



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Regolamentazione ed efficienza
del trasporto pubblico locale:
i divari regionali

di Chiara Bentivogli, Roberto Cullino e Diana Marina Del Colle

Settembre 2008

numero

20

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

REGOLAMENTAZIONE ED EFFICIENZA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: I DIVARI REGIONALI

di Chiara Bentivogli, Roberto Cullino, Diana Marina Del Colle*

Sommario

Questo lavoro studia l'impatto del processo di riforma del trasporto pubblico locale avviato alla fine degli anni novanta sull'evoluzione del settore, utilizzando anche i risultati di una rilevazione della Banca d'Italia a livello territoriale. Ne emerge un quadro diversificato fra le aree del Paese e un grado di efficienza ancora molto distante dagli obiettivi della riforma. Se quasi tutte le regioni si sono adeguate formalmente alla nuova regolamentazione, questa nella sostanza risulta per larga parte inattuata. Il ricorso alle gare per l'affidamento del servizio è ancora limitato e anche in tali casi la gestione è rimasta spesso in capo al precedente gestore pubblico. I guadagni di efficienza, non pervasivi, sono stati più intensi laddove l'applicazione della riforma e l'attenzione alle variabili di contesto sono state più marcate. Nel complesso non si è accresciuta sensibilmente la quota di utenti, soprattutto frequenti, neanche nelle città di maggiore dimensione, e al basso utilizzo del servizio si associa una valutazione negativa sulle diverse componenti qualitative dello stesso. Le tariffe permangono notevolmente inferiori ai costi.

Classificazioni JEL: H40, K23, L33, L43, L92

Parole chiave: regolamentazione, trasporto pubblico locale

Indice

1. Introduzione.....	3
2. Caratteristiche tecnologiche ed economiche del settore e soluzioni di regolamentazione.....	3
3. Il contesto istituzionale e normativo.....	7
4. L'attuazione della riforma a livello regionale	13
5. L'evoluzione del settore: struttura del mercato, qualità del servizio e performance...	19
6. Considerazioni conclusive.....	29
Riferimenti bibliografici.....	31

* Banca d'Italia, Nuclei regionali per la ricerca economica di Bologna e Torino.

1. Introduzione¹

Nel 1997 è stata avviata in Italia una riforma del trasporto pubblico locale (TPL), con l'obiettivo di aumentare l'efficienza e la qualità del servizio, costantemente deterioratesi nel trentennio precedente. Si è così aperta una fase di innovazione profonda nel comparto, sia dal punto di vista istituzionale sia per le realtà gestionali concrete. Tempi e direttrici sono però risultate piuttosto differenziate sul territorio anche a seguito delle notevoli incertezze normative susseguitesi a livello nazionale. In media, ed in comparazione con altri paesi avanzati, la performance del comparto appare ancora poco soddisfacente.

Questo lavoro sintetizza l'evidenza sulla situazione del comparto e sulla sua evoluzione a seguito della riforma basandosi tra l'altro su una rilevazione condotta dalla Banca d'Italia nei capoluoghi di provincia. Nel paragrafo 2 sono definite le caratteristiche tecnologiche del settore, la struttura della domanda e le motivazioni della regolamentazione. Nel paragrafo 3 sono delineati il contesto normativo europeo e l'approccio regolamentare seguito nei principali paesi e in Italia. L'attuazione concreta delle riforme a livello locale e gli assetti normativi e istituzionali sono discussi nel paragrafo 4. Il paragrafo 5 analizza i dati sulla domanda, l'offerta, il grado di efficienza e le differenze territoriali. Seguono alcune considerazioni conclusive.

2. Caratteristiche tecnologiche ed economiche del settore e soluzioni di regolamentazione

L'output dei servizi di TPL è misurato dai passeggeri-km (ovverosia dal numero dei passeggeri per il percorso medio in km). I produttori però forniscono la disponibilità di un servizio misurato in termini di posti-km (a loro volta pari al numero di vetture-km² per una data capienza media dei mezzi adoperati) a partire da input quali il parco veicoli, gli autisti e il carburante. I costi sono perciò legati più ai km complessivamente percorsi (posti-km) che al numero dei viaggiatori trasportati (per dati km percorsi). Una maggiore capienza del veicolo ed un suo maggior utilizzo in termini di passeggeri impattano perciò sui ricavi ma ben poco sui costi.

Nei costi, vi è una forte incidenza delle spese per il personale a cui si accompagna una limitata sostituibilità di capitale e lavoro. Innovazioni tecnologiche possono però di tanto in tanto determinare cambiamenti rilevanti nel rapporto tra mezzi in circolazione e input di lavoro³. Inoltre, la relativa fissità del rapporto mezzi in circolazione-autisti non esclude la possibile presenza di economie di scala, soprattutto con riferimento ad attività

¹ Gli autori desiderano ringraziare le Regioni, gli enti locali e i gestori del TPL per la preziosa collaborazione, gli osservatori economici provinciali e i Nuclei regionali per la ricerca economica della Banca d'Italia che hanno concretamente effettuato l'indagine, Emanuele Proia di Asstra e Antonio Manuguerra del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per i dati messi cortesemente a disposizione. Si ringraziano Paolo Sestito, Magda Bianco, Massimiliano Piacenza e Daniela Mele per i preziosi commenti. Le opinioni espresse, gli errori e le imprecisioni contenute nel lavoro sono responsabilità degli autori e non impegnano in alcun modo l'istituto di appartenenza.

² Le vetture-km sono pari ai km percorsi in un anno da tutti i veicoli.

³ Negli anni settanta l'introduzione di emettitrici automatiche di biglietti negli autobus ha ridotto il personale necessario per il funzionamento diretto di un autobus da 2 a 1; più di recente l'introduzione di tram e metropolitane a guida automatica ha fatto venir meno (per alcune tipologie di TPL) anche la necessità di utilizzo di un autista per veicolo.

collaterali quali la manutenzione, la gestione del personale, ecc.⁴. Empiricamente, le stime disponibili hanno soprattutto evidenziato la rilevanza di economie di densità e economie di scala di breve periodo⁵. Nel caso italiano, in particolare, vi è un certo consenso nell'identificare attorno ai 25 milioni di vetture-km annui la dimensione ottimale, una soglia superiore a quella di gran parte dei gestori esistenti (anche se ciò renderebbe possibile la disaggregazione in lotti nel caso delle città più grandi)⁶.

Vi è comunque una forte dipendenza di costi e ricavi del TPL da fattori di contesto e di policy locale. Il passaggio dai posti-km ai passeggeri-km – in sostanza l'uso effettivo del servizio offerto – e quello dalla disponibilità di un certo parco mezzi a una misura dei posti-km offerti dipendono fortemente da fattori di contesto e di policy locale. Fattori quali il clima, le caratteristiche del territorio, l'estensione del pendolarismo e della mobilità casa-lavoro, nonché l'estensione delle corsie preferenziali e l'ampiezza e la coerenza delle misure restrittive al traffico privato (zone a traffico limitato, targhe alterne, diffusione della tariffazione della sosta e del road pricing, ecc.) – hanno un impatto diretto su costi e ricavi e, influenzando condizioni del traffico e velocità media commerciale dei veicoli adoperati, sulla qualità del servizio offerto. Questa, a sua volta, è tra le determinanti della domanda di TPL come, se non più, del costo del servizio⁷.

Un'ultima importante peculiarità della produzione di TPL è nel fatto che la rete - a differenza dei mezzi, in quanto tali facilmente replicabili - per molti aspetti risulta un monopolio naturale il cui utilizzo comporta una struttura dei costi (economie di scala e subadditività) tale da suggerire la presenza sul mercato di un solo operatore. Questa caratteristica si verifica più spesso nel caso delle metropolitane e del trasporto su rotaia (per i quali è molto costoso replicare la rete), mentre è meno rilevante per il trasporto urbano su gomma, nel quale la rete viaria è più agevolmente adoperabile da più operatori, anche se con costi di congestione (da gestire con appositi sistemi di tariffazione dell'uso della rete stessa). In effetti è esperienza comune la presenza, accanto ai fornitori di TPL spesso operanti come provider unici, di soggetti che forniscono altri servizi di trasporto per terzi (taxi e similari). Vi sono inoltre le esperienze di alcune metropoli

⁴ L'andamento dei costi unitari al modificarsi di altre variabili definisce il livello delle: a) economie di scala, in termini di riduzione dei costi unitari all'aumento dell'output e, in misura proporzionale, della dimensione della rete (a parità di vetture utilizzate); b) economie di intensità di utilizzo, in termini di riduzione dei costi unitari per viaggiatore all'aumentare dell'utenza; c) economie di densità della rete: aumento dell'output (frequenza delle corse) a parità di dimensione della rete e dei prezzi degli input; d) economie di scopo, associate alla fornitura congiunta del servizio urbano ed extraurbano.

⁵ Cfr. fra gli altri, Ponti, Malgieri, (2000); Fazioli, Filippini, Kunzle, (2003); Fraquelli, Piacenza e Abrate (2001). Vi sono economie di scala di breve periodo (o economie di intensità d'uso del capitale) se lo stock del capitale resta invariato quando viene aumentata la produzione.

⁶ Cfr. in particolare Cambini, Filippini (2003) e Cambini, Paniccchia, Piacenza e Vannoni, (2005). Per un esame delle diverse verifiche empiriche cfr. anche Fazioli, Filippini e Kunzle (2003) e Fabbri (1998).

⁷ Altre caratteristiche rilevanti della domanda rivolta al settore, tipiche più in generale della domanda di trasporto urbano e rilevate dalle indagini empiriche (Hensher e Brewer, 2001), sono: a) le elasticità dirette e incrociate della domanda rispetto al prezzo del biglietto dell'autobus, del combustibile, del parcheggio, ecc. risultano basse ai livelli dei prezzi e delle tariffe comunemente praticati (e si riducono al diminuire delle possibili alternative di modalità di trasporto); b) le elasticità rispetto al prezzo sono maggiori nel lungo periodo rispetto al breve periodo, nel trasporto per distanze brevi, per motivi non di lavoro e in aree poco congestionate dal traffico; c) la domanda di TPL è più sensibile al prezzo delle modalità alternative di trasporto che al prezzo del biglietto ed è più sensibile al tempo di percorrenza che al prezzo del trasporto; d) la domanda di una determinata tipologia di trasporto è più sensibile ai tempi "accessori" al trasporto (trasferimento fra veicoli, dalla propria localizzazione al veicolo, tempo di ricerca e di parcheggio) che al prezzo del trasporto; e) la domanda dipende in misura rilevante dai tempi e dalla variabilità dell'attesa, per cui un aumento della frequenza e della puntualità del servizio tendono ad aumentare l'utilizzo del TPL (il c.d. effetto Mohring).

(ad es. Hong Kong) in cui operano più gestori di TPL, per cui la caratterizzazione della rete (viaria) come monopolio naturale è da valutare caso per caso, anche sulla base di un uso sofisticato delle tecnologie disponibili.

Per molti aspetti il TPL si caratterizza inoltre come un *merit good*, il cui grado di utilizzo spontaneo da parte degli individui rispetto ad altri mezzi di trasporto risulta non ottimale. Un diffuso uso di mezzi di trasporto individuali genera congestione (traffico, occupazione di spazio urbano, con riflessi negativi per i tempi della mobilità) e altre esternalità negative quali inquinamento, incidenti, rumore. Il TPL è però un bene pubblico peculiare, perché produce esternalità solo locali ed è esso stesso soggetto a congestione.

In molti paesi avanzati il TPL è un servizio fortemente regolamentato e sussidiato. Le motivazioni principali a sostegno dell'intervento pubblico sono raggruppabili in tre tipologie. Una prima ha a che fare con la natura di *merit good* del TPL, che si intende favorire ed incoraggiare a discapito del trasporto privato per motivazioni principalmente di tipo ambientale (riduzione della congestione e dell'inquinamento). Una seconda ragione riflette obiettivi di politica sociale e deriva dalla scelta del legislatore di garantire la mobilità degli individui anche nelle zone urbane non centrali e in gran parte delle fasce orarie, indipendentemente dal livello di reddito (servizio essenziale con funzioni redistributive). In assenza di vincoli stringenti all'utilizzo dei mezzi di trasporto privati e di una qualità relativamente elevata del TPL, tale finalità redistributiva ha implicazioni per certi versi speculari rispetto alla precedente perché considera le persone a basso reddito come i principali fruitori del servizio. Una terza motivazione riflette infine la presenza di fallimenti di mercato, in particolare imperfezioni informative, esternalità e condizioni tecnologiche, quali quelle prima ricordate sulla rete, che suggeriscono la presenza di un monopolista, regolamentato, come soluzione efficiente.

Le misure e gli assetti regolatori indicati dalla teoria economica per affrontare le tre tipologie di problemi ora ricordati non sono però univoche. Non necessariamente convergono nel suggerire la presenza di un operatore pubblico che agisca come monopolista integrato e che internalizzi gli obiettivi prima citati. La funzione di servizio universale può ad esempio essere assolta introducendo obblighi di servizio ai gestori e relativi sussidi. A questo fine è talvolta consentito al gestore di effettuare sussidi incrociati fra linee più e meno remunerative. L'impatto ambientale negativo dell'utilizzo del mezzo di trasporto individuale può essere affrontato con politiche che promuovono l'utilizzo del TPL (creazione di corsie preferenziali, costruzione di parcheggi di scambio, miglioramento dell'offerta pubblica e previsione di sussidi ai fornitori di TPL a fronte di tariffe particolarmente basse) e disincentivano il traffico privato (parcheggi e/o accesso alle strade urbane a pagamento, zone a traffico limitato/divieti di circolazione, vincoli alle emissioni inquinanti, imposte e tasse sull'utilizzo del mezzo di trasporto privato, sul consumo di carburante, ecc.). Quando la rete abbia le caratteristiche di un monopolio naturale, la teoria economica suggerisce la separazione della gestione della rete da quella del servizio e l'affidamento di quest'ultimo a operatori in concorrenza fra loro; se la presenza di più operatori genera congestione e/o se il regolatore ha scelto di sussidiare anche parzialmente il servizio (per uno qualsiasi dei motivi sopra detti), è preferibile l'introduzione di meccanismi di concorrenza per il mercato (scelta del gestore con meccanismi d'asta; Demsetz, 1968).

