

**Rocco Giordano
Giuseppe Moesch
Andrea Boitani
Paolo Stampacchia
Francesco Fortunato
Guido Del Mese**

LA LIBERALIZZAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: TRA REGOLE E MERCATO

*Convegno di presentazione del volume
«La liberalizzazione del trasporto pubblico locale: tra regole e mercato»
20 novembre 2008
Hotel Parco dei Principi, Roma*

gli Atti di Sistemi di Logistica

Supplemento a
Sistemi di Logistica
Anno I - n.4 - Dicembre 2008
Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribun. di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale
Rocco Giordano

Direttore responsabile
Umberto Cutolo

Comitato scientifico
Andrea Boitani
Giulio Erberto Cantarella
Fabrizio Dallari
Ercole Incalza
Giuseppe Moesch
Elisabetta Schietroma
Lanfranco Senn
Stefano Zunarelli

Segretaria di Redazione
Lisa Russo

Promozione e sviluppo
Loriano Signorini

Redazione
via Francesco Crispi, 94
80121 - Napoli
Tel. +39.081.665131
Fax +39.081.2404906
giordanoeditore@giordanoassociati.com

Realizzazione editoriale
C&C service srl
via Alberto Caroncini, 23
00197 - Roma
tel. +39.06.8081727
fax +39.06.62276167
ccservice@mclink.it

Editore
Giordano Editore
via Francesco Crispi, 94
80121 - Napoli
Tel. +39.081.665131
Fax +39.081.2404906
giordanoeditore@giordanoassociati.com

Lo scorso 20 novembre, in una sala dell'hotel Parco dei Principi, a Roma, è stato presentato il volume di Rocco Giordano, «La liberalizzazione del trasporto pubblico locale: tra regole e mercato», Giordano editore.

I contenuti del libro sono stati illustrati dall'autore, con la testimonianza di Giuseppe Moesch, dell'Università degli Studi di Salerno, che hanno messo a fuoco le motivazioni e le finalità del volume.

Successivamente sono intervenuti, per il «mondo dei saperi», i professori Andrea Boitani dell'Università Cattolica di Milano, che ha ricostruito la storia delle politiche di settore, e Paolo Stampacchia dell'Università degli Studi «Federico II» di Napoli, che ha presentato il punto di vista dell'azienalista.

Per il mondo delle imprese, hanno portato il loro contributo Francesco Fortunato, Direttore generale dell'ANAV, e Guido Del Mese, Direttore generale dell'ASSTRA.

Nel dibattito che ha fatto seguito alle relazioni sono intervenuti, fra gli altri, Edoardo Zanchini, responsabile Trasporti di Legambiente, Rodolfo De Laurentiis, di Agens-Federtrasporto e Paolo Uggè, presidente della Fai.

Questi Atti di Sistemi di Logistica ripropongono in sintesi gli interventi dei relatori che hanno presentato il volume.

Roma, 26 gennaio 2009

... il trasporto pubblico locale è sempre più relegato ai margini dell'agenda delle priorità. Il costo sociale di questo disinteresse è ormai altissimo. Dalle ultime stime è di circa 15 miliardi di euro l'anno, tanto quanto il fatturato di settore...

IL PROFESSOR ANDREA BOITANI, nel suo intervento alla presentazione del volume «La liberalizzazione del trasporto pubblico locale: tra regole e mercato richiama il concetto dei costi *standard* (che dai più viene associato al processo di identificare le risorse pubbliche necessarie alla gestione dei servizi di trasporto pubblico locale) aggiungendo: «la produttività e quindi i costi allo stato attuale sono assai poco standardizzati; e standardizzabili».

Credo che un richiamo, su quanto giustamente sottolineato da Boitani, alla legge 151 del 1981 ed all'applicazione del costo *standard* del 1986 sia d'obbligo

Allora ci sforzammo di fare comprendere che il costo *standard* è un costo obiettivo di sana ed efficiente gestione. Una sana ed efficiente gestione richiede in primo luogo una buona produttività ed un livello di costo per unità prodotta nella media europea ed un coefficiente di esercizio performante.

Allo stato attuale tutto questo non si riscontra, almeno per le grandi aziende pubbliche della maggioranza delle aree metropolitane del Paese.

Nel corso degli anni abbiamo indicato non poche «vie d'uscita» per il risanamento tecnico, economico e finanziario delle nostre aziende:

- tecnico, operando una reingegnerizzazione dei processi produttivi delle aziende per la erogazione di servizi orientati al cliente;
- economico, puntando ad un rapporto ricavi/costi nella media europea (in questo è necessario stressare anche il concetto che il trasporto pubblico locale non è servizio sociale);
- finanziario, alleggerendo la pesante zavorra che pesa sulla gestione delle aziende per i forti squilibri territoriali sia nella assegnazione delle risorse che nel trasferimento delle stesse.

Il professor Stampacchia nella sua nota, dal punto di vista dell'aziendalista, ci porta a focalizzare l'attenzione sulle strutture organizzative delle aziende di trasporto pubblico italiane, con un «malizioso»

passaggio, quando nelle valutazioni che egli fa sulle aziende così scrive: «Potremmo ripetere le analisi comparative a livello europeo anche per altri vent'anni e non meravigliarci affatto della monotonia dei risultati», aggiungendo ancora: «Il ragionamento, non è contro le aziende attuali (che nel prosieguo continueremo a definire aziende e non imprese, con ciò richiamandole a classificazioni pur sempre presenti nel linguaggio più tecnico degli studiosi di economia aziendale) ma anzi intende sottolineare la necessità di percorrere al più presto il processo di piena autonomia delle aziende, svincolate da controlli diretti da parte delle pubbliche amministrazioni, molto più attente alla gestione dei servizi che delle politiche per gli investimenti.

Le considerazioni di Moesch su questo punto sono: «per troppo tempo alcuni economisti dei trasporti hanno tentato di convincere l'inclita ed il volgo che gli investimenti dovessero essere valutati sulla base dei costi e ricavi che generavano escludendo il concetto di benefici economici e sociali».

I punti sottolineati nel dibattito dai ricercatori e studiosi sono quelli che paradossalmente vengono analiticamente sottolineati sia dall'ASSTRA che dall'ANAV. Allora si apre un altro circolo vizioso: chi è il colpevole? Noi riteniamo che gli addetti ai lavori, i ricercatori, i *manager*, i dipendenti delle aziende, gli utenti, siamo tutti corresponsabili della cattiva gestione di un servizio di trasporto pubblico locale che viene sempre più relegato ai margini dell'agenda delle priorità.

