anche da un intenso ciclo di investimenti che proiettarono la rete urbana nei comuni limitrofi. In aggiunta, l'AMFTE era in grado di attuare un'azione di miglioramento della qualità del servizio che si sostanziava, in primo luogo, nella radicale ristrutturazione della funicolare tra città bassa e alta. In questo periodo, si registrava un raddoppio del numero dei dipendenti, e questo era affiancato da una quadruplicazione dei ricavi per viaggiatore. A dispetto di questo brillante andamento, l'AMFTE non conseguiva più utili ma solo pareggi di bilancio. Per spiegare questo fenomeno si può partire dall'osservazione che la componente più dinamica dei costi era rappresentata dalla voce del personale, la cui quota relativamente ai costi totali saliva da valori attorno al 40% nel periodo 1906-1920 a valori attorno al 50%. Giacché, una quadruplicazione del costo del lavoro negli anni Venti è difficilmente accettabile si può concludere che l'aumento del costo complessivo del lavoro fu indotto da un netto peggioramento della sua produttività. Questa circostanza può trovare una conferma nell'affermazione che compariva nella Relazione di fine esercizio della Commissione Amministratrice¹⁰, dove si notava che le espansioni del servizio richieste dal Comune non erano sempre compatibili con l'equilibrio tra costi e ricavi ma, nel medesimo tempo, può essere determinata anche da una complessiva crescente inefficienza nell'impiego del lavoro, non giustificato dall'aumento della produzione.

Durante gli anni Trenta, il numero delle linee passò da 8 a 9 e la lunghezza da 29 a 39 km, ma i km-vettura scesero da 1,888 a 1,718 milioni, tra il 1931 e il 1939 (cfr. tabella 1). Oltre a

⁷ A fronte di un rilevante aumento della popolazione urbana di 1,4 volte tra il 1901 e il 1921, il numero dei viaggiatori aumentava di più di quattro volte, da 1,3 a 5,6 milioni con un incremento dei viaggiatori pro-capite da 25 a 79.

⁸ Relazione CA, 1907-1921.

⁹ Relazione CA, 1923. Vedi anche C. Ongaro, *Bergamo nella prima guerra mondiale: conflittualità sociale e ordine pubblico tra il 1917 e il 1918*, in "Studi e ricerche di storia contemporanea", 11(1982), 17, pp. 15-30.

questa stagnazione dei livelli di offerta si verificò anche un rallentamento netto nella crescita dei viaggiatori che aveva caratterizzato il decennio precedente ed è ben noto che un'espansione del servizio consente un equilibrio fra costi e ricavi finché la domanda si espande. I ricavi, a loro volta, diminuirono bruscamente dai 4 milioni del 1931 ai 3 milioni del '36¹¹. Sempre tra il 1931 e il 1939, la contrazione dei costi del personale e totali appariva chiaramente più contenuta di quella dei ricavi portando alla prima serie di perdite d'esercizio: 261 mila lire nel 1932 e 476 mila nel 1935¹². Peraltro la riduzione dei costi corrispose con una forte contrazione del personale da 232 unità a 176 nel 1939. Questo andamento del numero dei dipendenti, a fronte di un'offerta di km-vettura solo debolmente decrescente, implicò un deciso aumento della produttività del lavoro imputabile ad un puro e semplice riassorbimento di forza di lavoro in eccesso, escludendo altri fattori quali il progresso tecnologico e al sostituzione di capitale a lavoro. Infine sempre negli anni Trenta, a fronte di un recupero di produttività del lavoro, l'obsolescenza della produttività del capitale assumeva un tratto costante.