La definizione di meccanismi di concorrenza per il mercato richiede di affrontare numerose scelte di dettaglio, riguardanti gli assetti istituzionali e di governance della

relazione tra autorità pubblica e fornitore del servizio, il meccanismo d'asta, il numero di linee da affidare a ciascun gestore, la durata e le caratteristiche del contratto, la ripartizione del rischio, i margini di rinegoziazione, la definizione del vincolo di bilancio e del livello delle tariffe. Vi è in generale consenso sulla necessità di separazione fra l'autorità di indirizzo, programmazione e controllo e il gestore del servizio per ridurre le inefficienze legate sia alla minore coerenza dei vincoli di bilancio (*x-inefficiency*) e ai più ampi margini di rinegoziazione qualora vi sia identità fra controllore e gestore, sia più in generale ai fenomeni di cattura del regolatore. Appare necessario comunque garantire un adeguato contesto "concorrenziale", il rispetto delle regole e degli impegni da parte dei contraenti e la fissazione di alcuni parametri (di qualità e quantità del servizio, per il gestore, di mantenimento di alcune variabili di contesto per l'ente locale) cui collegare gli adempimenti contrattuali delle parti.

La scelta della dimensione del mercato da mettere a gara (singole tratte, sub-bacini o interi bacini) pone invece alcuni trade-off in termini di facilità di monitoraggio, numero di potenziali partecipanti alla gara e rischio di collusione. I contratti di servizio dovrebbero evitare di attribuire un vantaggio informativo all'*incumbent* anche mediante una durata eccessivamente lunga del contratto e prevedere meccanismi di incentivazione dell'efficienza del gestore. La scelta del livello dei sussidi è effettuata all'interno di un tipico problema di agenzia in un contesto di informazione imperfetta e di asimmetria informativa, perché il regolatore non conosce il livello dei costi del gestore corrispondenti a un livello adeguato di efficienza. La definizione di uno stringente vincolo di bilancio è resa complessa dal fatto che, come in tutti i servizi pubblici locali, l'ente pubblico resta il responsabile finale verso gli utenti per il funzionamento del servizio, anche quando questo sia effettivamente gestito da privati. Ciò fa sì che, ad esempio, uno sciopero di settore arrechi danni soprattutto agli utenti e indirettamente all'ente pubblico, generando pressioni affinché quest'ultimo allenti il vincolo di bilancio.

Quanto alle politiche tariffarie, la loro rilevanza è stata messa in discussione, sia per il loro limitato impatto sul traffico privato (rispetto a strumenti diretti di disincentivo), sia dal punto di vista redistributivo. Infatti le fasce sociali più deboli risiedono nelle zone periferiche delle città e lavorano spesso all'esterno del centro cittadino, dove l'offerta di TPL è comunque più contenuta. Nei centri metropolitani, inoltre, l'effetto redistributivo delle tariffe sarebbe rovesciato dalla minore differenziazione sociale nell'utilizzo dei mezzi pubblici (Ponti, 2003).

Un ulteriore strumento, complementare alle gare, che ha la possibilità di esplicare degli effetti positivi sull'efficienza del TPL è rappresentato dal contratto di servizio. Nella gestione dei rapporti contrattuali con l'impresa di trasporto l'amministrazione affidante ha infatti una scarsa conoscenza del livello dei costi di erogazione del servizio e dei parametri di efficienza ottenibili nonché della domanda reale e potenziale di servizio e dei ricavi tariffari connessi. In presenza di asimmetrie informative occorre quindi ricorrere a meccanismi che incentivino il gestore. La *New Theory of Regulation* (Laffont e Tirole, 1993) suggerisce, al fine della massimizzazione del benessere sociale, di lasciare all'impresa la possibilità di scelta tra diverse opzioni contrattuali. La letteratura esistente evidenzia l'incremento di efficienza ottenibile tramite la stipula di contratti di tipo *fixed-price* (in cui i rischi si ripartiscono tra entrambi i contraenti) rispetto a quelli di tipo

cost-plus (in cui è assente qualunque tipo di rischio in capo al gestore)⁸. Più nello specifico, il metodo di remunerazione *net cost*, in cui il gestore, pur ricevendo un eventuale corrispettivo, si fa carico del rischio industriale (costi e gestione) e di quello commerciale (ricavi), è più incentivante del metodo *gross cost*, in cui i ricavi sono incassati dall'ente concedente. Per l'Italia, alcuni lavori⁹ hanno evidenziato l'aumento di efficienza conseguito dall'introduzione di schemi di tipo *fixed-price*, specie in presenza di condizioni ambientali favorevoli (in termini di velocità del network)¹⁰.

3. Il contesto istituzionale e normativo

3.1 La normativa comunitaria

In ambito comunitario, il settore del TPL è regolato attualmente dai principi fondamentali in materia di concorrenza contenuti nel Trattato e da una normativa specifica basata su due Regolamenti. Il Regolamento 1191/1969, in origine relativo ai soli servizi ferroviari, di autobus a lunga percorrenza e per via navigabile, era finalizzato soprattutto a eliminare le possibili disparità di trattamento tra imprese derivanti dalle compensazioni spettanti alle aziende di trasporto a fronte dell'adempimento dei cosiddetti obblighi di servizio pubblico (OSP)¹¹; esso determinava pertanto uno schema generale e le specifiche fattispecie in cui tali obblighi si articolano (obbligo di esercizio, di trasporto e tariffario) e stabiliva i metodi di calcolo della compensazione¹². L'estensione di tale normativa al settore dei trasporti locali è dovuta al Regolamento 1893/1991, che introduceva la nozione di "contratto di servizio pubblico"¹³ quale strumento giuridico normale per conseguire finalità di natura pubblica; tale contratto deve contenere alcuni elementi essenziali, come le caratteristiche del servizio, il prezzo delle prestazioni, la disciplina delle revisioni contrattuali, le sanzioni per l'inadempimento, ecc..

Nulla era stabilito in materia di modalità di accesso al mercato del TPL. Nel 2000 la Commissione europea ha proposto un regolamento in cui si seguiva la logica della concorrenza per il mercato, prevedendo il ricorso alla gara come strumento normale (salvo alcune eccezioni) per la selezione del gestore. Nella versione finale del regolamento (1370/2007)¹⁴, tale indirizzo è stato però attenuato. Si recepisce l'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia in merito al cosiddetto caso Altmark¹⁵ e si prevede che le au-

⁸ Cfr. Gagnepain e Ivaldi (2002) per il caso della Francia; Dalen e Gomez-Lobo (1996, 1997, 2003) per il caso della Norvegia. Nei contratti di tipo *cost-plus* la remunerazione del gestore è pari alla somma dei suoi costi e di un profitto. La remunerazione può essere completamente predeterminata alla stipula del contratto oppure variare in funzione dei costi effettivamente sostenuti e/o dei risultati ottenuti in termini di quantità e qualità del servizio.

⁹ Cfr. Fraquelli e Piacenza (2003) e Piacenza (2006).

¹⁰ In Bruzzo Margari e Erbetta (2006) viene evidenziato come non tutti i casi analizzati rispondano al principio di maggiore efficienza associato ai contratti con elevato potere di incentivo; alcune realtà (come ad esempio Bolzano e l'Emilia Romagna) hanno inoltre adottato specifici provvedimenti prima della riforma.

¹¹ Gli OSP sono definiti come quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe in toto o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

¹² Su tali aspetti, cfr. Sabbatini (2008).

¹³ Tale contratto viene definito come "contratto concluso tra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti".

¹⁴ Il regolamento abroga il 1191/69.

¹⁵ Il caso riguardava il ricorso presentato da un piccolo operatore tedesco che contestò l'assegnazione senza gara nel 1994 a un'altra azienda della licenza di operare date linee di bus. La Corte di giustizia europea nel 2003 sentenziò che i contratti di servizio pubblico possono essere assegnati senza gara, purché le compensazioni siano determinate sulla base di un confronto con un'impresa "tipica, ben gestita e provvista di mezzi di trasporto in modo adeguato".

torità pubbliche degli Stati membri possano utilizzare le procedure concorsuali per affidare i servizi, ma possano altresì erogarli direttamente o procedere all'affidamento diretto a un soggetto giuridicamente distinto dall'autorità competente sul quale quest'ultima eserciti un "controllo" analogo a quello esercitato sui propri servizi (cd. affidamento *in-house*). Inoltre, al ricorrere di determinate soglie minime anche l'affidamento a terzi può avvenire senza gara. Qualora l'operatore interno o controllato dall'autorità pubblica sia l'affidatario diretto del servizio, esso non può partecipare a gare al di fuori del territorio di competenza dell'autorità concedente. Il regolamento entrerà in vigore il 3 dicembre 2009 e prevede un periodo transitorio di 10 anni.

3.2 L'esperienza di alcuni paesi europei

Pur in assenza di una normativa comunitaria specifica, negli ultimi due decenni alcuni dei maggiori paesi europei hanno avviato una serie di riforme orientate ad una maggiore concorrenza. Nella maggior parte dei casi tali riforme hanno introdotto un regime di concorrenza per il mercato, in cui i meccanismi competitivi operano al momento dell'aggiudicazione della gara e l'impresa affidataria gestisce il servizio in regime di monopolio per la durata del contratto. Più raramente (ad esempio in gran parte del Regno Unito) il servizio viene gestito contemporaneamente da una pluralità di operatori in competizione (concorrenza nel mercato). La transizione dal vecchio al nuovo regime è stata ovunque piuttosto lunga e graduale e il ruolo svolto dalle agenzie pubbliche è stato fondamentale sia nella predisposizione dei bandi e nell'effettuazione delle gare sia nella pianificazione e regolazione del servizio a livello territoriale. Non mancano i casi di paesi (ad esempio la Germania e la Spagna) in cui il mercato è rimasto sostanzialmente chiuso. Secondo alcune ricerche condotte su dati degli anni novanta relativi a diverse città dell'UE, ai sistemi di concorrenza regolata si associerebbero risultati migliori in termini di attrattività del servizio e di efficienza rispetto ai casi di totale deregolamentazione o di assenza di competizione; tali indicazioni vanno accolte comunque con cautela per la natura prevalentemente descrittiva delle analisi e l'assenza di significatività statistica dei risultati (ICLEI, 2003; Buchanan and Partners, 2002).

Francia. - In Francia la riforma del TPL venne avviata nel 1982 con la cosiddetta Legge LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs): la responsabilità dell'organizzazione del TPL urbano venne decentrata agli enti locali. Questi definiscono le caratteristiche e il livello del servizio di TPL, potendo scegliere tra tre modelli alternativi di organizzazione e di gestione del servizio: affidamento del servizio a un ente pubblico (*régie*); creazione di una partnership pubblico-privato (*société d'économie mixte*, con capitale a maggioranza pubblica) affidataria del servizio; ricorso a una gara per la selezione di un'impresa privata. La successiva riforma Sapin del 1993 impose l'obbligo generalizzato del ricorso a procedure concorsuali. Vennero anche tipizzati possibili contratti di servizio, del tipo *net cost* e *gross cost*, al fine di incentivare i gestori a una maggiore efficienza ed efficacia del servizio. Nel 2002 la situazione del TPL urbano era caratterizzata dalla larga prevalenza (69 per cento) dei casi di affidamento con gara a operatori privati (nel 21 per cento dei casi l'operatore era una società mista e nel restante 10 per cento un ente pubblico; cfr. Roy e Yvrande-Billon, 2007). La tipologia di contratto più diffusamente adottata è quella del *net cost* (51 per cento dei casi nel 2002), seguita da quella *gross cost* (27 per cento dei casi); il 20 per cento dei contratti è basato sul modello del "contratto di gestione" o *cost-plus* (cfr. sopra). Va però detto che nell'Ile de France (comprensiva di Parigi) il maggiore operatore (RATP) è di proprietà del Gover-

no ed è concessionario del servizio in base ad affidamento diretto. Secondo Roy e Yvrande-Billon (ibidem), nei casi in cui il servizio è stato affidato con gara a privati le performance sono state migliori; inoltre i gestori con contratti del tipo *cost-plus* hanno mostrato livelli più elevati di inefficienza; la partnership avrebbe peraltro mostrato livelli di inefficienza maggiori rispetto all'alternativa completamente privata. A parte il piccolo centro di Perpignan, ove opera un gestore spagnolo, il mercato è sinora rimasto chiuso agli operatori non francesi. Vi è inoltre un elevato grado di concentrazione dell'offerta: secondo Boitani e Cambini (2004), nel 2004 nel settore del TPL urbano le prime tre società controllavano il 50 per cento delle reti e servivano il 70 per cento della popolazione. Temporalmente, questa elevata concentrazione data dagli anni settanta dello scorso secolo, in un contesto basato su affidamenti diretti. L'evoluzione del quadro normativo verso forme di concorrenza per il mercato sarebbe quindi avvenuta dopo il realizzarsi di un certo consolidamento dell'offerta¹⁶.

Regno Unito. - Il mercato del TPL urbano è organizzato in maniera diversificata sul territorio (Isfort, 2006). Nel caso di Londra, in particolare, l'attuale assetto del TPL su gomma costituisce l'esito di un processo avviato a metà degli anni ottanta, con il Transport Act del 1984: in base a tale normativa, il London Transport, controllato direttamente dal Governo, ha dismesso l'attività di gestione diretta dei servizi di trasporto in superficie ed ha assunto compiti di pianificazione, coordinamento e politica tariffaria, divenendo la controparte contrattuale dei gestori. Questi, operatori privati, sono stati selezionati sulla base di gare; il processo si è completato nel 1999. Pur in presenza di lotti messi a gara di ridotte dimensioni, la struttura del mercato è evoluta verso un notevole grado di concentrazione. Nel complesso, anche se va ricordato che l'uso del TPL è stato altresì favorito da forti misure di *road pricing*, l'offerta, misurata in termini veicoli-km, è aumentata del 32,2 per cento (rispetto al 1999-2000, anno di avvio definitivo del nuovo assetto) ed i passeggeri annualmente trasportati dell'11,7 per cento, con una riduzione dei costi operativi del 34,9 per cento (Cox e Duthion, 2001, citati in Boitani e Cambini, ibidem). Nel resto del paese (eccetto l'Ulster) una parte prevalente del mercato è completamente aperta alla concorrenza: si tratta infatti di servizi commerciali non sussidiati che le imprese, previa registrazione presso il Traffic Commissioner, sono libere di offrire, definendo in autonomia tratte servite, orari, tariffe, ecc.. I servizi considerati non commerciali beneficiano di sussidi, in relazione alla funzione sociale svolta (individuata da un ente pubblico) e devono essere erogati secondo regole definite da un organismo tecnico pubblico, a cui competono funzioni di pianificazione, di selezione delle imprese su base competitiva e di controllo dell'osservanza dei contratti di servizio. Secondo Boitani e Cambini (ibidem), il sistema di concorrenza nel mercato ha determinato una riduzione dei sussidi pubblici e un significativo aumento della redditività degli operatori, ma parecchi problemi per l'utenza, con aumento delle tariffe, concentrazione dell'offerta sulle tratte più redditizie, innalzamento dell'età media dei veicoli, bassa integrazione di rete e tariffe e instabilità del servizio; pur in presenza di un au-

¹⁶ Tra i maggiori operatori vi sono Keolis, nata dalla fusione tra VIA Transport (importante società che gestisce il TPL urbano in città come Lyon e Lille) e Cariane (società sussidiaria di SNCF, monopolista del trasporto ferroviario in Francia), Connex, società consociata del Gruppo Vivendi, secondo operatore nel trasporto urbano per quota di mercato e prima compagnia privata nel mondo nel settore dei trasporti pubblici, con una forte presenza all'estero, e Transdev, consociata di Caisse des Dépôts et Consignations, attiva in numerosi grandi centri urbani francesi (come Toulouse, Montpellier e Nantes) e con una diffusa presenza all'estero nel settore tranviario in cui è specializzata.

mento complessivo dell'offerta in termini di veicoli-km, il numero di passeggeri trasportati è diminuito.

