

3. Trasporto Pubblico Locale

Andrea Giuricin

SEZIONE I – LA NORMATIVA

1.1. Premessa

Il trasporto pubblico locale risponde all'aumento della domanda di mobilità urbana. Soddisfa in particolare la domanda di mobilità a breve distanza sia su gomma tramite i bus, sia in sede propria tramite ferrovie regionali e tram; tuttavia il Tpl è in continua regressione in quasi tutti i paesi europei, in quanto l'utilizzo degli autoveicoli privati sembra riuscire a soddisfare meglio l'esigenza dei cittadini di spostarsi nelle aree urbane.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare in primo luogo la normativa vigente e quella che entrerà in vigore tra meno di un mese, vale a dire il regolamento Comunitario 1370 del 2007.

La situazione italiana, che conosce un'inefficienza maggiore rispetto ad altri paesi europei, è certamente influenzata da una normativa che tra alti e bassi, ha sempre teso a non andare verso una maggiore liberalizzazione.

In Europa non mancano casi di successo e lo studio de la "città rende liberi" cerca di individuare le caratteristiche necessarie al miglioramento del trasporto pubblico locale.

Studiando i casi stranieri, viene un certo sconforto a vedere le enormi debolezze del sistema italiano. Nell'ultimo capitolo si cerca di comprendere quali sono le problematiche maggiori e da dove derivano. Solo tramite una presa di coscienza degli errori commessi è possibile migliorarsi.

1.2. Il nuovo regolamento CE 1370/2007

L'Unione Europea ha disciplinato la politica del settore del trasporto pubblico locale tramite due regolamenti comunitari: i numeri 1191/69 e 1893/91. Questa legislazione è stata modificata con l'introduzione del regolamento CE n.1370/2007 del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia. Questo regolamento abroga i regolamenti 1191/69 e il 1107/70, ma entrerà in vigore il prossimo 3 dicembre 2009.

L'Unione Europea nel trasporto aereo è stata in grado di dare la spinta propulsiva per l'apertura del mercato, mentre nel trasporto pubblico

Andrea Giuricin è assistente presso l'Università di Milano – Bicocca. È inoltre Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

locale la legislazione comunitaria non è riuscita a fornire un buon livello di liberalizzazione in quanto, come afferma anche il Libro Bianco dei trasporti del 2001 “la Comunità non può limitarsi all’apertura dei mercati”.

I regolamenti comunitari vigenti non affrontano in alcun modo la questione dell’apertura del mercato per la fornitura di servizi di trasporto pubblico e di fatti non si è sviluppato in ambito comunitario un ricorso sistematico alle gare. I servizi di trasporto pubblico non seguono le norme sulla concorrenza degli appalti in quanto la modalità di assegnazione è regolata tramite concessione. Questo inquadramento ha provocato un utilizzo molto limitato delle gare. I regolamenti disciplinano e definiscono l’obbligo di servizio che può essere definito come obbligo d’esercizio, di trasporto e tariffario. L’obbligo di servizio impone alle imprese di trasporto norme di continuità, regolarità e capacità. Quello di trasporto impone invece di accettare ed effettuare qualsiasi trasporto di persone e cose a prezzi e condizioni predeterminate. L’obbligo tariffario impone alle imprese di applicare prezzi stabiliti dalle autorità pubbliche con il corrispettivo di una compensazione. Il regolamento n.1191/69 stabilisce inoltre il divieto di mantenere o imporre nuovi obblighi di servizio pubblico con tuttavia delle deroghe parziali. Questo principio è definito come autonomia commerciale delle imprese. Il contratto di servizio pubblico è definito come un contratto concluso tra le autorità competenti dello Stato e un’impresa di trasporto al fine di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti. Viene stabilito inoltre il contenuto minimo essenziale quale il prezzo delle prestazioni che formano l’oggetto del contratto e le modalità delle relazioni finanziarie tra le parti. Il contratto di servizio pubblico determina quindi la quantità, la qualità dei servizi richiesti dal soggetto pubblico e il corrispettivo economico che spetta all’operatore. Questo principio è chiamato contrattualizzazione tra l’impresa di trasporto e l’amministrazione pubblica.

Il regolamento n.1370/2007 abroga una norma che è stata applicata per quasi quaranta anni. Esso, riprendendo gli obiettivi del Libro Bianco della Commissione del 2001, si pone gli obiettivi “di garantire servizi di trasporto passeggeri sicuri, efficaci e di qualità grazie ad una concorrenza regolamentata che assicuri anche la trasparenza e l’efficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri”.

Tale regolamento riconosce dunque che l’introduzione di una concorrenza regolamentata tra gli operatori nel settore dei trasporti rende i servizi più appetibili, più innovativi e meno onerosi.

S’introducono tuttavia delle eccezioni riguardanti il trasporto pubblico locale; infatti la pubblicità dei contratti di servizio pubblico locale, che normalmente deve essere anticipata almeno di un anno, trova l’eccezione per le misure di emergenza e per i contratti relativi a distanze limitate.

Il regolamento fornisce inoltre una serie di definizioni tra le quali quella di affidamento diretto; l’articolo 5 del presente regolamento prescrive che, fatto salvo un’esclusione della legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all’aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico.

L’utilizzo della procedura di gara, che deve essere equa e aperta a tutti gli operatori, non è esclusa e deve rispondere ai principi di trasparenza e non discriminazione.

L’Unione Europea, nel regolamento di fine del 2007, disciplina in maniera organica i servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia, ma non introduce l’obbligo della procedura di gara particolarmente nel settore del trasporto pubblico locale. Tale mancanza è dovuta principalmente all’opposizione di due importanti Stati membri: la Germania e la Francia.

Le legislazioni a livello nazionale sono dunque responsabili dei diversi gradi di liberalizzazione nel settore.

3. Trasporto Pubblico Locale

1.3. La normativa nazionale.

La normativa italiana è stata profondamente riformata verso la fine degli anni novanta. Questo processo di riforma è stato dettato dalla diminuzione della domanda di trasporto pubblico locale a favore del trasporto privato e dalla conseguente crisi economico – finanziaria delle aziende di trasporto pubblico locale. Il trasporto pubblico su gomma in Italia, in numero di passeggeri, è diminuito di circa il 30 per cento tra l'inizio degli anni ottanta e la conclusione del processo di riforma. I disavanzi degli operatori erano "sanati" dall'intervento straordinario dello Stato dopo il mancato controllo degli enti locali e delle regioni.