Negli anni Quaranta, i dati sul livello e sulle caratteristiche del servizio sono incompleti, ma risulta comunque una significativa espansione dei km-vettura (da 1,1718 milioni del 1939 ai 2,215 del 1945), accompagnata da una fortissima espansione del numero dei viaggiatori (da 8,9 milioni a 25,2), mentre sono anni di grave deperimento delle strutture produttive dell'AMFTE come indicato ripetutamente nelle Relazioni della Commissione Amministratrice all'inizio degli anni Cinquanta¹³ (cfr. tabella 1). In un simile contesto, l'aumento del numero dei viaggiatori non poteva che dipendere dalla riduzione delle tariffe reali: i ricavi nominali per viaggiatore aumentavano solo lievemente tra il 1939 e il 1944, mentre il potere d'acquisto interno della lira si riduceva di 23 volte. Ciò si traduceva in un ricavo reale per viaggiatore che nel 1945 era di circa 1/10 del suo valore nel '39. In conclusione, il corso del prezzo reale del trasporto pubblico fu il fattore principale che incise sui ricavi mentre l'aumento del costo del personale fu il fattore principale che influì sui costi. Inoltre, se si tiene conto che la mancanza di una politica di rinnovo degli impianti e dei mezzi di trasporto comprometteva una riduzione dei relativi costi, si coglie come l'incidenza del costo del personale sul costo totale salì dal 47% del 1939 al 74% del 1949¹⁴. La traiettoria finale dei coefficienti che hanno influito su costi e ricavi negli anni Quaranta fu, in o-

¹⁰ Relazione CA, 1927.

¹¹ Relazione CA, 1931 e 1936.

¹² Relazione CA, 1932 e 1935.

¹³ A riprova dello scadimento delle strutture si registra anche l'inadeguatezza crescente delle quote d'ammortamento per coprire il deperimento dei beni capitali

¹⁴ Relazioni CA, 1939 e 1949.

gni modo, di conservarli in massima parte in linea tra loro producendo così risultati di gestione in pareggio o in utile, tranne che nel triennio 1945-47 caratterizzato da perdite contenute.

La disanima degli elementi del rapporto tra la gestione del trasporto pubblico a Bergamo e l'evoluzione della domanda per il periodo tra il 1907 e la fine degli anni Quaranta porta a formulare alcune valutazioni. Tra il 1907 e i primi anni Venti il trasporto municipalizzato riuscì a soddisfare l'espansione della domanda di mobilità, dando al Comune una successione di utili anche in presenza di vincoli alla gestione durante il periodo bellico. In questa fase, l'AMFTE non perseguì una politica tariffaria decisamente a carattere sociale e neanche pose in essere condizioni di lavoro dei dipendenti più favorevoli di quelle che il comune avrebbe potuto richiedere e ottenere da un'azienda privata. D'altro canto, la stessa amministrazione civica tese a raggiungere la piena soddisfazione dell'interesse della collettività-utenza e non solo il puro profitto, con il trasferimento dei rendimenti in eccesso (utile per il comune) da un monopolista privato alla comunità civica. In tale frangente, si diede compimento a piani d'espansione del servizio, entro una prospettiva di adeguamento delle opportunità di mobilità per una vita sociale in rapida evoluzione. Nella tormentata fase, dopo il Primo conflitto mondiale, l'AMFTE sperimentò una crisi di gestione che fu particolarmente acuta per quanto riguarda le relazioni industriali. Sulla base, però, di un andamento della domanda favorevole si posero le basi per un'espansione nel resto del decennio con la scelta strategica di adottare le migliori tecnologie del momento. Nel medesimo tempo, si affacciavano sulla scena fattori di inefficienza interna, insieme all'incidenza sul rapporto costi-ricavi di obiettivi sociali nell'espansione del servizio, che spingevano verso il conseguimento di risultati d'esercizio limitati.

L'azienda si confrontava, negli anni Trenta, con una contrazione della domanda, trovandosi in uno stato di difficoltà sia finanziaria sia strutturale che portava, in ultima istanza, a conseguire risultati d'esercizio negativi. Questa situazione inibì la possibilità di introdurre nuove tecnologie (filobus) per contrastare il calo della domanda, e scaricò gli oneri del piano di risanamento sulla mera riduzione del personale.