Svezia. – Con la riforma del 1978 la responsabilità del TPL è stata attribuita agli enti locali, ciascuno dei quali ha istituito un'apposita Agenzia, responsabile della pianificazione dei servizi, della tariffazione, del finanziamento e della scelta tra gara e affidamento diretto. A seguito di una successiva riforma, dal 1989 le autorità per il trasporto pubblico di contea create allo scopo sono libere di scegliere la modalità di affidamento. Il ricorso alle procedure concorsuali si è diffuso gradualmente, dal 7 per cento dei casi nel 1980 al 95 per cento nel 1999. Corrispondentemente i costi unitari di produzione sono diminuiti, pur in presenza di una sostanziale stabilità degli addetti al comparto. Anche i sussidi pubblici sono calati, mentre il servizio erogato è aumentato quantitativamente. Per incentivare i gestori a livelli maggiori di efficienza e di qualità sono stati introdotti contratti del tipo *net cost*, con parziale collegamento dei compensi pubblici a indici di soddisfazione dell'utenza. Nel tempo è cresciuto il grado di concentrazione dell'offerta, anche con l'ingresso di grandi compagnie estere, la riduzione delle imprese controllate dalle municipalità e l'aumento delle quote di mercato degli operatori privati a scapito di quelli pubblici.

Germania. - In Germania, sebbene sia prevista la possibilità di ricorrere a procedure concorsuali, il mercato è caratterizzato dalla presenza prevalente di operatori pubblici che erogano il servizio sulla base di affidamenti diretti. Diffuso è peraltro il ricorso al subappalto: si stima che le circa 400 maggiori aziende pubbliche di servizi urbani affidino circa il 30 per cento dei servizi a circa 1.500 imprese private sulla base di gare. Questo mercato "secondario" sembrerebbe avere accresciuto i livelli di efficienza rispetto a una situazione di servizio pubblico "puro" (Asstra-Anav, 2005). Sul piano istituzionale, la riforma del 1996 ha rafforzato le competenze dei Länder e degli enti territoriali. A livello locale il coordinamento dell'organizzazione dei servizi, basato su principi-guida individuati dagli enti locali, e la gestione del rapporto con i gestori sono di competenza di un'Autorità pubblica locale. I servizi commerciali vengono assegnati tramite concessione di una licenza di durata predefinita all'operatore prescelto; quelli non commerciali vengono assegnati a un operatore dotato di licenza oppure tramite procedure concorsuali; nei fatti prevale l'affidamento diretto (Boitani e Cambini, *ibidem*).

3.3 L'assetto italiano precedente alla riforma

Prima della riforma del 1997 il settore del TPL, come in generale quello dei servizi pubblici, è stato disciplinato per oltre sessant'anni dal Regio Decreto 2578/1925¹⁷, superato solo nel 1990 con l'entrata in vigore della legge 142. Nel complesso, tale disciplina consentiva l'affidamento diretto dei servizi ad aziende speciali, consorzi e società di capitali di proprietà (anche non maggioritaria) degli enti locali, con l'unico vincolo che le aziende affidatarie non potevano gestire tali servizi al di fuori del proprio territorio di competenza. Nel 1981, con la legge 151, venne istituito il Fondo nazionale trasporti (FNT), a cui si accompagnava la determinazione delle modalità di calcolo dei contributi di esercizio alle aziende, basate sulla nozione di costo standardizzato del servizio; l'istituto prevedeva che i finanziamenti annualmente determinati dalla legge finanziaria venissero trasferiti alle Regioni e da queste destinati esclusivamente alle a-

¹⁷ Testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province.

ziende di trasporto con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei servizi. Il meccanismo, tuttavia, si rivelò inefficace ai fini della copertura dei disavanzi di esercizio e il legislatore fu costretto a intervenire ripetutamente nei due decenni successivi per ripianare i disavanzi pregressi (Asstra, 2007).

Alle problematiche economico-finanziarie del settore si è associata una disciplina "speciale" dei rapporti di lavoro (Treu e Tiraboschi, 2002), storicamente discendente dal Regio Decreto 148/1931¹⁸. Solo nel 1988 la legge 270 stabiliva la derogabilità delle disposizioni contenute nel R.D. 148 a opera della contrattazione collettiva, avviando un processo di delegificazione della disciplina del lavoro nel comparto (per certi aspetti antecedente a quanto accaduto nel pubblico impiego). Alla riduzione degli spazi di applicabilità del regio decreto non si è però accompagnata una piena modernizzazione dei rapporti di lavoro: mentre continuano a essere vigenti parti della disciplina del 1931, è ribadita una differenziazione rispetto alle regole sia del diritto comune sia del lavoro pubblico.

In assenza di un reale vincolo di bilancio delle aziende di TPL, fra il 1966 e il 1996 la copertura dei costi delle autolinee con ricavi da traffico era scesa dal 70 al 30 per cento (Boitani e Cambini, 2002). D'altro lato, i consumatori avevano manifestato una crescente insoddisfazione per la qualità del servizio offerto, nonostante le tariffe del TPL si fossero mantenute particolarmente basse rispetto ai principali paesi europei.

3.4 La riforma del trasporto pubblico in Italia

La riforma del 1997 muoveva quindi dalla grave situazione finanziaria delle aziende di gestione, in costante peggioramento dagli anni settanta, a causa di una dinamica dei costi assai più sostenuta di quella dei ricavi, e dall'insostenibilità delle politiche di copertura "a pie' di lista" dei disavanzi con fondi pubblici (cfr. par. 5.3). Già nel 1995 con la legge 549 era stato abolito a decorrere dall'anno successivo il FNT, nell'intento di rendere più stringente il vincolo di bilancio, attribuendo alle Regioni la responsabilità finanziaria sul servizio di TPL e assegnando a tal fine gli introiti derivanti da una quota dell'accisa sulla benzina per autotrazione.

La nuova regolamentazione, introdotta con il D.lgs. 422/1997 (cosiddetto Decreto Burlando), parzialmente integrato dal successivo D.lgs. 400/1999, era volta a modernizzare e liberalizzare il settore, anche con l'introduzione di meccanismi concorrenziali nella selezione del gestore dei servizi (Sabbatini, 2008). I principi della riforma erano: il decentramento alle Regioni e da queste agli enti locali (in base al principio di sussidiarietà) delle funzioni di programmazione, finanziamento e controllo; l'introduzione di un principio di graduale copertura dei costi del servizio tramite tariffa; la separazione tra il soggetto pubblico che programma e controlla e quello, avente natura privatistica, che eroga il servizio; la selezione di quest'ultimo tramite procedure di gara, secondo la logica della concorrenza per il mercato. L'esercizio dei servizi di TPL viene regolato da contratti di servizio di durata non superiore a nove anni e deve rispondere a principi di economicità ed efficienza¹⁹.

¹⁸ "Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione".

¹⁹ Il contratto di servizio deve assicurare la "completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili", al netto dei proventi tariffari (pena la nullità del contratto stesso), secondo un principio di certezza finanziaria e di co-

La gradualità nell'applicazione di questi principi si è spesso mutata in incertezza sulla direzione del cambiamento (è la L. 308/2004 che ha sancito l'applicabilità al settore del D.lgs. 422/1997, resa dubbia da interventi legislativi successivi²⁰), con un diffuso e ripetuto ricorso a regimi transitori, soprattutto per quanto attiene il ricorso alla gara per la selezione del gestore, ricorso di fatto sinora rimasto un'opzione e non un obbligo. L'obbligatorietà della procedura di gara è stata ulteriormente procrastinata dal cosiddetto Decreto Milleproroghe, convertito con L. 17/2007, al 31 dicembre 2007. Alla fine di luglio 2008 era in discussione in Parlamento il D.L. 112/2008 che prevedeva un ulteriore rinvio dell'obbligo di affidamento con gara al 31 dicembre 2010 e la possibilità di deroghe a tale obbligo.

La nuova disciplina introdotta alla fine degli anni novanta attribuisce alle Regioni un ruolo centrale, assegnando loro compiti di programmazione, coordinamento, finanziamento e controllo. A tali enti competono in particolare la definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali, la redazione del Piano regionale dei trasporti (PRT) e dei Programmi triennali dei servizi (PTS). Il PRT ha il fine di assicurare una rete di trasporti che privilegi le integrazioni modali e favorisca quelle a minore impatto ambientale; i PTS individuano la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare agli investimenti e all'esercizio, le modalità di determinazione delle tariffe, le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico, il sistema di monitoraggio dei servizi e i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento. Alle Regioni spetta, inoltre, la definizione, d'intesa con gli enti locali, dei servizi minimi, i cui costi sono a carico del bilancio regionale. Insieme con gli enti locali, le Regioni definiscono infine i cosiddetti obblighi di servizio pubblico, previsti dalla normativa comunitaria, prevedendo nei contratti di servizio le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende di gestione. Le Regioni conferiscono agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di TPL che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale (ai sensi dell'art. 117 della Costituzione).

È quindi al livello regionale e locale che occorre guardare, al fine di analizzare il grado di attuazione della riforma. Si utilizzano a questo fine, oltre all'ampia letteratura esistente, i risultati dell'indagine che la Banca d'Italia ha effettuato tramite le sue Filiali nel primo trimestre del 2007. La rilevazione, condotta in tutti i capoluoghi di provincia, si è concentrata su tre aspetti principali: il contesto normativo e istituzionale di riferi-

pertura di bilancio; esso deve prevedere obbligatoriamente il progressivo incremento del rapporto tra ricavi di traffico e costi operativi, che a partire dal 2000, avrebbe dovuto essere pari ad almeno 0,35. Nel contratto di servizio sono indicati – tra l'altro – le caratteristiche dei servizi forniti, gli standard qualitativi minimi del servizio, la struttura tariffaria, le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto. Nel contratto sono definiti anche gli obblighi di servizio pubblico e le corrispondenti compensazioni economiche.

²⁰ Gli interventi più rilevanti hanno riguardato gli effetti delle modifiche del Titolo V della Costituzione, con l'attribuzione alle Regioni di potestà legislative esclusive in tutte le materie non comprese tra quelle di competenza esclusiva o concorrente dello Stato, e l'art. 113 del D.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali-TUEL), successivamente modificato dalla L. 448/01. In particolare, l'art. 113 del TUEL reintroduceva la facoltà di gestire i servizi pubblici locali in forme diverse da quella prevista dal Decreto Burlando, tra cui l'affidamento in-house, determinando, tra l'altro, l'invio di una lettera di costituzione in mora da parte della Commissione europea per violazione della normativa in materia di concorrenza. In presenza di tali modifiche, alcune amministrazioni locali erano ritornate all'affidamento in-house dei servizi di TPL. Il periodo di incertezza si è protratto per alcuni anni, sino al 2004 quando l'entrata in vigore della cosiddetta legge delega ambientale (L. 308/04) ha disposto espressamente la non applicabilità dell'art. 113 del TUEL al settore del TPL, "che resta disciplinato" dal Decreto Burlando e successive modificazioni. È stata così ripristinata la situazione ex ante.

mento a livello regionale; le modalità di affidamento del servizio di TPL urbano su gomma nei comuni capoluogo, il sistema dei controlli, del monitoraggio della domanda e dell'offerta e di enforcement; alcuni indicatori economici e fisici su costi, quantità e qualità dei servizi erogati. Per il primo aspetto le informazioni sono state attinte presso gli enti e le istituzioni pubbliche locali; per il secondo l'unità di rilevazione è stato l'ente pubblico regolatore del servizio urbano (agenzia, comune, ecc.); per il terzo i dati sono stati richiesti direttamente ai gestori.

4. L'attuazione della riforma a livello regionale

Sul piano del recepimento del nuovo quadro complessivo, quasi tutte le Regioni hanno legiferato lungo le linee del decreto Burlando ed adoperando i più pregnanti poteri loro attribuiti dalla riforma costituzionale del 2001. Per 10 regioni a statuto ordinario l'introduzione della nuova disciplina è stata pressoché immediata (entro il 1998); le restanti cinque vi hanno provveduto negli anni successivi, da ultimo la Campania nel 2002; le normative ricalcano in generale i contenuti del Decreto Burlando. Tra le regioni a statuto speciale, la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia già nei mesi precedenti all'emanazione del Decreto Burlando si erano dotate di normative che per certi versi ne anticipavano alcuni elementi innovativi, come la previsione del ricorso alle procedure concorsuali; in Sardegna una legge coerente con la legislazione nazionale è stata approvata solo nel 2005; per contro, in Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano la disciplina vigente è più datata e quindi disallineata con la riforma²¹.

