

Organizzazione e (mancata) riforma del trasporto pubblico locale

di Ugo Arrigo

Organizzazione e tendenze del TPL in Italia

Il trasporto pubblico locale (TPL), urbano e interurbano, è storicamente organizzato nel nostro paese attraverso una somma di competenze affidate agli enti pubblici locali, in genere i comuni per il trasporto urbano e le province per quello interurbano. L'ente territoriale è infatti nello stesso tempo programmatore dell'offerta, gestore del servizio attraverso un'azienda solitamente pubblica e di sua proprietà, regolatore delle tariffe e finanziatore dei costi del servizio non coperti dagli introiti tariffari. L'esercizio contemporaneo di queste funzioni da parte del settore pubblico ha impedito sinora un'organizzazione su basi industriali del settore, il contenimento dei costi di produzione, un efficace soddisfacimento collettivo della domanda di mobilità, peraltro fortemente accresciuta soprattutto nelle aree metropolitane.

Diversi fattori hanno infatti portato ad una crescita rilevante della domanda di trasporto delle persone nelle aree urbane: (i) l'attrazione economica che i centri urbani hanno progressivamente esercitato verso i loro hinterland; (ii) le modificazioni nei processi di localizzazione delle attività economiche e la terziarizzazione delle attività produttive urbane che si è appropriata in molti casi dei centri storici, espellendone, attraverso l'aumento dei prezzi degli immobili, quote significative di popolazione. La crescita della domanda complessiva è stata tuttavia soddisfatta principalmente attraverso un maggiore utilizzo dei mezzi privati mentre il trasporto pubblico ha fallito nell'obiettivo di intercettare la nuova domanda e difendere le sue quote di mercato. La domanda di trasporto pubblico locale su gomma si è anzi ridotta in maniera consistente (da 5,3 a 3,7 miliardi di passeggeri nell'ultimo ventennio, con un -30%), senza che la relativa offerta sia stata adeguata al ribasso; nel precedente e attuale regime di sovvenzioni pubbliche, la finanza pubblica paga in sostanza una crescente produzione di posti km vuoti in questa modalità di trasporto.

Accanto a queste difficoltà notevoli dal lato della domanda si è inoltre assistito a non pochi problemi di efficienza gestionale che hanno portato a livelli elevati dei costi unitari di produzione; in particolare pressioni sindacali alla crescita del costo del lavoro, non adeguatamente contenute e culminate in un periodo di scioperi selvaggi, si sono accompagnate ad una domanda stazionaria se non decrescente da parte degli utenti. Il potenziale squilibrio economico-finanziario è stato contenuto attraverso consistenti incrementi nei livelli tariffari praticati e, soprattutto, attraverso rilevanti trasferimenti pubblici. Il settore, inoltre, non ha tratto beneficio dai processi di riforma che hanno invece interessato negli anni Novanta i grandi servizi pubblici nazionali: da un

KEY FINDINGS

- L'esercizio contemporaneo delle funzioni di gestione e di programmazione a parte del settore pubblico ha impedito sinora un'organizzazione su basi industriali del settore dei trasporti pubblici.
- La riforma della seconda metà degli anni Novanta ha provato ad introdurre meccanismi concorrenziali nell'accesso al mercato senza affrontare il problema della proprietà pubblica e non è riuscita a raggiungere i suoi obiettivi.
- Il trasporto pubblico italiano presenta un doppio squilibrio: costi più elevati che negli altri Paesi e tariffe decisamente più basse.
- Le amministrazioni territoriali non sembrano interessate a far risparmiare il contribuente e l'utente attraverso il contenimento dei costi di produzione.
- Sarebbe auspicabile un sistema in cui il finanziamento pubblico è direttamente indirizzato al consumatore che lo usa.

Ugo Arrigo insegna Finanza Pubblica nell'Università di Milano Bicocca. In differenti occasioni ha collaborato con la Presidenza del Consiglio e il Ministero del Tesoro su temi di public utilities, regolazione e finanza pubblica.

lato i processi di liberalizzazione, promossi dall'Unione Europea, hanno trovato nel settore un limite evidente nel fatto che esso si presta a soluzioni di concorrenza per il mercato ma non di concorrenza sul mercato, poiché non è economicamente efficiente che una pluralità di operatori operino in concorrenza sulle medesime linee; dall'altro lato, i processi di privatizzazione degli anni Novanta, realizzati sotto la spinta di pressanti esigenze di finanza pubblica e riguardanti grandi servizi nazionali profittevoli, non potevano interessare in egual misura un settore caratterizzato da cronici disavanzi, da un quadro regolamentare incerto e da una presenza invasiva dei pubblici poteri locali.