La riforma è stata avviata tramite le deleghe al governo nel 1996 e nel 1997, ma ha assunto i caratteri generali tramite i due decreti legislativi detti Burlando dal nome dell'allora ministro dei Trasporti: il n.422/97 e il n.400/99.

Sono stati introdotti in quel periodo novità importanti nel processo di riforma che si ispirava tra l'altro all'ottica di decentramento amministrativo previsto dalla riforma Bassanini: (a) è stata superata la separazione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo sulle differenti modalità di trasporto locali, che era all'origine di palesi incongruenze organizzative, tramite l'assegnazione alle regioni delle competenze sul trasporto ferroviario locale; (b) sono state separate le funzioni di indirizzo e controllo sul settore da quelle gestionali; (c) sono state introdotte procedure semplificate per la trasformazione in società delle aziende municipalizzate e la conseguente adozione della contabilità economica; (d) 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*); (e) è stato introdotto lo strumento dei contratti di servizio per la regolazione degli obblighi ed oneri di servizio pubblico in capo ai gestori.

Meno efficace è stata invece la riforma nel realizzare l'effettiva introduzione di strumenti competitivi nell'accesso 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. 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'impresa nelle quali i gestori uscenti avevano un ruolo dominante, come verrà analizzato nell'ultima parte di questo studio.

Possono essere individuati quattro punti essenziali della riforma introdotta dal decreto legislativo n.422/97: l'obbligo delle gare per i servizi sussidiati al fine di introdurre la liberalizzazione e aprire il mercato che era previsto per il 2003 e che di fatto non è stato mai applicato; infatti l'art.14 del decreto legge 269/03 ha introdotto la possibilità per l'ente locale di assegnare i servizi di trasporto pubblico locale anche tramite la procedura di *in house*, cioè direttamente ad una società interamente controllata o società mista pubblico-privata. Solamente a fine del 2004 il legislatore ha ripristinato l'obbligo di mettere a gara i servizi del Tpl, ma nell'arco temporale tra le due leggi, diversi enti locali hanno sfruttato l'occasione per l'affidamento diretto del servizio. Il disegno di legge 772/2006 detto Lanzillotta, tuttavia, re-introduceva elementi d'incertezza. Esso infatti prevedeva come regola principale l'utilizzo della gara per l'affidamento dei servizi, lasciando la possibilità di utilizzare altre alternative, tra le quali la gestione in economia da parte dell'ente, l'affidamento dei servizi a un'azienda speciale o l'affidamento *in house* seppure per un periodo di tempo limitato. La caduta del governo Prodi ha di fatto bloccato il disegno di legge e la reintroduzione dell'affidamento diretto nel trasporto pubblico locale. Il decreto legge 7/07 detto Bersani bis elimina il periodo transitorio per l'ingresso di nuovi operatori sulle linee interregionali di competenza statale, ferme restando le concessioni già assegnate fino alla fine del 2010. Il decentramento nella programmazione e gestione del settore e la programmazione del settore, responsabilizzando le

regioni sono altri due punti importanti della riforma Burlando. Infine l'obiettivo di efficienza con l'indicazione di un obiettivo minimo di copertura dei costi operativi.

In definitiva, il processo di liberalizzazione del trasporto pubblico locale in Italia, pur con dei limiti notevoli nel decreto legge del 1997, quali la mancanza di obbligo immediato di affidamento tramite gara, un dualismo di competenze tra le regioni finanziatrici del Tpl e gli enti locali gestori delle gare e una procedura di gara aperta a troppi elementi di discrezionalità, andava nella giusta direzione introducendo una prima timida concorrenza nel settore.

Tuttavia la riforma è rimasta sostanzialmente bloccata ed è avanzata a fasi alterne, senza portare a una reale apertura del mercato. L'affidamento diretto è una procedura troppo spesso utilizzata nel trasporto pubblico locale e questa è una delle cause per le quali l'Italia è il paese europeo con i costi operativi del settore più elevati.

Il tema della liberalizzazione del trasporto pubblico locale, a lungo discusso nella campagna elettorale 2008, ha visto l'emanazione del decreto legge n°112/2008 che prevedeva una riforma del settore. Tale normativa, riguardante l'insieme dei servizi pubblici locali è stata poi convertita in legge tramite la legge 133 del 2008.

L'apertura del mercato in questo settore economico è sempre risultato essere molto difficile, come dimostra l'esperienza della Riforma Lanzillotta durante il Governo di Romano Prodi, poi caduto all'inizio del 2008. Il disegno di legge era stato presentato nel Luglio del 2006, ma non venne mai alla luce e venne inoltre snaturato dall'opposizione interna al Governo Prodi portata avanti da Rifondazione Comunista.

La legge 133 del 2008 è un passo in avanti, ma non è sufficiente per introdurre una vera concorrenza e una vera liberalizzazione nel settore del trasporto pubblico locale.

La versione approvata, che comunque va a modificare la normativa nazionale, prevede un conferimento della gestione tramite procedure competitive ad evidenza pubblica, lasciando tuttavia delle deroghe laddove il mercato non riesca ad essere "utile ed efficace a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento". L'eccezionalità è diventata spesso la normalità e questa deroga potrebbe trasformarsi in un punto debole della liberalizzazione.

La legislazione prevede dunque che i privati potranno concorrere alle gare ad evidenza pubblica, ma questo non significa che il settore verrà privatizzato. Un problema basilare rimane presente; quasi sempre le gare ad evidenza pubblica si concludono con la vittoria dell'*incumbent* e questo deriva dal fatto che le istituzioni locali sono i gestori del servizio e contemporaneamente i decisori delle regole. Questo punto non è affrontato e difficilmente la gestione potrà essere più efficiente. Le regole delle gare inoltre, spesso, sono "tarate" sul vincitore con l'inserimento di clausole molto strette sul mantenimento del personale.

Attualmente il 70 per cento dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali comunali avviene in forma diretta. Questa riforma potrà modificare questa percentuale, abbassandola anche significativamente nei prossimi anni, ma senza dei regolamenti fortemente a favore della liberalizzazione non ci sarà alcun cambiamento sostanziale.