Differenze significative tra regioni iniziano ad emergere nei passi istituzionali successivi. Il PRT, strumento fondamentale attraverso cui si esplica il ruolo di programmazione della Regione, risulta approvato in 16 regioni, mentre non è previsto in Lombardia (dove esistono "linee guida" regionali) e in Valle d'Aosta (dove esiste un piano di bacino). Il contenuto dei Piani risulta comunque piuttosto eterogeneo, con gradi di approfondimento molto diversi (anche perché il dettato legislativo regionale in taluni casi ne specificava nel dettaglio il contenuto, in altri si limitava al contenuto minimo). La definizione dei servizi minimi a marzo 2007 risultava effettuata nel caso dei trasporti su gomma in 10 regioni (a cui va aggiunta la Provincia di Trento), solo in due casi però seguendo la logica di integrazione modale prevista dalla normativa; alla stessa data solo in sei regioni era stato elaborato il PTS. Il decentramento delle funzioni agli enti locali risulta in genere piuttosto parziale e talora soggetto ad ambiguità interpretative: all'inizio del 2006 otto regioni e la provincia di Bolzano non avevano ancora effettuato il trasferimento delle risorse strumentali agli enti locali, mentre in altre tre il decentramento è stato parziale. Agenzie per la mobilità risultano presenti in quattro regioni (in altre 5 se ne prevede la costituzione) con funzioni di progettazione e controllo, integrate in taluni casi da compiti relativi all'organizzazione delle gare, alla redazione dei contratti di servizio, alla definizione e gestione della politica tariffaria, al mantenimento delle strutture e del parco mezzi. Osservatori regionali risultano costituiti in otto regioni (anche se in una di queste non è ancora operativo), mentre in altre quattro ne è prevista l'istituzione.

²¹ In Sicilia solo alla fine del 2005 e nell'ambito della Legge regionale 19/2005 contenente disposizioni di varia natura è stato deciso l'avvio di uno studio per la pianificazione del riassetto del comparto del TPL; nelle more dell'approvazione del piano, le concessioni esistenti (accordate in base alla legge nazionale 1822/1939 e dalla L.R. 10/1964) sono state trasformate in contratti di affidamento provvisorio della durata di 3 anni.

Le normative regionali si sono spesso interessate dell'eventuale trasferimento del personale dipendente dal precedente gestore all'impresa affidataria subentrante, una questione che può incidere sull'ampiezza della partecipazione alle gare. Quasi tutte le regioni hanno emanato norme di dettaglio, introducendo in alcuni casi ulteriori vincoli, soprattutto nel caso di subentro di un nuovo gestore, rispetto alla disciplina nazionale che di per sé prevedeva "l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi contratti di lavoro, così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria" ed il mantenimento, per quanto possibile, del trattamento precedentemente goduto dai dipendenti e i rispettivi diritti acquisiti²². Alcune normative regionali si sono spinte sino a fissare un obbligo di definizione preventiva, insieme con le organizzazioni sindacali, degli aspetti relativi ai diritti dei dipendenti²³.

Nelle intenzioni del legislatore nazionale il ricorso alle gare rivestiva un ruolo centrale ai fini del superamento degli assetti preesistenti. In generale, il quadro relativo alle modalità effettive di selezione del gestore attuale indica come ciò non sia sempre avvenuto. All'inizio del 2007 in meno della metà dei comuni capoluogo di provincia il servizio è svolto da un'impresa selezionata in base a una gara, mentre sono ancora prevalenti i casi di affidamento diretto o in-house. Sul piano geografico, il ricorso alle procedure concorsuali è diffuso solo in alcune regioni, prevalentemente localizzate nel Centro-Nord (tav. 1).

In otto regioni non è stata effettuata alcuna gara²⁴. La frequenza del ricorso alle gare è inversamente correlata con la dimensione dell'area, dal 53 per cento nei bacini fino a 500 mila abitanti all'11 in quelli con oltre 1 milione. Anche laddove l'affidamento è stato basato su procedure concorsuali, l'aggiudicatario del servizio è peraltro risultato nella maggior parte dei casi il gestore precedente, talora associato con altri soggetti. In generale il numero dei partecipanti è stato quasi sempre molto basso (in quasi il 70 per cento dei casi meno di tre, nel 40 per cento un solo partecipante) e scarsa è stata la presenza di concorrenti esteri (tav. 2). Nel 2007 sono stati rilevati e sanzionati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato accordi tra 15 società di gestione, volti a mantenere in capo al gestore precedente il servizio nel rispettivo bacino storico di

²² In particolare, l'art. 26 del già citato R.D. 148/1931, richiamato esplicitamente in numerose normative regionali, prevede che in caso di cessione di linee o di fusione di aziende il passaggio del personale di ruolo alla nuova azienda sia assoggettato alle "disposizioni stabilite dall'autorità governativa all'atto dell'approvazione della cessione o della fusione, mantenendo, per quanto è possibile, al personale un trattamento non inferiore a quello precedentemente goduto e assicurati i diritti acquisiti". In caso di "mutamento nei sistemi di esercizio", "l'azienda deve utilizzare, in quanto sia dichiarato idoneo dall'autorità governativa, e nei limiti dei posti da questa riconosciuti necessari, il personale addetto ai vari servizi, rispettandone, per quanto è possibile, i diritti acquisiti". In tutti questi casi e in quello di riduzioni di posti per "limitazione, semplificazione o soppressione di servizi, debitamente autorizzata dall'autorità governativa", l'azienda "può procedere ai necessari esoneri di agenti nelle qualifiche in cui risultino le eccedenze, salvo ad assegnarli nei limiti del possibile ad altre qualifiche immediatamente inferiori"; in tutti questi casi l'azienda "è tenuta a riprendere di preferenza gli agenti esonerati che ne facciano domanda, a misura che si rendono vacanti i posti, cui essi sono idonei, purché durante il servizio precedentemente prestato non siano incorsi in una delle mancanze previste dagli artt. 43 e 45. Il diritto alla preferenza si estingue dopo il quinto anno dall'esonero".

²³ Nella disciplina di gran parte delle regioni a statuto ordinario viene introdotto espressamente l'obbligo del mantenimento del trattamento economico e normativo dei contratti collettivi aziendali (oltre che nazionali) preesistenti; in due di queste sono stabiliti anche vincoli di carattere territoriale nell'utilizzo del personale; prima dell'espletamento delle gare sono previste in alcuni casi forme di concertazione preventiva con le organizzazioni sindacali riguardo ai diritti dei dipendenti.

²⁴ Va inoltre evidenziato che, anche in relazione ai successivi interventi legislativi introdotti a livello nazionale, anche a livello regionale sono stati emanati provvedimenti di modifica e di integrazione delle normative originarie di recepimento che hanno attenuato o bloccato l'iniziale orientamento "liberalizzante".

insediamento e a ridurre il confronto competitivo tra operatori potenzialmente concorrenti nel caso di partecipazione a gare fuori bacino²⁵.

Tav. 1

Modalità di affidamento del servizio di TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia

(valori percentuali)

Gara	Affidamento diretto	Affidamento in-house
46,4	25,8	27,8
MODALITÀ DI ATTRIBUZIONE RICAVI TARIFFARI (1)		
Al gestore (<i>net cost</i>)	All'ente pubblico (<i>gross cost</i>)	Totale
85,6	14,4	100,0
IN CASO DI GARA, PRESENZA DEL GESTORE PRECEDENTE TRA GLI AGGIUDICATARI (2)		
Sì, totalmente	Sì, nell'ambito di ATI, consorzi, ecc.	Totale
58,5	19,5	100,0
GARE PER AREA GEOGRAFICA (3)		
Nord	Centro	Sud e Isole
58,7	66,6	11,1
GARE PER DIMENSIONE DEL BACINO D'UTENZA (4)		
Fino a 500 mila	Tra 501 mila e 1 milione	Oltre 1 milione
53,0	36,4	11,1
GARE PER PERIODO (3) (5)		
Tra il 1998 e il 2001	Tra il 2002 e il 2004	Dopo il 2004
18,6	69,8	11,6

Fonte: Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007).

(1) Dati riferiti a tutti i comuni capoluogo di provincia che hanno fornito risposte, indipendentemente dall'effettuazione o meno di una gara. Le frequenze si riferiscono al totale delle risposte raccolte. Per 6 comuni non sono disponibili le informazioni. – (2) Il totale comprende anche i casi in cui l'aggiudicatario è risultato diverso dall'incumbent. – (3) Le frequenze si riferiscono al totale delle risposte raccolte. – (4) Le frequenze si riferiscono al totale delle risposte raccolte. La dimensione del bacino d'utenza è misurata dalla popolazione residente nella provincia nel 2001 (dati Istat). – (5) I dati si riferiscono alla distribuzione temporale rispetto al totale delle gare complessivamente bandite dal 1998. La data considerata è quella della pubblicazione del bando.

Dopo una fase, il periodo 2002-04, di abbastanza diffuso ricorso alle gare (tav. 1), con però un numero piuttosto esiguo di partecipanti²⁶ forse ascrivibile alla relativa im-preparazione dei soggetti potenzialmente interessati, si è avuta una riduzione delle gare (nel 2006 non risulta essere stata bandita alcuna gara²⁷) ed una crescita del numero dei concorrenti, inclusa una piccola pattuglia di operatori esteri.

Un'indicazione indiretta del basso grado di concorrenza può essere tratta dall'entità dei ribassi, irrilevante nella maggior parte delle gare (meno dell'1 per cento nel 65 per cento delle gare, in base alle elaborazioni condotte sui dati di Boitani e Cambini (ibidem) e Cambini e Galleano (2005); a tale fenomeno possono avere contribuito la larga prevalenza dell'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio per

²⁵ Cfr. Provvedimento n. 78 dell'8 novembre 2007. Secondo l'Autorità, gli operatori coinvolti (tra cui alcune delle maggiori società del settore a livello italiano) "hanno costituito macro-aggregazioni a valenza nazionale, per partecipare in modo coordinato alle gare che si sarebbero dovute svolgere per l'affidamento del servizio di TPL, con l'esplicita finalità di limitare la concorrenza e proteggere il bacino storico di riferimento dell'operatore dominante già attivo in una certa area territoriale (...). Le intese sanzionate hanno contribuito ad eludere la piena realizzazione del processo di liberalizzazione del settore, in vista dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale tramite gara, che è slittato al prossimo gennaio 2008". Le sanzioni complessivamente sono state pari a poco meno di 10 milioni di euro.

²⁶ Nel 50 per cento dei casi vi è stato un solo partecipante, contro valori di circa un quarto e un terzo negli anni precedenti al 2002 e nel 2005, rispettivamente.

²⁷ In base alle informazioni raccolte sulle gare in fase di predisposizione e su quelle non ancora aggiudicate, il quadro non dovrebbe essere cambiato in modo significativo; infatti, solo 6 comuni capoluogo, di cui 3 localizzati al Nord e 3 al Centro, hanno dichiarato l'intenzione di aggiudicare con gara il servizio di TPL urbano entro il 2008.

la selezione dei concorrenti (96 per cento dei casi) e l'attribuzione di pesi relativamente bassi alla componente economica dell'offerta. Nei pochi casi in cui il ribasso ha raggiunto valori significativi le gare sono state contraddistinte da un numero relativamente alto di partecipanti, da un peso più elevato attribuito alla componente economica dell'offerta, dalla minore incidenza delle cosiddette "clausole sociali".

Tav. 2

Alcune caratteristiche delle gare per l'affidamento del servizio di TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia

(valori percentuali)

NUMERO DEI PARTECIPANTI ALLA GARA		
Meno di 3	Pari a 3	Oltre 3
69,6	15,2	15,2
NUMERO DEI PARTECIPANTI ESTERI ALLA GARA		
Nessun partecipante	1 partecipante	Almeno 2 partecipanti
86,1	11,1	2,8
ENTITÀ RIBASSO		
Meno dell'1%	Tra 1% e meno del 5%	Almeno 5%
65,4	30,8	3,8
CRITERIO DI VALUTAZIONE ADOTTATO		
Offerta economicamente più vantaggiosa	Massimo ribasso	Totale
95,7	4,3	100,0
TIPOLOGIA DI CONTRATTO ADOTTATO		
<i>Net cost</i>	<i>Gross cost</i>	Totale
86,4	13,6	100,0

Fonte: Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007) e per i ribassi Boitani e Cambini (2004) e Cambini e Galleano (2005).

In base all'indagine Banca d'Italia, il contratto di servizio maggiormente adottato, tanto in caso di affidamento con gara che per le altre modalità di affidamento, è quello *net cost*, che ha riguardato l'86 per cento dei casi rilevati. In tutti i casi rilevati di cambiamento del gestore in seguito alla gara, l'aggiudicatario è stato obbligato dal bando a garantire la continuità del posto di lavoro e delle condizioni contrattuali ai dipendenti dell'*incumbent*.

Le procedure concorsuali osservate hanno riguardato per lo più bacini individuati in base a criteri di natura giuridico-amministrativa. Al riguardo, Boitani e Cambini (*ibidem*) hanno evidenziato come sono generalmente mancate analisi preliminari condotte a livello regionale sull'esistenza di eventuali economie di scala che avrebbero potuto portare a definire (e mettere a gara) bacini di ampiezza diversa, eventualmente aggregando più territori.

Per misurare l'intensità dei divari territoriali nel processo di liberalizzazione è stato elaborato un indicatore sintetico, che è stato utilizzato anche come variabile esplicativa delle performance dei gestori (cfr. par. 5.4). Si è fatto riferimento a un recente lavoro di Conway e Nicoletti (2006) predisposto per l'OCSE, che costruisce per alcuni settori non manifatturieri un indice del rispettivo grado di regolamentazione: applicando la metodo-

logia utilizzata nel lavoro citato per il trasporto ferroviario passeggeri, si sono considerati tre gruppi di variabili fondamentali, indicati nella tav. 3²⁸.

Tav. 3

Variabili utilizzate per la costruzione di un indicatore di liberalizzazione

INDICATORE	Variabili utilizzate	Valori assunti	Peso
Ownership	Natura pubblica o privata del socio di maggioranza	Pubblica=0 Privata=1	0,20
	Proprietà pubblica con socio di minoranza privato	Interamente pubblica=0 Presenza socio privato di minoranza=1	0,05
Vertical Separation	Proprietà della rete e degli impianti	In capo al gestore=0 In capo ad ente distinto dal gestore (agenzia, ente locale) =1	0,25
Entry Regulation	Modalità di affidamento del servizio	Ricorso a gara=1 Affidamento diretto, in-house o concessione=0	0,50

I valori assunti dall'indicatore nei singoli capoluoghi di provincia sono stati aggregati per regione in base a pesi proporzionali all'incidenza relativa della popolazione della provincia sul totale regionale. Come evidenziato nella fig. 1, l'indicatore del grado di liberalizzazione nel complesso assume valori modesti e in 13 regioni è inferiore a quello medio; 4 delle prime 5 regioni in ordine decrescente sono del Nord; tutte le regioni dell'ultimo quartile sono localizzate nel Centro-Sud. In particolare, l'indice assume i valori più alti in Friuli Venezia Giulia e, tra le regioni di maggiori dimensioni, in Emilia Romagna e in Toscana. Per contro, assume valore minimo in Sardegna e valori esigui, tra le grandi regioni, in Sicilia, Puglia, Veneto e Piemonte.