Nella sostanza l'azienda di trasporto pubblico locale a Bergamo sembra aver attraversato la fase della I° guerra mondiale e dell'immediato dopoguerra in condizioni migliori di altre municipalizzate del settore dove si consolidavano i segni di crisi finanziaria. Piuttosto, i problemi finanziari dell'AMFTE sorsero nel primo decennio del fascismo per poi esplodere negli anni Trenta. Per l'azienda orobica le influenze del fascismo riguardarono, soprattutto, le relazioni industriali con un peggioramento netto delle condizioni di lavoro e partecipazione per i dipendenti, mentre il vertice aziendale fu impegnato per un certo periodo da un conflitto con l'autorità comunale che ha, molto probabilmente, ridotto la sua efficacia operativa.

Alla fine degli anni Quaranta, la gestione delle aziende municipalizzate è condizionata da una serie di difficoltà indotte dagli squilibri generati dal fatto che durante gli anni dell'inflazione bellica e nell'immediato dopoguerra la crescita dei costi era stata superiore a quella dei ricavi, frenati dalle politiche di controllo delle tariffe¹⁵. Inoltre le rete di infrastrutture di numerose aziende di grandi città del Nord avevano subito gravi danni. Ciò non era avvenuto nel caso bergamasco, ma i conti dell'azienda avevano subito in pieno l'impatto dell'inflazione con forti perdite d'esercizio dal 1945 al 1948.

Tuttavia, all'inizio degli anni Cinquanta, diverse aziende municipalizzate operanti nel trasporto pubblico locale ritornavano su un sentiero di equilibrio economico-finanziario e appariva praticabile l'avvio di un programma di investimenti, sebbene pesasse come premessa vincolante l'impossibilità per le municipalizzate di avere personalità giuridica e, quindi, di poter accedere direttamente al credito. Le possibilità della raccolta di risorse finanziarie da destinare agli investimenti fu anche limitata dalle riduzioni tariffarie imposte dalla politica di risanamento economico-finanziaria del governo centrale, con l'obiettivo macroeconomico di controllo dell'inflazione, e, nel medesimo tempo, dal consolidarsi sul piano delle amministrazioni comunali dell'opzione politica di tariffe sociali. Entrambe queste politiche formavano il livello del prezzo dell'offerta del trasporto pubblico locale, non solo dalla ricostruzione postbellica fino all'avvio del "miracolo economico" ma con importanza altalenante anche fino agli anni Novanta. Le municipalizzate trovavano la soluzione a questo problema finanziario aumentando il ricorso all'autofinanziamento che, in diversi casi, risultava contabilmente ripartito tra utile d'esercizio e accantonamenti al fondo ammortamento o ad altri fondi.

Durante gli anni del boom economico, il servizio offerto dall'AMFTE si confrontava con un periodo di espansione della domanda di trasporto urbano imputabile più all'aumento dei redditi pro-capite e delle attività che all'aumento della popolazione servita. Veniva posta in essere un'espansione del servizio e così aumentavano i km-vettura, più che proporzionalmente rispetto al numero di viaggiatori, e si realizzavano guadagni di produttività sia del capitale sia del lavoro, sebbene aumentava fortemente il personale, da 301 a 401. Va notato che l'incremento della produttività del lavoro fu abbastanza rilevante da controbilanciare l'aumento del costo reale del dipendente permettendo di lasciare invariato il costo reale del lavoro per unità di prodotto e di ridurre la quota del costo del lavoro sul costo totale (da 66% nel 1950 a 59% nel 1960). Si registrava, così, un forte accrescimento del numero dei viaggiatori (+43% nel decennio) e ciò avvenne

¹⁵ F. Parrillo, Gli investimenti nelle imprese municipalizzate, relazione al Congresso nazionale sui problemi della municipalizzazione, Roma, 2-5 luglio 1955. Vedi anche G. Bognetti e I. Magnani, *I servizi pubblici tra equità ed*

niva, nonostante un aumento del ricavo per viaggiatore che, in termini reali, saliva dalle 361 lire del 1950 alle 543 del 1960 [a prezzi del 1997]. Questo fatto non va preso come una smentita della legge della domanda, dato che l'aumento del numero dei viaggiatori è pienamente imputabile al forte aumento dei redditi pro-capite a partire da livelli ancora bassi (cfr. tabella 2).

