

Federalismo fiscale e trasporto pubblico locale: costi standard e finanziamento pubblico. Nuove opportunità per la politica industriale?

Mario Sebastiani (*)

*Relazione preparata per Federmobilità nell'ambito del Gruppo di lavoro su
Costi standard, fabbisogno e finanziamento e finanziamento del trasporto pubblico locale
nell'ambito della L.D.42/2009 sul Federalismo Fiscale*

- 1.- Inquadramento
- 2.- Costi standard
 - 2.1.- Introduzione
 - 2.2.- Produttività dei fattori
 - 2.3.- Costi di acquisizione dei fattori
 - 2.4.- Alcune evidenze sul livello e sulla struttura dei costi
 - 2.5.- Criteri per la determinazione dei costi standard
- 3.- Criteri per l'individuazione dei livelli adeguati di servizio
 - 3.1.- I servizi di TPL come servizi di interesse economico generale
 - 3.2.- Linee per la determinazione dei livelli di servizio
 - 3.3.- La sorte del trasporto ferroviario regionale
- 4.- Fabbisogno standard e finanziamento
 - 4.1.- Calcolo del finanziamento
 - 4.2.- Finanziamento degli investimenti ed efficienza
- 5.- Considerazioni di politica industriale
- 6.- Costi standard e procedure di affidamento

1.- Inquadramento

1.1.- Questo documento affronta, sotto il profilo economico e di politica industriale, problematiche sollevate dalla legge delega 42/2009 in materia di trasporto pubblico locale, con la duplice finalità di:

- contribuire alla riflessione relativa alla emanazione dei decreti delegati, e
- suggerire al Governo, alle Regioni e agli EELL, per quanto di rispettiva competenza, spunti in materia di politica del TPL, nel quadro delineato dalla legge delega.

Sotto il profilo dell'interpretazione della norma sintetizzo qui sotto gli aspetti che appaiono di più specifico interesse per le tematiche qui trattate¹:

- a) in materia di competenze regionali, le previsioni della legge delega sono in continuità con quelle dei d.lgs. 422/1997 e 400/1999; spetta alle Regioni la potestà legislativa e regolamentare in materia di programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale – dunque, d'intesa con gli EELL, l'individuazione dei livelli adeguati di servizi (o dei servizi minimi) - ferma restando la facoltà degli EELL di istituire servizi aggiuntivi a proprio carico;

¹ Cfr. al riguardo S.Zunarelli, *La legge sul federalismo fiscale e i trasporti*, Documento presentato nell'ambito del Gruppo di lavoro Federmobilità.

- b) di esclusiva competenza statale sono invece i criteri di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, rientrando questo aspetto nel più generale obiettivo di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche, sancito dall'art. 97 della Costituzione; come si vedrà, questo punto è di grande interesse e, potenzialmente, di ampia portata per la politica industriale.

Infatti, come verrà qui costantemente richiamato, il problema di fondo da chiarire è se l'applicazione della riforma prevista dalla legge delega debba avere carattere *statico* – proporsi unicamente obiettivi di efficienza produttiva (abbattimento dei costi unitari) nel *dato* contesto organizzativo, regolamentare e di mercato – oppure se essa possa essere occasione di implementazione di una politica industriale più vasta (ai diversi livelli di governo) che sfrutti – attraverso lo strumento dei costi standard – le potenziali economie di scala, di rete, di densità e di scopo, che promuova una politica della mobilità coerente con gli obiettivi di razionalizzazione della spesa, ivi inclusi gli obiettivi di riequilibrio modale, che introduca strumenti coerenti di regolazione dei rapporti fra committenti dei servizi e imprese. Mentre il complesso della trattazione si basa sull'ipotesi di scenario esterno dato, queste tematiche più generali saranno argomentate nella sezione 5.

1.2.- Il documento è articolato nel seguente ordine:

- a) analisi dei fattori che impattano sui costi dei servizi di TPL e metodologie di calcolo dei costi standard;
- b) criteri di individuazione del livello adeguato dei servizi;
- c) individuazione del fabbisogno standard e del finanziamento;
- d) considerazioni di politica industriale.

La successione degli argomenti, che vede la trattazione dei costi standard precedere la individuazione del livello adeguato dei servizi, può apparire logicamente non corretta, nella misura in cui il livello dei primi può dipendere dalla quantità a tendere di servizi, ed in effetti lo è. La *ratio* dell'inversione è che i costi standard non possono che essere *inizialmente* stimati in relazione agli *attuali* livelli di servizio, salvo adeguarli in un secondo momento in funzione delle qualità obiettivo. Questo procedimento permette peraltro di valutare eventuali *eccessi* di finanziamento rispetto allo standard.

2.- Costi standard

2.1.- Introduzione

La nozione di costo standard è di derivazione aziendalistica, come strumento per il controllo di gestione, e si incentra sulla stima di un costo efficiente-obiettivo in relazione alla specifica impresa.

Tradotto sul terreno della regolazione dei servizi di pubblica utilità, la sua accezione è un po' diversa da quella precedente e il ruolo a essi assegnato è di supplenza di deficit di concorrenza. Infatti, in presenza di concorrenza *nel* mercato i prezzi tendono ad essere orientati ai costi e questi ultimi a livelli mediamente efficienti. Risultato analogo si assume verificarsi in presenza di concorrenza *per* il mercato laddove, ove le tariffe siano prefissate, sono le compensazioni per obblighi di servizio ad essere determinate in base a un operatore mediamente efficiente.

Il ricorso al costo standard è dunque motivato quando si renda necessario supplire alla assenza di concorrenza, *nel* o *per* il mercato, nell'individuare uno standard per la determinazione di

un costo *congruo*, inteso come costo che un operatore *mediamente* efficiente sarebbe forzato a realizzare in un contesto concorrenziale.

Questa accezione ben si applica al caso del TPL ed è in piena coerenza con le condizioni fissate dalla giurisprudenza comunitaria, che sancisce il principio che qualora la scelta dell'impresa affidataria non avvenga mediante procedura competitiva, l'importo della compensazione va congruito sulla base dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente^{2,3}.

In conclusione, *l'asticella del costo standard non va posta su livelli di eccellenza ma su livelli raggiungibili da imprese mediamente efficienti*, tenuto conto delle oggettive condizioni operative. Inoltre, dovendo simulare i costi di imprese soggette a un processo concorrenziale (non importa se nel o per il mercato), il costo standard dovrebbe includere anche il costo opportunità del capitale, come si vedrà.

Ciò premesso, il concetto di costo standard può essere declinato in vari modi: in termini statici, riflettendo gli obiettivi di efficienza assegnati in un determinato momento, o in termini dinamici, attraverso strumenti regolatori quali il *cost cap* o il *subsidy cap*. Nel campo del TPL (e in generale della regolazione tariffaria delle *utilities*) la sua adozione segna il passaggio da criteri tariffari del tipo *cost plus* a criteri incentivanti di tipo *fixed price*, attraverso i quali si persegue anche l'obiettivo di ridurre le asimmetrie informative che – nel rapporto di agenzia, quale è quello fra committenti e imprese di servizi locali – tendono ad avvantaggiare l'*agente* rispetto al *principale*. Inoltre lo strumento del costo standard può essere utilizzato ben oltre la finalità di incentivare comportamenti efficienti in un contesto, regolatorio e di mercato dati, ma essere parte di una più ampia politica industriale volta a incidere sul contesto esterno in cui operano le imprese di TPL.

Va da sé che la definizione dei costi standard deve partire dall'analisi dei costi effettivi delle singole imprese (o di un campione rappresentativo di esse), distinguendone i *drivers*:

- a) i prezzi pagati per i fattori produttivi, i principali indici di produttività fisica, i conseguenti costi per unità di servizio, i proventi per posto offerto,
- b) i fattori controllabili dalle imprese e quelli esogeni.

Inoltre l'analisi dei costi (di quelli rilevati e di quelli standard) va effettuata distintamente per tipologia di servizi – gomma, tram, metro, ferrovia – e per percorrenza (urbano ed extra-urbano), essendo questi caratterizzati da fattori e da modelli gestionali diversi⁴.

Infine i costi vanno rapportati alle unità di servizio. Sotto questo profilo, l'analisi economica ricorre a un'ampia gamma di indicatori, che possiamo distinguere in indicatori *demand-oriented* e indicatori *supply-oriented*, il cui congiunto impiego è necessario per analizzare l'adeguatezza, l'efficienza e la redditività dei servizi. Mentre tuttavia gli indicatori di domanda (passeggeri totali, passeggeri-km⁵) – unitamente a quelli della domanda potenziale (quali la densità della popolazione)⁶ – potranno tornare utili nell'affrontare i criteri per l'individuazione dei livelli di servizio che andrebbero garantiti e la congruità di quelli attualmente forniti, nel quadro dell'analisi dei costi standard assumono importanza prioritaria gli indicatori di offerta, i quali peraltro più dei primi riflettono condizioni maggiormente controllabili dalle imprese.

² Cfr. Corte europea di giustizia, sentenza *Altmark*, 24 luglio 2003 (causa C-280/00).

³ Sul ruolo dei costi standard in presenza di affidamenti attraverso procedure concorrenziali si tornerà nella sezione 6.

⁴ L'operazione non è semplice, anche tenuto conto che la base di dati sconta un universo disomogeneo (imprese che svolgono servizi urbani ed extra-urbani, servizi su gomma e su ferro, ecc.).

⁵ Passeggeri totali moltiplicati per la percorrenza media.

⁶ Misurata in abitanti/km² e in abitanti/km di rete.

Solitamente per il TPL vengono utilizzati come indicatori di offerta le vetture-km e i posti-km⁷. L'indicatore che in via prioritaria suggerisco di utilizzare come unità di servizio è i posti-km che,

- più correttamente delle vetture-km, misura la capacità offerta ed è coerente con l'obiettivo di individuare i costi in relazione alla quantità di servizi offerti;
- inoltre il ricorso a questo indice permette di confrontare in modo omogeneo i costi di offerta di modalità diverse di TPL⁸;
- il confronto fra posti-km e pax-km permette peraltro di valutare il grado di utilizzo della capacità.

Al tempo stesso anche le vetture-km dovrebbero essere considerate, posto che da esse direttamente dipende una serie di costi rilevanti per le imprese (costi del personale di condotta, carburante, manutenzione, ecc.).