L'indagine della Banca d'Italia ha permesso di delineare anche il quadro territoriale degli assetti di controllo e del grado di *accountability* dell'operato del gestore. Se ci si limita a rilevare l'esistenza di qualche forma di controllo sull'efficienza, sull'operatività e sulla qualità del servizio, non meno di tre quarti dei comuni capoluogo presentano tali controlli, anche se numerosi sono i casi in cui sono effettuati dal gestore stesso (soprattutto quelli sulla qualità del servizio e sul grado di soddisfazione dell'utenza) e in circa un decimo dei comuni rilevati non sono previste sanzioni a fronte di inadempienze contrattuali del gestore.

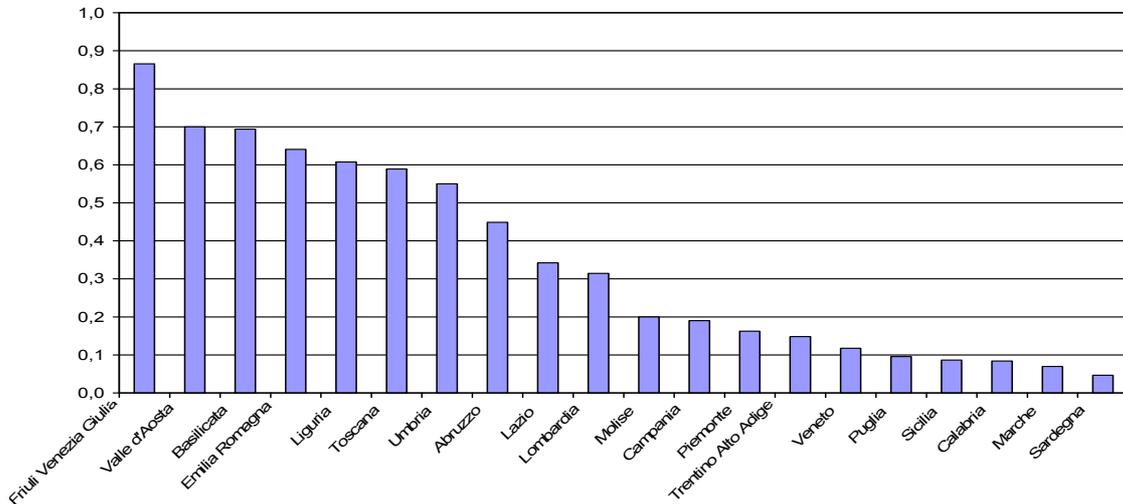
Se si rendono più stringenti i criteri di selezione, tuttavia, il quadro territoriale si differenzia notevolmente: a tal fine si è elaborato un indicatore sintetico dell'intensità dei controlli, calcolato come media semplice di quattro indici elementari relativi, rispettivamente, ai controlli sulla gestione, agli obblighi informativi del gestore, allo svolgimento di indagini sulla qualità dei servizi e sul grado di soddisfazione della clientela. Il primo e il secondo indice assumono valore pari a 1 nel caso in cui i controlli e le informazioni riguardino simultaneamente l'efficienza e la qualità del servizio e la loro frequenza sia almeno annuale; nel caso non sia verificata almeno una di tali condizioni l'indice assume valore nullo; per le indagini sulla soddisfazione della clientela l'indicatore assume valore 1 se simultaneamente sono verificate le condizioni che esse siano svolte a cadenza almeno annuale e i risultati siano resi pubblici; infine, per la qualità del servizio a

²⁸ Tra le variabili relative alla Entry Regulation, si intendevano inserire anche il numero di partecipanti alla gara e il numero di concorrenti esteri, considerabili come proxy del grado di apertura effettivo alla concorrenza dell'ente committente o, comunque, della percezione di tale grado da parte di possibili partecipanti. Il numero di osservazioni disponibili è tuttavia insufficiente per un'analisi significativa.

queste ultime condizioni deve aggiungersi quella che le indagini siano condotte da enti distinti dal gestore.

Fig. 1

Grado di liberalizzazione del comparto del TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia, per regione (1)
(valori)



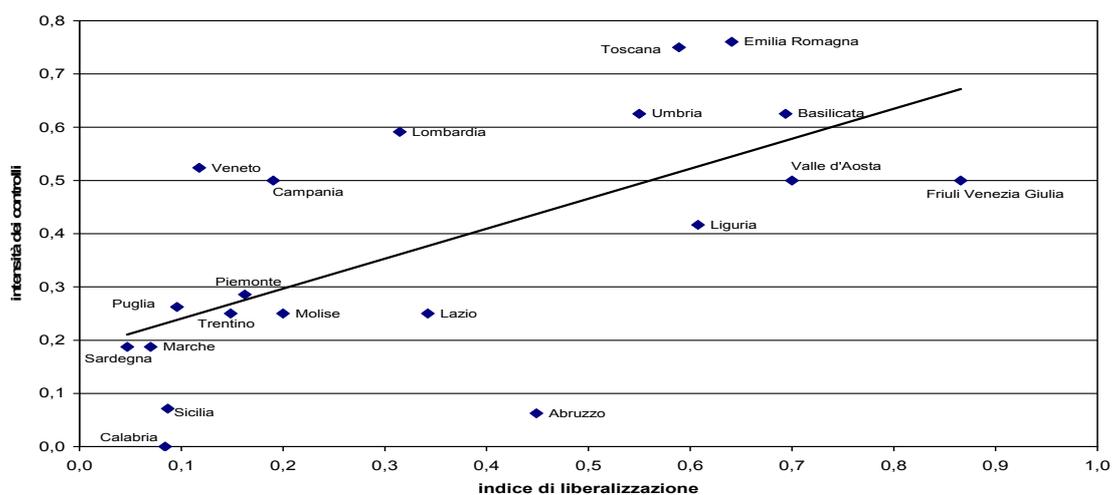
Fonte: elaborazioni su dati Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007).

(1) L'indice varia tra 0 e 1; al crescere del valore dell'indice aumenta il grado di liberalizzazione del comparto.

L'indicatore sintetico così costruito presenta un'elevata variabilità territoriale ed è correlato positivamente con il grado di liberalizzazione (fig. 2). È possibile leggere tale legame tanto alla luce del fatto che l'apertura del mercato, laddove effettuata, richiede l'istituzione di controlli più sistematici e incisivi su un gestore che diviene un soggetto distinto dell'ente pubblico, quanto del fatto che laddove prevale un orientamento alle riforme esso si manifesta su più ambiti e non solo su un singolo aspetto.

Fig. 2

Grado di liberalizzazione e attività di controllo sull'efficienza e la qualità del servizio nei comuni capoluogo, per regione (1)
(valori)



Fonte: elaborazioni su dati Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007).

(1) Gli indici variano tra 0 e 1; al crescere del valore dell'indice aumentano sia il grado di liberalizzazione del comparto sia l'intensità dei controlli.

Anche laddove i sistemi di controllo sono diffusi, pregnanti e regolari si rileva comunque una modesta attitudine alla divulgazione pubblica dei risultati dei controlli e

delle indagini. La bassa propensione all'*accountability* trova un'ulteriore conferma nella scarsa diffusione, anche nelle aree del paese nelle quali il funzionamento del servizio di TPL appare più conforme agli indirizzi della riforma, di obblighi di informazione in tempo reale alla clientela sui tempi di attesa dei bus basate su controlli elettronici a distanza.

5. L'evoluzione del settore: struttura del mercato, qualità del servizio e performance

5.1 Dimensioni e struttura dell'offerta

La storica carenza di metropolitane e di reti integrate (urbano-extraurbano) di trasporto nei bacini di traffico delle aree a maggiore pendolarismo distingue l'Italia dagli altri maggiori paesi europei, con una prevalenza del servizio su gomma rispetto a quello su ferro in termini di passeggeri-km (65 per cento contro il 49 degli altri paesi) e un'incidenza minore del servizio urbano rispetto a quello totale su gomma in termini di vetture-km (39 contro 46 per cento)²⁹. Rispetto alla media di 6 fra i maggiori paesi europei, il TPL italiano presenta un'elevata frammentazione dell'offerta - con operatori la cui presenza è in genere circoscritta ad un unico ambito urbano - e una forte presenza pubblica (tav. 4).

Tav. 4

Indicatori del trasporto pubblico locale su gomma: un confronto internazionale (1)

INDICATORI	Italia	Regno Unito	Germania	Francia	Svezia	Paesi Bassi	Belgio	Media senza l'Italia
Indicatori di struttura								
Concentrazione (% primi 5)	27	66	37	82	72	49	77	64
Km/abitante	30,8	41,3	31,8	26,9	56,0	23,5	22,0	33,6
Velocità media (km/h)	20,2	24,0	20,7	23,7	27,3	22,6	21,2	23,2
% km operatori pubblici	68	5	52	36	24	95	72	47
Inv. rinnovo mezzi (€/bus)	4.494	1.937	5.868	6.506	11.538	4.809	5.675	6.055
Età media parco mezzi (anni)	9,2	8,4	7,1	7,7	6,8	8,1	7,9	7,7
Indicatori di performance (euro)								
Costi operativi/km	3,5	1,8	4,0	2,9	1,9	2,4	3,0	2,7
Costi del personale/km	2,3	0,8	2,1	1,6	1,1	1,7	2,0	1,6
Prezzo biglietto ordinario	0,84	1,53	1,89	1,26	1,95	1,60	1,40	1,60
Prezzo abb.to mensile nelle capitali	30,00	41,33	51,19	45,80	44,02	47,20	32,54	43,68
Ricavi da traffico/km	1,08	1,49	2,39	1,14	1,07	0,98	1,00	1,34
Contributi pubblici per km	2,2	0,6	1,5	1,9	0,9	1,5	2,0	1,4
Grado di copertura dei costi (%)	30,7	84,2	60,5	39,2	55,4	40,0	33,1	52,1

Fonte: Asstra-Anav (2005).

(1) I dati si riferiscono al 2002 o al 2003. L'abbonamento mensile è calcolato alle parità dei poteri d'acquisto. Il grado di copertura dei costi misura il rapporto percentuale fra i ricavi da traffico e i costi operativi al netto degli ammortamenti. Il costo operativo per km è calcolato come costo della produzione al netto di ammortamenti e accantonamenti. Gli investimenti per rinnovo del parco mezzi sono calcolati come rapporto tra investimenti in mezzi e autobus in dotazione. I km sono misurati in termini di vetture-km.

Le prime 5 aziende italiane servivano il 27 per cento del mercato, a fronte del 64 nella media degli altri 6 paesi; gli operatori pubblici offrivano il 68 per cento dei km percorsi (47 nella media degli altri paesi considerati). La disponibilità del servizio, espressa

²⁹ Dati Asstra-Anav relativi ai paesi indicati nella tav. 4 e al 2003.

come km/abitante, risultava inferiore alla media (ma superiore a quella di Francia, Paesi Bassi e Belgio).

Tav. 5

Distribuzione geografica delle aziende di TPL urbano, extraurbano e misto per classi di addetti (1)

(unità)

AREA GEOGRAFICA	Numero imprese		Classi di addetti (2005 - numero)						Numero addetti	
	1996	2006	1-5	6-10	11-20	21-50	51-100	oltre 100	1996	2006
Nord Ovest	240	241	92	32	29	26	24	38	36.056	34.198
Nord Est	146	107	53	18	1	4	1	30		
Centro	191	236	117	29	40	20	6	24	23.752	22.314
Sud e Isole	628	597	270	103	100	53	22	49	33.942	31.941
Italia	1.205	1.181	532	182	170	103	53	141	93.750	88.453

Fonte: elaborazioni su dati Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti.

(1) Autolinee. I dati sugli addetti sono disponibili solo per il Nord nel suo complesso.

Nel 2006 erano attive in Italia 1.181 aziende che operavano nel servizio di autolinea in ambito locale (tav. 5), il 2 per cento in meno rispetto al 1996; il 50,6 per cento delle imprese operava nel Mezzogiorno. Rispetto al 1996 sono diminuite solo le aziende che effettuavano esclusivamente un servizio extraurbano, a fronte di incrementi significativi degli operatori negli altri due comparti. Nel 2006 i gestori che svolgevano solo servizio urbano erano il 24,2 per cento del totale (in crescita rispetto al 1996, quando erano il 19,4 per cento del totale; tav. 6); il 19,1 effettuava un servizio misto. Fatto salvo quanto detto in tema di intese societarie (a volte però sanzionate dall'Antitrust perché poste in essere con finalità di spartizione del mercato e rispetto delle rispettive sfere d'influenza), non si sono riscontrati significativi processi di aggregazione.

Tav. 6

Indicatori di offerta del servizio di TPL urbano (1)

AREA GEOGRAFICA	Numero imprese (unità)		Autobus utilizzati (unità)		Posti-km offerti (milioni)		Viaggiatori trasportati (milioni)	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Nord Ovest	21	37	3.985	5.183	16.349	18.843	710	759
Nord Est	11	6	2.864	3.218	11.800	13.374	504	498
Centro	96	120	4.086	5.573	19.300	25.494	924	1.197
Sud e Isole	106	123	4.227	5.231	15.459	16.646	493	480
Italia	234	286	15.162	19.205	62.906	74.357	2.631	2.935

Fonte: elaborazioni su dati Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti.

(1) Autolinee. Sono incluse solo le imprese che offrono esclusivamente un servizio urbano. Non sono inclusi i dati relativi al ramo urbano delle imprese miste. I totali per l'Italia sono arrotondati.

Peraltro significative sono le differenziazioni tra aree del Paese. Nel complesso il numero di gestori è cresciuto in misura sostanziale al Centro; per contro si è ridotto notevolmente nel Nord Est. L'incidenza delle piccolissime imprese è aumentata nel Centro, a fronte di riduzioni nelle altre aree; in media le aziende con meno di 6 addetti sono passate dal 43,5 al 45,0 per cento del totale. Le imprese con oltre 100 addetti sono salite all'11,9 per cento del comparto (15,8 nel Nord Ovest, 28,0 nel Nord Est, 10,2 nel Centro e 8,2 nel Mezzogiorno). La dimensione delle imprese, diminuita in media, è aumentata lievemente nel Nord, si è ridotta nel Centro (di circa 30 addetti) ed è rimasta costante nel Mezzogiorno. Nel 2006 essa era pari nel Nord a 98,3, a fronte di 94,6 al Centro e 53,5 nel Mezzogiorno.