L'aspetto che ha caratterizzato l'attività dell'AMFTE negli anni Cinquanta, ancor più degli sviluppi quantitativi, è stata però la sua rapida e radicale trasformazione da azienda tranviaria a struttura operante con autobus e filobus che configurava una crescita della produttività dei beni intermedi, garantendo un miglior utilizzo dei mezzi e delle persone come una riduzione delle spese di manutenzione¹⁶. Si aumentava la velocità commerciale e si realizzava un maggior comfort delle vetture su gomma, mentre come indicano le parole della Commissione amministratrice nel 1959: "l'estensione dei servizi a tutti i più popolari quartieri della città ha favorito lo sviluppo di questi ed ha soddisfatto le aspettative di più modeste categorie di cittadini"¹⁷. Tutta l'operazione fu finanziata con mezzi dell'Azienda e la transizione al trasporto su gomma ebbe effetti patrimoniali notevoli¹⁸. Nel medesimo tempo l'azienda bergamasca poteva vantare anche un bilancio in pareggio con le necessarie quote di ammortamento.

I fattori che rendevano possibile l'efficacia del servizio e la solidità patrimoniale (connubio che non troverà più una formulazione così equilibrata) erano l'aumento dei redditi pro-capite a partire da livelli bassi e il rinnovamento del servizio che comportò un aumento della produttività assorbendo l'aumento del costo del lavoro. A riprova della funzionalità del modello gestionale della municipalizzata bergamasca la rigidità della struttura giuridica e la possibilità per l'organo di indirizzo politico di interferire nella gestione del servizio non impedirono all'AMFTE di rispondere alla domanda con un equilibrio tra le entrate generate dal traffico e i costi.

All'inizio degli anni Sessanta, in Italia, le aziende del trasporto pubblico locale si immettevano in una fase dove i ricavi del traffico non erano sufficienti a coprire i costi¹⁹. Nonostante il crescente squilibrio tra i costi e i ricavi il settore complessivamente segnava una notevole espansione. Le vicende dell'AMFTE sono conformi alle indicazioni sopra delineate ma con una significativa differenza dovuta al fatto che il rapporto di copertura dei costi con i ricavi declina meno

efficienza, Milano 1989; A. Mantegazza – C.Pavese, *L'ATM di Milano, 1861-1971: un secolo di trasporto urbano fra finalità pubbliche e vincoli di bilancio*, Milano 1993, pp. 13-45.

¹⁶ La maggior parte delle sostituzioni avvennero tra il 1950 e il 1955 e il processo fu completato nel 1957.

¹⁷ Relazione CA 1959.

¹⁸ Nella Relazione della Commissione amministratrice il valore degli immobili, delle attrezzature e degli autoveicoli passava da 59 milioni del 1959 a 529 milioni del 1964.

¹⁹ Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *I trasporti in Italia*, Roma 1998, pp. 77-85; CISPEL, *Forme di gestione dei servizi pubblici nei comuni capoluoghi e con oltre 50.000 abitanti*, in "Quaderni CISPEL, 3(1968), Roma, pp. 23-45.

nel tempo rispetto alla tendenza media del settore²⁰. I dati disponibili consentono inoltre di distinguere gli anni Sessanta dai Settanta: i primi furono segnati da movimenti del costo del lavoro più intensi pur in presenza di movimenti opposti nella domanda. Ad una vera e propria contrazione del numero di viaggiatori nella prima metà degli anni Sessanta seguì la stagnazione nella seconda metà ed una forte espansione nel decennio Settanta.