Il costo sociale di questo disinteresse è ormai altissimo. Dalle ultime stime i maggiori costi della mobilità viaggiatori sia dal punto di vista economico (congestione) che sociale (incidentalità, inquinamento ecc.) è di circa 60 miliardi di euro.

L'incidenza per il TPL è di circa 15 miliardi di euro l'anno, tanto quanto vale il fatturato di settore.

E questo non è né giustificabile né ammissibile.

Rocco Giordano

L'ILLUSTRAZIONE DELL'AUTORE

La liberalizzazione del TPL: tra regole e mercato

di **Rocco Giordano**

Università degli Studi di Salerno

ITEMI RIGUARDANTI I MOLTEPLICI aspetti del TPL sono stati molto spesso caratterizzati da una scarsa focalizzazione, dovuta in parte anche ad una non approfondita conoscenza delle relazioni che il TPL ha rispetto al territorio e rispetto ai clienti-utenti, non ultimo per le caratteristiche intrinseche di gestione delle aziende; ciascuno di questi aspetti è stato affrontato singolarmente quasi nella convinzione che i problemi fossero irrisolvibili tutti insieme.

Gli orientamenti emersi dalle politiche fino ad oggi attuate dopo la abolizione della Legge 151/81 hanno tuttavia lasciato il segno più per una non risoluzione vera dei problemi, che per aver tracciato un percorso virtuoso.

Le tappe che hanno segnato il dibattito sulla riforma delle politiche per il trasporto pubblico locale sono sostanzialmente tre:

- fino al 1981 l'interesse degli studiosi e ricercatori è stato focalizzato sulla ottimizzazione delle reti e dei servizi trascurando gli impatti sulle politiche aziendali;
- dal 1982 al 1995 si è posto, con fatica, il tema della necessità di ottimizzare la efficienza tecnico-economica delle aziende;
- nell'ultima fase temporale, a partire dal 1995 l'interesse è rivolto prevalentemente agli ambiti di concorrenza regolata per il mercato.

Ma quale mercato? Un mercato che non c'è e che si vuole regolato da Authority?

L'AUTHORITY NON BASTA

Il dibattito sull'Authority per i trasporti, come nel 1995, si è riproposto con enfasi, attribuendo all'organismo di regolazione il ruolo di strumento essenziale per introdurre nel nostro sistema dei trasporti un elemento catalizzatore, capace di riportare le imprese del settore su livelli di competitività ed efficienza confrontabili con quelli di aziende estere, che già operano sui mercati internazionali.

Percorso, questo, che diventa sempre più difficile via via che i processi di globalizzazione diventano più complessi, articolati e, soprattutto, improntati a cicli economici sempre più instabili, che si manifestano ad intervalli temporali sempre più ravvicinati.

Pensare, o essere convinti, che basti l'Authority per risolvere i problemi del nostro settore è da ritenersi estremamente riduttivo. Per questo è necessario e doveroso, da parte degli addetti ai lavori, puntualiz-

zare e specificare il ruolo che tale organismo deve svolgere, nella considerazione che prioritariamente è necessario avere regole certe e aziende strutturate capaci di operare in una logica di mercato, a prescindere se nel mercato o per il mercato.

Una delle peculiarità italiane sarebbe, come sostengono alcuni, la confusione dei ruoli, o meglio la identificazione tra Stato e Governo. A nostro avviso, però, il problema non è nella identificazione Stato-Governo, che verrebbe superata creando interposti organismi indipendenti che rendono lo Stato terzo rispetto al complesso sistema degli interessi che il Governo deve tutelare. Posta in questi termini, la questione è fuorviante. Il problema reale è la definizione dei ruoli tra Parlamento, che legifera nei diversi settori, e Governo, che disciplina le linee della programmazione, pianificazione e attuazione degli interventi.

Parlamento e Governo rappresentano lo Stato. Non è quindi pensabile attribuire ad un soggetto terzo il ruolo di arbitro tra Stato e Governo; di contro esso deve agevolare il compito dello Stato, rispetto agli innumerevoli interessi da tutelare che vanno tutelati in primo luogo attraverso il «percorso ordinario», che sono le norme e gli strumenti di programmazione economica.

DEFINIRE IL PROGRAMMA DEGLI INTERVENTI

Allo stato attuale è necessario, che nel settore dei trasporti si definiscano chiaramente il programma ed il calendario degli interventi che devono regolamentare il settore (compito del Parlamento) ed il piano operativo (compito del Governo) per risolvere questioni aperte come Alitalia, ANAS, AISCAT, i rapporti con Regioni, Province, Comuni, per gli aspetti che riguardano le politiche soggette ai poteri delegati. Solo così sarà possibile che regole definite e piani operativi certi e credibili siano garantiti dal soggetto terzo.

Regole a maglie larghe e programmi di riordino e controllo di ruoli e funzioni fortemente flessibili corrono il rischio di creare una combinazione di influenze, con ulteriori gravi squilibri su un settore di già difficile governo. Non vorremmo, come giustamente sottolineato dal Direttore Generale dell'Antitrust, che nel settore dei trasporti avvenga quello che attualmente avviene nell'informazione: troppa informazione non garantisce l'accesso all'informazione, ma solo molta confusione nel consumatore.

...Il problema reale è la definizione dei ruoli tra Parlamento, che legifera nei diversi settori, e Governo, che disciplina le linee della programmazione, della pianificazione e dell'attuazione degli interventi...

LE DIVERSITÀ GEOGRAFICHE

Le fasi della riforma del T_{PL}, nei tre periodi considerati, operate a stralci comunque ha portato ad una situazione molto differente sul territorio rappresentando un paese che nelle diverse aree geografiche presenta un settore che «viaggia» a più velocità.

Rappresentando lo stato di attuazione delle riforme (PRT; 422/97; 400/99) per regolatori e regolati con un punteggio attribuito alle singole aree geografiche con una scala da 0 a 1 e quindi si ha:

Area Meridionale

regolatori= **0,21**

regolati= **0,14**

- sostanziale ritardo per entrambi gli attori. presenza di aree «virtuose», però con dimensioni limitate (Abruzzo, Basilicata)

Area Centrale

regolatori= **0,37**

regolati= **0,29**

- migliora il livello attuativo per entrambi gli attori. L'adeguamento operativo è leggermente più accelerato di quello formale.

