

CONTROLIBERALIZZAZIONI : IL CASO DEL TRASPORTO LOCALE A ROMA

di Linda LANZILLOTTA

(di prossima pubblicazione in *Mercato, concorrenza e regole*, n. 3 del 2004)

Era il 1997 quando il governo Prodi decise di avviare il processo di modernizzazione del sistema di trasporto pubblico locale. La riforma Burlando (D. Lgs.vo 422/1997) dichiarava la fine dei monopoli locali indicando il 2003 come termine ultimo per le gestioni derivanti da affidamenti diretti; trasferiva a regioni ed enti locali le competenze relative alla regolazione e al finanziamento del settore; indicava le tappe (trasformazione delle aziende-organo in società per azioni, definizione di standards di prestazione attraverso i contratti di servizio, copertura dei costi attraverso i ricavi da traffico non inferiore al 35%) di un percorso che, nell'arco del periodo transitorio di ben sei anni, avrebbe dovuto condurre le vecchie municipalizzate a livelli di qualità e di efficienza tali da consentire loro di competere sul mercato e anche di realizzare, sempre allo scopo di acquisire capacità competitiva, quei processi di integrazione e di crescita dimensionale che, nello stesso periodo, si stavano avviando in Francia e in Germania¹.

Una decisione presa non solo con il consenso ma sotto la spinta e la sollecitazione di una nuova leva di amministratori locali che, nelle Giunte guidate dai sindaci eletti direttamente nel 1993, si erano a trovati a fronteggiare proprio nel settore del trasporto locale uno dei punti più critici della pesante eredità amministrativa degli anni ottanta. Era stato infatti nel trasporto locale che, soprattutto nelle grandi città come Roma, Milano, Napoli, Torino, si erano manifestati alcuni degli episodi più gravi di mala amministrazione e di corruzione: aziende ad alta densità di occupazione e ad alta intensità di capitale investito (nei mezzi e nelle infrastrutture) avevano visto le peggiori performance sia sul piano dei costi di gestione, gonfiati da assunzioni clientelari e da bassissimi livelli di produttività, sia nella gestione degli appalti (basti ricordare i processi per le tangenti legate ai lavori di costruzione delle metropolitane di Roma e di Milano). Occorreva dunque una cura radicale: prima di tutto per risanare i bilanci delle municipalizzate i cui disavanzi venivano ripianati a piè di lista dai comuni proprietari aumentandone pericolosamente il livello di indebitamento nel momento in cui, tutto al contrario, venivano richieste, a livello statale e locale, politiche di risanamento finanziario. Ma anche per evitare che i disavanzi di gestione del trasporto pubblico, ingoiando voracemente tutte le risorse a disposizione, concorressero a determinare una riduzione drastica, fino quasi all'azzeramento, delle risorse locali da destinare agli investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture urbane, per la modernizzazione dei mezzi di trasporto, per l'innovazione tecnologica applicata alla mobilità, per la crescita di sistemi di logistica urbana: in poche parole, per la modernizzazione dei nostri sistemi

¹ V. Federtrasporto, L'internazionalizzazione del trasporto: la posizione italiana, in Scenari dei trasporti, n. 6, 2003 e W.Tocci, Per una politica industriale dei trasporti, paper, 2004. In Francia il 90 % del mercato liberalizzato è detenuto da tre operatori e in Germania si prevede che entro il 2010 le attuali 400 aziende saranno assorbite in non più di 10 grandi compagnie.

metropolitani. Un impoverimento che avrebbe avuto l'ulteriore effetto di impedire la nascita di una moderna industria dei trasporti urbani. Per contrastare questi rischi occorrevano pochi nuclei forti che non potevano che essere rappresentati dalle maggiori municipalizzate che, una volta risanate, avrebbero costituito altrettanti poli di aggregazione per la miriade di realtà locali sparse su tutto il territorio nazionale. (si pensi che ancora oggi in Italia esistono circa 1000 aziende di trasporto locale!). La liberalizzazione del settore, l'apertura al mercato con l'ingresso di nuovi soggetti e la necessità da parte delle aziende locali di affrontare la competizione e di confrontarsi con altri players nazionali ed europei venne unanimemente ritenuta come l'unica via per attivare il processo di cambiamento.