Quanto alla tipologia dei costi, sarebbero da considerare:

- costi del personale (distinti in personale diretto (conducenti, controllori) e personale indiretto)
- carburante
- manutenzione
- costi assicurativi
- costi commerciali
- spese generali
- ammortamenti⁹
- costo opportunità del capitale investito, inteso come una normale remunerazione del capitale, quella che giustificerebbe un interesse di soggetti privati operanti in un contesto di concorrenza *nel o per* il mercato.

La *congruità* dei costi andrebbe valutata distintamente sulla base:

- della produttività nell'uso dei fattori
- dei prezzi di acquisizione dei fattori.

2.2.- Produttività dei fattori

Gli indici più significativi per la misurazione della produttività fisica dei fattori sembrano dover essere i seguenti:

- *personale diretto* (ore di guida/conducente; ore di guida/vetture-km; ore di guida/posto-km; ore di guida/pax-km); *personale indiretto* (posti-km/personale indiretto; pax-km/personale indiretto); l'impiego del personale andrebbe valutato in tempo pieno equivalente;
- *asset rotabile*: ore di utilizzo/veicolo, posti-km/veicolo, posti/veicolo, pax/veicolo, pax-km/veicolo; età media parco rotabile;

⁷ Rispettivamente, numero di km complessivamente percorsi dal complesso dei mezzi in un determinato arco di tempo e vetture-km moltiplicate per la capacità media di veicoli.

⁸ In tal senso cfr. B.Ginocchini, Documento presentato nell'ambito del Gruppo di lavoro Federmobilità.

⁹ Sebbene (cfr. sezione 4) la legge delega preveda una copertura differenziata del fabbisogno standard di esercizio e di quello per investimenti, sul piano concettuale gli ammortamenti andrebbero comunque computati nel costo standard. Né appare corretto, in sede di calcolo di questi costi eccepire (i) che un parco rotabile sufficientemente vecchio da essere totalmente ammortizzato comporta costo di ammortamento pari a zero, oppure (ii) che storicamente i mezzi sono stati acquisiti con finanziamenti pubblici a "fondo perduto" e che pertanto non possono essere portati a costi. I costi standard infatti dovrebbero incorporare valori di rimpiazzo, sia per tenere conto del costo sociale dei servizi offerti (indipendentemente dalla circostanza se questo sia stato finanziato dagli utenti o dai contribuenti), sia per permettere in prospettiva il ripristino dei mezzi.

- *manutenzione*: [personale addetto (o equivalente)¹⁰]/(parco veicoli*indice vetustà media dei mezzi)]¹¹.

Gli indici elencati sopra misurano la produttività in termini fisici. Altri indici vanno necessariamente espressi in termini di valore, quali l'incidenza dei costi indiretti e delle spese generali sui costi totali, ecc.

Entrambi gli indicatori, facilmente rilevabili azienda per azienda, andrebbero poi confrontati con *benchmark* ricavati dal panel delle imprese considerate o esterni ad esse. Ovviamente i *benchmarks* debbono riferirsi a realtà comparabili.

Le valutazioni di produttività e le conseguenti indicazioni in materia di obiettivi di efficienza richiedono di distinguere i fattori controllabili dalle imprese da quelli che invece hanno per esse carattere esogeno. L'impatto di tali fattori va evidentemente analizzato distintamente per segmenti di mercato sopra elencati.

Comincio dai fattori esogeni.

Economie di scala di lungo periodo, che si riflettono in incremento della produttività dei fattori (in riduzione dei costi unitari) derivanti dalla crescita sia dei servizi offerti che delle dimensioni del network.

L'estensione del network - misurabile in base ai km² di superficie servita e ai km totali di rete servita (numero delle linee moltiplicati per la lunghezza media delle stesse)¹² - cattura "la dimensione 'statica' o potenziale della capacità offerta, nel senso che il network può essere sfruttato più o meno intensivamente dall'operatore offrendo più bus-km o posti-km"¹³.

Sulla esistenza di economie di dimensione esiste un generale consenso circa la decrescita dei costi unitari nel passaggio dalle piccole alle medie dimensioni di impresa¹⁴. Analisi di bilanci di imprese di TPL in Italia e studi econometrici sembrano suggerire dunque un andamento a U del costo per posto-km. Ad esempio, dalle analisi condotte da Cambini et al.¹⁵ su di un campione di imprese italiane in relazione al periodo 1993-2002, risulterebbe che le imprese medio-grandi registrano un costo unitario medio superiore del 27% a quello delle imprese medie, con una forte influenza del fattore lavoro, mentre il costo del capitale risulterebbe minore del 17%. Gli stessi autori¹⁶ avvertono tuttavia che: (i) il campione delle imprese medio-grandi è fortemente disomogeneo al suo interno, essendo composto da soggetti con dipendenti da 1.000 a 12.000 e con costi assai

¹⁰ Ad esempio costi esterni di manutenzione/retribuzione media dei dipendenti dell'impresa di TPL con mansioni simili.

¹¹ Si potrebbe ad esempio utilizzare la media ponderata dell'età media dei veicoli, ponendo pari a 1 i veicoli che hanno completato l'ammortamento e valori proporzionalmente minori per veicoli di età inferiore.

¹² Economie di questo tipo sono state rilevate, ad esempio, quando la rete gestita da un'impresa è stata estesa a zone periferiche, con conseguente "spalmatura" dei costi fissi (cfr. ad esempio, P.Gagnepain e M.Ivaldi, *Incentive Regulatory Policy: the Case of Public Transit Systems in France*, mimeo, GREMAQ-IDEI, Université de Sciences Sociales de Toulouse, France, 1999).

¹³ C.Cambini, M.Piacenza, D.Vannoni, *Restructuring Public Transit Systems: Evidence on Cost Properties and Optimal Network Configuration from Medium and Large-Sized Companies*, Hermes, Working Paper n. 4, 2006, p. 7.

¹⁴ Cfr. al riguardo M.Filippini, R.Fazioli e M.Kunzle, *Valutazione dell'efficienza delle imprese di bus italiane e svizzere*, in *L'efficienza nei servizi pubblici*, Banca d'Italia, 2003, pp. 175-214; G.Fraquelli, M.Piacenza e G.Abrate, *Regulating Public Transit Networks: How Do Urban-Intercity Diversification and Speed-up measures Affect Firms' Cost Performance?*, in *Annali of Public and Cooperative Economics*, 2004, 75(2); C.Cambini, I.Paniccia, M.Piacenza e D.Vannoni, *Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di medie-grandi dimensioni*, DSPEA-Hermes, 2005.

¹⁵ Cambini et al. 2005, cit.

¹⁶ Cfr. al riguardo anche G.Fraquelli, M.Piacenza, G.Abrate, *Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo fra imprese*, in *Economia e politica industriale*, n. 111, 2001.

differenziati, e (ii) probabilmente la crescita dei costi è dovuta allo appesantimento del personale *corporate*, che dunque riflette probabilmente una gestione inefficiente e clientelare. Ne segue che, in sede di calcolo dei costi standard quest'ultimo punto andrebbe neutralizzato. Studi successivi, anche in riferimento alla realtà italiana, sembrano invece avvalorare la tesi dell'esistenza di economia di scala continue con la crescita del network¹⁷, sebbene la riduzione dei costi unitari si faccia via via più lenta. Dalle analisi risulta che tale fenomeno è presente in tutto il comparto del trasporto su gomma (urbano ed extra-urbano)¹⁸.

L'esistenza in linea di principio di un fattore *economie di scala* largamente non sfruttato nella realtà italiana del TPL è peraltro confermato dalla maggiore efficienza delle imprese di altri paesi e dalla loro maggiore dimensione.

Sulle implicazioni di questo elemento in materia di politica industriale, relativamente alla opportunità di favorire aggregazioni e fusioni, si tornerà poi.

Le **economie di scopo** (o di gamma) comportano costi unitari medi minori se più produzioni sono concentrate presso un'unica impresa rispetto al caso in cui siano ripartite fra più imprese monoprodotto. Studi condotti sui costi di imprese di TPL su gomma, distinte per servizi urbani, extra-urbani e misti, convergono nel mostrare che i costi unitari per posto-km sono sensibilmente più bassi (-12%, sebbene la stima sia piuttosto datata (1996-2002))¹⁹ per le imprese che svolgono congiuntamente servizi urbani ed extra-urbani, ciò che appare riconducibile a un più efficiente impiego del personale indiretto e a economie di scopo in generale. E' da valutare se anche forme di integrazione multimodale possano dar luogo a risultati analoghi.

Le **economie di densità** consistono nella riduzione dei costi unitari al crescere dello sfruttamento del *dato network*, vale a dire, al crescere del numero di frequenze. L'incremento delle frequenze può condurre a un più intenso utilizzo dei mezzi e del personale (specie di quello indiretto). Gli studi condotti, anche a livello internazionale sembrano concordare circa l'esistenza di un impatto positivo in termini di riduzione dei costi per posto-km offerto, sebbene siano discordanti circa l'entità di tali economie²⁰.

Va aggiunto che riduzioni del costo per posto-km sono associate anche alla capacità dei mezzi, a causa della spalmatura di costi fissi o semi-fissi su di un numero di posti maggiore.

Sembra inoltre esistere una netta tendenza decrescente dei costi per pax-km all'aumentare dei pax trasportati per km di rete²¹. E' stato poi rilevato il possibile operare del *Mohring effect*, in base al quale l'aumento delle frequenze avrebbe un effetto moltiplicatore sulla domanda da parte dei passeggeri (l'elasticità della domanda rispetto all'offerta è maggiore di 1), con conseguente riduzione dei costi per pax-km.

Il combinato disposto del fenomeno descritto sul costo per posto offerto e sull'aumento del *load factor* produce un doppio vantaggio per le imprese, riducendo la forbice fra costi e ricavi.

La possibilità di sfruttare economie di densità riposa sulla **densità dell'utenza**, misurabile come abitante/km² e per km di rete servita. Ovviamente la densità abitativa costituisce un'importante variabile esplicativa della domanda e un fattore importante per determinare la domanda potenziale e

¹⁷ Cfr. Filippini et al, cit.; C.Cambini, M.Piacenza, D.Vannoni, *Restructuring Public Transit Systems: Evidence on Cost Properties and Optimal Network Configuration from Medium and Large-Sized Companies*, Hermes, Working paper n. 4, 2006.; M.Di Giacomo e E.Ottoz, *Local public transportation firms: the relevance of scale and scope economies in the provision of urban and intercity bus transit*, Hermes, Working paper n. 5, 2007.