Area Nord-Est

regolatori= **0,33**

regolati= **0,37**

- la presenza di due regioni autonome fa apparire più lenta l'attuazione formale, ma il nuovo sistema è in gran parte definito con una operatività spinta in Friuli (gare già espletate)

Area Nord-Ovest

regolatori= **0,53**

regolati= **0,33**

- emerge una maggiore maturità legislativa ed operativa. gli aspetti formali e quelli sostanziali della riforma vengono curati in eguale misura.

CHI È IL COLPEVOLE

Dal contesto che abbiamo letto fino a questo punto emerge uno stato di crisi profondo; chi è il colpevole:

1. L'automobile

- si prospettano sempre più misure incompatibili con la necessità **democratica** della salvaguardia del **diritto individuale alla mobilità**.

2. Il T_{PL}

- per le difficoltà a realizzare investimenti in impianti fissi;
- ad organizzare e gestire reti integrate di servizi;
- definire assetti normativi e politiche di finanziamento strutturali.

IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI

La definizione delle crescenti responsabilità e competenze degli enti territoriali nei diversi ambiti è stato al centro di una inedita vertenzialità istituzionale e di una conflittualità politica che ha spesso assunto toni ideologici mentre minore è stata l'attenzione prestata al terreno di verifica più importante: la capacità dei nuovi assetti istituzionali di rispondere alle esigenze e alle aspettative dei cittadini.

È importante guardare le prospettive della *devolution* oltre l'attuale fase di persistente dialettica tra centro e periferia per la definizione degli spazi di competenza reciproca a livello di programmazione e di gestione, puntando l'attenzione su programmi e azioni che accrescano la competitività globale del territorio, non solo sul piano economico e produttivo, ma anche su quello della qualità della vita delle comunità di riferimento che dipende non secondariamente dai servizi.

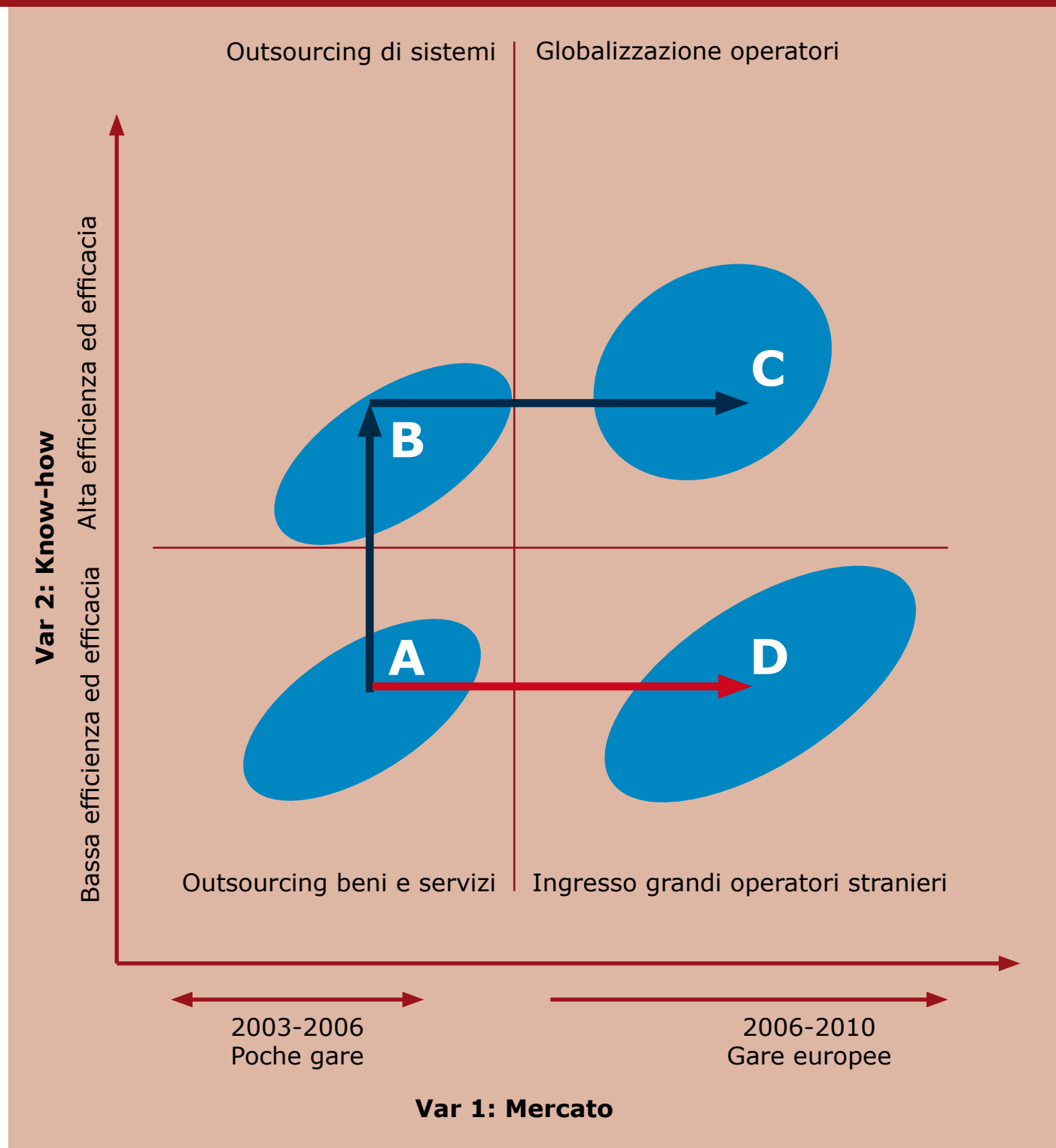
In questo senso diventa essenziale la capacità di realizzare, nei diversi settori investimenti infrastrutturali funzionali all'innalzamento delle *performance* di sistema e che, ovviamente, richiedono la mobilitazione di risorse ingenti, sicuramente superiori all'attuale capacità di copertura pubblica.

È questo un ambito decisivo per regioni, province e comuni, presupposto sostanziale della capacità di rispondere alle aspettative dei cittadini, e che richiede l'esplorazione di percorsi innovativi, modalità nuove di coinvolgimento di soggetti non pubblici capaci, a loro volta, di attivare risorse aggiuntive.

Se attualmente il *focus* dell'attenzione locale è su chi gestisce le risorse pubbliche e sui meccanismi perequativi nazionali, diventerà sempre più importante la ricerca di meccanismi di mobilitazione di risorse non pubbliche soprattutto per il finanziamento di progetti di investimento per la realizzazione delle infrastrutture e organizzazione delle reti e dei servizi.