Nel generale quadro di crisi nazionale la situazione del trasporto si presentava a Roma con caratteri di particolare gravità: nella capitale il Comune era proprietario unico della municipalizzata ATAC, che gestiva il trasporto urbano su gomma, e partecipava con una quota dell'85% al COTRAL consorzio costituito con la regione Lazio e con le province della regione per la gestione della metropolitana e del trasporto extraurbano su gomma. Le due aziende romane nel 1994 producevano un disavanzo annuo di circa 925 miliardi di lire; il debito consolidato nel bilancio del comune per il ripiano dei disavanzi relativi agli esercizi pregressi era, nel 1995, di circa 3500 miliardi di vecchie lire (il 70 % dell'indebitamento totale). Una situazione drammatica e per alcuni versi paradossale che tuttavia gli amministratori romani avevano potuto ignorare fino ad allora grazie a un sistema di finanza locale fortemente centralizzato: gli enti locali erano finanziati integralmente con trasferimenti dal bilancio statale ed era sempre lo Stato che provvedeva a ripianare ex post gli eventuali disavanzi di gestione registrati dai bilanci consuntivi. Ne era ovviamente derivata una sostanziale indifferenza/irresponsabilità finanziaria dei governi locali. Tant'è che, proprio in virtù di questo atteggiamento, il Comune di Roma continuava da anni ad accollarsi i disavanzi prodotti dal COTRAL, un consorzio di cui deteneva una quota pari all'85% ma che erogava in favore dei romani solo il 13 % dei servizi prodotti mentre il restante 87 % era svolto fuori della capitale e destinato ai residenti nelle province del Lazio; per di più quel 13% svolto nell'interesse dei romani era costituito dalla metropolitana la cui gestione era sostanzialmente in pareggio. Ciononostante (e qui è il paradosso) a carico del Comune di Roma rimaneva l'85% del disavanzo di gestione (pari alla quota detenuta nel Consorzio). Ma fino al 1993 si era trattato di una generosità davvero a basso prezzo visto che quale che fosse la contabilizzazione dei debiti accesi a copertura del disavanzo, in definitiva era sempre lo Stato a pagare.

Dopo il 1992 le cose cambiano: la crisi finanziaria dello Stato, il conseguente avvio di una riforma del sistema di finanziamento locale basato sui principi di autonomia e responsabilità finanziaria e fiscale, l'attribuzione agli enti locali di propri poteri impositivi (è del 1993 l'istituzione dell'ICI con l'attribuzione ai Comuni del potere di determinazione delle aliquote) e l'introduzione di un vincolo stringente al pareggio di bilancio rappresentano una vera e propria rivoluzione istituzionale e culturale. E' in questo mutato quadro che viene affrontata innanzi tutto la questione del risanamento delle aziende di trasporto che rappresentano il vero punto di crisi della finanza del

Comune di Roma e, insieme, la chiave per la trasformazione urbana della città ². Si interviene innanzi tutto per rompere l'autoreferenzialità delle aziende, soggetti cui per decenni è stato integralmente delegato il complesso delle funzioni di pianificazione, di regolazione, di organizzazione e di gestione del servizio pubblico senza mai essere chiamate a misurarsi con la domanda e con il mercato. Un'organizzazione quindi interamente focalizzata sui bisogni propri e dei propri dipendenti, non su quelli dei destinatari del servizio né tanto meno, come si è visto, sul vincolo finanziario mai fatto valere dagli enti proprietari.

E' esattamente questa la prima e non secondaria difficoltà che l'amministrazione comunale si trova ad affrontare e che costituirà un costante fattore di rallentamento e di criticità del processo : la difficoltà dell'ente locale di riappropriarsi della funzione di programmazione e di regolazione, la carenza di know how all'interno delle sue strutture, la sostanziale subalternità nei confronti delle aziende frutto del pluriennale meccanismo di delega operato dal Comune nei confronti degli organi amministrativi della municipalizzata, per ciò che riguarda l'analisi della domanda e la programmazione del servizio, e nei confronti delle strutture aziendali, per quel che concerne le funzioni di controllo sulla gestione e di verifica della qualità. L'azione di risanamento comporta quindi in primo luogo la ricerca di forme che separino l'attività di regolazione e di pianificazione da quella di gestione ma che allo stesso tempo garantiscano che tale funzione sia esercitata sulla base di adeguati criteri tecnico-economici e professionali. Organizzare la domanda, definire gli standard di prestazione, esercitare le funzioni dell'azionista: sono nuovi mestieri che ora vengono richiesti all'ente locale e rispetto ai quali tuttavia esso è assolutamente sguarnito sul piano culturale, organizzativo e professionale. La difficoltà di costruire all'interno dell'amministrazione queste nuove capacità e, al tempo stesso, l'urgenza di provvedere producono una sorta di fuga dall'amministrazione che, ancora una volta, si traduce, anche se in forme e con modalità diverse dal passato, nella delega verso soggetti esterni: questa volta il trasferimento della funzione regolativa è operata in favore di agenzie organizzate in forma societaria (a Roma, prima la STA, poi l'ATAC) cui vengono affidati i compiti di programmazione, regolazione e controllo, oppure ai vertici delle nuove aziende ora trasformate in spa e generalmente legati da rapporti fiduciari al sindaco (o all'assessore preposto al settore) cui spetta la nomina dei vertici delle controllate e delle partecipate.