Gli addetti sono diminuiti in media del 5,7 per cento, a circa 88.500; nel Nord la riduzione è stata lievemente inferiore (-5,2 per cento). Il calo medio annuo degli addetti nel periodo (-0,6 per cento) risulta tuttavia notevolmente inferiore a quello avvenuto fra il 1982 e il 1996 (-1,7 per cento), a fronte della modesta riduzione dei gestori nel periodo più recente

Considerando i gestori che effettuano solo il servizio urbano, fra il 1996 e il 2006 sono aumentati sia gli autobus sia i posti complessivi (26,7 e 22,3 per cento, rispettivamente); la crescita è stata più accentuata nel Centro (36,4 e 38,5 per cento, rispettivamente) rispetto al resto d'Italia. La percorrenza media annua per autobus si è invece ridotta in tutte le aree, sicché l'offerta effettiva in termini di vetture-km e di posti-km è cresciuta meno (15,6 e 18,2 per cento, rispettivamente).

Sempre per le imprese che svolgono solo trasporto urbano, il numero dei viaggiatori è aumentato dell'11,5 per cento fra il 1996 e il 2006, recuperando i livelli persi dal 1990; l'aumento si è concentrato nel Centro, a fronte di ulteriori cali nel Mezzogiorno e nel Nord Est³⁰. L'aumento dei passeggeri-km è stato di poco superiore (12,5 per cento).

5.2 *Qualità del servizio*

L'Italia si colloca in una situazione relativamente peggiore di altri paesi avanzati anche dal lato dell'intensità di utilizzo del TPL. In Italia dichiarava nel 2005 di aver utilizzato il TPL negli ultimi 12 mesi il 40 per cento delle persone (57 per cento nella media UE-25), il terzultimo valore nella classifica (prima di Cipro e della Slovenia). Fra i principali paesi il Regno Unito, la Germania e la Spagna si collocavano al di sopra della media (dati Eurobarometer).

Il basso utilizzo (e più in generale la ridotta crescita dell'output dei TPL) in Italia sembra collegabile al giudizio poco lusinghiero sulla qualità dello stesso. Il 68 per cento degli italiani intervistati ha dichiarato che il servizio non è sufficientemente attrattivo per indurre una riduzione nell'uso dell'auto (il 58 per cento nella media UE-25). I cittadini italiani mostrano il grado più elevato di insoddisfazione per il TPL: nel 2004 il 40 per cento ne considerava la qualità inadeguata, circa il doppio della media UE-25; rispetto a due anni prima la quota di italiani non soddisfatti del servizio risultava in crescita, mentre quella media della UE era in diminuzione (dati Commissione europea e Eurobarometer).

L'indagine multiscopo dell'Istat mostra che la quota di utilizzatori (con almeno 14 anni) di autobus, filobus e tram è rimasta piuttosto stabile nel tempo, passando dal 24,4 per cento nel 1996 al 24 per cento nel 2006³¹; la quota di utilizzo più elevata si riscontra al Centro (31,1 per cento), mentre nel Mezzogiorno supera appena il 17 per cento (tav. 7); meno della metà erano utenti frequenti.

Al di là dei giudizi sulla qualità, l'intensità di utilizzo del trasporto pubblico locale riflette ovviamente la dimensione delle città; la quota, pari al 65 per cento nei comuni

³⁰ Dopo significativi aumenti nel corso degli anni settanta (legati anche agli effetti degli shock petroliferi), si è avviato un costante calo dei viaggiatori del TPL urbano negli anni ottanta e fino al 1995. Fra il 1981 e il 1995 il numero dei passeggeri del trasporto pubblico urbano si era ridotto del 37 per cento.

³¹ Nel 1993 e nel 2000 i risultati erano un po' più lusinghieri, con quote di utilizzatori del 25,7 e 26,2 per cento, rispettivamente. I dati dei censimenti della popolazione avevano rilevato, per gli spostamenti urbani sistematici di occupati e studenti, un calo della quota di utilizzatori di autobus dal 20,6 al 13,4 per cento fra il 1981 e il 1991.

delle aree metropolitane, scende al 34,6 nelle città con più di 50.000 abitanti e al 7,7 per i comuni fino a 2.000 abitanti. Proprio nelle aree metropolitane la quota di utilizzatori è però rimasta immutata nel tempo (mentre è lievemente aumentata nei comuni limitrofi), nonostante l'introduzione nel decennio in esame di numerosi vincoli al trasporto privato (soprattutto ZTL, corsie preferenziali e pagamento della sosta).

Tav. 7

Utilizzo di autobus, filobus e tram, per frequenza e per area geografica
(per 100 persone di 14 anni e più della stessa zona)

AREA GEOGRAFICA	1996		2006	
	Totale	di cui: tutti i giorni o qualche volta alla settimana	Totale	di cui: tutti i giorni o qualche volta alla settimana
Nord Ovest	28,6	15,7	27,6	14,2
Nord Est	24,4	10,5	23,9	9,7
Centro	31,7	15,3	31,1	14,6
Sud	16,7	7,6	17,3	8,8
Isole	17,9	8,4	17,6	8,8
Italia	24,4	11,9	24,0	11,5

Fonte: Istat, Indagine multiscopo.

Per i soli spostamenti urbani, l'indagine Audimob dell'Isfort indica nel 2006 una quota del trasporto pubblico al 10 per cento, la più bassa dal 2000. In parallelo è risultato in continua crescita l'utilizzo dell'auto privata nelle aree urbane, passato dal 78,9 all'82,8 per cento degli spostamenti dal 2004 al 2006.

Tav. 8

Persone che utilizzano autobus, filobus e tram e si dichiarano "molto" o "abbastanza" soddisfatte
(per 100 utenti di 14 anni e più della stessa zona)

CARATTERISTICHE	Nord Ovest		Nord Est		Centro		Sud		Isole		Italia	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Frequenza corse	67,0	56,4	74,9	70,7	56,4	43,9	37,0	43,7	34,5	33,6	58,2	51,9
Puntualità	67,3	48,7	78,8	71,2	54,5	38,7	37,3	38,1	32,1	25,8	58,4	46,7
Possibilità di trovare posto a sedere	54,5	47,5	64,9	60,9	43,7	42,2	40,9	40,7	33,3	34,3	49,7	46,5
Velocità delle corse	68,7	63,1	78,9	75,4	59,3	54,9	43,4	48,5	45,2	43,1	62,2	59,2
Pulizia delle vetture	55,3	41,0	75,8	59,3	50,9	39,8	33,0	34,0	32,5	25,8	52,5	41,7
Comodità dell'attesa alle fermate	46,8	38,7	55,9	51,7	34,3	26,3	20,1	23,1	14,5	19,4	38,3	33,8
Possib. di colleg. tra zone del comune	69,1	61,4	74,4	65,0	57,9	49,4	37,7	43,3	33,0	41,6	59,2	54,3
Comodità degli orari	66,9	59,1	74,1	67,4	54,9	47,4	35,0	39,2	32,9	31,8	57,2	52,1
Costo del biglietto	38,6	35,9	42,7	36,3	44,6	41,2	37,1	34,3	32,6	30,9	40,1	36,6

Fonte: Istat, Indagine multiscopo.

Indicatori più specifici della qualità del servizio indicano che nel 2006 la quota di cittadini che si dichiaravano molto o abbastanza soddisfatti della qualità del servizio oscillava fra il 33,8 per cento nella valutazione della comodità dell'attesa alle fermate e il 59,2 per la velocità delle corse. Il grado di apprezzamento della qualità del servizio in tutte le sue componenti (eccetto il costo del biglietto, per il quale gli utenti del Centro risultano mediamente più soddisfatti) è più elevato nel Nord Est; nel Mezzogiorno si manifesta il grado più elevato di insoddisfazione. Rispetto al 1996 la quota di utenti soddisfatti si è ridotta per tutte le caratteristiche qualitative offerte e in particolare nella

puntualità, nella pulizia delle vetture e nella frequenza delle corse (tav. 8). Le riduzioni maggiori di soddisfazione dell'utenza si sono avute nel Nord Ovest per la puntualità (-18,6 punti percentuali) e nel Centro per la frequenza delle corse (-12,5 punti). La quota di utenti soddisfatti del costo del biglietto è scesa dal 40,1 al 36,6 per cento; il peggioramento è presumibilmente legato alla lievitazione delle tariffe - che, pur limitata ed insufficiente a coprire i costi del servizio, si è avuta in molte città - ed al fatto che essa è intervenuta senza paralleli grossi miglioramenti nella qualità del servizio.

I sondaggi sull'atteggiamento degli utenti, potenziali, rispetto alle politiche tariffarie vanno peraltro sempre interpretati con un certa cautela, visto che per definizione è sempre strettamente preferibile, *ceteris paribus*, pagare meno un dato servizio. Un sondaggio Audimob 2006 ad esempio segnala come, nello scegliere tra diversi strumenti per la riduzione del traffico, i cittadini preferiscano sconti sui prezzi degli abbonamenti ai mezzi pubblici (con un punteggio di 8,11 in una scala 1-10) a misure, per essi ovviamente costose, di *road pricing* (che ottengono un punteggio di 4,82 punti). Indicazioni forse più interessanti sulla possibile elasticità della domanda rispetto alle tariffe (informazioni essenziali data la situazione italiana in cui continuano a coesistere basso uso del TPL e basso livello delle tariffe) si possono trarre da taluni studi internazionali. Uno studio sull'utenza condotto in Canada indica che un miglioramento qualitativo del servizio accompagnato da tariffe più elevate sarebbe in grado di quadruplicare la quota di utenti (Litman, 2007). Una possibile razionalizzazione della situazione si ha ove si consideri la forte segmentazione della domanda oggi vigente in Italia, ove un servizio a bassa qualità e basso prezzo attira quasi esclusivamente chi sia, per motivi logistici o reddituali, impossibilitato ad utilizzare l'automobile, mentre l'ingresso nel mercato di altri potenziali utenti richiede un notevole salto nei livelli qualitativi (e/o forti vincoli all'uso del mezzo privato).

5.3 La performance dei gestori

L'assenza di un reale vincolo di bilancio delle aziende di TPL si è storicamente riflessa in un elevato costo del lavoro (Ramella, 2006). Tra il 1992 e il 1996, anno precedente all'avvio della riforma, i costi del personale erano giunti a rappresentare circa il 70 per cento dei costi operativi totali e il disavanzo medio annuo del settore aveva superato gli 800 milioni di euro (tav. 9). I risultati particolarmente negativi degli anni novanta riflettevano il peggioramento di circa un trentennio: tra il 1966 e il 1996 la copertura dei costi delle autolinee con ricavi da traffico era scesa dal 70 al 30 per cento (Boitani e Cambini, 2002).

Nel 2006 il grado di copertura medio dei costi con i ricavi del traffico per il TPL urbano su gomma è risalito al 35,5 per cento (tav. 10)³². Rispetto al 1996 si è avuto un miglioramento (dal 27,0 per cento), che è derivato da un aumento dei ricavi da traffico per km e da un modesto calo dei costi medi per km. Il miglioramento registrato nel decennio ha ridotto ma non eliminato il vantaggio dei gestori localizzati a Nord (per i quali la copertura dei costi era pari nel 2006 al 38,0 per cento).

³² Le cifre delle tavole 9 e 10 non sono sempre perfettamente comparabili perché derivanti da fonti diverse. Anche quando riferite allo stesso indicatore, ad esempio il grado di copertura dei costi con i ricavi da traffico, esse vanno perciò considerate come indicative.

I ricavi del traffico per km percorso sono aumentati nel periodo del 27,6 per cento, grazie a un incremento dei viaggiatori (11,5, concentrato nel Centro) e soprattutto delle tariffe (18,1 per cento fra il 1996 e il 2003, secondo i dati di Asstra-Anav).

Tav. 9

Indicatori del TPL in Italia negli anni novanta (1)

(milioni di euro e valori percentuali)

ANNI	Costi totali di produzione	Costi del personale	Proventi da traffico	Contributi ex Fondo Nazionale Trasporti	Disavanzi	Proventi da traffico/costi totali (%)	Contributi FNT/costi totali (%)
1992	4.356	3.149	944	1.911	-876	21,68	43,88
1993	4.294	3.089	1.025	1.935	-910	23,87	45,06
1994	4.235	3.058	1.068	1.964	-894	25,22	46,37
1995	4.905	3.221	1.311	2.115	-807	26,74	43,11
1996	4.751	3.229	1.335	2.208	-743	28,11	46,47
1997	4.708	3.156	1.369	2.246	-337	29,08	47,70
1998	4.482	2.931	1.331	2.325	-122	29,70	51,88

Fonte: elaborazioni di Boitani e Cambini (2002) su dati Federtrasporti (2000). I dati si riferiscono ai gestori aderenti a Federtrasporti.

(1) Come rilevano Boitani e Cambini (2002), l'aumento dei costi nel 1995 ha riflesso anche la maggiore trasparenza richiesta ai bilanci dall'introduzione della IV direttiva CEE. Gli stessi autori rilevano anche che tale fenomeno può essere stato incentivato dalla prevista abolizione del Fondo Nazionale Trasporti, al fine di ottenere un'assegnazione maggiore di risorse finanziarie.

Scarsi sono stati i miglioramenti derivanti dai fattori di contesto, in primis dalle politiche di regolazione del traffico. Fra il 2001 e il 2006 la velocità media dei mezzi pubblici è anzi lievemente diminuita nella media nazionale, anche se un modesto aumento è da registrare nelle grandi città (che erano e sono le situazioni più problematiche da questo punto di vista³³).

Tav. 10

Indicatori economici del servizio di trasporto pubblico locale urbano (1)

(valori, km e percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Costo medio per addetto (migliaia di euro)		Ricavi del traffico per km percorsi (euro)		Percorrenza media annua per addetto (km)		Rapporto ricavi del traffico/costi totali (%)	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Nord	37,96	42,00	1,35	1,50	14.982	18.295	38,0	38,00
Centro	38,73	33,20	0,94	1,00	13.907	17.440	24,0	33,10
Sud e Isole	34,86	39,40	0,69	1,52	11.597	13.831	17,0	33,80
Italia	37,18	38,50	1,05	1,34	13.583	16.731	27,0	35,50

Fonte: elaborazioni su dati Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti*.

(1) I dati si riferiscono al servizio su gomma.