Sia chiaro che non può essere più solo lo Stato a programmare ed investire sulle reti dei servizi, ma è necessario coinvolgere il capitale privato in un mer-

Tavola 1. Il rapporto tra know-how e mercato



**... Proviamo a riscrivere norme e regolamenti
più sintetici e chiari negli obiettivi,
per rendere più definito il compito
di ciascun attore che opera nel mercato del TPL...**

cato che abbia «gradi di apertura» all'accesso definiti su una soglia minima di convenienza anche per nuovi investitori, non solo nazionali.

Il risultato è che a fronte di un processo evolutivo della mobilità degli utenti, degli ultimi trenta anni si registra:

- il traffico passeggeri è cresciuto del 300% ed ha raggiunto 800 miliardi di passeggeri-km
- i veicoli circolanti sono aumentati del 330%
- la distanza media degli spostamenti è quasi raddoppiata per effetto della metropolizzazione dello spazio
- si ha che la mobilità urbana è soddisfatta per il 70% dal trasporto individuale
- le infrastrutture sono aumentate del 30%!

In risposta alla evoluzione della domanda e delle infrastrutture del tipo sottolineate si ha un mercato italiano del TPL così rappresentato:

La domanda

- 4,8 miliardi di passeggeri nel 2004
- 78% per il tpl su gomma
- -3,5% in media all'anno nel periodo '85-1995
- +5,7% tra il 1996 ed il 2000
- +4% tra il 2001 ed il 2005
- +2% dal 2006 al 2007

I servizi prodotti al 2006

- 1.800 mln di bus-km operati da 1.200 gestori
- 38 mln di treni-km operati da 26 gestori non fs
- 192 mln di treni-km operati da trenitalia

Il valore di mercato al 2006

- 10 miliardi di euro

I gestori al 2006

- il 12% delle aziende sviluppa il 78% delle concorrenze.

A fronte del nanismo delle aziende l'auspicio con cui abbiamo accompagnato i risultati delle nostre analisi è di accompagnare l'evoluzione del mercato del TPL con politiche capaci di rafforzare le aziende con un forte *know-how* e qualificare un *management* capace di seguire un percorso di riposizionamento delle nostre aziende come indicato nella **Tavola 1**.

NORME PIÙ CHIARE

L'ultimo tentativo di normare il TPL è stato il Dise-

gno di legge presentato alla Camera dei Deputati il 9 maggio 2008 più noto come proposta di legge Lanzillotta. Tale proposta pone particolare attenzione alla liberalizzazione dei mercati e alla trasparenza di un settore quanto mai rilevante sul piano economico. Il ddl Lanzillotta se da un lato auspica una maggiore tutela degli utenti, l'efficienza e l'economicità dei servizi pubblici, la tutela della gestione pubblica dei servizi, **dall'altro non prevede strumenti capaci di liberare le energie economiche ed imprenditoriali per raggiungere tali obiettivi:**

- in astratto, si prevede che l'unica modalità ordinaria per l'affidamento del servizio debba essere la gara pubblica:
- in concreto, però, **si consentono deroghe al regime ordinario, permettendo agli enti locali di affidare il servizio sia a società in house che a società miste all'uopo costituite, senza fissare limiti stringenti diretti a circoscrivere l'intervento pubblico nell'intero settore;**
- l'unico obbligo previsto per l'ente locale è quello di dare pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi di mercato, poi dovrà trasmettere il tutto all'autorità garante della concorrenza e del mercato affinché esprima un parere motivato successivo alla scelta.

Subito dopo è seguito il provvedimento noto come art. 23bis della legge 133/2008 che riprende il tema dell'affidamento *in house* superandosi quanto al comma 10 lettera g) così recita: «Limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà, orizzontale e razionante economia, i casi di gestione di esclusiva dei servizi pubblici, liberalizzando le altre attività economiche di prestazioni di servizi di interesse generale in ambito locale compatibile con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale».

Abbiamo superato ogni limite della complessità! Proviamo a riscrivere norme e regolamenti più sintetici e chiari negli obiettivi, per rendere più definito il compito di ciascun attore che opera nel mercato del TPL. ■

LA TESTIMONIANZA DEL TRASPORTISTA

Per il TPL non valgono le regole di politica dei trasporti

di **Giuseppe Moesch**

Università degli Studi di Salerno

CONSIDERATO DA SEMPRE quasi figlio di un dio minore, il settore del trasporto pubblico in Italia rivive oggi, nel 2008 il dramma della politica del non fare degli ultimi venticinque anni.

Gli elementi dai quali ricavare questa affermazione, le cui radici affondano non solo e non tanto nell'assenza continuativa di fondi destinati a questo settore, come ha mirabilmente illustrato Rocco Giordano nel volume che oggi presentiamo, si accompagnano all'assenza di programmazione che quella carenza ha provocato.

Come fare a organizzare servizi anche elementari o di base che normalmente presuppongono l'esistenza di un minimo di infrastrutture e di mezzi, con impegni finanziari diffusi nel tempo in assenza di un quadro di riferimento capace di giustificarli? Quale sarà il ruolo che il Paese dovrà assolvere e quali infrastrutture saranno rilevanti? Quale politica sarà perseguita nella scelta modale pubblico privato in assenza di finanziamenti certi?

L'APPLICAZIONE DELLE REGOLE

Ma non solo i finanziamenti, ma anche le regole rappresentano un aspetto essenziale; un comportamento tipico del nostro Paese è quello di sostituire le leggi con grande frequenza. Ogni nuovo governante è certo di possedere la ricetta giusta e quindi si attiva subito per formulare leggi che possano risolvere i problemi che sono stati rilevati. Il cambiamento delle regole, riguarda tutti: soggetti committenti, soggetti erogatori, regole del mercato, e la certezza che quelle regole vengano applicate.

Il fatto è che nessuno si pone il problema se ci sia stato o meno un tentativo di reale applicazione delle norme.

Come ormai da qualche decina d'anni vado denunciando noi viviamo in un Paese senza controlli.

La deresponsabilizzazione della politica centrale e la progressiva assegnazione agli enti territoriali, le Regioni, di nuove funzioni, senza garantire le risorse adeguate al sostenimento della programmazione e senza tener conto del fatto che si è di fronte alla gestione quasi feudale del servizio del trasporto pubblico locale, hanno costituito quello scenario di fondo su cui si innesta la crisi finanziaria del settore, complice anche la riforma del Titolo V della Costituzione, che non evidenzia una chiara attribuzione tra Stato e Regioni anche per la pro-

grammazione degli investimenti nel settore delle infrastrutture.