All'apparenza, l'unica parte riformabile del settore era la regolazione ed essa è stata nei fatti attuata nel periodo 1996-99 ma in maniera non del tutto organica e coerente. Molti elementi di novità condivisibili sono stati introdotti in quel periodo: (i) con l'assegnazione alle regioni delle competenze sul trasporto ferroviario locale, è stata superata la divisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo sulle differenti modalità di trasporto locali, che era all'origine di palesi incongruenze organizzative;¹ (ii) sono state separate le funzioni di indirizzo e controllo sul settore da quelle gestionali; (iii) sono state introdotte procedure semplificate per la societizzazione delle aziende municipalizzate e la conseguente adozione della contabilità economica; (iv) sono state previste procedure per l'allineamento delle tariffe ai costi e la determinazione della loro dinamica secondo regole predefinite (per esempio il price cap); (v) è stato introdotto lo strumento dei contratti di servizio per la regolazione degli obblighi ed oneri di servizio pubblico in capo ai gestori.

Molto meno efficace è stata invece la riforma nel realizzare l'effettiva introduzione di strumenti competitivi per accedere al mercato: il ricorso a gare per l'affidamento del servizio è stato introdotto come regola ma, anche nel periodo in cui non è stato depotenziato da ulteriori provvedimenti normativi, ha assunto quasi in ogni applicazione natura solo formale per effetto della coincidenza tra soggetto che affida il servizio e soggetto proprietario dell'azienda che lo ha storicamente svolto. Infatti, non si comprende perché un ente territoriale debba essere disponibile, per ottenere maggiore efficienza nella gestione e risparmiare trasferimenti pubblici, ad affidare il servizio ad un'impresa differente da quella di cui detiene la proprietà considerato che grazie ad essa può acquisire importante consenso elettorale tra i dipendenti. L'esito delle gare che sono state realizzate è stato, salvo rarissime eccezioni e in maniera tutt'altro che sorprendente, quello di riaffidare il servizio ai gestori uscenti o ad associazioni d'impresе nelle quali i gestori uscenti avevano un ruolo dominante.

In sostanza, dei tre obiettivi della riforma aventi carattere strumentale e consistenti:

- 1 in un nuovo sistema di ripartizione di competenze e funzioni tra i differenti attori pubblici coinvolti,
- 2 nella separazione dei compiti di: (a) regolazione, (b) programmazione, (c) produzione/offerta, (c) finanziamento degli oneri di servizio pubblico,
- 3 nell'apertura del mercato a forme di concorrenza regolata, solo il primo è stato realizzato mentre il secondo, riaffidando le funzioni separate a soggetti tutti pubblici non ha impedito un loro esercizio coordinato e non dissimile dal periodo pre riforma; la conseguenza è stata l'impossibilità di un'effettiva apertura del mercato. Si può pertanto sostenere, in sintesi, che la sovrapposizione di funzioni in capo ai medesimi soggetti pubblici o a soggetti pubblici strettamente collegati ha rappresentato il limite principale all'efficacia della riforma italiana della regolazione dei servizi pubblici di trasporto locale e alla possibilità che essa fosse portatrice di rilevanti miglioramenti gestionali.

Il mancato raggiungimento o la mancata efficacia degli obiettivi strumentali hanno in conseguenza impedito l'ottenimento degli obiettivi finali dell'intero processo di riforma:

- 1 una maggiore efficienza produttiva e il conseguente contenimento dei costi unitari di produzione;
- 2 una maggiore rispondenza ai bisogni di mobilità delle collettività locali;
- 3 standard qualitativi più elevati e in grado di intercettare una maggiore domanda potenziale;
- 4 l'eliminazione, o almeno un rilevante contenimento, delle problematiche di finanza pubblica derivanti dai deficit gestionali delle imprese.