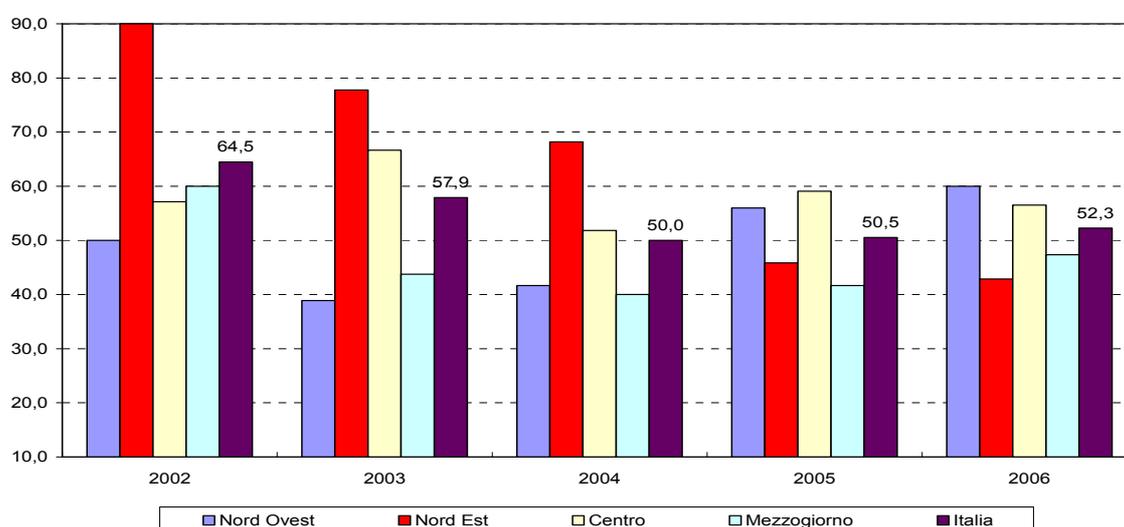
Il risultato è tra l'altro paradossale visto che nello stesso periodo la velocità media degli spostamenti urbani con mezzi privati è invece aumentata, soprattutto nelle grandi città (Isfort, 2007). In altri termini, sembrerebbe che l'uso di misure di regolazione del traffico abbia favorito più i mezzi privati autorizzati che il TPL. Il modesto calo del costo medio per km (-2,0 per cento) è stato il risultato di un incremento dei km per addetto (23,2 per cento) in presenza di un aumento contenuto del costo medio pro capite (3,6 per cento, anche grazie alla riduzione degli oneri previdenziali derivante dall'abolizione del fondo speciale autoferrotranvieri nel 1998).

³³ Secondo i dati Asstra-Anav relativi al 2003 la velocità commerciale del TPL su gomma nei grandi centri urbani è inferiore del 40 per cento rispetto ai centri medio-piccoli; i costi per km percorso risultano circa doppi (Asstra-Anav, 2005).

Nonostante tali miglioramenti gli indicatori di performance dei gestori di TPL risultano in Italia tra i peggiori nel confronto internazionale (Asstra-Anav, 2005) con costi operativi per km più elevati di circa un terzo ed una quota di copertura degli stessi da parte dei ricavi che, anche per via delle tariffe relativamente contenute, è pari a meno di due terzi di quella registrata nella media dei paesi di confronto. Di conseguenza, l'ammontare dei contributi pubblici italiani per km è superiore del 57 per cento a quello medio degli altri paesi (tav. 4). Elevata è peraltro la variabilità esistente a livello internazionale. In generale il livello di efficienza risulta maggiore nei paesi dove più alto è il grado di liberalizzazione, raggiungendo i valori massimi in Svezia e nel Regno Unito. Nel Regno Unito, il TPL presenta costi operativi, del personale e tariffe orarie inferiori a quelli svedesi e un grado di copertura dei costi superiore (84,2 per cento, contro il 55,4 in Svezia). Per contro, l'offerta del servizio e gli investimenti sono più contenuti e l'età media del parco mezzi è più elevata.

Fig. 3

Imprese di TPL urbano e misto con risultato netto positivo (1)
(quote percentuali sul totale del campione)



Fonte: elaborazioni su dati AIDA.

(1) I dati si riferiscono al campione di imprese del TPL urbano (che comprende anche le imprese che svolgono servizio misto) disponibile su AIDA, al netto dei gestori di funivie e metropolitane e delle agenzie.

Al di là del dato medio complessivo, informazioni ulteriori sulla performance dei gestori del TPL sono rilevabili dai dati di bilancio, che forniscono informazioni su costi, ricavi e situazione patrimoniale, ma non forniscono informazioni precise sull'output (su questo tema si ritornerà nel paragrafo successivo). A questo scopo è stato utilizzato il campione relativo ai gestori del TPL urbano e misto disponibile su AIDA, al netto di quelli di funivie e metropolitane. Ne è risultato un campione di bilanci relativi a 108 imprese, che rappresentano circa il 20 per cento dell'universo³⁴. L'analisi dei dati è resa complessa sia dalle diverse attività svolte dai gestori accanto al servizio di TPL (ad esempio controllo della sosta) sia dal fatto che la proprietà dei mezzi risulta in alcuni casi in capo al gestore e in altri all'agenzia. Per questa ragione, oltre che dalla quasi

³⁴ Dal dataset sono state escluse anche le agenzie. Poiché gran parte dei gestori di TPL inclusi nel database svolge un servizio misto, l'universo di riferimento è costituito dalle imprese di TPL urbano (285) e misto (224) nel 2005.

totale mancanza di dati nella voce ammortamenti, si sono utilizzate solo le informazioni di conto economico più strettamente connesse con l'attività corrente.

I risultati economici delle singole aziende considerate sono molto variabili nel tempo e non evidenziano chiare tendenze. Dal 2002 al 2004 la quota di imprese con risultato netto positivo si è ridotta sensibilmente per poi riaumentare leggermente, fino al 52,3 per cento, nel 2006 (fig. 3). Nel Nord Est la flessione è continuata anche nell'ultimo biennio esaminato.

Nel 2006 la profittabilità media delle imprese peggiora da Nord a Sud, se calcolata al lordo di ammortamenti e svalutazioni; è molto bassa nel Nord ed addirittura negativa nelle altre aree in termini di ROS (tav. 11).

Tav. 11

Imprese di TPL urbano e misto: indicatori di bilancio (1)
(indici e percentuali)

INDICI	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Media ponderata 2006					
Ebitda/vendite	10,0	11,3	2,4	-7,5	5,4
ROS (%)	1,1	1,0	-6,1	-3,3	-2,4
Ricavi pro capite (2)	80,3	80,0	89,2	37,5	74,1
Valore aggiunto pro capite (2)	51,3	50,2	43,7	25,9	44,1
Costo del lavoro pro capite (2)	42,4	40,9	41,1	26,6	38,6
Media 2001-06					
Ebitda/vendite	6,6	9,6	1,1	1,9	3,8
ROS (%)	-0,9	0,7	-4,1	-3,8	-2,1
Tassi di crescita medi annui 2001-06					
Ricavi pro capite	4,7	5,5	-1,3	5,3	2,4
Costo del lavoro pro capite	2,9	3,9	0,1	3,4	2,0
Valore aggiunto pro capite	3,7	4,5	-1,7	3,4	1,5

Fonte: elaborazioni su dati AIDA.

(1) I dati si riferiscono al campione di imprese del TPL urbano disponibile su AIDA (che comprende anche le imprese che svolgono servizio misto), al netto dei gestori di funivie e metropolitane e delle agenzie. - (2) Migliaia di euro.

I ricavi per dipendente, che sono di circa 83 mila euro nel Centro-Nord e precipitano a 37,5 mila euro nel Mezzogiorno, sono assorbiti mediamente per il 52,1 per cento dal costo del lavoro (70,9 per cento nel Mezzogiorno). Questa struttura, fortemente sbilanciata e differenziata tra aree geografiche, sembra piuttosto stabile nel corso del tempo, anche se in tutte le aree, eccetto che nel Centro, la variazione media dei ricavi è positiva e superiore a quella dei costi.

5.4 La riforma e l'efficienza del TPL

L'efficienza del TPL in letteratura. - In generale la valutazione dell'efficienza di un'attività produttiva richiede la specificazione delle variabili che figurano nelle funzioni di produzione o di costo che caratterizzano tale attività.

I valori assunti dalle variabili nelle diverse unità produttive possono quindi essere utilizzati per formulare valutazioni in merito all'efficienza individuale e una graduatoria delle stesse unità. Le tecniche proposte in letteratura per effettuare tale esercizio differiscono sotto diversi aspetti: a seconda che si specifichi un'esplicita funzione di produzione o di costo (tecniche parametriche) o si usino tecniche non parametriche in cui ciascun gestore viene confrontato ad un benchmark; a seconda che si consenta o meno

la presenza di perturbazioni stocastiche ecc.. Al di là delle tecniche, importanza fondamentale ha poi la scelta delle variabili di input e di output o di costo che vengono esplicitamente considerate: alcuni autori (nel caso del TPL cfr., ad esempio, Fazioli, Filippini e Kunzle, 2003) considerano una funzione di costo totale, incluso il costo del capitale³⁵, laddove altri³⁶ considerano i soli costi variabili tenendo conto del capitale come fattore produttivo fisso. Nel caso del TPL è anche da considerare come caratterizzare l'output, per il quale si può far riferimento ad una misura più orientata al dato ingegneristico del servizio offerto, come le vetture-km³⁷, oppure ad una misura orientata alla domanda finale, come i passeggeri o i passeggeri-km, che anche, ceteris paribus, incidono sui costi³⁸. Al di là della caratterizzazione di input (e/o costi) ed output, è inoltre importante controllare per le principali variabili di contesto e di policy locale: una misura ampiamente utilizzata è, ad esempio, la velocità commerciale della rete³⁹ che consente di cogliere sia gli effetti connessi alla regolamentazione della viabilità locale sia quelli legati alla specifica morfologia del territorio servito (cfr. anche par. 2).

L'efficienza del TPL nel campione Banca d'Italia. – Le stime qui esposte adoperano un approccio meno sofisticato ed ambizioso di quanto la discussione precedente non richiederebbe. Esse si concentrano, con specificazioni funzionali piuttosto semplificate, a verificare se vi sia un legame tra liberalizzazione e varie misure di output e/o costi. La scelta è dipesa dal fatto che nei dati a nostra disposizione, che hanno il pregio di considerare (sia pure per i soli capoluoghi di provincia) l'intero set di gestori di TPL in Italia, le informazioni su costi, ricavi, input ed output sono estremamente limitate e non consentirebbero di specificare nei dettagli una funzione di produzione (con metodi parametrici o non parametrici). Sono state quindi effettuate delle semplici regressioni sui dati cross section (stime OLS) relativi all'ultimo esercizio disponibile (2006), che considerano come variabili dipendenti il logaritmo del valore della produzione totale⁴⁰ per addetto e quello per autobus e come variabile indipendente l'indice di liberalizzazione provinciale descritto nel par. 4. Le stime dei coefficienti sono riportate nella tav. 12.

I risultati sono analoghi utilizzando quale variabile dipendente sia il valore della produzione per addetto sia quello per autobus: l'indice di liberalizzazione ha un coefficiente stimato positivo; statisticamente l'effetto è però solo marginalmente significativo. Utilizzando lo stesso modello e includendo, in alternativa all'indice di liberalizzazione provinciale, una dummy GARA che assume valore 1 nel caso di ricorso a procedura concorsuale, si ottiene un coefficiente stimato per tale variabile positivo e anch'esso

³⁵ Si tratta di un'ipotesi "forte", in relazione al fatto che negli anni precedenti all'avvio della riforma in Italia, le imprese risultavano largamente sussidiate, tramite contributi statali, anche per quanto riguarda gli investimenti in conto capitale.

³⁶ Cfr., ad esempio, Fraquelli e Piacenza (2003).

³⁷ Tale misura consente, peraltro, di tenere conto del legame tra i costi operativi e la fornitura del servizio in ore della giornata e zone a domanda limitata.

³⁸ A parità di altre condizioni, infatti, il numero di passeggeri incide sui costi indiretti di struttura. Le grandi imprese presentano spesso rilevanti costi di struttura connessi alla gestione della domanda, compreso il controllo dell'evasione tariffaria.

³⁹ Cfr. Windle (1988); Levaggi (1994); Gagnepain (1998); Fraquelli e Piacenza (2003).

⁴⁰ Il valore della produzione è quello complessivo e comprende i ricavi derivanti dall'attività di gestione del servizio pubblico urbano su gomma nonché i contributi pubblici ricevuti per il servizio di trasporto pubblico svolto. Sono stati effettuati ulteriori esercizi utilizzando quale variabile dipendente il valore della produzione da gestione del servizio e da vendita biglietti: il numero di osservazioni mancanti è notevolmente maggiore e i risultati non si discostano in misura significativa. Si è preferita la forma logaritmica per la presenza di numerosi outliers nella distribuzione delle variabili considerate nel modello.

marginalmente diverso da zero. Simili sono anche i risultati laddove (perdendo però alcune osservazioni) si tenga conto della presenza di zone a traffico limitato e della scala dell'attività operativa (colta dalla superficie comunale)⁴¹.

Tav. 12

Stime di efficienza (1)

VARIABILI	Valore della produzione per addetto (log)	Valore della produzione per autobus (log)	Valore della produzione per addetto (log)	Valore della produzione per autobus (log)	Valore della produzione per addetto (log)	Valore della produzione per autobus (log)	Valore attività di gestione (5) per addetto (log)	Valore attività di gestione per autobus (log)	Costo del lavoro per addetto (log) (4)
Superficie comunale in kmq (log)					+0,07 (0,49)	+0,10 (0,45)			
Liberalizzazione	+0,24 (0,22)	+0,35 (0,24)			+0,30 (0,18)	+0,42 (0,18)	+0,36 (0,18)	+0,42 (0,12)	+0,01 (0,85)
Gara (3)			+0,17 (0,18)	+0,33 (0,07)					
Zone a traffico limitato (2)					+0,07 (0,47)	+0,09 (0,45)			
Costante	+11,29 (0,00)	+11,64 (0,00)	+10,28 (0,00)	+11,14 (0,00)	+9,72 (0,00)	+11,08 (0,00)	+10,51 (0,00)	+10,90 (0,00)	+3,07 (0,00)
R ²	0,25	0,17	0,26	0,19	0,29	0,24	0,16	0,14	0,51
Test F	4,57 (0,00)	2,43 (0,04)	4,46 (0,00)	2,64 (0,03)	2,46 (0,03)	1,96 (0,08)	2,30 (0,05)	1,57 (0,18)	2,51 (0,05)
Numero oss.	87	85	84	82	70	69	73	72	43

Fonte: Rilevazione Banca d'Italia (febbraio-marzo 2007).