¹⁸ Cfr. Cambini et al. (2006, cit., p. 14).

¹⁹ Cfr. Cambini et al. (2005), cit., p. 10. Cfr. anche Fraquelli et al. (2001), cit.

²⁰ Ad esempio Fraquelli et al (2001), cit., per la debolezza dell'effetto vs. Cambini et al. (2006), cit, per la sua incisività.

²¹ Cfr Fraquelli et al. (2001), cit, pp. 70-71, dove si stima una discesa continua di costi per pax-km in funzione della densità, ripida fino a 100.000 pax/km rete e successivamente più contenuta.

dunque quel riequilibrio territoriale nei servizi di TPL che rientra fra gli obiettivi della legge sul federalismo.

Mentre agisce positivamente sulla leva dei ricavi da mercato, per più versi essa può accrescere i costi di offerta, attraverso l'aumento della congestione e del numero delle fermate (dunque la riduzione della velocità commerciale) e attraverso la sovra-dotazione di veicoli e di personale diretto per soddisfare la domanda di picco, con conseguente eccesso di capacità. Come è ovvio, in caso di servizi caratterizzati da picchi di domanda che coincidono con quelli di maggiore congestione (dunque con minore velocità commerciale), un'offerta dimensionata sulla fasce orarie di maggior domanda (così come normalmente avviene in aderenza all'obiettivo di garantire la mobilità), comporta inevitabilmente un eccesso di capacità *media* per fascia oraria e dunque un non ottimale utilizzo di mezzi e di personale diretto.

Tutti le evidenze convergono nel considerare la **velocità commerciale**, come rapporto fra vetture-km e ore di servizio, fattore cruciale nel determinare i costi unitari, considerato che è quello che traduce il costo orario di esercizio nel costo per posto-km offerto. Essa agisce, in ragione inversa, sul numero dei veicoli, sul personale diretto, sui consumi di carburante per vettura-km, sui costi di manutenzione, sui costi del personale indiretto e sulle spese generali (almeno nella misura in cui queste due ultime voci di costo sono proporzionate ai costi diretti).

L'indice aggregato della velocità commerciale media di esercizio, pari al rapporto fra il numero totale di km percorsi e le ore complessive di servizio, non appare un driver significativo. Meglio sarebbe un valore che risulti come media della velocità commerciale media per fasce orarie ponderata in base alla quota dei posti complessivamente offerti in ciascuna fascia.

Ovviamente è in funzione della politica di gestione della mobilità attuata nelle città, come si vedrà poi.

I fattori indicati sopra hanno carattere *ambientale*, rappresentano cioè un contesto organizzativo e di mercato su cui le imprese non possono esercitare un controllo. Ad essi si affiancano fattori che possiamo considerare *semi-esogeni*, in quanto negoziabili fra le imprese e i committenti dei servizi. Appartengono ad essi:

- a) I **regimi contrattuali** di affidamento dei servizi. Schematicamente: (i) modelli di tipo *cost-plus*, nei quali l'entità del sussidio viene determinata ex post a ripianamento del deficit, con conseguente allocazione dell'intero rischio (industriale e di mercato) sul committente; oppure (ii) modelli *fixed price*, nei quali viene accollato all'impresa il solo rischio industriale (*gross cost*) o entrambi i rischi (*net cost*). La convenienza dell'uno o dell'altro modello (nelle due varianti di quest'ultimo) dipendono dalle asimmetrie informative, dalla completezza dei contratti, dalla capacità del committente di imprimere un effettivo controllo sulla gestione dei servizi. Dal momento che statisticamente tali elementi sono favorevoli all'impresa, la letteratura economica è generalmente favorevole ai modelli *fixed price*, specie se combinati con meccanismi e obiettivi adeguatamente premianti l'efficienza gestionale.
- b) L'**età del parco rotabile** - dunque la politica degli investimenti, che viene normalmente contrattualizzata dai contratti di servizio - può avere impatto considerevole sui costi per posto-km. Infatti mezzi più moderni hanno in genere maggiore capacità di posti, in tal modo riducendo i costi semi-fissi per posto offerto (personale di condotta e ammortamento); (ii) a parità di capacità di posti, il prezzo di acquisto dei mezzi può essere decrescente - per effetto del progresso tecnologico, della maggiore concorrenza fra imprese fornitrici, dell'affinamento dei meccanismi di appalto - in tal modo contribuendo a ridurre l'onere dell'ammortamento. Va aggiunto che lo svecchiamento del parco rotabile corrisponde anche all'obiettivo generale di ridurre inquinamento ed emissioni.
- c) L'**ottimizzazione della rete**, attraverso l'offerta di servizi integrati, modali o intermodali; una rete modale ben interconnessa con nodi di scambio (anche se forse improprio,

- d) Ancora, la letteratura economica ha posto attenzione sulle cosiddette **vertical economies**, le economie di costo che possono derivare dalla integrazione verticale di più funzioni (ad esempio, la gestione del servizio di trasporto, le operazioni di vendita, i controlli, la manutenzione, ecc.) dell'impresa; il modello opposto è ovviamente quello dell'*outsourcing* di funzioni che non richiedono *strutturalmente* di essere centralizzate. La convenienza dell'un modello rispetto all'altra dipende – posto che l'entità della domanda *interna* sia tale da giustificare l'autoproduzione – essenzialmente dal costo relativo del lavoro e dalla sua organizzazione; in altre parole, dalla capacità relativa dell'impresa di negoziare i costi esternalizzati rispetto a quelli interni e da eventuali sacche di sovra-occupazione che l'impresa potrebbe riassorbire internalizzando invece le funzioni indicate sopra. Non è dunque possibile giungere a conclusioni generali a questo riguardo, salvo paventare che le imprese ricorranò all'*outsourcing* tenendosi in pancia il personale precedentemente addetto alle operazioni ora esternalizzate. Tuttavia, in termini di obiettivi di produttività associati ai costi standard, i costi in *outsourcing*, se minori di quelli interni, potrebbero essere considerati come *benchmark* cui tendere.

Ai fattori esogeni e semi-esogeni indicati sopra si aggiungono ovviamente le tradizionali leve di controllo dei costi a disposizione delle imprese, agendo sia sulla produttività dei fattori che sui prezzi di acquisizione degli stessi. In questo senso l'adozione dei costi standard come parametro per la determinazione del finanziamento pubblico costituisce un importante strumento incentivante, tanto più se accompagnato da misure premianti.

Va da sé che si renderebbe necessario introdurre incentivi che agiscano non solo sul lato dei costi per unità di servizio offerto ma anche sui ricavi, posto che il fabbisogno è in funzione della forbice fra i due. Non essendo le tariffe controllabili dalle imprese, l'incentivo dovrebbe riguardare i volumi di passeggeri trasportati (attraverso la qualità dei servizi, l'attenzione al cliente, la politica commerciale, ecc.), il che ci riconduce alla tipologia contrattuale.

Ancora una volta si rinnova dunque la questione se gli elementi indicati sopra debbano comporre un quadro di riferimento al cui interno collocare la definizione dei costi standard, focalizzando dunque l'attenzione sulle sole leve a disposizione delle imprese, oppure se il quadro stesso possa essere considerato come una variabile modificabile in funzione degli obiettivi di efficienza che si vogliono perseguire.

I principali indicatori di produttività mostrano sensibili divari fra imprese, anche in relazione al segmento di mercato (urbano ed extra-urbano). Secondo le analisi di Fraquelli et al.²²:

- le ore di guida annue per conducente variano da un minimo 1.010 sull'urbano (792 sull'extra-urbano) a un massimo di 1.997 (1.996 extra-urbano), con una media pari a 1.386 (1.343 E-U);
- i pax rapportati al personale indiretto oscillano fra 120.000 e 3,920 milioni, con una media pari a 579.000 (urbano); fra 29.000 e 793.000, con media 191.000 per l'extra-urbano;
- i posti-km/veicolo spaziano fra 64.430 e 316.283 (media 221.477) sull'urbano; fra 51.717 e 202.575 (media 97.405) sull'extra-urbano; dati più recenti²³ sembrano confermare la variabilità delle ore di servizio per veicolo in relazione a differenti realtà;

²² Fraquelli et al. (2001), cit., pp.65-68.

²³ B.Ginocchini, cit.

- gli addetti alla manutenzione rapportati ai veicoli e agli impianti fissi variano fra 0,087 e 0,792 (media 0,416) per i servizi urbani; 0,109 e 1,022 (media 0,302) per quelli extra-urbani.

Insomma, pur scontando il fatto che gli elementi riportati sono datati che è presumibile che nel frattempo le condizioni siano migliorate e che i divari registrati possono riflettere oggettive diversità di condizioni di esercizio, sembra ragionevole concludere che parte consistente delle imprese esaminate appaiono lontane dall'applicare *best practices* di efficienza.