Il trasporto pubblico locale ha dunque subito una riforma, ma questa risulta essere insufficiente da un punto di vista sostanziale.

Le gare, laddove obbligatorie, dovranno essere effettuate non oltre il 31 dicembre del 2010.

3. Trasporto Pubblico Locale

Novità legislative contro la liberalizzazione

Tuttavia una novità legislativa è stata introdotta pochi mesi fa, nel Luglio del 2009, con la legge 1195 approvata dal Senato della Repubblica, che va in direzione opposta alla legge 133 del 2008.

Infatti all'articolo 61 di tale legge dello Stato Italiano, è prevista una deroga al decreto legislativo 422 del 1997. Tale decreto legislativo prevedeva l'obbligo delle gare per l'affidamento di un qualunque servizio. L'obbligo non venne mai rispettato, grazie a continue proroghe effettuate dai diversi Governi.

Introducendo questa deroga viene aumentato il rischio di un'ulteriore perdita di efficienza nel settore, che già si situa molto distante dagli esempi europei.

Quali sono i principali problemi che affliggono il trasporto pubblico locale italiano? Troppo spesso, le società di TPL sono gestite dagli Enti Locali, i quali le utilizzano maggiormente come leva politica piuttosto che come strumento di servizio al cittadino.

Proprio nella proprietà risiede uno dei principali problemi. Il Comune spesso, anche quando mette a gara l'affidamento di trasporto pubblico locale e non applica l'affidamento diretto, si trova in una posizione di conflitto d'interesse. Infatti, l'Ente Locale è sia colui che fa il bando, che il proprietario dell'operatore storico e non è un caso che proprio l'operatore storico vinca la quasi totalità delle gare.

Per risolvere questa problematica, vi sono due strade percorribili. Il bando potrebbe essere effettuato da autorità indipendenti terze o si potrebbe pensare di privatizzare il servizio, come è stato effettuato in Inghilterra. In questo Paese, la riforma voluta dalla Thatcher a fine degli anni '80 ha permesso un incremento dell'efficienza, tanto che il trasporto pubblico locale inglese, al di fuori della zona di Londra, ha dei costi pari ad un terzo a quelli italiani per passeggero chilometro.

Difficilmente una riforma di tali proporzioni potrebbe essere attuata in Italia, poiché l'interesse degli Enti Locali a mantenere un controllo diretto delle società è eccessivamente forte.

Un successivo problema deriva dal finanziamento del 70 per cento dei costi totali non coperti dalle entrate dirette. Esiste un'asimmetria, poiché il livello di Governo Locale che sussidia il servizio non è al contempo quello che effettua la gara. La maggior parte dei contributi pubblici al TPL derivano dalle Regione, mentre la gara (e il servizio) è effettuata dal livello Comunale. In questo modo manca una responsabilizzazione delle risorse. Anche per questa problematica esistono due soluzioni. Si potrebbe pensare di dare le risorse ai Comuni in modo che essi vengano responsabilizzati o si potrebbe invece delegare alle Regioni la gestione delle gare di affidamento. In entrambi i casi o il Comune o la Regione avrebbero una perdita di potere e dunque anche queste soluzioni sono difficili da attuare.

SEZIONE II – I DIVERSI CASI EUROPEI DI SUCCESSO**II.1. Modelli di regolazione nel TPL.**

Nel primo capitolo è stata analizzata la normativa nei diversi paesi e in ambito comunitario. Tale normativa molte volte individua diversi modelli di regolazione. Ne possono essere individuati tre, così come possono essere individuati tre tipologie di contratto nel servizio di trasporto pubblico locale.

La regolazione del monopolio è la prima forma. Il soggetto titolare della concessione, che opera in riserva legale, tramite il ricorso a forme di subappalto dei servizi ad altri operatori, permette l'introduzione di una forma di competizione. In questo modo il concessionario, mantenendo il monopolio, riduce i propri rischi d'impresa e riesce a catturare le riduzioni di costo. Per questo motivo, tramite il *price cap*, i vantaggi vengono in parte ripresi dal soggetto pubblico. Il *price cap* richie-

de quindi l'implementazione di un contratto incentivamente che stabilisce i target che l'operatore deve conseguire. Nel caso l'operatore riesca ridurre maggiormente i costi, sarà in grado di appropriarsi dei benefici. Questo modello è utilizzato in Italia ed in Germania.

La seconda forma individuata è la competizione per il mercato; il servizio di trasporto pubblico è pianificato dal soggetto pubblico e la sua produzione è fornita da un operatore privato. La scelta dell'operatore viene effettuata su base competitiva. Lo strumento contrattuale definisce la relazione tra soggetti pubblici e privati. Questo modello di regolazione è utilizzato nei paesi del Nord Europa.

L'ultimo modello individuato è quello di competizione nel mercato o mercato deregolamentato. L'operatore, una volta che risponde a determinati requisiti di idoneità è libero di offrire i servizi di trasporto stabilendo le condizioni di offerta quali prezzo, qualità, frequenza delle corse. I soggetti "deboli" o i territori svantaggiati possono essere tutelati tramite l'acquisto di servizi da parte dell'amministrazione pubblica. Questo modello di regolazione è adottato in Gran Bretagna, a esclusione di Londra dove c'è un modello di concorrenza per il mercato. Lo Stato britannico tutela le aree più svantaggiate tramite dei sussidi che sono tuttavia di entità molto minore rispetto a tutti gli altri paesi europei.

Le tre tipologie di contratti individuati dalla teoria economica si differenziano in funzione del tipo di rischio a carico dei contraenti.

La prima tipologia è il *management contract* dove i rischi sono a carico dell'ente affidante. L'operatore del trasporto pubblico locale riceve un compenso che è indipendente dal risultato raggiunto. Il sistema di incentivi e penalità, insiti nello schema contrattuale, permettono di esercitare un controllo limitato sull'azione del management. Questa tipologia è utilizzata in Europa solamente in Francia a esclusione dell'Ile de France.