UN PANORAMA POLVERIZZATO

Ad oggi il panorama è quantomeno polverizzato: le Regioni hanno sostituito nell'erogazione dei fondi e nella responsabilità della committenza lo Stato; alcuni soggetti erogatori hanno modificato per effetto di politiche liberalizzatrici di tipo settoriale i propri criteri di produzione industriale; il sistema di regole, tendenzialmente assente o incapace di gestire la complessità del mercato rimane confuso al punto tale da permettere forme di *cherry picking* a vantaggio del solo privato, lasciando spazio ad un vero e proprio dumping sociale di paesi stranieri nel nostro territorio nazionale.

Per troppo tempo alcuni economisti dei trasporti hanno tentato di convincere l'inclita e il volgo che gli investimenti dovessero essere valutati sulla base dei costi e dei ricavi escludendo il concetto di costi e benefici economici e sociali.

Alcuni beni e servizi hanno ruolo anche per la loro capacità di migliorare la condizione di coesione economica e territoriale, ma anche per essere elemento perequativo del reddito.

IL SERVIZIO E IL MERCATO

I servizi di trasporto pubblico e la netta distinzione tra ciò che è obbligo universale di servizio e ciò che è mercato, rimangono temi non solo non affrontati politicamente ma anche culturalmente; soprattutto rimangono discussioni che restano confinate a qualche modalità di trasporto tacciata di operare in maniera illegittima perché quasi monopolista.

Le 23 milioni di unità familiari in Italia spendono in media 190 euro mensili per la soddisfazione della domanda di mobilità locale, un giro d'affari pari ad oltre 4,3 miliardi di euro mensili, di cui il 30%, circa 1,3 miliardi di soli abbonamenti e biglietti ferroviari ed il resto, circa 3 miliardi, assorbito dalle altre modalità erogate su licenza o concessione.

Si tratta in fondo di soli 52 miliardi di €.

Sono convinto che nel tempo si è andato perdendo il senso delle azioni che gli operatori pubblici e privati devono assolvere nella erogazione di servizi di trasporto, ovvero la soddisfazione di un bisogno costituzionalmente tutelato.

Legittimo è erogare quei costi rispettando i principi del mercato ottimizzando le attività di produzione

... Un rilancio della programmazione non significa negare le regole del mercato; è un malinteso che aveva già ottenebrato le menti di coloro che negli anni passati temevano si raggiungesse il comunismo attraverso questo meccanismo...

ed evitando gli sprechi, con la altrettanto legittima aspettativa della copertura dei costi.

NUOVE LEGGI PROGRAMMATORIE

Quindi se nuove leggi sono necessarie, che vengano prodotte da un Parlamento ma non come semplice proposta di buon senso da proporre come fatto estemporaneo.

Le si inserisca in un quadro di compatibilità non solo finanziarie ma a fronte di un disegno complessivo di fatto in un nuovo quadro di programmazione.

Un rilancio della programmazione non significa negare le regole del mercato; è un malinteso che aveva già ottenebrato le menti di coloro che negli anni passati hanno inteso raggiungere o che temevano si raggiungesse il comunismo attraverso questo meccanismo.

Delineare un quadro di riferimento, enunciare obiettivi e riconoscere i vincoli del sistema non esclude la libertà di operare con le regole del mercato.

I pendolari che quotidianamente si recano al lavoro con i mezzi pubblici scelgono, o in alcuni casi sono costretti a farlo per l'impossibilità di usare i mezzi privati.

Chiedono ovviamente di soddisfare un bisogno primario e non essere destinati ad espiare i loro peccati con viaggi di sofferenza e di dolore.

Quando vengono intervistati i pendolari ed in particolare quelli ferroviari, appare un quadro che rappresenta gli estremi della tragedia.

IL TRAGOS E IL TRENO

La natura solenne e regolare di manifestazioni di cordoglio, la presenza di un coro, il sacrificio del capro (*tragos*) che indubbiamente ha dato il nome alla tragedia, rendono ancora più chiaro quale distanza separi l'eroe dal comune defunto.

Per questo motivo nella Grecia arcaica, l'inumazione degli eroi era distinta da quella dei comuni mortali; le prime tragedie si svolgono, solitamente attorno a una tomba e si concludono con una lamentazione funebre. Il nome di questa processione si chiamava «treno».

Sono forse i pendolari i nuovi eroi che hanno diritto al «treno», alla lamentazione funebre? ■

Giuseppe Moesch

NORMATIVA

Tre fasi in trent'anni

Negli ultimi trent'anni, dall'inizio degli anni Ottanta ad oggi, sono tre le fasi vissute dal Trasporto pubblico locale, tutte e tre legate a nuovi impianti normativi o a proposte di modifica della legislazione vigente e tutte e tre indirizzate ad orientare di volta in volta la politica del settore verso lo Stato o verso il mercato, a seconda delle tendenze che si facevano strada nel corso degli anni.

1. La legge 151 del 10 aprile 1981

Ha segnato i primi 15 anni del periodo considerato. Alle Regioni è attribuita la definizione della politica di settore da realizzare attraverso un Fondo nazionale a cui attingere sulla base del costo standard. Più orientata verso lo Stato, la normativa tenta di introdurre criteri di gestione più che elementi di mercato, ma non risolve il problema di fondo del deficit delle aziende municipalizzate.

2. I decreti legislativi 422/97 e 400/99

Caratterizzano i secondi dieci anni, da metà degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio. La normativa tenta di privatizzare e liberalizzare il settore, togliendo gradualmente la gestione agli enti locali, e si rivolge al mercato, puntando sulla concorrenza e ritenendo in questo modo di poter coniugare l'efficienza della gestione (privata) con la cancellazione dell'intervento finanziario pubblico. Ma gli enti locali sono riluttanti a cedere i controlli (assunzioni, investimenti, finanziamenti).

3. Il ddl Lanzillotta

Proposta nella passata legislatura è ancor oggi oggetto di dibattito. Media tra Stato e mercato, lasciando alla mano pubblica la proprietà dei beni, uniformando le norme, e a quella privata la gestione e favorendo meccanismi di concorrenza regolata. Ma anche questa linea non è esente da critiche.