L'aumento dei viaggiatori, delle tariffe e della produttività dei fattori produttivi che negli anni Cinquanta avevano contribuito a osteggiare gli effetti negativi sul bilancio aziendale dell'incremento del costo reale del personale perdevano forza negli anni Sessanta, dove si registravano marcati regressi della produttività e del numero dei viaggiatori. Il costo del personale aumentava sotto la spinta sia dell'aumento dei dipendenti sia dell'aumento del costo per dipendente che, tra il 1960 e il 1970, saliva in termini reali da 23,5 a 40,7 milioni, cioè di più del 70%. Le conseguenze di queste tendenze si risolvevano naturalmente nell'emergere di perdite d'esercizio. Nel 1960 il risultato d'esercizio è nullo mentre dieci anni dopo la perdita è di 837 milioni²¹. Già nella relazione della Commissione amministratrice del 1962 i vertici aziendali indicavano alcune ragioni della crisi fra cui l'abbassamento della velocità di circolazione per il congestionarsi del traffico, l'attivazione di servizi di trasporto non convenienti per l'espansione urbanistica e, infine, la crescita del costo del personale determinata dal concomitante aumento salariale e dalla riduzione dell'orario di lavoro²². Le perdite d'esercizio degli anni Sessanta non intaccavano irrimediabilmente la situazione finanziaria dell'Azienda in quanto erano appianate dal Comune, anche se verso la fine del decennio '60 si registravano i primi ritardi. Il bivio economico in cui l'AMFTE veniva a trovarsi, e che si riproponeva per tutto il ventennio successivo, era espresso dai suoi amministratori con il termine "bilancio rigido" per il quale i costi (reali) risultavano in continua ascesa mentre i ricavi erano costanti, se non decrescenti.

Nella Relazione della Commissione amministratrice del 1965 si proponevano alcune ipotesi d'uscita alla crisi: a) un aumento delle tariffe; b) una ristrutturazione dei servizi serali e mattutini, a detta di tutti improduttivi per la scarsità d'utenti; c) l'instaurazione dell'agente unico.

L'aumento tariffario, a fronte di una bassa elasticità della richiesta di trasporto pubblico locale, poteva convenientemente far aumentare i ricavi. D'altro canto, la riduzione del servizio, insieme a un calo d'impiego dei fattori produttivi, determinava un possibile decremento dei costi maggiore del calo dei ricavi. Il calo della domanda, indotto dai due provvedimenti, rappresentava un costo sociale accettabile in relazione al corrispondente beneficio collettivo derivante dalla ri-

²⁰ Per l'AMFTE il rapporto tra ricavi del puro servizio di trasporto e costi era pari al 66% nel 1966, al 47% nel 1972 e al 33% nel 1981, contro rispettivamente il 70%, il 52% e il 25% dell'intero settore autolinee regionali.

²¹ Relazione CA, 1960 e 1970.

duzione delle perdite d'esercizio. Ciò nondimeno, l'utenza bergamasca sperimentava più direttamente, e nell'immediato, un aumento del prezzo del biglietto o il taglio del servizio rispetto al peso della perdita d'esercizio dell'AMFTE sul bilancio comunale. La stessa Commissione amministratrice nel 1966 era conscia della questione: "D'altra parte è ormai esperienza acquisita che l'azione di ridimensionamento non sempre si presenta agevole, urtando contro abitudini e comodità nell'uso del mezzo pubblico per cui occorre procedere con la massima cautela e gradualità, valutando il comportamento degli utenti e le correnti di traffico più solide e producenti, che non è opportuno disturbare"²³.