2.3.- Costi di acquisizione dei fattori

Comparazioni riguardo ai differenziali nei prezzi di acquisizione dei fattori produttivi sono rese complesse dalla circostanza che le rilevazioni (peraltro non recenti) a me disponibili si basano su campioni differenti di aziende, che tuttavia abbracciano dimensioni e localizzazioni relativamente omogenee e distinguono il trasporto su gomma urbano, quello extra-urbano e quello misto²⁴:

- a) le rilevazioni convengono che il costo del lavoro per addetto si è ridotto (a euro costanti 1999) di quasi il 10% fra il 1993 e il 2002, probabilmente per effetto di cambiamenti di mix a favore di contratti di lavoro occasionale e della riduzione dei contributi sanitari a carico del datore di lavoro che sembrerebbe aver sovra-compensato l'introduzione dell'Irap;
- b) il livello delle retribuzioni varia a seconda del personale di condotta e di quello indiretto (quest'ultimo mediamente circa + 9%); inoltre mentre i divari di retribuzione dei conducenti fra imprese sono marginali, molto ampi sarebbero quelli relativi al personale indiretto (da 50 a 99 milioni di lire nel 1998, con media 73 milioni), ciò che fa ritenere un ampio uso di politiche retributive "discrezionali" ed inefficienti²⁵;
- c) i costi di manutenzione dei veicoli scontano ovviamente la vetustà del parco; cionondimeno, i divari registrati (da 9,2 a 118,6 milioni di lire per automezzo, con un valore medio di 35,1) non sembra possano essere interamente riconducibili a tale elemento;
- d) gli ammortamenti (ricalcolati sulla base dei prezzi dei veicoli aggiornati in base alle informazioni rilasciate dalle imprese) oscillano fra 2,9 e 8,7 (media 4,4) milioni per posto offerto²⁶, ciò che oltre alla maggiore o minore vetustà del parco sembra poter riflettere anche un eccesso di veicoli e una gestione poco attenta delle immobilizzazioni messa a disposizione dalle Regioni con contributi a fondo perduto o finanziamenti agevolati;
- e) significativo del grado di discrezionalità di gestione appare anche il differenziale fra le spese generali per passeggero, che spaziano da 115 a 1.851 lire/pax, con una media che si attesta su 591 lire²⁷;

²⁴ Salvo diversa specificazione, i dati forniti sono tratti da elaborazioni (con base 1996-98) contenute in Fraquelli et al. (2001), cit.; gli Autori considerano un campione di 47 imprese operanti nel periodo 1996-98: 20 operanti nel solo comparto urbano, 15 in quello extra-urbano, 12 in entrambi; di esse, 25 operano al Nord, 11 al Centro e 11 al Sud. Altra fonte al riguardo è Cambini et al. (2005), cit.; il lavoro utilizza dati di costo di 33 imprese di TPL su gomma (urbano, extra-urbano e misto) nel periodo 1993-2002, le quali generavano un fatturato pari al 70% dell'intero TPL nazionale. I dati sono espressi in euro 1999.

²⁵ I dati riferiti da Cambini et al. (2005), cit., p. 12, con riferimento al periodo 1993-2002, mostrano che il costo medio per addetto è sostanzialmente uniforme per i servizi urbani, extra-urbani e misti, ma con una marcata variabilità (min/max € 28.601/€ 51.000 – media urbano, extra-urbano e misto), riconducibile alla diversa struttura del personale diretto/personale indiretto e alle più elevate retribuzioni medie di quest'ultimo.

²⁶ Il costo di ammortamento/posto offerto è maggiore per l'extra-urbano, poiché gli autobus presentano una capienza minore. Non è chiaro tuttavia se il divario possa anche essere riconducibile alla mancata imputazione a costi dell'ammortamento di asset finanziati con contributi pubblici.

²⁷ Cambini et al. (2005), cit., p. 12. Il costo per materiali e servizi varia da un minimo di € 0,310 a un max di € 1,523 per posto-km.

- f) infine sostanzialmente allineato il prezzo del carburante, con la curiosa notazione che le imprese minori sembrano aver avuto un vantaggio in termini di forniture su quelle di maggiori dimensioni²⁸.

In conclusione, pur scontando che sia intercorso un miglioramento delle procedure di *procurement*, sembrano restare evidenze di poca efficienza da parte delle imprese nell'acquisizione dei propri input²⁹. Un sostanziale allineamento dei prezzi è registrabile solo per il personale di condotta, presumibilmente a causa della maggiore cogenza a delle condizioni del CCNL.

Un indicatore aggregato della efficienza nelle politiche aziendali di *procurement* potrebbe essere il costo per ora di servizio, soprattutto per i costi di condotta e per quelli legati all'utilizzo dei mezzi, "confrontato" con le ore di servizio, così come suggerito da Ginocchini³⁰. Ovviamente la significatività dell'indicatore è legata a una sostanziale uniformità fra imprese nelle ore di servizio, elemento che non sembra trasparire.

2.4.- Alcune evidenze sul livello e sulla struttura dei costi

Le analisi disponibili³¹ sulla *struttura dei costi* e sui costi per posto-km presentano risultati difficilmente comparabili. Quanto all'incidenza media delle varie tipologie di costo:

- 65% (Cambini) e 50% (Fraquelli) per il costo del lavoro
- 7% (Carmini, Fraquelli) per il carburante
- 18% (Cambini) e 28% (Fraquelli) da materiali e servizi vari
- 9% (Cambini) e 15% (Fraquelli) per costi di capitale.

Va aggiunto tuttavia che la scomposizione in categorie di costo diverge da caso a caso: in particolare per la voce la voce manutenzione, separatamente enucleata da Fraquelli con un'incidenza di circa il 14% sul costo unitario totale, che probabilmente Cambini ricomprende fra il costo del lavoro. Ne segue che, se queste supposizioni sono fondate, la quota di costo del lavoro evidenziata da Cambini potrebbe approssimarsi al 60%, relativamente omogenea con quella fornita da Fraquelli.

Interessanti spunti offrono le analisi relative ai *costi per posto-km*³²:

- i costi unitari sui soli servizi urbani e sui soli servizi extra-urbani risultano in media entrambi molto prossimi €/cent 4,1, mentre il costo medio delle imprese che esercitano entrambi i servizi scende di circa l'11%, ciò che suggerisce l'esistenza di economie di scopo, su cui si tornerà;
- gli scarti min/max sono molto elevati (dell'ordine di 4 volte sui soli servizi urbani), ma si riducono sull'extra-urbano (2,2-3,2) e ancor più sul misto (max/min < 2), ciò che porta a concludere che le imprese che offrono congiuntamente le due tipologie di servizio siano maggiormente omogenee;

²⁸ Cfr. al riguardo anche M.Turrini, *Indagine sul costo del gasolio per aziende Federtrasporti*, Atti del Convegno Federtrasporti, 2001: *Odissea nel Mercato*, Roma, 14-15 dicembre 2000.

²⁹ Fraquelli et al. (2001), cit., pp. 65-66, hanno effettuato una simulazione del costo per posto-km ipotizzando due diversi scenari: quello di applicare a tutti gli operatori i prezzi minimi dei fattori (i prezzi di acquisizione dell'operatore più efficiente – scenario 1) oppure il prezzo medio delle imprese migliori (primo quartile – scenario 2). I risultati che se ne ricavano comportano una riduzione dei costi unitari per posto-km fra il 30% e il 20%. Tutto ciò, ovviamente, a struttura organizzativa e produttività data dei fattori.

³⁰ Cit.

³¹ Si fa qui riferimento ai citati contributi di Cambini et al. (2005), pp. 10-12, riferito al periodo 1993-2002, e Fraquelli et al. (2001), pp. 60-62, per il periodo 1996-1998.

³² Ibid.

- mentre Cambini (p. 10) non rileva significativi divari di costi per posto-km in funzione della localizzazione geografica, a conclusioni opposte perviene l'analisi di Fraquelli, secondo la quale il costo medio per posto-km delle imprese del campione localizzate al Sud era di €/cent. 4,49, contro €/cent. 3,92 e 3,77, rispettivamente, al Nord e al Centro.

Occorre avvertire che le stime indicate sopra si riferiscono comunque a situazioni che scontano condizioni ambientali molto diverse. Ne segue che da esse non è possibile ancora trarre conclusioni in ordine al divario di efficienza fra le diverse imprese, e tanto più in ordine a obiettivi di costo unitario assegnabili ad esse.

2.5.- Criteri per la determinazione dei costi standard

2.5.1.- L'analisi dell'efficienza e la costruzione di modelli di determinazione dei costi nel TPL hanno alle spalle una storia "sofferta": sofferta nel senso che gli approcci proposti sono stati molti ma nessuno appare aver conquistato la scena.

Così, le metodologie di stima dei costi standard possono essere le più varie: dai modelli *top down*, che prendono a base costi storici accertati (con molte possibili varianti, per aggregati di imprese o per singole imprese), a modelli ingegneristici *bottom up*, che "costruiscono" costi efficienti di una realtà tipizzata, ecc. Possono essere poi modelli statici, miranti a fissare i costi anno per anno, oppure modelli dinamici basati su *cost/subsidy cap*.

Alcune esemplificazioni:

- a) a un estremo l'approccio macroeconomico, ispirato al "modello sanità":
 - (i) partendo da un dato medio macroeconomico, presumibilmente l'attuale costo medio per unità di traffico;
 - (ii) introducendo elementi correttivi per tenere conto sia delle specificità territoriali e dimensionali delle imprese, che dell'obiettivo di ridurre i divari di servizio fra le diverse Regioni e EELL;
 - (iii) introducendo infine un *cost/subsidy cap*, sì da ridurre progressivamente il fabbisogno in funzione di obiettivi di produttività da assegnare alle imprese (o a macro-categorie di imprese) ed eventualmente di mutamenti negli scenari esterni.
- b) all'opposto è possibile ricorrere a modelli econometrici, con funzioni di costo più o meno sofisticate (funzioni lineari, funzioni translogartitiche, Cobb-Douglas, ecc.), costruite sulla base di un campione rappresentativo di imprese, che includano anche una serie di parametri per tenere conto delle caratteristiche dimensionali e ambientali in cui opera l'impresa³³;
- c) anche per la stima dell'efficienza si può ricorrere a tecniche diverse, quali la DEA (*Data Envelopment Analysis*), la TFP (*Total Factor Productivity*), l'ABC (*Activity Based Costing*), la PFP (*Partial Factor Productivity*), quest'ultima rappresentando quella, di più agevole impiego, considerata dalle stime riportate sopra.

Al tempo stesso, possono differire gli *scenari esterni* applicabili. Schematicamente: (i) prendendo come dati i mercati oggi serviti da ciascuna impresa, le politiche locali di mobilità, ecc., e puntando sulle leve di efficientamento controllabili dalle imprese; (ii) oppure stimando i costi efficienti anche in base a cambiamenti degli scenari esterni, vale a dire, agli obiettivi di politica industriale che si vogliono perseguire (bacini ottimali, concentrazione fra imprese, velocità commerciale da raggiungere, ecc.).

³³ Per una rassegna al riguardo cfr. C.Cambini et al (2006), cit., p. 20.

2.5.2.- La finalità di avanzare proposte in ordine ai decreti delegati, da un lato, e di suggerire spunti alle Regioni e agli EELL, dall'altro, rendono opportuno seguire un approccio quanto più facilmente applicabile: un approccio pragmatico che quanto più possibile concili robustezza e applicabilità, e che permetta di assecondare eventuali obiettivi di politica industriale che dovessero essere perseguiti a livello centrale e periferico. L'economia non è una scienza esatta e tanto meno può esserlo su un terreno in cui valutazioni discrezionali, politiche, di equità costituiscono lo sfondo.