Il *gross cost contract* è la seconda tipologia individuata. Il rischio commerciale grava sull'ente concedente, mentre il rischio industriale è in capo all'operatore. Questo ultimo riceve un corrispettivo basato sui costi, definito anticipatamente così come la qualità e la quantità del servizio. In questo modo l'impresa è incentivata dal lato dei costi, ma non da quello dei ricavi. Il gestore avrà maggiori benefici, tanto più sarà in grado di ridurre i propri costi di produzione. Ci può essere inoltre l'utilizzo di un meccanismo incentivante che stabilisce che vengano dati all'operatore dei contributi aggiuntivi nel caso esso raggiunga determinati livelli di qualità nell'erogazione del servizio. Questa tipologia è utilizzata nell'area londinese e in Svezia.

L'ultima tipologia individuata è il *net cost contract*. Il gestore prende in carico anche il rischio commerciale oltre a quello industriale. Il corrispettivo è definito uguale alla differenza tra i ricavi da traffico e i costi di esercizio preventivati ed è stabilito ex ante. L'operatore in questo modo è costretto ad aumentare i ricavi e limitare i costi e di conseguenza dovrebbe aumentare la propria produttività. Questa tipologia è utilizzata in quasi tutti gli Stati europei, compresa l'Italia.

La tipologia contrattuale è dunque importante, ma senza un'adeguata liberalizzazione del mercato non è in grado di aumentare l'efficienza del trasporto pubblico locale; la modalità di affidamento è molto più importante così come la liberalizzazione del mercato.

II.2. Benchmarking europeo.

Il trasporto pubblico locale risponde all'esigenza di mobilità dei cittadini nelle aree urbane. È possibile effettuare un'analisi di *benchmark* di indicatori strutturali grazie a una ricerca effettuata a livello europeo nel 2005. I dati non sono particolarmente recenti, ma sono gli unici a disposizione per poter valutare il grado di sviluppo e di apertura del mercato del trasporto pubblico locale.

La seguente tabella riporta i principali indicatori strutturali per la Gran Bretagna, l'Italia e i principali paesi europei. Sono studiati indicatori di sviluppo, quali l'offerta di Tpl in chilometri per abi-

3. Trasporto Pubblico Locale

tante, la qualità tramite la velocità commerciale del servizio, la concentrazione, la presenza di operatori privati e la suddivisione tra ferrovia e strada. I principali paesi europei presi in analisi nella comparazione sono Svezia, Francia, Olanda, Belgio, Germania.

TABELLA 1

Trasporto Locale - Benchmarking strutturali

Dati: anno 2005

Indicatori	Media Principali Stati UE (1)	UK	Italia
Km per abitante	33.6	41.3	30.8
Velocità Media (Km/h)	23.2	24	20.2
Concentrazione (2)	64	66	27
Privato / Pubblico (3)			
Quota Pubblico	47	5	68
Quota Privato	53	95	32
Strada / Ferrovia (4)			
PKM Strada	49	48	65
PKM Ferrovia	51	52	35

(1) Uk, Germania, Francia, Svezia, Olanda, Belgio esclusa Italia (2) Quota Mercato primi 5 operatori Bus (3) Percentuale Km offerti da operatori pubblici e privati (4) Percentuale Passeggeri Chilometri (PKM) su strada e su Ferrovia

Fonte: Earchimede

La precedente tabella evidenzia la superiorità britannica rispetto all'Italia e alla media europea; infatti nel Regno Unito lo sviluppo del trasporto locale è più sviluppato che in Italia ed in Europa raggiungendo i 41,3 chilometri per abitante rispetto ai 30,8 e ai 33,6 chilometri per abitante rispettivamente.

La velocità media raggiunge i 24 chilometri orari in Gran Bretagna, fermandosi invece a 23,2 chilometri orari in Europa e superando di poco i 20 chilometri all'ora in Italia. Questo dato è influenzato sicuramente dalla variabile congestione cittadina, la quale può essere affrontata tramite un sistema di prezzo (*congestion charge*).

La concentrazione in Gran Bretagna dei primi cinque operatori del mercato è abbastanza elevata in quanto essi detengono una quota di mercato congiunta del 66 per cento. Questo è dovuto al fatto che, in seguito alla deregolamentazione, le aziende di trasporto hanno conseguito diversi processi di fusione. In Europa, il livello di concentrazione non è molto dissimile rispetto alla Gran Bretagna. L'Italia potrebbe sembrare "l'isola felice" dove la concentrazione è molto bassa, non raggiungendo le prime cinque aziende operanti nel paese nemmeno il 30 per cento. Questo dato tuttavia è influenzato dal fatto che in Italia esistono tanti piccoli monopolisti locali, che agiscono in situazione di monopolio nei diversi mercati cittadini. In Gran Bretagna invece gli operatori competono su un unico mercato liberalizzato e sono concorrenti nell'offrire il trasporto locale ai minori prezzi possibili.

Il processo di privatizzazione oltre a quello di liberalizzazione in Gran Bretagna ha permesso al mercato di avere una prevalenza di operatori privati i quali detengono il 95 per cento del mercato. In Europa, la quota dei privati è maggioritaria, raggiungendo il 53 per cento del mercato. In Italia il rapporto invece è inverso; i privati detengono il 32 per cento del mercato, mentre la maggioranza degli operatori sono ancora pubblici.

Analizzando infine i dati di suddivisione del trasporto locale in funzione della tipologia (strada o ferrovia) si evidenzia ancora una volta la particolarità italiana; di fatti in Italia la maggioranza del trasporto è fatto su gomma con circa il 65 per cento del mercato, contro una suddivisione equilibrata in tutti gli altri paesi europei, compresa la Gran Bretagna.

Questi indicatori strutturali dimostrano che la liberalizzazione inglese ha permesso al trasporto locale del paese di svilupparsi maggiormente e meglio rispetto agli altri paesi europei ed in particolare modo questa differenza è più ampia se confrontata solamente con i dati italiani.

Gli indicatori strutturali sono importanti, ma ugualmente importanti sono gli indicatori di performance. Gli ultimi dati disponibili risalgono al 2005.

I paesi presi in analisi sono gli stessi del *benchmark* precedente e vengono evidenziati dati dell'Italia e della Gran Bretagna. Sono stati studiati gli indicatori riguardanti i fondi pubblici per il trasporto locale per chilometro e i ricavi da traffico per chilometro; sono riportati inoltre i dati del costo del lavoro, della produttività dei dipendenti e il grado di copertura del servizio tramite i ricavi da servizio.