Gli incrementi tariffari realizzati nel corso degli anni Sessanta furono nel complesso in grado di mantenere costante il ricavo reale per viaggiatore, tra le 550 e le 600 lire a prezzi del 1997. Negli anni Settanta le tariffe nominali furono bloccate dal Consiglio Comunale, sulla base delle raccomandazioni governative e, solo nel 1997, si registrò il primo aumento del prezzo base del biglietto da 50 a 150 lire. Questa politica tariffaria, in una stagione di forte inflazione, comportava una caduta del ricavo reale che, infatti, scendeva dalle 593 lire del 1970 alle 312 del 1980. Una tale caduta del prezzo reale del trasporto pubblico sostenne il recupero della domanda e, infatti, i viaggiatori trasportati passavano da 24 milioni nel 1970 a 36 nel 1980, ma ebbe un effetto negativo sui ricavi reali della gestione dei trasporti²⁴. Così come il programma di aumenti tariffari, anche quello della riduzione del servizio non ebbe molto seguito, visto che il livello del servizio offerto continuò ad aumentare anche negli anni Settanta.

L'introduzione dell'agente unico, abbinato alla biglietteria automatica a bordo della vettura, costituiva un elemento essenziale per il contenimento del costo del lavoro con una riduzione dei dipendenti. Sorgeva però un conflitto diretto tra l'interesse economico dei dipendenti, su cui si sarebbero scaricati i costi della perdita del posto di lavoro e quello della collettività locale, su cui avrebbe pesato il costo del mantenimento in servizio di lavoratori, valutati con produttività marginale nulla. Va ricordato che il costo della perdita del posto di lavoro con il suo costo socio-economico avrebbe interessato un numero ristretto di dipendenti, mentre il beneficio avrebbe coinvolto tutti i membri della comunità locale. I lavoratori però, avvalendosi di un efficace strumento di pressione quale lo sciopero di un mezzo di trasporto pubblico e, nel medesimo tempo, in un contesto politico dove i sindacati del settore pubblico si stavano rafforzando, riuscirono a rallentare l'attuazione del provvedimento. D'altro canto era chiaro agli amministratori dell'AMFTE che tutte queste misure, dalla riduzione del personale all'aumento tariffario, aveva-

²² Relazione CA 1962.

²³ Relazione CA 1966.

²⁴ Relazione CA, 1970 e 1980.

no un carattere temporaneo in un quadro di bilancio rigido, con una domanda in leggera ripresa cui si aggiungevano i vincoli sociali alla crescita delle tariffe e alla sostanziale tendenza all'aumento del costo del lavoro.

La novità dell'agente unico fu introdotta nel 1969, dopo che si trovò un accordo con i sindacati, dove nella sostanza si prevedeva il divieto dei licenziamenti, anche sulla base di un accordo nazionale tra Federtram e i sindacati nazionali di categoria del luglio 1967. A cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta venne prendendo forma una riduzione congrua del numero dei dipendenti della gestione trasporti (da 458 nel 1969 ai 380 del 1972), e una parte non trascurabile di questi dipendenti fu assorbita da altri servizi dell'Azienda e dal Comune di Bergamo, ma con remunerazione a carico dell'azienda trasporti²⁵. Gli stessi negoziati sul passaggio all'agente unico portavano ad una serie di riorganizzazioni del lavoro e ad aumenti salariali con però una riduzione delle ore lavorate per linea minore in proporzione della riduzione delle ore del personale viaggiante sulla stessa linea. Nella sostanza, il contributo dell'agente unico all'equilibrio di gestione appare limitato sia per la lentezza sia per le costose modalità con cui fu implementato e, d'altro canto, sarebbe risultato un beneficio temporaneo a fronte delle dinamiche di fondo presenti che sollecitavano verso l'alto il costo reale per dipendente e al ribasso il ricavo reale per viaggiatore. Dall'inizio degli anni Settanta ogni rinnovo contrattuale comportò seri problemi finanziari e, per esempio, nella relazione della Commissione amministratrice del 1975 si leggeva: “ il nuovo contratto di lavoro [...] ha portato in un solo colpo un aumento di 1.140 milioni al debito reale per questa voce all'1 gennaio 1976. La Commissione ha già deliberato, a copertura, tre stanziamenti straordinari di 380 milioni ciascuno, che graveranno sugli esercizi 1976, 1977 e 1978”²⁶.