Si tratta di obiettivi ancora tutti da raggiungere e in moltissime realtà locali anche da perseguire.

Efficienza e costi nei servizi di TPL. Un confronto Italia-Europa.

Il punto di partenza per una valutazione delle principali criticità economiche del settore è dato da una valutazione dei costi unitari di produzione nel TPL italiano rispetto a realtà equivalenti dell'Unione Europea, analisi non di facile attuazione a causa dell'assenza di dati sistematicamente rilevati e pubblicati. Una prima fonte informativa di rilievo dell'Unione Europea è rappresentata dalla relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento del settore del 26 luglio 2000. Anche se i dati non sono recenti, essa ha il vantaggio di riportare i valori di costo per vettura km nell'insieme dei quindici paesi allora facenti parte dell'U.E. distinguendo sulla base di tre differenti tipologie di regolazione del mercato: (i) mercati chiusi nei quali il gestore del servizio è definito discrezionalmente dall'ente territoriale responsabile (e in genere, come in Italia, è un'azienda di sua proprietà); (ii) mercati a concorrenza controllata (nei quali in genere i soggetti che erogano il servizio dispongono di diritti esclusivi per un periodo circoscritto di tempo e sono selezionati attraverso un processo ad evidenza pubblica); (iii) mercati in cui l'accesso è completamente libero (come quello inglese).

Come si può osservare dai dati della Tab. 1, la concorrenza sembra effettivamente in grado di abbattere i costi di produzione se si considera che il costo per vettura km dei mercati senza concorrenza risultava più che doppio rispetto ai mercati liberalizzati e più elevato del 35% rispetto ai mercati a concorrenza controllata. Poiché i dati precedenti non evidenziano la specifica realtà italiana, abbiamo effettuato un calcolo di costo per vettura km in relazione ad un gruppo molto consistente di aziende, le qua-

TABELLA 1

Costo per vettura km nell'U.E. sulla base della forma di mercato.

Forma di mercato	Costo per vettura km
Mercati chiusi: Austria, Belgio, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi.	3,02 euro
Mercati a concorrenza controllata: Danimarca, Finlandia, Francia, Portogallo, Spagna, Svezia.	2,26 euro
Mercati liberalizzati: Regno Unito con esclusione dell'area metropolitana di Londra e dell'Irlanda del Nord.	1,44 euro

Fonte: Unione Europea.

li, soddisfano, nel complesso, più dell'85% della domanda complessiva.² Da esso è emerso un fatto positivo e uno negativo:

- 1 Il costo industriale per vettura km è risultato stazionario in termini nominali nel corso degli anni Novanta e quindi declinante in termini reali: esso era infatti pari a 3,75 euro nel 1992, 3,54 euro nel 1996 e 3,63 euro nel 2000, anno al quale si riferiscono i dati europei in precedenza ricordati;
- 2 Con 3,63 euro nel 2000 il costo unitario italiano figurava più elevato del 20% rispetto all'insieme dei paesi (Italia compresa) con una forma di mercato simile alla nostra, del 61% rispetto ai paesi a concorrenza controllata e pari a 2,5 volte il costo unitario realizzato nel mercato liberalizzato britannico.

È stata inoltre effettuata un'analisi dei dati di ricavo delle medesime aziende di TPL i cui valori, distinti per tipologie e rapportati alle vetture km offerte, sono inclusi nella Tab. 2. Da essa si può osservare come i ricavi provenienti dai passeggeri coprissero nell'anno 2000 solo il 30% dei costi di produzione, valore che aumentava al 49,5% includendo anche gli altri ricavi delle aziende con esclusione dei consistenti contributi regionali. Questi ultimi, i quali hanno svolto dopo la riforma la medesima funzione dell'ex Fondo Nazionale Trasporti, rappresentavano da soli il 45,8% dei costi di produzione e portavano il grado di copertura dei medesimi al 95,4%. È importante considerare che il basso grado di copertura dei costi realizzato in Italia dipende sia dai ridotti ricavi unitari provenienti dai passeggeri, sia dagli alti costi unitari di produzione: il grado di copertura del 30% effettivo dell'Italia sarebbe infatti salito al 36% se i costi unitari fossero stati pari a quelli medi realizzati nei paesi U.E. con mercati simili, del 48% se fossero stati pari a quelli dei paesi con mercati a concorrenza controllata e del 76% se fossero stati pari a quelli dei mercati liberalizzati.³