E' questo un aspetto da non sottovalutare perché dal non aver fatto nascere e sviluppare all'interno delle amministrazioni locali la "cultura della regolazione" dipenderanno in seguito - per il trasporto locale, ma più in generale per i servizi pubblici locali - molte delle resistenze a procedere sulla via della liberalizzazione : o quanto meno darà a queste resistenze un fondamento e una legittimazione. Gli organi elettivi - il Consiglio comunale, i presidenti e i consigli dei Municipi (estesi, a Roma, quanto altrettante città di medie dimensioni) - non riusciranno infatti in questi anni ad esercitare davvero quei poteri di indirizzo, regolazione e controllo che pure, in linea di principio, spetterebbero loro; e dunque matureranno la frustrante convinzione di dover essere loro a rispondere ai cittadini della qualità di un servizio pubblico totalmente governato, nella realtà, da "altri"; cioè dalle aziende che, dopo la societizzazione, sono soggetti ancor più forti,

² V. Comune di Roma, Dip.VII, Il trasporto pubblico del futuro, Roma, 2001

del tutto autonomi sul piano organizzativo e gestionale. E' dal sostanziale fallimento della funzione della regolazione a livello locale (dovuto in massima parte all'aver assegnato tale funzione agli organi politici piuttosto che, come per le utilities nazionali, a organismi tecnici indipendenti) che riemerge potente la spinta a tornare al passato, alla ingerenza diretta della politica nella gestione delle aziende di servizio ³.

Tra il 1994 e il 1999 si procede dunque alle azioni di risanamento e ristrutturazione delle aziende: riduzione degli organici, interventi sul costo e sulla organizzazione del lavoro, rinnovamento del management, ristrutturazione societaria, contratti di servizio. Dall'altra parte la strategia per la mobilità comporta investimenti volti ad aumentare l'offerta di servizi e renderla più aderente ai bisogni della città, a potenziare il sistema di trasporto pubblico e aumentarne la qualità: investimenti nel trasporto su ferro (rotaia e metropolitane), parcheggi di scambio, tariffazione della sosta. Ma i risultati sono lenti e inferiori alle attese: il contributo annuo alla gestione delle due aziende di trasporto a carico del Comune di Roma (sotto forma prima di copertura del disavanzo e poi di contratto di servizio ma sempre finanziato mediante indebitamento) ammonta ancora, nel 1999, a 320 miliardi di lire mentre i ricavi tariffari coprono solo il 24,5 dei costi di ATAC e il 25 % di quelli di Cotral : un livello molto distante dall'obiettivo del 35% indicato dal decreto Burlando.

La situazione si aggrava ulteriormente a partire dal 2001 quando il nuovo Titolo V della Costituzione, approvato sul finire della legislatura, costituzionalizza la regola (fino ad allora molte volte scritta in legge e altrettante volte derogata) di coprire mediante indebitamento gli oneri relativi ai contratti di servizio. A quel punto l'onere corrente del trasporto pubblico diventa incompatibile con l'equilibrio di bilancio del Comune di Roma: il bilancio 2002 taglia le risorse comunali in favore del trasporto pubblico di oltre il 45%. A ciò si aggiunga che il contributo regionale rimane fermo tra il 2000 e il 2002 e che la resistenza del sistema politico a decidere aumenti tariffari fa sì che solo nell'autunno del 2003 il biglietto venga arrotondato a un euro. Il risultato è che nel 2003 ATAC registra una perdita di esercizio di 115 milioni di euro mentre il sistema delle aziende romane della mobilità pubblica evidenzia un disavanzo strutturale di 160 milioni di euro; mentre il costo/chilometro che nei nove anni precedenti era costantemente sceso, nel 2003 inverte la tendenza e comincia nuovamente a risalire ⁴.