IL PUNTO DI VISTA DELL'ECONOMISTA

Il T_{PL} tra crisi e riforme

di **Andrea Boitani**

Università Cattolica di Milano

1. L'ASSETTO DEL SETTORE

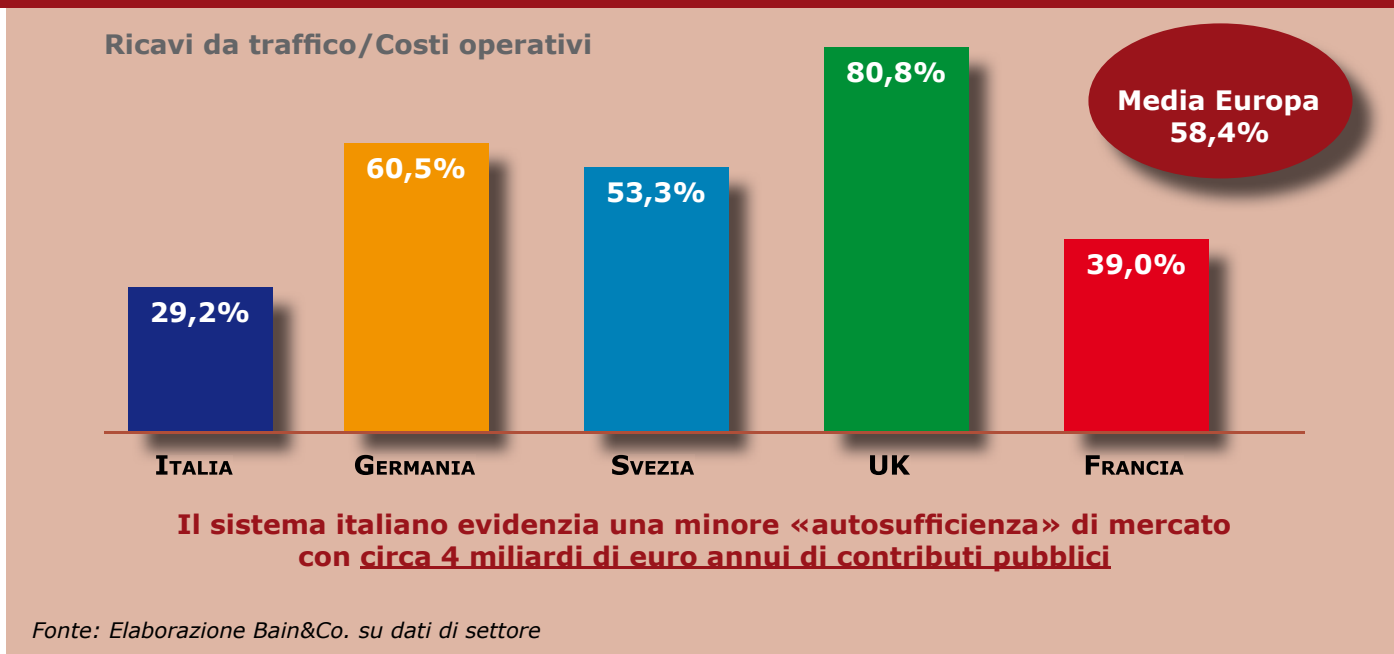
IL LIBRO DI ROCCO GIORDANO costituisce un importante contributo alla conoscenza di un settore, quale il trasporto pubblico locale (T_{PL}), relativamente poco studiato. Non solo: il libro fornisce preziosi spunti di riflessione a chi è interessato a far uscire questo settore dallo stato di crisi in cui si dibatte da quasi trent'anni. Qui di seguito cercherò solo di aggiungere qualche ulteriore informazione e qualche idea per riprendere un cammino di riforma delle regole di funzionamento del settore.

Credo che la situazione critica del trasporto pubblico locale in Italia emerga bene nel confronto internazionale. L'endemica carenza di dati, purtroppo, non

consente confronti completamente affidabili. Qui di seguito mi limiterò ad utilizzare alcune tavole contenute nel rapporto che *Bain&Company* ha realizzato per conto di Anav e Asstra nei primi mesi del 2008².

Innanzitutto, si conferma che in Italia il peso dei sussidi pubblici è assai più alto che in altri paesi europei, dal momento che il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi è significativamente più basso (**Tavola 1**). La minore «autosufficienza» del T_{PL} italiano potrebbe essere attribuita a una precisa scelta redistributiva o, se si vuole, di politica fiscale da parte del governo italiano o degli enti locali.

Tavola 1. Il gap di competitività rispetto all'Europa. Il peso dei contributi pubblici



Ma non sembra che le cose stiano esattamente così. Infatti, il basso rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi è dovuto non solo ai bassi ricavi ma anche agli alti costi (**Tavola 2**). E questi ultimi non c'entrano nulla con le scelte distributive. In effetti, se i dati disponibili indicano un prezzo dei biglietti più basso

nelle città italiane rispetto ad alcune città europee (**Tavola 3**), la produttività del lavoro è assai più bassa in Italia che in altri paesi europei (**Tavola 4**).

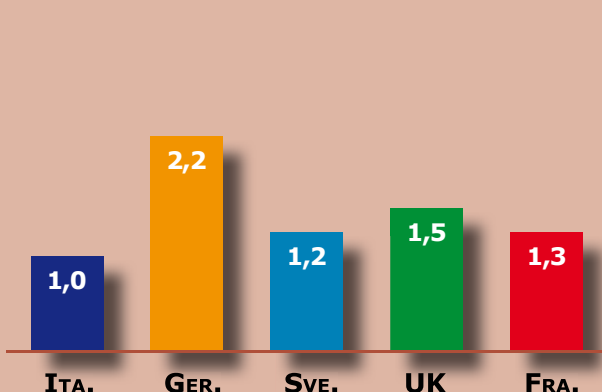
È interessante anche notare come, in Italia, la produttività del lavoro sia inversamente correlata con i sussidi pubblici (**Tavola 5**).