TABELLA 2

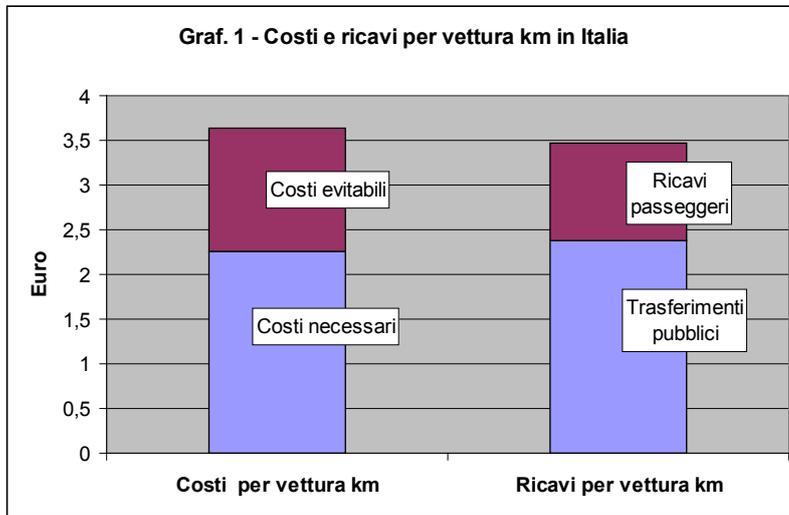
Ricavi e costi operativi per vettura km delle aziende di TPL italiane

Variabile	Euro per vettura km	In % dei costi
Ricavi passeggeri	1,09	30,0
Altri ricavi da mercato e contributi escl. regionali	0,71	19,5
Ricavi totali esclusi contributi regionali	1,80	49,5
Contributo regionale (ex Fondo Naz. Trasporti)	1,67	45,8
Ricavi totali	3,47	95,4
Costi totali	3,63	100
Disavanzo	0,16	4,6

Fonte: elaborazioni su dati Asstra-Federtrasporti, anno 2000.

In estrema sintesi, la situazione del TPL italiano all'inizio del decennio è sintetizzabile nel seguente modo: le aziende svolgevano il servizio ad un costo per vettura km di 3,6 euro e ne incassavano 3,5 di ricavi di cui solo 1,1 dai passeggeri e i rimanenti 2,4 prevalentemente da trasferimenti pubblici. Dei 3,6 euro di costi, 2,3 sono considerabili come costi necessari sulla base della media europea per produrre il servizio in condizioni di concorrenza per il mercato e i rimanenti 1,3 euro sono imputabili a inefficienza produttiva resa possibile dall'assenza di concorrenza nell'accesso al mercato. Come evidenziato nel Grafico 1, si può sostenere che nel 2000 gli utenti del servizio pagas-

GRAFICO 1



sero i costi inefficienti/evitabili e il settore pubblico i costi necessari per la produzione del servizio. Questo significa che, qualora il servizio di TPL fosse stato prodotto in Italia ai costi europei dei paesi con concorrenza controllata, si sarebbe potuta adottare una delle seguenti alternative:

- 1 A parità di contributi dal settore pubblico al TPL gli italiani avrebbero potuto viaggiare sui mezzi pubblici completamente gratis e le aziende di trasporto sarebbero risultate in attivo anziché in passivo;
- 2 A parità di tariffe pagate dagli utenti, il contributo regionale ex Fondo nazionale trasporti avrebbe potuto essere più contenuto di quello effettivo di oltre il 70%, determinando un risparmio per l'insieme delle regioni stimabile in poco meno di due miliardi di euro.