In termini dunque pragmatici, preliminarmente:

- a) non si può non partire dalla considerazione dei costi effettivi (per vettura-km e per posto-km) delle singole (o più realisticamente di un campione rappresentativo di) imprese locali, distinte per tipologia di servizio (urbano, extra-urbano, tram, metro, treno, misto),
- b) e suddivise in sotto-campioni quanto più possibile omogenei per estensione della rete (km di rete e km² di area servita) e dimensione di impresa, densità abitativa (abitanti/km²) e velocità commerciale;
- c) laddove al nominatore del costo unitario dovrebbe figurare il costo storico totale (introiti di mercato + finanziamenti pubblici in conto esercizio + ammortamento degli asset (eventualmente ricostruito)³⁴ + eventuali perdite di esercizio delle imprese/ - eventuali utili³⁵);
- d) distinguendo per ciascuno dei sotto-campioni i prezzi pagati per i fattori, i principali indici di produttività, i costi per posto-km e per vettura-km, la struttura dei costi (ad esempio, l'incidenza relativa dei costi del personale diretto e di quello indiretto, la quota di spese generali sul totale dei costi, a parità di perimetro di servizi svolti), i proventi per posto offerto;
- e) elaborando i dati di cui sopra in termini di valori medi per ciascun sotto-campione, con individuazione dei *best* e dei *worst cases*, e la classificazione (ad esempio) in quartili; la relativa omogeneità dei sotto-campioni dovrebbe poter fornire indicazioni in ordine alla efficienza della gestione, mentre i divari fra sotto-campioni diversi dovrebbero poter fornire indicazioni circa il peso dei fattori non controllabili dalle imprese.

Una volta costruita la base dati si potrà passare al calcolo dei costi standard, la cui determinazione ha per più versi valenza politica:

- a) stando alla nozione di costo standard richiamata sopra, i costi da riconoscere alle imprese appartenenti a ciascun sottocampione potrebbero essere quelli medi del sottocampione stesso³⁶ o, a voler essere più virtuosi, quelli situati in una forchetta il cui minimo è quello corrispondente al primo quartile e il massimo è il valore medio del campione (ovviamente le varianti *policy driven* possono essere numerose);
- b) come già anticipato, i costi standard dovrebbero incorporare (i) ammortamenti a valore di rimpiazzo, sia per tenere conto del costo sociale dei servizi offerti (indipendentemente dalla circostanza se questo sia stato finanziato dagli utenti o dai contribuenti), sia per permettere in prospettiva il ripristino dei mezzi; (ii) una normale remunerazione del capitale investito³⁷;

³⁴ Nel caso in cui tale voce non venga imputata a costi, se i beni sono stati acquisiti con contributi a fondo perduto o sono totalmente ammortizzati. Come già indicato, infatti, anche per motivi di confrontabilità con i costi standard gli ammortamenti andrebbero calcolati a valore pieno (storico o di rimpiazzo).

³⁵ La sottrazione degli utili è resa opportuna per due ragioni: (i) per omogeneità di comparazione con i costi standard (vedi dopo) e (ii) per evitare di computare eventuali rendite, vale a dire, utili eccedenti quelli realizzabili in un contesto concorrenziale.

³⁶ Soggetto a una analisi della dispersione dei valori intorno a quello medio.

³⁷ Inteso come tasso di rendimento sul capitale investito, ottenibile in condizioni di concorrenza e tenuto conto del grado di rischio specifico dell'attività. La metodologia più in uso al riguardo si basa sul WACC (*Weighted average cost of capital*), previa determinazione del capitale investito (*equity* + debito).

- c) naturalmente il raggiungimento dei valori-obiettivo dei costi standard andrebbe impostato come processo, prevedendo un determinato arco di tempo nel quale applicare un *cost cap* (tasso programmato di inflazione – X, quest’ultima rappresentando l’obiettivo di riduzione dei costi per posto-km) o un *subsidy cap*.

Alcune precisazioni appaiono necessarie. In primo luogo la perimetrazione dei bacini di traffico – data l’attuale dimensione delle imprese - non dovrebbe in sé influenzare il livello dei costi *effettivi* di ciascuna impresa. Essa può invece avere impatto sulla determinazione dei costi standard da riconoscere ad esse: allorché il bacino sia sufficientemente omogeneo sotto il profilo orografico e della densità/dispersione abitativa, si potrebbe arrivare a ipotizzare uno stesso costo standard per tutte le imprese (o sotto-campioni di imprese per classi dimensionali) appartenenti al territorio perimetrato³⁸.

In secondo luogo il meccanismo di cui sopra, oltre a essere incentivante premia in partenza le imprese oggi più efficienti del *benchmark* preso a riferimento e in tal modo si introduce un meccanismo assimilabile a quello della concorrenza per comparazione (*yardstick competition*).

In prospettiva, ove si segua un modello dinamico di *cost/subsidy cap* che, analogamente al tradizionale *price cap*, preveda la compartecipazione delle imprese ai guadagni di efficienza, il meccanismo comporterebbe un potenziale di incentivazione che potrebbe rivelarsi molto efficace³⁹.

In genere la qualità costa. Una parte degli indicatori di qualità dovrebbero rientrare nella definizione dei servizi minimi (numero delle frequenze e loro distribuzione per fasce orarie, integrazione delle reti, ecc.) e dunque essere già computate fra i relativi costi. Altri fattori di qualità (comfort, informativa ai passeggeri, ecc.) possono invece comportare costi aggiuntivi per posto-km⁴⁰. Va tuttavia considerato che la qualità (oltre che costare) “paga” e dunque può riflettersi in maggiori entrate da mercato, con effetti sul finanziamento standard da valutare caso per caso.

I costi standard così determinati scontano gli *attuali* livelli di servizio, non quelli a tendere – quelli che dovranno essere individuati sulla base delle previsioni della legge; ne segue che potranno rendersi opportuni aggiustamenti nei casi in cui i livelli minimi di servizio si allontanino significativamente da quelli attuali.

Infine la metodologia indicata sopra sconta un contesto esterno – industriale, di mercato, regolamentare – immutato rispetto all’attuale: l’efficienza dei costi viene ricercata incentivando le imprese a utilizzare le leve di produttività da esse controllabili, considerato l’attuale *stato del mondo* (che tuttavia non è il migliore dei mondi possibili). Come già anticipato, lo strumento del costo/fabbisogno standard/finanziamento potrebbe essere invece utilizzato anche per modificare il contesto esterno. Su questo tema, tipicamente di politica industriale e regolatoria, si tornerà nella sezione 5.

³⁸ Un modello per certi versi simile è applicato in Norvegia, dove sono le Province a stabilire servizi e sussidi da erogare e dove il ricorso ai costi standard data dalla fine degli anni ‘80. Il costo standard – determinato linearmente in funzione di una serie di parametri di costo – costituisce *benchmark* applicabile a tutti gli operatori di una determinata provincia.

³⁹ Il finanziamento del TPL su gomma nella Provincia autonoma di Bolzano è regolamentato con il costo standard assegnato separatamente a ciascuna impresa sulla base di un meccanismo di *price cap*. Ai fini dell’ammontare del finanziamento dei servizi di ciascuna impresa, la Provincia considera, per ciascun anno, il minore fra il costo consuntivato e quello standard dell’anno precedente, con il riconoscimento di un bonus fino all’1% del costo effettivo allorché emerge che questo è inferiore a quello standard.

⁴⁰ Anche se parte di questo può essere neutralizzato o già calcolato (ad esempio, il maggior comfort di mezzi nuovi può essere associato a una maggiore capacità di posti per mezzo e dunque a un minor costo per posto-km).

3.- Criteri per l'individuazione dei livelli adeguati di servizio

3.1.- I servizi di TPL come servizi di interesse economico generale

I servizi di trasporto rientrano a pieno titolo fra quelli di interesse economico generale, vale a dire, fra quelli prestati dietro un corrispettivo economico⁴¹ e la cui adeguatezza gli Stati ritengono corrisponda a un interesse pubblico. Di qui le previsioni dell'art. 16⁴² e dell'art. 86, comma 2⁴³, del Trattato CE.

In generale, l'applicabilità dei citati articoli del Trattato riguarda solo quei servizi di interesse economico generale che il mercato non è in grado di garantire a condizioni che gli Stati ritengono coerenti con l'interesse pubblico e che pertanto *"in virtù di un criterio di interesse generale, gli stati membri e la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico"*⁴⁴.

Fermo restando che la delimitazione del perimetro dei servizi minimi e delle condizioni di offerta viene lasciata agli Stati membri e alle loro articolazioni territoriali, la loro definizione dovrebbe assumere sostanzialmente natura residuale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: sono assoggettabili a obblighi di servizio pubblico quei servizi che il mercato, guidato dalla logica del profitto, non assicurerebbe spontaneamente a condizioni - per quantità, diffusione territoriale, accessibilità e abbordabilità - che gli Stati considerano conformi all'interesse pubblico.

Questi richiami non sono inutili, posto che da essi scaturisce che l'individuazione del perimetro dei servizi da garantire mediante l'imposizione di oneri di servizio pubblico dovrebbe essere preceduta dalla verifica se tali servizi possano essere - in alternativa - assicurati spontaneamente dal mercato a condizioni conformi all'interesse generale⁴⁵.

⁴¹ Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, Considerando n. 17.

⁴² *"(...) in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti"*.

⁴³ *"Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte Alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata"*.

⁴⁴ *"Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete, quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende a qualsiasi altra attività economica soggetta a obblighi di servizio pubblico. (...) L'espressione "obblighi di servizio pubblico" (...) si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari, stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale"* (Commissione europea, *Libro bianco sui servizi di interesse generale* – Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2004) 374, p. 23).

⁴⁵ Più complesso sarebbe l'ipotesi di compresenza su di uno stesso mercato di servizi liberamente offerti e di servizi vincolati da obblighi di servizio pubblico, a causa di probabili fenomeni di *cream skinning* dei primi a danno dei secondi.