A partire da un confronto input/output si evince che nel decennio Settanta l'aumento del costo reale per dipendente (+40%) superò ampiamente il tasso di mobilità in uscita per il personale che in media si attestava solo intorno al 6,5%. In altre parole, a dispetto dell'aumento della produttività per il contenimento del personale, il costo del lavoro per unità di prodotto sperimentava una linea di ascesa costante negli anni Settanta, sebbene ad un ritmo meno intenso del decennio precedente (cfr. tabella 2).

La dinamica dei fattori produttivi sopra descritta comportava per l'azienda dei trasporti di Bergamo una questione persistente di copertura delle perdite d'esercizio, tenendo conto che la situazione finanziaria del comune non permetteva più di ripianare regolarmente le perdite

²⁵ Poiché anche le attività di questi dipendenti producevano in perdita la loro permanenza in azienda non contribuì a migliorare il risultato d'esercizio.

²⁶ Relazione CA 1975.

dell'AMFTE. Da ciò, ne derivava il ricorso all'indebitamento a breve del Comune a copertura del "rosso" dell'Azienda dei trasporti di Bergamo e in aggiunta si consolidava la pratica di caricare al bilancio dell'AMFTE il cosiddetto servizio del debito²⁷. Gli amministratori, nelle Relazioni della Commissione amministratrice dalla seconda metà degli anni Settanta, segnalavano il problema del peso degli interessi passivi sul quadro economico-finanziario dell'azienda e, nello stesso tempo, il beneficio garantito dall'eventualità per il Comune di accedere ai meccanismi del decreto Stammati²⁸, ovvero di consolidare l'esposizione debitoria (comprendente i disavanzi dell'AMFTE) attraverso la Cassa Depositi e Prestiti.

Questo quadro complessivo non poteva che portare ad una cronica difficoltà di gestione con un progressivo indebitamento per coprire le perdite. E' però essenziale osservare che, alla fine degli anni Settanta, era chiaro al legislatore che per l'intero settore del trasporto pubblico locale i disavanzi di bilancio erano l'inevitabile conseguenza di un generale atteggiamento politico orientato a sostenere una combinazione di livello di servizio elevato e di basse tariffe, nonostante i crescenti costi della principale voce degli input: il lavoro. Il grado dell'offerta del servizio era fissato su livelli alti, su base locale, mentre le tariffe erano fissate basse da scelte del governo nazionale e, dopo il 1981, dai governi regionali.

²⁷ Per servizio del debito si intende non solo la quota di rimborso del capitale ma anche gli interessi passivi.

²⁸ Si tratta del DL 17 gennaio 1977, n.2 dal titolo "Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e provincia", convertito in legge il 17 marzo 1977, n.62; e del DL 29 dicembre 1977, n.946 dal titolo "Provvedimenti urgenti per la finanza locale, convertito in legge il 27 febbraio 1978, n.43.

Tabella 1. Struttura del servizio			
anni	km-vettura (migliaia)	numero viaggiatori	numero dipendenti
1910	779	3440	0
1915	1262	3996	0
1920	1287	5579	0
1925	1681	6896	0
1930	1885	10870	220
1935	2025	8491	201
1940	1929	13301	0
1945	2026	25284	0
1950	2199	19677	301
1955	3660	25921	361
1960	4197	28132	401
1965	4723	26431	518
1970	4526	23881	475
1975	4815	2979	446

(fonte: elaborazione da bilanci e relazione CA –ATB)

Tabella 2. Coefficienti di produzione

anni	viaggiatori/dipendenti. N.indice 1960=100	viaggiatori/vetture. N.indice 1960=100	km-vettura /dipendenti. N. indice 1960
1910	0	41	0
1915	0	38	0
1920	0	51	0
1925	0	38	0
1930	70	52	82
1935	60	38	96
1940	0	0	0
1945	0	0	0
1950	93	74	70
1955	102	106	97
1960	100	100	100
1965	73	0	87
1970	72	57	91
1975	96	67	103

(fonte: elaborazione da bilanci e relazione CA –ATB)