¹ Il rapporto prende in considerazione tanto servizi urbani, quanto servizi extra-urbani

Tavola 2. Il gap di competitività rispetto all'Europa. Il divario ricavi-costi

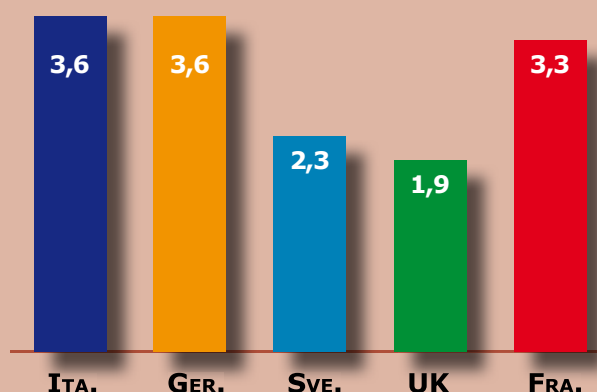
Ricavi da traffico/km (€)

Media Europa: 1,55 €/km



Costi operativi/km (€)

Media Europa: 2,78 €/km

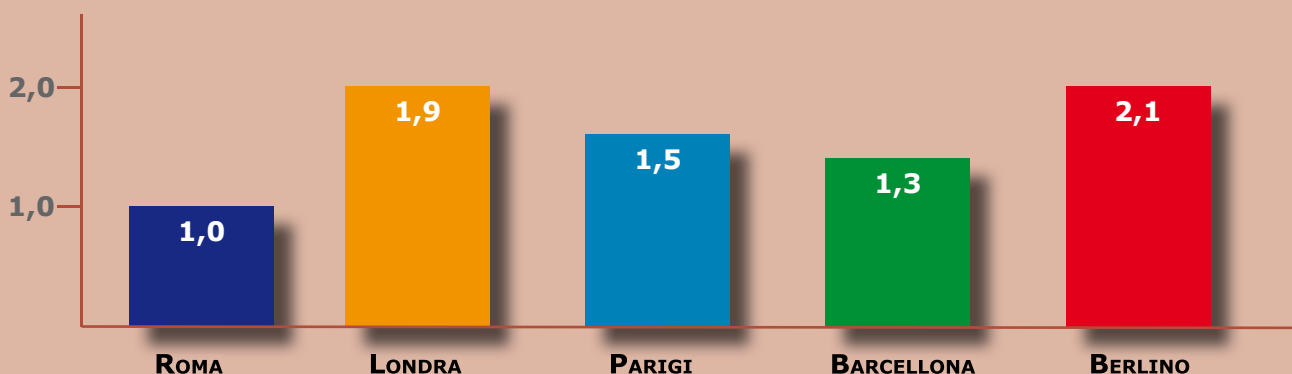


La minore «autosufficienza» del TPL italiano è legata sia alla scarsa capacità di generare ricavi da traffico sia al maggior costo per unità di prodotto

Fonte: Elaborazione Bain&Co. su dati di settore

Tavola 3. Il gap di competitività rispetto all'Europa. Le tariffe

Costo del biglietto urbano ordinario (€) - Esempi

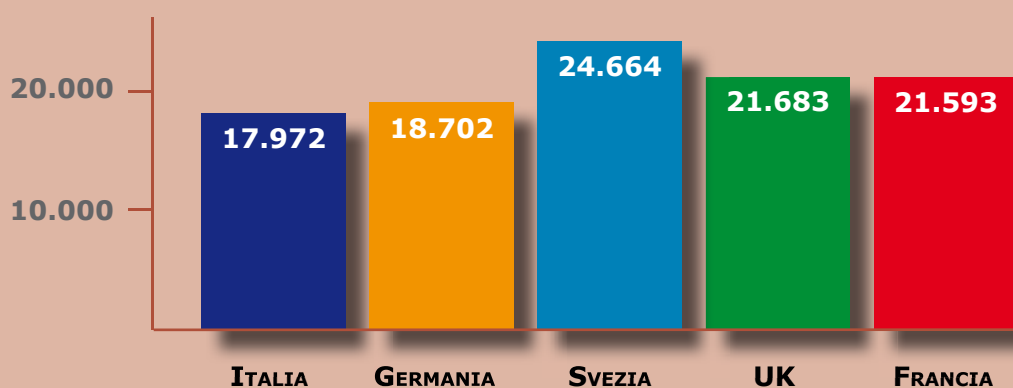


Le tariffe del TPL in Italia sono infatti tra le più basse d'Europa

Fonte: Bain&Company

Tavola 4. Il gap di competitività rispetto all'Europa. La produttività come fattore chiave di competitività

Km percorsi/n. addetti

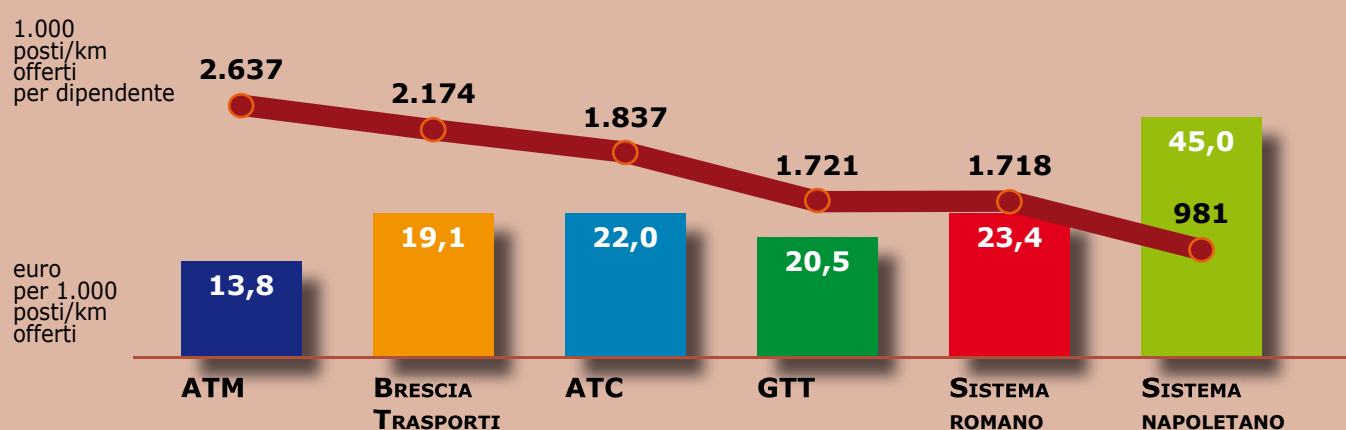


Media Europa
21.661
(+21% vs Italia)

La produttività del TPL italiano evidenzia un gap superiore del 20% rispetto agli altri «sistemi paese» europei

Fonte: Elaborazione Bain&Co. su dati di settore

Tavola 5. Produttività del lavoro e apporti pubblici unitari



Fonte: Elaborazione di G. Barbaresco su dati Civicum-Mediobanca, «Le società controllate dai maggiori comuni italiani: costi, qualità ed efficienza», 2008

Il «sistema napoletano» (ANM, CTP e Metronapoli), che è il più sussidiato (per unità di prodotto), è anche quello con la più bassa produttività del lavoro.