Dall'esclusione di questa possibilità, che tuttavia andrebbe vagliata caso per caso, discende la necessità di intervenire anche attraverso forme di compensazione, non necessariamente o non solo finanziarie, spesso limitative della concorrenza⁴⁶. Per il mercato dei servizi la giurisprudenza comunitaria ha fissato alcuni paletti – che ovviamente valgono anche per i servizi di TPL – cui va subordinata la legittimità delle compensazioni e la loro sottrazione alla fattispecie di aiuti di stato⁴⁷: (i) gli obblighi debbono essere definiti in modo chiaro; (ii) i parametri di compensazione debbono essere previamente stabiliti in modo obiettivo e trasparente; (iii) la compensazione non può eccedere i costi insorgenti per lo svolgimento dei servizi (normalmente: il divario fra costi incrementali di lungo periodo e ricavi incrementali); (iv) qualora la scelta dell'impresa non avvenga mediante procedura competitiva, l'importo della compensazione va *congruito* sulla base dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente. Tenuto conto che la modalità storicamente prevalente in Italia è quella dell'affidamento diretto, il ricorso ai costi standard va inquadrato esattamente in questo obbligo comunitario.

Sulla articolazione delle competenze in materia di individuazione dei livelli di servizio convergo con quanto indicato da Zunarelli⁴⁸ circa il ruolo assegnato alle Regioni. Al tempo stesso la legge delega contiene previsioni che a mio avviso reintroducono una forma indiretta di *concorso* dello Stato nella definizione dei livelli minimi di servizio: così l'art. 8, c.1, lettera c (ammontare del finanziamento)⁴⁹, l'art. 9, c.2, lettera f (accesso al fondo perequativo)⁵⁰, l'art. 17, c. 1, lettera e) (sistema premiante)⁵¹. In sostanza, l'obiettivo di ridurre le differenze territoriali nell'offerta di servizi di TPL non può che richiedere una qualche regia nazionale, seppure attuata con strumenti indiretti, basati su incentivazioni finanziarie, anziché su interventi coercitivi.

3.2.- Linee per la determinazione dei livelli di servizio

Le argomentazioni in materia di criteri in ordine alla adeguatezza dell'offerta di servizi pubblici locali richiedono di affrontare alcuni aspetti preliminari, quali:

- a) la definizione del mercato, sia in termini di prodotto che in termini geografici;
- b) l'individuazione dell'unità di servizio, ovvero di un basket di unità di servizio, maggiormente rappresentative, sia sotto il profilo dell'offerta che sotto quello della domanda.

A quanto sopra sono state già parzialmente fornite risposte discutendo dei costi standard, posto che le categorie utilizzate per la definizione di questi e dei livelli di servizio dovrebbero essere omogenee. Va da sé che mentre per la definizione dei costi standard assumono un ruolo preponderante le unità di traffico offerte, nel caso affrontato in questa sezione rilevano anche gli indicatori di domanda.

Così, richiamando quanto già argomentato nella sezione 2:

⁴⁶ Ad esempio, nel caso dei servizi di TPL, la concessione ai soggetti affidatari di diritti esclusivi costituisce già una forma di compensazione, per quanto insufficiente possa essere.

⁴⁷ Cfr. Corte di giustizia, sentenza *Altmark*, del 24 luglio 2003 (causa C-280/00).

⁴⁸ cit.

⁴⁹ “c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”.

⁵⁰ “f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura”.

⁵¹ “e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti (...)”.

- come indicatori di offerta: posti-km⁵² e vetture-km;
- come indicatori di domanda: passeggeri totali, passeggeri-km;
- come indicatori del grado di utilizzo della capacità offerta e della sua adeguatezza: passeggeri-km/posti-km, [(posti/km di rete)/(abitanti/km di rete)];
- come indicatori della domanda potenziale: densità abitativa (abitanti/km² e abitanti/km di rete), posti-km/abitanti, [(passeggeri/km di rete)/(abitanti/km di rete)].

Per quanto riguarda il mercato del prodotto, si è già suggerito che la diversità delle caratteristiche gestionali rende utile distinguere i segmenti di gomma, tram, metro, treno, mentre sotto il profilo geografico vanno distinti il TPL urbano, extra-urbano e regionale.

Mentre ai fini della ricognizione dei servizi attualmente prestati i segmenti indicati sopra possono essere trattati distintamente, allorché si passa alla fase propositiva si ripresenta la questione di fondo, già più volte sollevata, relativa alla ripartizione modale del traffico all'interno di uno stesso mercato geografico: se questa debba essere considerata come un dato nell'individuazione dei servizi minimi (e nella parallela determinazione dei costi/fabbisogni standard) oppure – in presenza di sufficienti gradi di sostituibilità – possa essere modificata in funzione della riduzione dei costi della mobilità intesa in senso complessivo.

Ai fini della ricognizione dei servizi di TPL oggi forniti, teoricamente si potrebbe procedere impresa per impresa o comune per comune. Tuttavia, al di là della complessità di effettuare rilevazioni così dettagliate, l'aggregazione geografica per bacini di traffico più vasti è necessaria in quanto (i) più agevolmente permette di comparare territorialmente i livelli di servizio attualmente offerti, e dunque di impostare obiettivi di riduzione dei divari, (ii) consente di individuare eventuali sovrapposizioni/duplicazioni, (iii) è essenziale ai fini della determinazione di costi e fabbisogni standard.

Complessa è tuttavia la *standardizzazione* dei bacini di traffico, come argomentato da B.Ginocchini⁵³. Premesso dunque che ogni generalizzazione presenta elementi di arbitrarietà, il maggior addensamento di consensi nelle analisi del mercato dei servizi di TPL (segnatamente nella proposta di Federmobilità) sembra registrarsi nell'individuare come bacino di traffico di riferimento per la gomma quello provinciale e di città metropolitane, quello regionale per i servizi ferroviari. Questa schematizzazione, che condivido, non elimina tuttavia l'opportunità di verificare successivamente sovrapposizioni fra servizi extra-urbani su gomma e servizi ferroviari.

Va inoltre precisato che non solo non esiste oggi relazione necessaria fra bacini provinciali e dimensione delle imprese che li servono (come rilevato da Ginocchini⁵⁴) ma anche che l'eventuale disegno delle dimensioni *ottime* delle imprese, ai fini dello sfruttamento dei fattori di efficienza indicati nella sezione 2, non è necessariamente identificabile con il perimetro del bacino di

⁵² Come rilevato da B.Ginocchini, cit., il ricorso a questo indicatore permette anche di rappresentare in maniera omogenea l'offerta indipendentemente dalla modalità di trasporto.

⁵³ *"In diversi casi sono emerse serie difficoltà nel territorializzare le grandezze in gioco, che non sempre sono riferite al territorio, ma piuttosto a specifici servizi interessanti parti di più territori, ovvero sono riferite ad aziende considerate nella loro attività complessiva, senza facilità di distinzione di ciò che riguarda i servizi di TPL dal resto dei servizi resi e ancor meno facilità nella distinzione dei territori interessati. La raccolta è stata relativamente semplice solo per quelle realtà già da tempo organizzate sulla base di bacini ben definiti, per lo più articolati per territori provinciali. Se si dovesse scendere ad analizzare il servizio livello di singolo comune (anche solo per i capoluoghi) i casi immediatamente affrontabili sarebbero probabilmente ben pochi su tutto il territorio nazionale. Infatti la stessa definizione di servizio urbano appare talvolta convenzionale e non collegata a elementi organizzativi inequivocabili. Nella maggior parte dei casi sono consolidate forme di governo e di gestione del TPL che accomunano il territorio del Comune capoluogo con quello di Comuni limitrofi e/o con quello della relativa Provincia"* (pp. 9-10).

⁵⁴ Cit.

traffico. Così come, in virtù delle economie di scopo, una stessa impresa potrebbe operare su più modalità.

In termini di *agenda* si possono avanzare le seguenti ipotesi, ispirate a pragmatismo:

- a) ricognizione dell'esistente, utilizzando il complesso degli indicatori di offerta e di domanda indicati sopra;
- b) costruzione di indici aggregati del rapporto fra offerta e attuale domanda sui diversi bacini, ordinati per quartili, ecc., sì da permettere comparazioni e analisi dei divari;
- c) tenuto conto che appare irrealistico ipotizzare riduzioni dei servizi attualmente prestati, salva l'eliminazione di duplicazioni ed eventuali interventi di riequilibrio modale, assumere il mantenimento degli attuali livelli di servizio nei bacini che presentano dati più elevati (1°-2° quartile);
- d) ipotizzare il graduale riequilibrio a favore delle aree più svantaggiate (3°-4° quartile), tenendo conto sia del divario nel grado di utilizzo dell'attuale offerta (passeggeri-km/posti-km, (posti/km di rete)/(abitanti/km di rete)) che della domanda potenziale (densità abitativa (abitanti/km² e abitanti/km di rete), posti-km/abitanti, (passeggeri/km di rete)/(abitanti/km di rete)).

Ancora una volta va precisato che il quadro descritto sopra in ordine agli *obiettivi* di servizio sconta il *dato* contesto di politica della mobilità (velocità commerciale, restrizioni/disincentivazioni del traffico privato) e l'attuale qualità dei servizi offerti. Come è noto, mentre nel libero mercato (se funziona - e almeno nel breve periodo) è la domanda a determinare l'offerta, nel campo dei servizi pubblici regolamentati vale la sequenza opposta: l'offerta di buona qualità determina la domanda, specie se questa relazione è rafforzata da vincoli sulla domanda per modalità alternative.

Ancora una volta rinviando alla sezione 5 per più ampi risvolti di politica industriale, va detto qui che una volta identificato perimetri "standard" di bacini di traffico - provinciali o regionali, si è detto, a seconda delle modalità - questi andrebbero utilizzati *sia* per determinare il livello dei servizi *sia* per stimarne il costo standard. Se verrà seguita questa strada, l'effetto sarà per l'aggregazione, *anche in forma associativa*, dell'offerta di TPL da parte delle realtà locali minori.

3.3.- La sorte del trasporto ferroviario regionale

La portata della legge delega si estende anche ai servizi ferroviari. Teoricamente, aggiungerei.

In effetti l'art. 7, c. 3ter, della legge 33/2009, pur non imponendo obblighi fornisce un incentivo considerevole, ai limiti della *irresistibilità*, alle Regioni a mantenere in vita i contratti di servizio con Trenitalia, secondo la *formula del 6+6*.