Poiché l'analisi precedente ha utilizzato dati non recentissimi, si tratta di verificare se vi siano state nell'ultimo quinquennio novità in grado di modificare il quadro economico finanziario del TPL italiano. La risposta è negativa; infatti alcuni dati pubblicati da Andrea Boitani nel 2005 in una nota sul sito www.lavoce.info evidenziano quanto segue:

- 1 Per l'Italia un costo per vettura km ancora pari a 3,5 euro, con ricavi da passeggeri al 31% dei costi e un biglietto di corsa semplice pari in media a 0,84 euro;
- 2 Per il Regno Unito, in cui il mercato è liberalizzato, un costo per vettura km pari a 1,8 euro, poco più di metà rispetto all'Italia, con ricavi da traffico pari all'84% dei costi e un biglietto di corsa semplice pari in media a 1,53 euro;
- 3 Per un gruppo di paesi in cui vi è competizione per l'accesso al mercato (Francia, Svezia e Olanda) un costo per vettura km pari a 2,4 euro, solo due terzi rispetto all'Italia, con ricavi da traffico pari al 45% dei costi e un biglietto di corsa semplice pari in media a 1,6 euro.

I dati precedenti evidenziano il doppio squilibrio del TPL italiano: (i) dal lato dei costi, doppi rispetto al Regno Unito e più elevati del 50% rispetto agli altri tre paesi; (ii) dal lato delle tariffe praticate in quanto il biglietto di corsa semplice è in Italia solo la metà rispetto agli altri paesi. Riguardo a questo aspetto bisogna tuttavia ricordare che il dato rilevante ai fini dell'equilibrio economico delle aziende non è rappresentato dal prezzo del biglietto bensì dai ricavi da traffico per vettura km.⁶ Rielaborando i dati di

Boitani emerge che essi erano pari a 1,52 euro per il Regno Unito, 1,05 euro per l'Italia e 1,10 euro per gli altri tre paesi; pertanto, fatto salvo il caso specifico del Regno Unito, la discrepanza tra l'Italia e gli altri tre paesi considerati dipende esclusivamente da un problema di costi unitari di produzione, cioè di efficienza produttiva nella realizzazione del servizio.

Perché non ha funzionato la riforma italiana del TPL

La riforma italiana del TPL, avviata normativamente con i d.l. 422/97 e 400/99, aveva per obiettivo fondamentale quello di modificare la forma di mercato con cui è organizzato il settore nel nostro paese, prevedendo un passaggio in più tappe dai preesistenti monopoli su base locale, dominati dagli enti territoriali e dalle loro aziende, ad una forma di concorrenza amministrata (concorrenza per il mercato) in cui gli organismi pubblici preposti al settore hanno il compito di selezionare con procedure a evidenza pubblica l'operatore che avrà il diritto esclusivo di prestare il servizio per un periodo di tempo prestabilito. Strumento fondamentale della riforma era dunque lo svolgimento di una procedura di gara per ottenere l'accesso al mercato.

I due provvedimenti avviavano un periodo transitorio caratterizzato da un necessario, ma nei fatti lento, processo di adeguamento delle legislazioni regionali, conclusosi nel 2002, e dall'avvio di una prima tornata di gare, aventi carattere soprattutto sperimentale, in vista dell'arrivo a regime del nuovo sistema, che era inizialmente previsto per la fine del 2003. Tuttavia, a pochi mesi da tale scadenza, l'art. 14 del d.l. 269/03 interrompeva il processo di riforma, ripristinando la possibilità di affidamento diretto del servizio, cosiddetto in house, alle imprese controllate dallo stesso ente pubblico e lasciando lo strumento delle gare solo come opzione alternativa. È evidente che questa semplice modifica era in grado di annullare lo strumento chiave del processo di riforma e, in definitiva di cancellarne gli effetti più significativi auspicati, dirottandola su un binario morto. In assenza di obblighi allo svolgimento delle gare era infatti prevedibile da parte degli enti locali l'utilizzo in via esclusiva della modalità dell'affidamento diretto in favore delle loro aziende con la conseguente nuova sottrazione del mercato del TPL ai principi di concorrenza.

Per riavviare la riforma era dunque necessario correggere gli effetti del provvedimento del 2003, come in realtà effettuato con la legge 308 del dicembre 2004 la quale reintroduceva l'obbligo di indire gare per l'affidamento dei servizi con decorrenza da fine 2005. Sul tema ritornava a fine 2005 la legge finanziaria per il 2006 la quale richiedeva di avviare procedure di gara per il 20% dei servizi di trasporto già affidati in house. Più recentemente, tuttavia, un provvedimento generale di riforma dei servizi pubblici locali avviato con intenti liberalizzatori, il d.d.l. 772, cosiddetto d.d.l. Lanzillotta, veniva progressivamente depotenziato, tanto da indurre a credere, come messo in evidenza da Petretto,⁷ che sia in atto un rilancio della "gestione pubblicista in economia". Attendendosi quindi che lo svolgimento di gare nel TPL possa riavviarsi su basi sostanziali ed economicamente condivisibili appare al momento attuale del tutto illusorio e anacronistico.