Nel 1999 tuttavia, in vista del Giubileo, la città di Roma aveva avviato un inizio di liberalizzazione: 30 milioni di chilometri - vale a dire l'offerta aggiuntiva di trasporto pubblico che l'amministrazione locale aveva deciso di mettere in campo in vista del massiccio afflusso di pellegrini previsto per l'anno 2000 - erano stati affidati a seguito di una gara europea. Una anticipazione del traguardo indicato dal Decreto Burlando: parziale ma comunque significativa se si pensa che 30 milioni di chilometri coincidono con l'intero servizio di trasporto urbano della città di Bologna. Alla gara partecipano ben dodici raggruppamenti di imprese (segno che, anche se agli inizi, il mercato c'è) e viene aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in cui

³ A riprova di questa tendenza si veda la delibera n.5 del 19 gennaio 2004, approvata con voto unanime dal Consiglio comunale di Roma che prevede il vaglio preventivo da parte del Consiglio comunale medesimo di una serie di deliberazioni di competenza dei Consigli di amministrazione delle società partecipate dal Comune e non quotate in Borsa.

⁴ V. "Evoluzione del modello romano di governo della mobilità", Documento interno della Giunta comunale, Comune di Roma, giugno 2004 e Andrea Boitani, Trasporti, la controriforma romana, Il Sole 24 ore, 3 luglio 2004

il prezzo ha un valore ponderale di 55 su cento : il prezzo/chilometro offerto dal vincitore del primo lotto di 7,5 milioni di chilometri è di 4.130 lire. Nello stesso anno il costo/chilometro di ATAC è pari a 8.875 lire ⁵. Ovviamente costi generali e costi relativi a tratte particolarmente onerose (in quanto destinate ad un territorio vasto e a un sistema urbano molto dispersivo quali sono quelli della città di Roma) incidono sul costo ATAC: tuttavia il divario è incredibilmente forte e conferma la validità della scelta della liberalizzazione come unico strumento per realizzare una effettiva riduzione dei costi, aumentare l'offerta di servizio, stimolare la crescita industriale del settore.

Tanto più che il trasporto locale versa in condizioni critiche non solo a Roma: in dieci anni i contributi pubblici sono diminuiti del 12 % in termini reali, le tariffe non sono state adeguate all'aumento dei prezzi, i costi di produzione sono aumentati molto più dell'inflazione(+ 124 % le assicurazioni, + 15% la benzina, solo per fare alcuni esempi), l'alta incidenza del costo del lavoro condiziona la possibilità di una gestione più efficiente delle imprese, l'invecchiamento della flotta incide negativamente sulla qualità. Il complesso di questi fattori determina un progressivo aumento del divario tra costi e ricavi tanto che, a quasi sette anni dalla approvazione della riforma, il rapporto ricavi da traffico/costi totali a livello nazionale è di 33,15% mentre l'indice di profittabilità delle aziende è mediamente negativo (-0,5%) contro una media di più 5/7% delle aziende inglesi e francesi ⁶.

Nonostante questi dati drammatici facciano intravedere il rischio, a medio termine, di un collasso del sistema con inevitabili riflessi sui bilanci degli enti locali e, in definitiva, sul bilancio statale ⁷, dopo l'esperimento romano del 1999, la prospettiva della liberalizzazione si va gradualmente ma inesorabilmente allontanando. Prima la legge n. 166 del 2002, avvicinandosi la fatidica scadenza del 31 dicembre 2003 indicata dal Decreto Burlando come termine delle gestioni basate su affidamento diretto e data entro cui far partire gli affidamenti mediante gara, autorizza le Regioni a posticipare il termine di due anni. Opportunità che, per quanto riguarda la Regione Lazio viene immediatamente raccolta con voto unanime di maggioranza e opposizione. Infine, l'articolo 14 del decreto legge 269/2003 ⁸ che, nel modificare per l'ennesima volta la tormentata disciplina dei servizi pubblici locali, introduce una novità che rischia di compromettere definitivamente il destino della riforma: viene infatti prevista la possibilità di affidare direttamente il servizio a società a capitale interamente pubblico a due condizioni : che l'ente proprietario eserciti sulla società un controllo " analogo a quello esercitato sui propri servizi" e che la società non operi extra moenia. Insomma, che la società affidataria, aldilà della sua configurazione giuridica, sia una sorta di vecchia municipalizzata, un "pezzo" di amministrazione. L'affidamento *in house*, pensato come soluzione residuale riservata alle piccole e piccolissime gestioni (che peraltro avrebbero dovuto essere piuttosto incentivate ad integrarsi in realtà industriali più grandi) ha avuto invece un eccezionale successo anche nei comuni e nelle aziende di grandi e grandissime

⁵ V. Comune di Roma, Dip. Mobilità, cit. pp.77 e 141.