Ciò comporta non solo la deroga alle modalità di affidamento previste dall'art. 23-bis del d.l. 112/2008 (da ultimo dall'art. 15 del d.l. 135/2009) ma verosimilmente anche la sospensione dell'applicazione del criterio del costo standard e il ritorno ("pro-tempore") a quello del costo storico. Risulta infatti che Trenitalia abbia solertemente già provveduto a stipulare contratti con alcune Regioni e che si accinga a completare il quadro con quasi tutte le altre⁵⁵. La domanda che dunque (retoricamente) si pone è se l'importo dei finanziamenti sia stato congruito secondo le prescrizioni e la metodologia previste dalla legge sul federalismo fiscale.

⁵⁵ Escluso il Piemonte, per il momento.

4.- Fabbisogno standard e finanziamento

4.1.- Calcolo del finanziamento

Il fabbisogno dei servizi di TPL è evidentemente pari ai costi complessivi al netto dei ricavi di mercato. Parallelamente il fabbisogno standard è la differenza fra i costi standard totali (incluso il costo opportunità del capitale investito) e i proventi.

Esso andrebbe dunque calcolato come prodotto fra il costo standard per posto-km moltiplicato per i posti-km offerti, corrispondenti alla quantità-obiettivo di servizio da erogare, meno gli introiti di mercato. Il calcolo del fabbisogno standard andrebbe effettuato separatamente per i diversi segmenti di mercato (urbano ed extra-urbano, gomma, tram, metro, treno), in base alle rilevazioni campionarie di cui si è discusso prima.

Quanto al finanziamento del fabbisogno standard per il TPL, la legge (art. 8, c. 1, lettera c)) rinvia ai decreti delegati per la *“definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell’ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”* (enfasi aggiunta), specificando poi, all’art. 9, c. 2, lettera f)), specificando al tempo stesso che l’integrale copertura – attraverso il fondo perequativo, dunque limitatamente alle regioni con minore capacità fiscale - del fabbisogno standard vale per le sole spese in conto capitale, non per quelle in conto esercizio. Per queste ultime la legge stabilisce che i decreti delegati dovranno provvedere a definire le modalità attraverso le quali le risorse del fondo perequativo saranno assegnate *“in modo da ridurre adeguatamente le differenze fra territori caratterizzati da diverse capacità fiscali per abitante”* (enfasi aggiunta).

Più punti sembrano a mio avviso sollevare dubbi. Innanzitutto sembrerebbe potersi dedurre dalla norma che l’obbligo di individuazione del livello dei servizi minimi derivi in via diretta dal finanziamento statale ex fondo perequativo e pertanto riguardi le sole regioni che ne richiedono l’accesso in virtù della minore capacità fiscale per abitante. Per le altre regioni invece l’individuazione del livello dei servizi (non più necessariamente “minimi” ma adeguati) sarebbe unicamente strumentale alla determinazione dei costi standard, tenuto conto della relazione funzionale fra costi unitari e quantità erogate.

In secondo luogo, come argomenta Zunarelli⁵⁶, non può che essere di competenza del legislatore statale l’individuazione dei costi dei servizi che appaiono congrui (in base al precetto costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione) e del *“conseguente ammontare dei fabbisogni finanziari”*. Tenuto conto che i fabbisogni finanziari derivano dal divario fra costi e ricavi, la domanda che si ripropone è se non siano pure sottoposti a competenza (anche) statale i fattori che influenzano i ricavi, quali la tipologia dei contratti di servizio, oppure se valga in questo caso il riferimento al vincolo di un rapporto minimo ricavi/costi disposto dal d.lgs. 422/1997.

⁵⁶ Cit.

Vi è poi da chiedersi se e in che misura proventi accessori dell'operatore, che comunque discendano dall'essere affidatario (ad esempio le entrate pubblicitarie), debbano essere computati nel calcolo del fabbisogno standard; vale a dire, se il fabbisogno debba essere determinato con riferimento ai costi e ai ricavi propri dei servizi oppure a quelli totali⁵⁷.

Per il finanziamento del fabbisogno di parte corrente, come nota Zunarelli⁵⁸: *“ai fini della determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni (art.9), con riferimento al settore del trasporto pubblico locale si riscontra un impegno da parte del legislatore ad intervenire con assai minore incisività (o, se si preferisce, minore invasività). Ciò fa sì che se da un lato risulta attenuata la garanzia a beneficio delle Regioni con minore capacità fiscale relativa alla disponibilità di risorse finanziarie per la copertura dei costi dei servizi a carico della fiscalità generale, dall'altro in qualche modo si conferma indirettamente la maggiore ampiezza degli spazi lasciati alle scelte autonome delle amministrazioni regionali rispetto a quanto si riscontra con riferimento alle altre tipologie di servizi pubblici di cui all'art. 117 co. 2 lettera m) della Costituzione”*.

Va notato al riguardo che alla “minore invasività” sembra fare da contraltare un minore impegno a coprire il fabbisogno con risorse statali, dunque gradi di libertà che rischiano di essere pagati a caro prezzo dalle regioni meno attrezzate di servizi pubblici.

Per il resto i *drivers* per l'accesso al fondo sembrano dover essere fondamentalmente due, con un terzo che agisce da correttivo:

- (i) la capacità fiscale per abitante, intesa come gettito per abitante dell'addizionale regionale sull'Irpef, con una linea di demarcazione rappresentata dal gettito medio per abitante a livello nazionale (art. 9, c. 1, lettere g.1-2); a parità di altre condizioni l'accesso al fondo perequativo potrebbe essere in funzione della scala dello scostamento al di sotto di tale valore medio;
- (ii) i divari di offerta di servizi pubblici locali rapportati alla domanda, ivi inclusi elementi di stima della domanda potenziale;
- (iii) l'accesso al fondo perequativo è infine regolato, per le regioni con popolazioni al di sotto di una certa soglia (da individuare attraverso i decreti legislativi), in funzione inversa alla loro dimensione demografica; la *ratio* di questa previsione è probabilmente duplice: 1) da un lato tiene conto che la capacità di finanziamento delle regioni non può essere posta in funzione del solo gettito per abitante ma anche del gettito complessivo; 2) dall'altro (sebbene non espressamente specificato dalla norma) dell'impatto asimmetrico della densità abitativa sui ricavi e sui costi, e dunque sull'entità del fabbisogno standard.

Ciò detto, il problema non trascurabile che si porrà sarà quello di *pesare* i fattori indicati sopra al fine di individuare un driver aggregato di ripartizione del fondo.

Infine una precisazione in merito allo strumento del *cost/subsidy cap* nel determinare il fabbisogno standard, che nelle sezioni precedenti ho sostanzialmente considerato equivalenti. In realtà equivalenti sarebbero se il sussidio coprisse l'intero fabbisogno: in tal modo un cap ai sussidi imporrebbe di ridurre il fabbisogno e dunque di agire sulla forbice ricavi/costi (standard).

Se ci limitiamo a considerare l'accessibilità al fondo perequativo, questa condizione vale però solo per il fabbisogno in conto capitale. Per quello in conto esercizio, invece, la legge non ne stabilisce l'integrale copertura: ne segue che il *subsidy cap* andrebbe impostato in termini di una quota decrescente della copertura del fabbisogno standard di esercizio.

⁵⁷ Se, in ipotesi, un operatore svolgesse anche attività non collegate all'affidamento, costi e proventi di esse, inclusa una quota di spese generali, andrebbero stralciate dal calcolo dei costi e del fabbisogno standard.

⁵⁸ Cit.

Tuttavia la *ratio* del ricorso allo strumento del costo standard non è solo quella di regolare l'accesso al fondo perequativo ma quello di razionalizzare il complesso dei finanziamenti pubblici al TPL. Sotto questo profilo, il ricorso allo strumento del *subsidy cap*, anche da parte delle regioni e degli EELL - e a valere sulle risorse da esse erogate appare – appare come quello ottimale.

4.2.- Finanziamento degli investimenti ed efficienza

Sebbene il relativo *favour* per gli investimenti sia intuitivamente comprensibile, il trattamento differenziale attribuito al fabbisogno standard di esercizio vs. quello in conto capitale, ai fini dell'accesso al fondo perequativo da parte delle regioni a minore capacità fiscale, appare per più versi ambiguo e tale da generare distorsioni e comportamenti ispirati a *moral azard*.

In primo luogo le modalità di calcolo del fabbisogno standard relativo alle spese di investimento. A mio avviso questo fabbisogno non può che essere calcolato seguendo la stessa logica di costruzione dei costi standard, sulla base delle quote di ammortamento che dunque andrebbero stralciate ai fini del calcolo del fabbisogno standard in conto esercizio.

La domanda che si pone allora riguarda l'allocazione dei proventi del traffico al fine di distinguere il fabbisogno standard di esercizio da quello in conto capitale. Un esempio potrà tornare utile: posto pari 100 il costo standard totale (90 come costo di esercizio e 10 come ammortamento) e pari a 35 i proventi da traffico, il fabbisogno standard totale è pari a 65. Se i proventi fossero integralmente allocati in detrazione del fabbisogno di esercizio, del quale non è comunque prevista l'integrale copertura, il fabbisogno per investimenti graverebbe del tutto sulla finanza statale.

A limitare simili effetti distorsivi – con conseguente incentivo alla sovra-capitalizzazione – si può immaginare che i proventi da traffico siano proporzionalmente “spalmati” su tutti i costi.

Tuttavia, dal momento che è assicurata l'intera copertura statale del fabbisogno standard in conto capitale, nelle regioni a minore capacità fiscale potranno comunque verificarsi spinte verso il sovra-investimento. In ogni caso ciò potrà determinare effetti di inefficienza, ove si consideri il *trade-off*, già segnalato, fra costi correnti e costi in conto capitale (veicoli nuovi, anche in sostituzione di altri in buono stato, comportano più bassi costi di esercizio): gli operatori potranno essere così indotti a minimizzare i costi di esercizio, non quelli totali.