In ogni caso, anche se il legislatore non avesse cambiato idea già a partire dal 2003 sulla riforma del TPL, difficoltà consistenti di applicazione sarebbero probabilmente insorte in conseguenza di alcuni difetti e limiti rilevanti dei provvedimenti originari. Il d.l. 422/97, modificato dal d.l. 400/99, prevedeva infatti un non condivisibile dualismo di competenze tra: (i) le regioni, alle quali era assegnato il compito di finanziare il TPL e quindi di sostenere i costi delle gare; (ii) i singoli enti territorialmente competenti per i servizi da assegnare (in primo luogo comuni e province) ai quali era invece affidato

il compito di realizzare le gare e scegliere il gestore. Era infatti evidente il rischio che comuni e province utilizzassero questo ruolo per difendere l'assegnazione del servizio alle aziende da essi partecipate, non gravando oltretutto il relativo costo sul loro bilancio; sarebbe stato pertanto assai più opportuno affidare il compito di gestire le gare agli enti che sostengono i costi del TPL, cioè le stesse regioni.

In secondo luogo occorre osservare che il provvedimento di riforma regolava in maniera troppo generica e non adeguatamente chiara il processo di assegnazione tramite gara, includendo tra gli elementi di valutazione ai fini dell'assegnazione non solo l'entità della sovvenzione richiesta, ma anche fattori soggetti a valutazione eccessivamente discrezionale, evidenziati dalla sottolineatura nel testo seguente, riferiti alla qualità del servizio e alla programmazione delle reti: "La gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche, e di prestazione del servizio, nonché dei piani di sviluppo e potenziamento delle reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite". Gli elementi di valutazione differenti dalle "migliori condizioni economiche" si prestano a margini notevoli di discrezionalità e riguardano aspetti che dovrebbero in realtà essere inclusi nel bando di gara e costituire componente dell'impegno di cui il vincitore dovrà farsi carico; non si vede invece la razionalità del farli proporre agli stessi partecipanti alla gara.

Per quanto riguarda inoltre il requisito delle "migliori condizioni ... di prestazione del servizio", si tratta di un aspetto che si sovrappone a quanto previsto per il contratto di servizio, il quale deve stabilire: "gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli, e di regolarità delle corse".⁸ Se la qualità è già predefinita in termini di standard minimi nell'ambito del contratto di servizio, l'aggiudicazione della gara dovrebbe essere semplicemente stabilita sulla base delle sole "...migliori condizioni economiche", non lasciando la possibilità per offerte che, impegnandosi ad una qualità superiore ai requisiti minimi, divengano maggiormente onerose. Se, invece, una qualità più elevata è ritenuta necessaria, essa dovrebbe essere direttamente inclusa nel bando.

Più in generale, il d.l. 422/97 non è molto chiaro nell'integrare gli elementi richiesti per il contratto di servizio e gli elementi richiesti per il bando di gara. A ragion di logica, poiché il vincitore della gara sottoscrive il contratto di servizio con l'ente concedente, esso dovrebbe essere definito prima dell'effettuazione della gara stessa e non passibile di modificazioni a posteriori concordabili tra le parti. La soluzione ottimale sarebbe stata semplicemente quella di mettere a gara la possibilità di divenire controparte nella sottoscrizione dello specifico contratto di servizio, predefinito dal concedente, lasciando semplicemente ai concorrenti di indicare il compenso al quale sono disponibili ad assumere gli obblighi nel medesimo indicati. Con questa modalità si garantirebbe assoluta coincidenza tra i contenuti del bando di gara e i contenuti del contratto di servizio, evitando la possibilità di trattamenti discriminatori nel passaggio dall'assegnazione della gara alla formulazione del contratto, quali ad esempio l'alleggerimento degli obblighi di un vincitore gradito o l'appesantimento degli obblighi nel caso di un vincitore non gradito.