(1) I valori in tabella sono i coefficienti stimati per le variabili dipendenti; in parentesi è indicato il p-value del t test di significatività dei singoli parametri. Le stime sono robuste al problema dell'eteroschedasticità degli errori. In tutte le stime si è controllato per l'area geografica di appartenenza del gestore. – (2) Le zone a traffico limitato sono misurate in termini di km quadrati per 100 km quadrati di superficie comunale e sono di fonte Istat, Osservatorio ambientale sulle città. – (3) Dummy che assume valore 1 nel caso in cui sia stata effettuata una gara per l'affidamento del servizio di gestione del trasporto pubblico urbano su gomma. – (4) I dati sul costo del lavoro sono tratti dalla base dati AIDA. – (5) Valore della produzione derivante unicamente dall'attività di gestione del trasporto pubblico urbano su gomma.

Un legame leggermente più forte tra liberalizzazione e output si ottiene laddove si restringa il campione a quelle osservazioni per cui è possibile considerare il solo valore della produzione derivante unicamente dall'attività di gestione del trasporto urbano su gomma. I dati a nostra disposizione non consentono purtroppo di esaminare se la maggiore redditività registrata nelle situazioni in cui più accentuata è risultata la spinta alla liberalizzazione sia dovuta più ad un aumento di efficienza tecnica o ad un aumento delle tariffe, non più forzosamente costrette verso il basso dall'ente locale. Né siamo in grado di verificare (data la difficoltà di individuare adeguati strumenti) in che misura l'efficienza sia stata *causata* dalla liberalizzazione – l'interpretazione senz'altro più immediata – o la presenza pregressa di una discreta efficienza abbia favorito il processo di liberalizzazione con l'affidamento ad un gestore sufficientemente separato dall'ente locale.

Un esercizio che fin da subito è stato possibile condurre è però quello che verifica l'impatto della liberalizzazione sui costi. A tale fine si è proceduto a considerare due

⁴¹ Sono stati effettuati altri esercizi utilizzando quale variabile di contesto la velocità media commerciale (fonte Indagine Banca d'Italia); tuttavia essa presentava un segno stimato negativo, legato alla presenza nel campione di grandi città per cui la velocità media commerciale risulta inferiore al dato mediano, e comunque essa non risultava statisticamente significativa.

ulteriori specificazioni, entrambe nel sottocampione per cui è stato possibile abbinare i dati dell'indagine Banca d'Italia con la banca dati AIDA. Nella prima si è posto in relazione il costo del lavoro per addetto all'indice di liberalizzazione provinciale, nel cui caso nessun legame sembra emergere.

I risultati ottenuti sembrano confermare, pur se debolmente da un punto di vista statistico, il potenziale effetto di aumento dell'efficienza, e non tanto di riduzione del costo del lavoro, delle misure di liberalizzazione del settore. La stasi dei processi di liberalizzazione e la loro natura spesso prevalentemente formale sono perciò stati fattori rilevanti nello spiegare la modesta entità dei loro effetti sulla produttività del settore.

6. Considerazioni conclusive

A dieci anni dall'avvio della riforma, l'assetto del TPL è ancora lontano dall'essersi assestato. Se, infatti, quasi tutte le regioni (con la significativa eccezione della Sicilia) si sono adeguate formalmente alla riforma, questa nella sostanza risulta per larga parte inattuata. In meno della metà dei capoluoghi di provincia si è fatto ricorso alle gare per la gestione del servizio e restano prevalenti i casi di affidamento diretto o in-house. Anche nei casi in cui l'affidamento è stato basato su procedure concorsuali, non ne è scaturita una profonda innovazione che l'aggiudicatario del servizio è spesso risultato il gestore precedente, talora in associazione con altri, il numero dei partecipanti alle gare è stato quasi sempre molto basso, quasi nulla la partecipazione di concorrenti esteri ed i ribassi rispetto alla base d'asta generalmente di entità irrilevante.

L'attuale assetto ha risentito delle notevoli incertezze normative - con un perdurante ricorso a regimi di proroga dei termini - e della mancanza d'un ruolo di indirizzo e di regolazione coerente a livello centrale, che consentisse di affrontare le complessità tecniche degli assetti di concorrenza per il mercato pensati dalla riforma. La ricentralizzazione del momento di contrattazione dei salari nel comparto, che ha visto il governo centrale stanziare risorse ad hoc per uscire dalle situazioni di impasse, ha di fatto indebolito la stessa pregnanza dei vincoli di bilancio che gli enti locali, e di conseguenza le aziende, si sono trovati a fronteggiare.

Stante l'incerta attuazione degli assetti pur formalmente previsti dalla riforma, il comparto ha evidenziato mutamenti solo parziali. I miglioramenti e le innovazioni, non pervasivi, sono stati più intensi proprio laddove più marcata è stata la spinta alla liberalizzazione. Nel complesso, il sistema però resta frammentato e a prevalente capitale pubblico. I guadagni di efficienza sono stati modesti e poco diffusi fra aziende e sul territorio non solo per effetto del diverso grado di attuazione della riforma, ma anche per un'attenzione non omogenea degli enti locali alle variabili non aziendali che influenzano l'efficienza del servizio (dimensione e monitoraggio delle corsie preferenziali, ZTL, incentivi al trasporto pubblico e penalizzazione del trasporto privato, ecc.).

Le indagini sui consumatori mostrano che le politiche finora adottate non hanno accresciuto in misura sensibile la quota di utenti, soprattutto frequenti, neanche nelle città di maggiore dimensione, e che al basso utilizzo (nel confronto internazionale) del servizio si associa una valutazione negativa sulle diverse componenti qualitative dello stesso. Le tariffe permangono notevolmente inferiori ai costi. In assenza di misure di miglioramento della qualità del servizio di TPL, gli spazi per l'utilizzo locale di strumenti di politica del traffico e di riduzione dell'inquinamento urbano sono stati molto ridotti e le

misure adottate si sono rivelate scarsamente efficaci, interagendo negativamente con la gestione del trasporto pubblico urbano. La mancanza di un approccio integrato ai problemi della mobilità e dell'inquinamento si è riflessa nel mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità dell'aria posti dalla UE nel corso degli anni, con effetti negativi sulla salute dei cittadini e sulla qualità della vita.

A un maggior grado di attuazione della riforma potrebbero contribuire un quadro normativo certo, innanzitutto rispetto ai termini per l'effettuazione delle gare. All'effettivo decentramento degli oneri finanziari e delle responsabilità del servizio potrebbe utilmente accompagnarsi un ruolo di indirizzo e di authority a livello centrale, che ponga obiettivi strategici per il settore, garantisca il rispetto delle regole e determini incentivi e penalità per gli enti locali; la stessa complessità dell'attività di effettuazione delle gare suggerisce l'opportunità che queste siano bandite da organismi specializzati, anche per cogliere le economie di scala e di specializzazione esistenti e ridurre le probabilità di "cattura del regolatore-banditore" presenti a livello locale.

Alla luce degli elementi raccolti nell'indagine appare importante anche una maggiore chiarezza a livello contrattuale degli impegni reciproci tra gestore ed ente locale, tanto in materia di tariffe (al fine di conferire certezza finanziaria al gestore, con penalità per l'ente in caso di inadempienza) quanto in materia di condizioni di contesto (in termini di lunghezza di corsie preferenziali, dell'impegno a farle rispettare, di incentivi/disincentivi al trasporto pubblico/privato, ecc.). Essenziali sono inoltre i controlli sulla qualità del servizio e sul rispetto degli obblighi contrattuali. A una maggiore trasparenza sulle performance dei gestori dovrebbe accompagnarsi una informazione puntuale sullo stato dei rispettivi bilanci, anche per rendere chiaramente visibile l'onere che inefficienze e disavanzi comportano per il contribuente, che in presenza di politiche di basse tariffe costituisce il principale finanziatore del servizio di TPL.

Riferimenti bibliografici

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2007), *Provvedimento* n. 78 dell'8 novembre 2007.
- Asstra (2002, 2004), *Annuario*.
- Asstra-Anav (2005), *La resa dei conti. Rapporto sul trasporto pubblico locale*, Roma.
- Asstra-Hermes-Isfort (2006), "Dove vanno a finire i passeggeri", *3° rapporto sulla mobilità urbana in Italia*, Roma.
- Asstra (2007), *Obiettivi, priorità e proposte per il trasporto pubblico locale. La carta di Venezia*, Roma.
- Boitani A. e C. Cambini (2002), "Il trasporto pubblico locale in Italia – Dopo la riforma i difficili albori di un mercato", in *Mercato concorrenza regole*, IV, n. 1, aprile, pp. 45-72.
- Boitani A. e C. Cambini (2004), "Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?", in *Economia e politica industriale*, n. 122, pp. 65-99.
- Bruzzo Margari B. e F. Erbetta (2006), "Misure di efficienza statica e dinamica nel settore dei trasporti pubblici locali", in *Economia pubblica*, n. 5-6, dicembre, pp. 65-96.
- Buchanan and Partners (2002), *Study of Good Practice in Contracts for Public Passenger Transport*, London.
- Cambini C. e M. Filippini (2003) "Competitive Tendering and Optimal Size in the Regional Bus Transportation Industry", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74(1), pp. 163-172.
- Cambini C. e F. Galleano (2005), *Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale in Italia – II° Rapporto*, Hermes Ricerche.
- Cambini C., I. Paniccia, M. Piacenza M. e D. Vannoni (2005), "Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di medie-grandi dimensioni", mimeo, XVII Conferenza Siep, settembre.
- Cox W. e B. Duthion (2001), "Competition in Urban Public Transport. A World Review", presentato alla 7th Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norvegia.
- Conway P. e G. Nicoletti (2006), "Product Market Regulation in the Non-manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights", *OECD Economic Department Working Paper*, n. 530, dicembre.
- Dalen D.M. e A. Gomez-Lobo (1996), *Regulation and incentive contracts: An empirical investigation of the Norwegian bus industry*, The Institute for Fiscal Studies, London, WP 96/8.

- Dalen D.M. e A. Gomez-Lobo (1997), "Cost Functions in Regulated Industries Characterized by Asymmetric Information", in *European Economic Review*, 41 (3-5), pp. 935-42.
- Dalen D.M. e A. Gomez-Lobo (2003), "Yardsticks on the Road: Regulatory Contracts in the Norwegian Bus Industry", in *Transportation*, 30, pp.371-386.
- Demsetz H. (1968), "Why regulate utilities?", in *Journal of Law & Economics*, vol. 11, April, pp. 55-66.
- Fabbri D. (1998), "La stima di frontiere di costo nel trasporto pubblico locale: una rassegna e un'applicazione", in *Economia pubblica*, n. 3, pp. 55-94.
- Fazioli R., M. Filippini e M. Künzle (2003), "Valutazione dell'efficienza delle compagnie di bus italiane e svizzere", in AA.VV., *L'efficienza nei servizi pubblici*, Banca d'Italia, Roma, pp. 171-210.
- Federtrasporti (2000), *Annuario statistico*, Roma.
- Fraquelli G., M. Piacenza e G. Abrate (2001), "Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo tra le imprese", in *Economia e Politica Industriale*, n. 111, pp. 51-81.
- Fraquelli G. e M. Piacenza (2003) "Caratteristiche del network, meccanismi di sussidio ed efficienza nel trasporto pubblico locale: un commento a "Valutazione dell'efficienza delle compagnie di bus italiane e svizzere" di R. Fazioli, M. Filippini e M. Künzle" in AA.VV., *L'efficienza nei servizi pubblici*, Banca d'Italia, Roma, pp. 211-228.
- Gagnepain, P. (1998), "Structures Productives de l'Industrie du Transport Urbain et Effets des Schemas Reglementaires", in *Economie et Prevision*, 135, July-Sept., pp. 95-107.
- Gagnepain P. e M. Ivaldi (2002), "Incentive Regulatory Policies: The Case of Public Transit Systems in France" in *RAND Journal of Economics*, vol. 33(4), pp. 605-29, Winter.
- Hensher D.A. e A.M. Brewer (2001), *Transport*, Oxford University Press, Oxford.
- ICLEI (2003), *Better Public Transport for Europe through Competitive Tendering*, Freiburg.
- Isfort (2006), *Lo stato di attuazione della riforma del TPL nelle regioni italiane*.
- Isfort (2007), "Aggiungi un posto in autobus", *4° Rapporto sulla mobilità urbana in Italia*.
- Laffont J.J. e J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge.
- Levaggi R. (1994), "Parametric and Non-Parametric Approach to Efficiency: The Case of Urban Transport in Italy", in *Studi Economici*, 49(53), pp. 67-88.
- Litman T. (2007), "Valuing Transit Service Quality Improvements", mimeo, Victoria Transport Policy Institute.

- Piacenza M. (2006), “Regulatory Contracts and Cost Efficiency: Stochastic Frontier Evidence from the Italian Local Public Transport” in *Journal of Productivity Analysis*, vol. 25(3), pp. 257-77, 06.
- Ponti M. (2003), “Le tariffe dei trasporti pubblici e i sussidi”, in *Economia Pubblica*, n. 3, pp. 119-129.
- Ponti M. e P. Malgieri (2000), “Riforma del trasporto pubblico locale, modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana”, in Confservizi-Cispel, *Osservatorio dei mercati e dei servizi pubblici locali*, disponibile sul sito www.confservizi.net.
- Ramella F. (2006), “Trasporto pubblico locale: si può spendere meno”, in *www.lavoce.info*, 21 agosto.
- Roy W. e A. Yvrande-Billon (2007), Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France, in *Journal of Transport Economics*, vol. 41, n. 2, pp. 257-82, May.
- Sabbatini D. (2008), “I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione”, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d’Italia, Roma.
- Treu T. e M. Tiraboschi (2002), “Modernizzazione del quadro legale in materia di disciplina dei rapporti di lavoro nell’ambito del trasporto pubblico locale”, *Hermes Working Paper*, n. 4.
- Windle R.J. (1988), “Transit Policy and the Cost Structure of Urban Bus Transportation”, in Dogson, J.S. e N. Topham (a cura di), *Bus Deregulation and Privatisation*, Aldershot, Avebury.