TABELLA 2

Trasporto Locale su "gomma" - Benchmarking performance

Dati: in Euro – anno 2005

Indicatori	Media Principali Stati UE (1)	UK	Italia
Fondi Pubblici per Km	1.4	0.6	2.2
Ricavi per KM	1.34	1.49	1.08
Tariffa Biglietto Ordinario	1.6	1.53	0.84
Grado di copertura (%)	52.1	84.2	30.7
Costo del lavoro per KM	1.55	0.8	2.3
Km per dipendente aziende TPL	19763	20592	17060

(1) Uk, Germania, Francia, Svezia, Olanda, Belgio esclusa Italia

Fonte: Earchimede

Dalla tabella precedente è possibile evidenziare che in Gran Bretagna sono utilizzati meno fondi pubblici rispetto al resto d'Europa e rispetto all'Italia; infatti i fondi pubblici per chilometro sono di circa 0,6 euro, 1,4 euro e 2,2 euro rispettivamente per le tre categorie considerate.

I ricavi per chilometro indicano anch'essi la capacità dell'operatore di trasporto locale di cercare di massimizzare la copertura dei costi. In Gran Bretagna i ricavi sono maggiori rispetto all'Europa e all'Italia e di conseguenza il costo di copertura che dipende anche dal costo del servizio. In Gran Bretagna essendo il costo inferiore e i ricavi maggiori si ottengono i migliori risultati per il grado di copertura dei costi, raggiungendo quasi l'85 per cento. In Italia la copertura supera di poco il 30 per cento, mentre in Europa supera il 50 per cento. Il costo del lavoro in Gran Bretagna per chilometro è il più basso, pari a circa un terzo di quello italiano. Questi dati sono ancora più preoccupanti poiché pur in presenza di un costo triplo del personale rispetto ai dati britannici, l'Italia ha la produttività più bassa tra i paesi europei.

La Gran Bretagna, anche dal punto di vista della performance del trasporto locale, ottiene i risultati migliori. Il processo di liberalizzazione e di deregolamentazione di metà anni ottanta ha quindi sicuramente massimizzato l'efficienza del trasporto pubblico locale inglese. Nel paragrafo successivo verrà evidenziata la differenziazione tra il Regno Unito e Londra, poiché la mancata deregolamentazione e le particolari condizioni del mercato londinese hanno delle conseguenze sull'efficienza dei trasporti.

3. Trasporto Pubblico Locale

II.3. La concorrenza è possibile.

Il primo ministro britannico, Margaret Thatcher, tramite il Transport Act del 1984, approvato l'anno successivo, introdusse una deregolamentazione del servizio su gomma al di fuori della città di Londra e contemporaneamente privatizzò la National Bus Company. Nel gennaio del 1987 la deregolamentazione del trasporto pubblico su gomma al di fuori di Londra diventa pienamente operativa e, nel giro di pochi anni, la Gran Bretagna diventa il primo paese a liberalizzare il settore del trasporto pubblico locale.

La Gran Bretagna ha due grandi eccezioni circa la tipologia di liberalizzazione del mercato: a Londra i servizi della metropolitana rimangono un mercato chiuso, mentre i servizi di autobus sono a concorrenza controllata tramite una procedura di gara per singole linee. Inoltre il mercato del trasporto pubblico locale in Irlanda del Nord rimane un mercato chiuso. La Gran Bretagna resta tuttavia il mercato più liberalizzato grazie alla legislazione introdotta a metà degli anni ottanta e la competizione nel mercato è il modello prevalente di regolazione dei servizi. A Londra gli affidamenti sono fatti tramite gara e l'organo responsabile del Tpl è il Transport for London. Nel resto del paese, i servizi di trasporto pubblico non commerciali, cioè sussidiati, sono affidati tramite gara. La funzione sociale è individuata dalla Public Transport Authority e le regole sono definite dalle Public Transport Executive (Pte); queste ultime sono un organismo tecnico che svolgono le funzioni, gestione delle risorse, selezione degli operatori su base competitiva e contrattualizzazione del rapporto tra i soggetti. Gran parte del trasporto pubblico locale non londinese è definito commerciale (82 per cento), cioè privo di sussidi. L'operatore è libero di definire la relazione da servire, gli orari, le fermate, le tariffe e i mezzi da impiegare tramite una registrazione al Traffic Commissioner almeno 40 giorni prima dell'inizio del servizio.

L'approccio inglese è unico nell'Unione Europea, ma è anche quello che si caratterizza per i minori costi operativi a livello comunitario.

La liberalizzazione inglese si è avuta a metà degli anni '80 sotto il governo guidato da Margaret Thatcher e il mercato è stato deregolamentato. In altri paesi europei vi è la competizione per il mercato, così come succede a Londra.

La differenza tra Londra e il resto della Gran Bretagna e tra i due modelli è evidenziabile anche nel confronto di costi.

La seguente tabella mostra l'andamento dei costi operativi dal 1996 al 2007 in pence in Gran Bretagna, dividendo tra Londra e il resto del Regno Unito.

TABELLA 3**Bus Costi Operativi dal 1996 al 2007**

Dati: in pence, prezzi 2007/2008

	Anno						
	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Londra	197	210	232	233	239	251	258
Uk	112	124	123	131	130	136	145
Uk escluso Londra	101	112	105	110	106	111	121

Fonte: Elaborazione Dati Public Transport Statistics Bulletin GB

Il trasporto nella zona Londinese, sconta del fatto della maggiore congestione nell'area urbana. Nel complesso il costo per veicolo chilometro è aumentato in tutto il Regno Unito, tra il 2006 e il 2007; l'incremento è dovuto in parte all'aumento dei prezzi del carburante.

Il trasporto pubblico locale inglese continua tuttavia ad avere i costi operativi più bassi d'Europa, circa il 40 per cento di quelli italiani, che superano ampiamente i 4 euro per veicolo chilometro.

La liberalizzazione britannica non ha solo comportato i costi operativi meno elevati d'Europa, ma anche uno sviluppo del mercato importante.

È possibile analizzare l'andamento dei ricavi del trasporto pubblico locale dei bus locali e i veicoli chilometri offerti.

La seguente tabella mostra l'evoluzione di queste due variabili tra il 1980 e il 2008, con l'anno di separazione, il 1986, evidenziato a causa della deregolamentazione.