È possibile far ripartire la riforma del TPL?

Far ripartire seriamente la riforma del TPL è possibile ma difficile: il problema principale per la riorganizzazione del settore è rappresentato dal fatto che le amministrazioni territoriali, proprietarie delle imprese che svolgono il servizio, non sembrano interessate a far risparmiare il contribuente e l'utente attraverso il contenimento dei costi di

produzione, bensì a continuare a esercitare la funzione proprietaria che permette loro di distribuire vantaggi aventi rilievo elettorale ai dipendenti e fornitori delle aziende nonché al personale politico che può essere collocato nei consigli di amministrazione. Il problema principale del settore appare pertanto la proprietà pubblica, prima ancora dell'assenza di concorrenza nell'accesso al mercato.

La riforma della seconda metà degli anni Novanta ha provato ad introdurre meccanismi concorrenziali nell'accesso al mercato senza affrontare il problema della proprietà pubblica e non è riuscita a raggiungere i suoi obiettivi, in primo luogo perché né le aziende pubbliche monopoliste né gli enti che le posseggono la desiderano. Una nuova riforma dovrebbe necessariamente ripartire dal problema della proprietà, imponendo processi di privatizzazione che portino entro una certa data alla riduzione della partecipazione pubblica al di sotto del 50% e alla contendibilità della proprietà delle aziende di TPL, almeno in relazione alle realtà territoriali di maggiori dimensioni.

Una nuova riforma dovrebbe pertanto basarsi sui quattro seguenti punti fondamentali:

- 1 Far ripartire le gare entro breve tempo;
- 2 Imporre la riduzione della partecipazione pubblica nelle aziende di TPL al di sotto del 50%;
- 3 Ridefinire le competenze (chi fa cosa);
- 4 Passare progressivamente da un meccanismo di sovvenzione dell'offerta a meccanismi di sostegno della domanda.

Per quanto riguarda il riavvio delle gare si potrebbe imporre agli enti territoriali con apposito provvedimento di mettere a bando entro un anno una percentuale limitata ma significativa dei servizi attualmente in essere (ad esempio tra il 20 e il 50% a seconda delle dimensioni attuali dei servizi in termini di vetture km annue). Si dovrebbe inoltre introdurre una norma che vieti, al momento della scadenza della prima tornata di assegnazioni, la partecipazione alle nuove gare da parte di aziende nelle quali la proprietà pubblica sia superiore al 50%.

Anche la ridefinizione delle competenze tra gli enti riveste un ruolo fondamentale. Al riguardo si propone la seguente ripartizione:

- 1 Gli enti locali definiscono il fabbisogno di offerta di servizi di trasporto (quantità, qualità, modalità) coerente con la soddisfazione dei bisogni di mobilità interna al territorio di competenza. Tale fabbisogno è sottoposto alla valutazione della regione la quale stabilisce sulla base di criteri predefiniti, trasparenti ed equi, la quota che è disponibile a coprire finanziariamente (servizi minimi).
- 2 È la regione a gestire la procedura di gara e ad assegnare il servizio. La regione provvede inoltre a definire direttamente il fabbisogno di offerta di servizi di trasporto coerente con la soddisfazione dei bisogni di mobilità interprovinciale (servizi di interesse regionale) e ne assicura la copertura con identiche procedure di gara.
- 3 È facoltà dell'ente locale decidere di attivare egualmente, con oneri a carico del proprio bilancio, i servizi aggiuntivi derivanti dallo scarto tra il livello di offerta ritenuto necessario e quello accolto dalla regione. In tal caso è facoltà dell'ente locale procedere con bando di gara, gestito direttamente, per i soli servizi aggiuntivi oppure inserire i medesimi nel bando regionale, concordando preventivamente la ripartizione degli oneri finanziari tra i due livelli di governo.
- 4 Il bando di gara consiste in uno schema di contratto di servizio, predisposto dall'ente locale e approvato dalla regione, il quale include tutti gli aspetti di

programmazione del servizio e i livelli qualitativi e quantitativi desiderati.⁹ Il servizio è assegnato esclusivamente sulla base della migliore offerta economica. Il contratto di servizio è sottoscritto congiuntamente da regione (soggetto finanziatore), ente locale (soggetto territorialmente beneficiario del servizio) e vincitore della gara.