⁶ V. La crisi del trasporto locale, A cura del servizio economico di ASSTRA (Assoc. soc. ed enti trasp.pubbl. loc), settembre 2004

⁷ Si pensi solo alle durissime proteste che accompagnarono la lotta per il rinnovo del contratto degli autoferrotranvieri nel dicembre del 2003 i cui oneri furono alla fine coperti con l'aumento dell'accisa sulla benzina.

⁸ Convertito nella legge 326/2003

dimensioni poiché è stato visto come l'ultima possibile ancora di salvezza cui aggrapparsi per sottrarsi alla incombente prospettiva della gara e del mercato.

Il Comune di Roma, il comune più grande d'Italia che da solo eroga 130 milioni di chilometri, pari a circa il 10% dell'intero trasporto locale italiano, ha deciso di ricorrere all'affidamento *in house* dell'intero servizio erogato sul territorio romano con l'eccezione dei 30 chilometri già affidati a privati nel 1999. In tutte le altre grandi capitali europee operano una pluralità di gestori scelti sulla base di procedure competitive e dei quali è possibile misurare e confrontare in termini di costo e di qualità il servizio reso. Le giustificazioni addotte dal Comune di Roma sono incomprensibili salvo quella che l'affidamento *in house* è l'unica soluzione che non incontra resistenze politiche e sindacali e che, dunque, riduce al conflittualità. Ma la decisione non riguarda solo la gestione del servizio bensì il complesso delle attività manutentive fino ad ora svolte dal mercato e che ora diventano oggetto di un'operazione di "in housing" con la stabilizzazione di 150 addetti dipendenti dalle ditte appaltatrici, assunti sulla base di studi che "dimostrano l'esistenza di un mercato del centro-sud in grado di saturare interamente gli organici"⁹. Così come vengono riservate ad aziende comunali, con affidamento "in house" tutte le attività collegate: dalla bigliettazione alla tariffazione della sosta. Dunque non solo non si liberalizzano i servizi pubblici ma si portano nell'ambito del monopolio pubblico attività oggi gestite da privati.

Ora solo un intervento della Corte di giustizia europea potrebbe modificare la decisione assunta allorché si pronuncerà su alcuni casi di affidamento *in house* sicuramente meno eclatanti di quello romano ma di cui è stata comunque messa in dubbio la legittimità¹⁰. Spetterà alla Corte europea dunque precisare quali debbano essere le caratteristiche - dimensionali, organizzative, giuridiche ed economiche - perché si possa avere affidamento diretto senza violazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza.

Anche perché l'esempio romano sta facendo scuola; le gare in corso o già espletate sono molto poche: quattordici province e una ventina di comuni in tutta Italia. Inoltre nella maggior parte delle gare svolte vincitrice e aggiudicataria del servizio è risultata essere la locale azienda, municipale o provinciale¹¹. Dunque, di fatto, un mero artificio per rendere legittimo anche dopo il 2005 l'affidamento diretto; un artificio che grazie alla diffusione degli affidamenti *in house* diventerebbe superfluo. E' chiaro infatti che, se in sede europea, venisse avallato ciò che in questi mesi sta accadendo nel mercato del trasporto locale, la prospettiva della liberalizzazione sarebbe definitivamente abbandonata. E c'è da credere che qualcosa di molto simile accadrebbe in tutti gli altri settori non direttamente sottoposti a regolamentazione nazionale.

Ciò che infatti si ricava dalla vicenda del trasporto romano, come dalle altre storie di liberalizzazioni locali fallite, è che il sistema dei poteri locali oppone una dura e pervicace resistenza all'apertura al mercato di quei settori che sono storicamente riservati alle aziende di loro proprietà. Queste aziende rappresentano un irrinunciabile strumento di governo politico ed economico del territorio: esse controllano reti attraverso cui è possibile comunicare capillarmente con gli elettori della constituency, gestiscono attraverso gli appalti pubblici una quota significativa se non preponderante della

⁹ In "Evoluzione del modello romano.....", cit.

¹⁰ V. Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza 22 aprile 2004, n.2316.

¹¹ V. ASSTRA, Stato delle gare in Italia, paper, settembre 2004

domanda pubblica esercitando un peso rilevante sull'economia locale, interagiscono con gli interessi imprenditoriali, intrecciano rapporti consolidati con i sindacati. Solo un forte vincolo esterno può scalfire questo blocco: quel vincolo non può che essere rappresentato da un Patto interno di stabilità e di crescita reinterpretato in una accezione più ampia e sistemica in virtù della quale l'aumento delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali sia subordinato all'accertata attivazione delle politiche indispensabili per la competitività dei sistemi economici locali a cominciare dalla liberalizzazione dei servizi pubblici.