TABELLA 4

TPL Bus Locali in Gran Bretagna

Dati: ricavi in milioni di Sterline, Veicoli Km in milioni

Anno	Indicatore	
	Ricavi dei Bus (1)	Veicoli Chilometri Offerti
1970	3867	2623
1980	3693	2263
1986 (2)	3420	2077
1990	3234	2442
1995	3200	2650
2000	3241	2670
2002	3374	2622
2003	3429	2619
2004	3582	2590
2005	3688	2581
2006	3873	2573
2007	4180	2682
2008	n.d.	2801

(1) Prezzi 2006/2007 (2) Ottobre 1986 Deregolamentazione

Fonte: Elaborazione Dati Public Transport Statistics Bulletin GB

L'incremento rispetto lo scorso anno è stato marcato e si nota sia un aumento dei ricavi che dell'offerta di veicoli chilometri; la prima variabile ha superato 4 miliardi di sterline nel corso del 2007, mentre in numero di veicoli chilometri nel 2008, si è superata la soglia di 2800 milioni.

Il grafico 1 alla pagina seguente evidenzia l'effetto della deregolamentazione inglese, portando come anno di cesura il 1986.

Dal 1970 al 1986 il trasporto pubblico locale di bus locali era diminuito costantemente sia in termini di ricavi, -12 per cento, che in termini di veicoli chilometri, -21 per cento.

Dal 1986 allo scorso anno, in seguito alla deregolamentazione, invece si è avuta un'inversione di tendenza che ha visto il numero di veicoli chilometri aumentare del 35 per cento, con un incremento di 7 punti percentuali rispetto all'anno precedente e al contempo maggiori ricavi per circa il 22 per cento.

Il trasporto pubblico locale inglese continua a crescere costantemente e come dimostra il grafico 2 alla pagina seguente, la maggior parte dei servizi continua a non essere sussidiata.

Il grafico, che non tiene conto della situazione londinese, vede un incremento nel 2008 di oltre 60 milioni di veicoli chilometri nei servizi commerciali, cioè quelli senza alcun intervento del pubblico, raggiungendo 1823 milioni di veicoli chilometri. I servizi sussidiati sono anch'essi in aumento di 43 milioni veicoli chilometri e superano di poco i 500 milioni.

Il sistema britannico rimane dunque un mercato deregolamentato, dove esiste una forte concorrenza tra gli operatori, che possono liberamente offrire i servizi laddove lo ritengono profittevole.

3. Trasporto Pubblico Locale

FIGURA 1

TPL UK Bus Locali 1970-2007

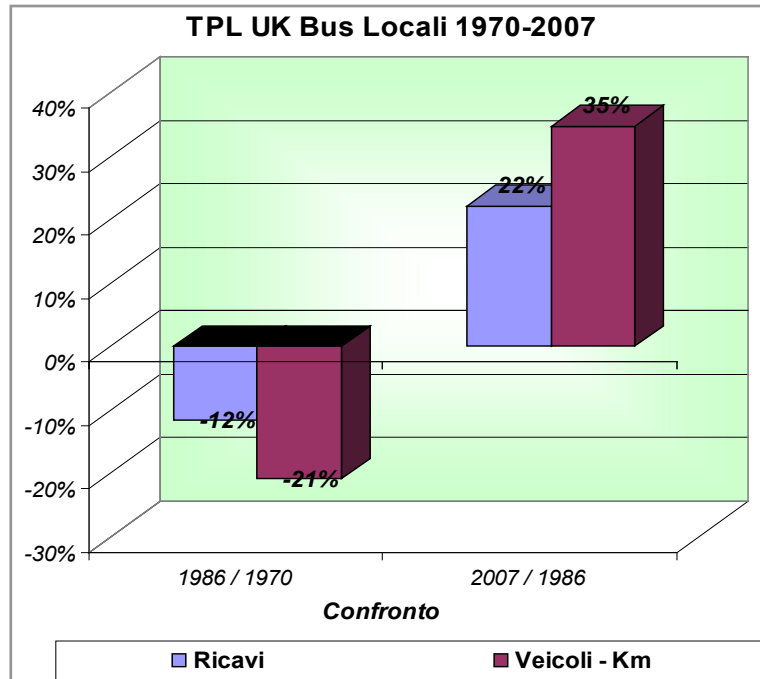
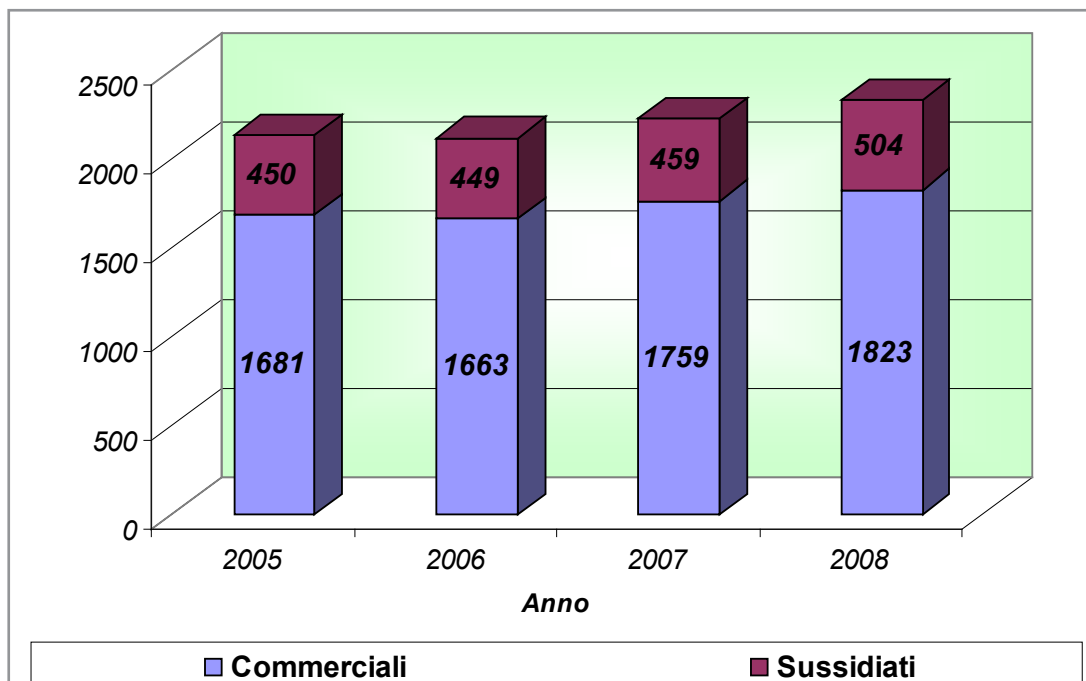


FIGURA 2

Bus Locali esclusa Londra – Servizi sussidiati e commerciali

in milioni di veicoli km



Tali servizi hanno bisogno di bassi sussidi, anche grazie a dei costi molto bassi rispetto a tutti i Paesi europei; tale livello poco elevato di costi operativi molto probabilmente è favorito dalla competizione tra gli operatori, che ha teso a ridurre al minimo gli sprechi, in seguito all'apertura del mercato.