In conclusione d'analisi, infine, non si può non mettere in evidenza il carattere non ottimale di un sistema di finanziamento a carico della finanza pubblica che 'compra' dalle aziende produttrici posti km che viaggiano progressivamente vuoti, come si può desumere dalla forte riduzione di domanda che ha riguardato nell'ultimo ventennio il trasporto locale autofilotranviario. Essendosi accompagnata a livelli di offerta stazionari o ingiustificatamente crescenti, essa ha condotto ad una riduzione del load factor dei mezzi e ad un simmetrico aumento del costo per passeggero km trasportato. Sarebbe pertanto auspicabile un sistema differente in cui il finanziamento pubblico non va o va solo in parte all'azienda produttrice del servizio ed è invece direttamente indirizzato al consumatore che lo usa.

Un sistema di questo tipo potrebbe essere introdotto gradualmente attraverso la previsione normativa che una quota percentuale del fondo regionale per il trasporto locale, crescente nel tempo, non sia destinata a coprire direttamente gli oneri derivanti dalle gare, bensì ad integrare l'effettiva sottoscrizione di abbonamenti, eventualmente in maniera differenziata sulla base di valutazioni di equità tra categorie differenti di cittadini. Questo sistema permetterebbe di: (i) orientare la sovvenzione sui posti km effettivamente venduti, evitando l'inefficienza di sovvenzionare posti che viaggiano vuoti; (ii) concentrare la sovvenzione pubblica in favore degli utenti abituali (abbonati), permettendo di allineare progressivamente la tariffa del biglietto ordinario, utilizzato a questo punto solo dall'utente occasionale, alla media europea. Il costo degli abbonamenti effettivamente a carico degli utenti dovrebbe inoltre essere deducibile dall'imponibile dell'imposta personale sui redditi.

NOTE

- 1: Quali la presenza, su identiche tratte, di servizi ferroviari locali sovvenzionati dallo Stato e servizi pubblici di trasporto su gomma sovvenzionati dalle Regioni, entrambi caratterizzati da scarsa domanda degli utenti e basso tasso di occupazione dei posti da parte della clientela (*load factor*).
- 2: Circa 3,9 miliardi di passeggeri annui su un totale di circa 4,5. L'analisi è riferita all'anno 2000 in quanto non si è potuto disporre di dati più recenti in grado di coprire la quasi totalità del TPL italiano.
- 3: Si noti che le proposte di Regolamento UE del settore mettono in evidenza come la forma di mercato migliore risulta rappresentata dalla concorrenza controllata in quanto l'incremento di efficienza (riduzione di costo unitario), ulteriormente realizzabile con la totale liberalizzazione, avverrebbe attraverso un peggioramento del servizio (abbandono di tratte non remunerative, peggiore integrazione dei servizi prestati da operatori differenti, ecc.).
- 4: Andrea Boitani, "Per la liberalizzazione del trasporto locale", in www.lavoce.info, 2005.
- 5: I dati riportati rappresentano la media aritmetica dei tre paesi.
- 6: Oltre al prezzo del biglietto di corsa semplice il ricavo da traffico per vettura km è infatti condizionato anche dal prezzo delle diverse forme di abbonamento, dal percorso medio degli utenti e dal *load factor*, cioè dal tasso di occupazione dei posti km offerti. Un prezzo del biglietto sensibilmente inferiore alla media europea come quello italiano rappresenta probabilmente una scelta economica errata, tuttavia occorre considerare che esso potrebbe essere, almeno in parte, giustificato da un percorso medio più breve degli utenti e/o da un *load factor* più elevato, fattore quest'ultimo in grado di ridurre il costo medio dei posti km venduti.
- 7: Alessandro Petretto, "E sui servizi pubblici locali la liberalizzazione finisce qui", in www.lavoce.info, 2007.
- 8: Art. 19 comma 3, lettera c.
- 9: Nell'ipotesi in cui il contratto di servizio sia di tipo net cost, in cui cioè il prestatore del servizio trattiene gli introiti tariffari e se ne assume il rischio economico, esso include anche i livelli e struttura tariffaria che il gestore potrà applicare e le sue modalità di variazione temporale.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.