Altra considerazione riguarda il trattamento del costo opportunità del capitale investito che, come si è detto più volte, di norma andrebbe incluso fra i costi standard e concorrere per questa via alla determinazione del relativo fabbisogno. Il riferimento è ovviamente al capitale investito dall'operatore con mezzi propri o con mezzi di terzi acquisiti a titolo oneroso. Ove invece questi provengano da fonti non onerose, nel senso di essere equiparabili a contributi a fondo perduto, evidentemente andrebbero espunti dal capitale investito, pena un duplice effetto discorsivo: da un lato un'ulteriore spinta alla sovra-capitalizzazione; dall'altro la potenziale duplicazione dei finanziamenti statali attraverso la doppia copertura del fabbisogno in conto capitale e quella (parziale) del fabbisogno in conto esercizio.

5.- **Considerazioni di politica industriale**

Ho più volte anticipato che i costi e i fabbisogni standard, così argomentati nelle sezioni precedenti, scontano gli *attuali* vincoli esogeni e semi-esogeni alle imprese, vale a dire, scontano un immutato quadro di politica industriale e di politica regolatoria. Ne segue che, così impostata, la costruzione dei costi standard e la determinazione del relativo fabbisogno si basano essenzialmente su leve manovrabili dagli operatori.

Le modalità di definizione dei costi e dei fabbisogni standard potrebbe invece fornire l'opportunità per attuare una politica industriale e regolatoria di maggior respiro e più coerente con la finalità di razionalizzare il settore.

In primo luogo, in presenza di economie di scala, di rete, di densità e di scopo – documentate dalla maggior parte delle analisi empiriche - diventa centrale la dimensione della rete affidata a singoli operatori. Le evidenze mostrano che gli operatori italiani sono mediamente alquanto al di sotto della dimensione minima efficiente (quella oltre la quale i costi per unità di servizio cessano di diminuire) e che pertanto andrebbe incentivata una strategia di fusioni fra imprese operanti in contesti territoriali contigui. L'esistenza di economie di scopo suggerisce altresì l'opportunità di favorire anche fusioni fra operatori di servizi urbani ed extra-urbani, ciò che implica l'allargamento del loro mercato anche oltre le città metropolitane.

Sotto questo profilo, *il riconoscimento di costi e fabbisogni standard che scontano una dimensione minima efficiente delle imprese e lo sfruttamento di economie di densità e di scopo*, in un determinato contesto territoriale, potrebbe produrre una spinta determinante verso la razionalizzazione del settore.

A temperare questa conclusione va tuttavia segnalato l'esistenza del noto *trade off* fra efficienza e concorrenza. Intendo che la riduzione del numero degli operatori può essere un obiettivo industrialmente sano che tuttavia comporta un prezzo da pagare in termini di concorrenza (di concorrenza per comparazione), con costi e benefici in termini di benessere. Questo problema - tipicamente di politica industriale e della concorrenza, e molto comune - andrebbe approfondito al fine di trovare un equilibrio fra le ragioni della efficienza e quelle della concorrenza.

Si è argomentato (sezione 2) che la velocità commerciale costituisce uno dei fattori-chiave nel determinare i costi unitari. Essa agisce, in ragione inversa, sul numero dei veicoli, sul personale diretto, sui consumi carburante per vettura-km, sui costi di manutenzione, sui costi del personale indiretto e sulle spese generali (almeno nella misura in cui queste due ultime voci di costo sono proporzionate ai costi diretti). Va da sé che la velocità commerciale è in qualche misura modificabile attraverso misure di *controllo della mobilità privata*, dalle corsie preferenziali a quelle di scoraggiamento della mobilità privata, ecc., che peraltro producono anche l'effetto di accrescere i proventi. Ne segue che la velocità commerciale influisce considerevolmente sui costi standard per unità di traffico e (per la doppia via dei costi e dei ricavi) sul fabbisogno standard. Per converso, la fissazione di costi standard associati a una determinata velocità-obiettivo potrebbe incentivare gli EELL a una politica di mobilità coerente con tale obiettivo.

La finalità ultima della nuova legge è di tenere sotto controllo (e comunque di razionalizzare) il finanziamento pubblico del TPL: l'accesso al fondo perequativo è graduato in relazione alla necessità di ridurre i divari territoriali fra servizi, tenuto conto dei costi standard. Al di là delle condizioni per accedere al fondo perequativo (al di là della fonte dei finanziamenti pubblici), la logica di fondo del costo standard è l'introduzione di un *subsidy cap* (statico o dinamico che sia) in funzione del fabbisogno standard, cioè della differenza fra le unità di servizio da garantire moltiplicate per il costo standard e gli introiti di mercato.

Ne segue che - date le tariffe e dato il costo standard totale - l'entità dei finanziamenti pubblici dipende dalla consistenza dei passeggeri. Appare dunque coerente con il dettato della legge che questa miri a incentivare non solo l'efficienza industriale (lato costi) delle imprese ma anche *l'efficienza commerciale*, possibilmente stabilendo anche per quest'ultima obiettivi di copertura dei costi.

Anche sotto questo profilo meramente finanziario, regioni ed EELL dovrebbero sforzarsi di accrescere le entrate da passeggeri tentando di catturare la domanda latente, data la dimensione della rete, (i) attuando una politica di mobilità, direttamente (con restrizioni amministrative) o indirettamente (*road pricing*) restrittiva della circolazione privata, e (ii) sfruttando le economie di

densità (maggiori frequenze, laddove la densità abitativa lo giustifichi) e le economie di scala di breve periodo, attraverso lo svecchiamento del parco rotabile e miglioramenti della qualità dei servizi.

Auspicabile in questa direzione sarebbe il passaggio verso contratti di tipo *net cost*, che uniscono all'incentivo all'efficienza delle imprese, proprio dei modelli *gross cost*, quello alla massimizzazione del numero dei passeggeri.

Ancora, il fabbisogno standard differisce per modalità di TPL. Laddove esistano modalità sufficientemente sostituibili sotto il profilo della domanda (ad esempio: bus urbani/tram/metro; bus extra-urbani e treno), razionalità vorrebbe che si valorizzassero quelle il cui fabbisogno standard è minore – salva la verifica dell'impatto relativo che una riallocazione del traffico fra modalità diverse potrebbe produrre sul fabbisogno standard totale⁵⁹. Ovviamente ciò attiene alla politica di mobilità di competenza regionale e locale ma indicazioni in tal senso in sede di decreti delegati potrebbero giovare a una impostazione del *diritto alla mobilità non modale ma globale*⁶⁰.

Connesso al punto precedente, i costi standard non includono quelli per l'uso delle infrastrutture: correttamente in quanto lo strumento è diretto, ai sensi della legge delega, a individuare l'importo delle compensazioni in una situazione nella quale i costi infrastrutturali sono finanziati attraverso fonti diverse. Ancora, sempre in base alla loro finalità, i costi standard non incorporano i costi esterni (congestione, incidentalità, inquinamenti di vario tipo).

Tuttavia, qualora si affermasse l'orientamento di utilizzare questo strumento anche in funzione di incidere sull'attuale struttura modale, sì da minimizzare il *costo sociale* complessivo dei servizi di TPL, i costi infrastrutturali e quelli esterni non potrebbero più essere trascurati.

Infine, per completezza (perché non direttamente attinente alla materia qui trattata) corre l'obbligo di richiamare quanto anticipato nella sezione 3, in ordine alla ratio della introduzione di obblighi di servizio pubblico nel TPL, con conseguente limitazioni della concorrenza. La normativa comunitaria al riguardo, pur lasciando ampi margini di libertà agli Stati membri in relazione al perseguimento di obiettivi di solidarietà sociale e di coesione territoriale, chiaramente sancisce che limitazioni della concorrenza debbono essere strettamente proporzionate agli obiettivi da raggiungere. E che pertanto l'affidamento dei servizi di interesse economico generale, fra i quali sono ricompresi quelli del TPL, può essere perseguibile nella misura in cui gli obiettivi di servizio non possano essere raggiunti dal libero mercato. L'intera materia trattata dalla legge delega si basa dunque su di una assunzione che sarebbe auspicabile fosse – caso per caso – preliminarmente verificata. Come anche suggerito, in verità pavidamente, dal noto e già desueto art. 23-bis della legge 133/2008, poi modificato dall'art. 15 del decreto legge 133/2009.

6.- Costi standard e procedure di affidamento

Come è noto, l'art. 23-bis del d.l. 112/2008, così come modificato dall'art. 15 del d.l. 135/2009, fissa tre modalità di affidamento:

- a) l'affidamento del servizio, tramite procedure competitive a evidenza pubblica, a un soggetto esterno;
- b) la gara a doppio oggetto, con riguardo, al tempo stesso, alla selezione del socio e all'attribuzione allo stesso dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, con

⁵⁹ In presenza di economie di scala e di densità, lo spostamento di servizi (ad esempio) urbani dalla gomma al ferro potrebbe determinare un aumento del costo dei posti-km dei primi maggiore della riduzione di quelli del secondo, con conseguente aumento del fabbisogno standard cumulato.

⁶⁰ In questo senso anche il d.lgs. 400/1999, art. 16, c. 2, lettera b).

- l'ulteriore condizione che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento;
- c) l'affidamento in house, nel rispetto dei principi comunitari.
- Le prime due modalità sono classificate come “ordinarie”, la terza come derogatoria.

Al tempo stesso, come si è anticipato all'inizio, lo strumento del costo standard svolge un'azione di supplenza della concorrenza – sia essa *nel* o *per* il mercato - posto che se questa è effettiva le imprese sono obbligate a far convergere i propri costi verso livelli mediamente efficienti, vale a dire (per definizione), ad adeguarsi a costi standard.

Seguendo questo filo logico si dovrebbe dunque concludere che l'obbligo di determinazione di costi e fabbisogno standard verrebbe meno per quelle Regioni o EEL che si risolverebbero a favore di affidamenti del primo tipo. Non per quelli del secondo tipo, posto che nel modello della società mista la gara non riguarda la selezione del soggetto affidatario ma quella del socio operativo, e men che meno per in modello in house.

Se è corretta questa interpretazione, ne potrebbe derivare un incentivo a perseguire la via maestra degli affidamenti per gara, con la conseguenza che – dati i livelli di servizio richiesti – scaturirebbero dai risultati di gara, alternativamente, i livelli tariffari oppure l'ammontare del finanziamento pubblico, ossia l'importo delle compensazioni dell'affidatario per gli obblighi di servizio pubblico, queste ultime – derivando dal gioco concorrenziale – dovendosi considerare congrue per definizione.