SEZIONE III – LA SITUAZIONE (TRAGICA) ITALIANA

III.1. Il finanziamento: poche novità e negative

Il primo gennaio 2008 è finito il periodo transitorio che prevedeva la proroga dell'obbligo della gara ad evidenza pubblica; tale periodo provvisorio in realtà si protraeva dall'agosto del 2002.

Tale mancanza di proroga, poi supplita in parte dalla nuova normativa ha fatto sì che il trasporto pubblico locale si trovasse nell'impossibilità di affidare direttamente i servizi alle aziende. Tale situazione è stata disattesa da una moltitudine di Regioni, le quali si sono trovate ad inizio del 2008 nella situazione di dover rinnovare il contratto con Trenitalia. La soluzione trovata è stata quella di "obbligare" le Regioni a stipulare un contratto con Trenitalia, poiché il contributo annuale di 480 milioni di euro per il TPL su ferro veniva dato solo per contratti firmati tra le Regioni e un solo operatore, Trenitalia.

Il settore continua a dipendere per oltre due terzi da finanziamento di Regioni, Enti Locali o direttamente dallo Stato e questo è fonte indiretta di sprechi. La non responsabilizzazione delle aziende di trasporto pubblico locale in Italia causa i costi operativi più elevati di Europa.

L'Italia contribuisce al trasporto pubblico locale principalmente tramite le regioni. Nel 2006 i finanziamenti regionali hanno superato i 3,2 miliardi di euro. Essi non coprono l'intera differenza tra i costi operativi e la tariffa in quanto altri finanziatori intervengono in questo settore.

L'ex fondo nazionale dei trasporti permette di valutare l'andamento dei finanziamenti regionali. La seguente tabella riporta i dati dal 1996 al 2006 per le diverse macroaree italiane per il Tpl.

TABELLA 5

TPL Bus Locali in Gran Bretagna

Dati: in milioni di euro

	Anno						
	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	2942	3071	3112	3107	3133	3148	3212
Centro/Nord	2076	2125	2160	2159	2186	2195	2231
Sud	866	946	952	948	947	953	981

Fonte: Bilanci Regionali ex F.N.T.

La crescita dei finanziamenti pubblici negli ultimi 10 anni è stata limitata in quanto sono passati da 2,942 a 3,212 miliardi di euro. La maggior parte dei fondi sono attribuiti alle regioni del Centro-Nord, mentre quasi un miliardo di euro finisce all'aziende di trasporto pubblico locale del Sud Italia.

Il grafico 3 alla pagina analizza il grado di copertura dei costi nel 2005 in Italia suddiviso tra i diversi finanziatori.

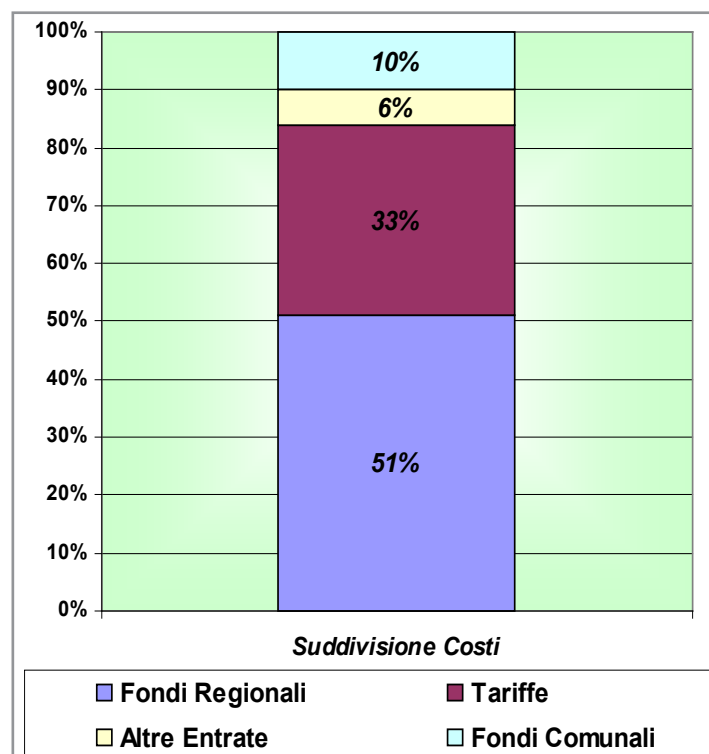
Si evidenzia che solamente un terzo dei costi è coperto dalle tariffe, mentre il 50 per cento viene finanziato tramite i fondi regionali. I fondi comunali e le altre entrate sono in grado di coprire il restante 16 per cento dei costi operativi.

3. Trasporto Pubblico Locale

FIGURA 3

Grado copertura costi

anno 2005



III.2. Domanda stazionaria e offerta in crescita: quale efficienza?

Studiando l'evoluzione della domanda dell'offerta e della domanda di trasporto pubblico locale ed in particolare il settore autolinee si nota un peggioramento dell'efficienza del settore.

La seguente tabella riporta i dati di domanda, misurata in termini passeggeri chilometri e di offerta, calcolata sia come posti chilometri offerti che veicoli chilometri in Italia, tra il 1990 e il 2007. I dati sono ufficiali e sono del Ministero dei Trasporti.

TABELLA 6

TPL (autolinee) in Italia - Servizi Urbani

Dati: in milioni

Anno	Domanda	Offerta		Load Factor
	Passeggeri Km	Posti Km Offerti	Veicoli Km	
1990	11616	68981	716	16,84%
1995	10350	62907	669	16,45%
2000	11158	64848	689	17,21%
2002	11434	68027	717	16,81%
2003	11503	70290	738	16,37%
2004	11564	71137	747	16,26%
2005	11625	71663	756	16,22%
2006	11693	74357	772	15,73%
2007	11807	75768	787	15,58%

Fonte: Ministero dei Trasporti

La domanda di trasporto pubblico locale di autolinee è aumentata nel corso del 2007 rispetto all'anno precedente di poco più di 100 milioni di passeggeri chilometri. Questo dato potrebbe essere positivo se al contempo l'offerta di posti chilometri non fosse aumentata di oltre 1400 milioni. Nel complesso il *load factor* degli autobus locali è diminuito nuovamente, come era già successo nell'anno precedente. Il "picco" raggiunto nel 2002 è ormai lontano 1,6 punti percentuali e il livello del 2007 è il più basso anche rispetto agli anni '90.

III.3. Le gare tra costi e ricavi.

Il quadro delle gare non è molto più confortante; ne sono state fatte diverse, ma quasi sempre è stato l'operatore storico, da solo, o in aggregazione con altri operatori, a vincerle.

La seguente tabella esamina al maggio 2008 le gare effettuate e quelle aggiudicate secondo i dati ISFORT.

TABELLA 7

Quadro Sintesi Gare nel 2008

Dati: Anno 2008, Mese Maggio

Regione	Numero di Gare	Aggiudicate	Regione	Numero di Gare	Aggiudicate
Abruzzo	0	0	Marche	4	4
Basilicata	2	0	Molise	1	1
Trentino Alto Adige	0	0	Piemonte	3	1
Calabria	0	0	Puglia	6	6
Campania	4	2	Sardegna	0	0
Emilia-Romagna	10	9	Sicilia	0	0
Friuli V.G.	5	4	Toscana	11	11
Lazio	7	7	Umbria	2	2
Liguria	4	3	Valle d'Aosta	1	1
Lombardia	25	20	Veneto	1	1

Fonte: Elaborazione Dati Isfort

Alcune regioni non hanno fatto alcuna gara e come ricordato quasi sempre è stato l'operatore storico a vincerla. Laddove è stata svolta la gara ad evidenza pubblica non è stato quasi mai raggiunto uno sconto importante per la Regione concedente. Ad esempio, anche nel 2008 in Emilia Romagna, l'*incumbent* Trenitalia, è risultato essere il vincitore della gara unica per il trasporto regionale su ferro.

Se gli operatori concorrenti non riescono mai a vincere una gara il motivo è certamente legato alla mancanza di liberalizzazione effettiva del mercato.

L'analisi dei costi e dei ricavi in Italia nel Tpl evidenzia la debolezza del settore. La tabella 8 alla pagina seguente considera i costi e ricavi tra il 2002 e il 2005.

I dati evidenziano un costo operativo per vettura chilometro superiore ai 4 euro nel 2005, in crescita di circa 9 punti percentuali rispetto al 2002. I ricavi da traffico sono invece pari a 1,25 euro per vettura chilometro, cioè meno di un terzo dei costi operativi. I costi sono aumentati maggiormente rispetto ai ricavi, ma soprattutto i costi del Tpl italiano sono tre volte superiori a quelli britannici esclusa Londra; anche includendo Londra il Tpl britannico costa il 60 per cento in meno rispetto a quello italiano.

3. Trasporto Pubblico Locale

TABELLA 8

TPL in Italia - Costi e Ricavi 2002 e 2005

Dati: in Euro

Costi e Ricavi	Anno		Differenza
	2002	2005	2005/2002 [%]
Costi			
Costi Operativi per vettura Km	3.71	4.05	9,4
Costi Operativi per passeggero	0.96	1.05	9,2
Ricavi			
Ricavi da Traffico per vettura Km	1.15	1.25	8,8
Ricavi da traffico per passeggero	0.30	0.32	8,8
Ricavi totali per addetto	64928	70000	7,8

Fonte: Elaborazione dati Isfort su campione ASSTRA

La seguente tabella evidenzia l'andamento delle singole voci di costo e di ricavo dal 2002 al 2005 per quanto riguarda il Tpl italiano.

TABELLA 9

TPL in Italia - Costi e Ricavi dal 2002 al 2005

Dati: Anno base 2002 = 100

Costi e Ricavi	Anno			
	2002	2003	2004	2005
Costi				
Costi Totali	100	102	107	111
Costi Personale	100	101	104	107
Costi Materie Prime	100	99	103	116
Costi per Servizi	100	110	119	126
D&A	100	104	109	115
Ricavi				
Ricavi Totali	100	102	107	111
Compensazioni Pubbliche in CE	100	99	105	108
Ricavi da Traffico	100	103	106	109

Fonte: Elaborazione dati Isfort su campione ASSTRA

La tabella evidenzia che i costi totali sono aumentati circa quanto i ricavi totali; tuttavia la copertura dei costi supera di poco il 30 per cento. I ricavi da traffico aumentano meno dei costi totali e dimostra un'inefficienza del trasporto pubblico locale italiano molto marcata.

Conclusioni

Il settore del trasporto pubblico locale, che interessa milioni di passeggeri ogni mese e che influisce molto sull'efficienza produttiva di un paese, continua ad avere in Italia delle problematiche irrisolte.

L'introduzione delle gare per l'affidamento, potrebbe in parte introdurre un minimo di efficienza nel settore. La liberalizzazione del Tpl è sempre più necessaria in un settore dove gli operatori storici continuano a produrre a dei costi molto elevati.

Spetta al Governo e al Parlamento trovare soluzioni che possano andare verso una logica di mercato, in modo che sia diminuito l'enorme spreco di denaro pubblico che caratterizza il settore. Certo una riforma significherebbe andare contro interessi locali, ma il beneficio per tutti i cittadini e i contribuenti sarebbe rilevante.

Maggiore libertà, in questo caso concorrenza tra gli operatori, potrebbe permettere quel salto di qualità di cui tutto il settore del trasporto pubblico in Italia necessita.

La città potrebbe essere più libera e più efficiente nel caso si decidesse di aprire al mercato un settore che per troppi anni ha solo mostrato le debolezze.

3. Trasporto Pubblico Locale

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.