In effetti, un'altra importante caratteristica del TPL italiano è la notevole differenziazione tra le aziende del Nord e quelle del Mezzogiorno. Se, per esempio, l'ATM di Milano ha un costo del lavoro di 16,6 euro per 1000 posti-km offerti, il «sistema napoletano» arriva ai 43,1 euro; mentre i ricavi da apporti pubblici sono pari a 45 euro per 1000 posti-km offerti a Napoli e 13,8 a Milano. I ricavi da mercato coprono oltre il 58% dei costi (al netto degli ammortamenti) a Milano, il 55% a Bologna, il 53% a Torino, il 48% a Brescia, ma il 19% a Napoli e il 37% a Roma.

Sotto il profilo della dimensione industriale, inoltre, le più grandi imprese italiane di TPL risultano assai più piccole delle consorelle europee (**Tavola 6**). Strette nel monopolio municipale e gravate da inefficienze gestionali, non sono mai state in grado di presentarsi sul mercato europeo come concorrenti credibili e temibili e quindi di crescere come *Veolia*, *Keolis* o *Arriva* (la RATP di Parigi è un monopolio, ma l'area metropolitana parigina servita da RATP è enorme).

È curioso che spesso la difesa delle imprese nazionali venga invocata contro la concorrenza nel settore del TPL, quando, all'estero, le imprese che più sono cresciute lo hanno fatto proprio grazie al fatto che la concorrenza ha aperto loro nuovi mercati (*Ratp*, come si è detto, è un caso a parte). Certo, adesso, le imprese italiane devono fronteggiare imprese estere ben più capaci di penetrare su nuovi mercati. Ma è molto dub-

bio che ritardare la concorrenza sia il modo migliore per colmare il divario di competitività denunciato da *Bain&Company*.

L'assenza di concorrenza e di contendibilità della proprietà fa sì che la dimensione delle imprese produttrici di servizi sia determinata dalla dimensione del territorio amministrato dall'ente locale affidante e proprietario. Ma non c'è nessuna ragione di ritenere che tale dimensione «amministrativa» sia quella economicamente più efficiente. Nessuno può garantire che il fatturato di 3,4 miliardi di RATP o quello di 730 milioni di ATM (Milano) individuino delle dimensioni economicamente efficienti. La differenza è dovuta alla differente dimensione dei bacini di utenza di Parigi e di Milano che le due aziende sono «tenute» a servire. Ma se parliamo di *Veolia*, *Arriva*, *Keolis*, *Stagecoach* o *First National* parliamo di imprese la cui dimensione è stata acquisita vincendo gare o conquistando quote di mercato in concorrenza diretta con altri operatori. È molto più probabile che queste aziende abbiano la dimensione economicamente efficiente.

Sotto questo profilo appare preoccupante la tendenza che si sta manifestando in Italia alla aggregazione delle aziende per via politica/amministrativa (si pensi al tentativo di fusione tra ATM-Milano e GTT-Torino). Questa via discende dalla presunzione che la politica e l'amministrazione pubblica siano in grado di determinare meglio del mercato gli «ambiti territoriali ottimali». Ma così non è, come l'esperienza degli ultimi anni nel settore idrico, ma anche in quello della raccolta dei rifiuti ha ampiamente dimostrato.

2. QUALE RIFORMA?

Nel corso degli ultimi tredici anni i provvedimenti legislativi che hanno riguardato il TPL sono stati innumerevoli: dalla Legge Finanziaria per il 1996 - che ha abolito il Fondo nazionale trasporti e istituito il finanziamento del TPL a carico delle accise sulla benzina - all'art. 23 bis del decreto legge 112/2008 (convertito nella L. 133/2008), che poi non è altro che l'ennesimo tentativo di mettere in piedi una «riforma organica» di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (compreso il TPL, naturalmente).

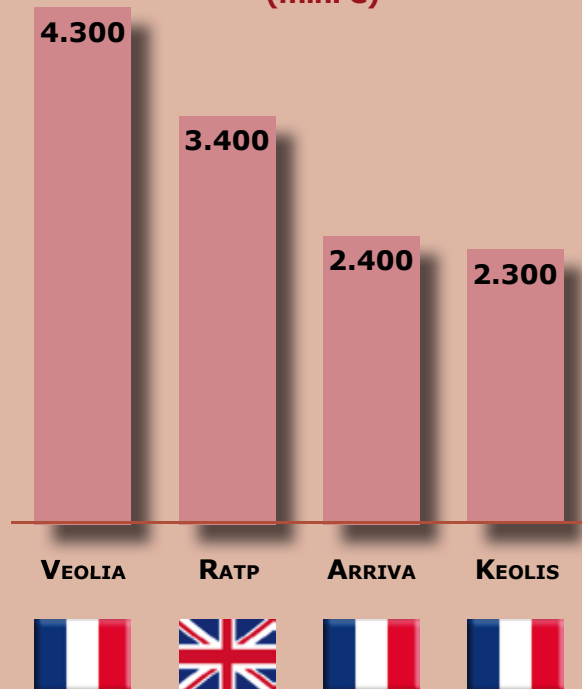
Chi scrive ha troppe volte raccontato la «tela di Penelope» legislativa che in questi tredici anni ha contribuito a bloccare il TPL per tornarci sopra ancora una volta. Certo è che il continuo pendolo tra concorrenza e *in house*, che ha segnato l'ondivago legislatore nazionale (indipendentemente dal colore della maggioranza in carica), non ha contribuito a intaccare la tenace difesa dei piccoli o grandi vantaggi clientelari garantiti dal controllo proprietario delle aziende di TPL da parte dei poteri locali.

Tavola 6. Il gap di competitività rispetto all'Europa. La frammentazione



Fonte: Elaborazione Bain&Co. su bilanci societari

Fatturato dei principali operatori europei (mln. €)



Sembra che i politici nazionali non vogliono prendere atto che una legge nazionale per tutti i servizi pubblici locali è, a un tempo, un'ambizione sbagliata e un modo sicuro per massimizzare le resistenze verso qualsiasi cambiamento. Un modo per condannare tutti i servizi pubblici locali alla produttività stagnante ancora per molti anni. L'esigenza, propria dei giuristi, di una «normativa di riferimento, completa e coerente» ha fatto premio sulle specificità economiche e tecniche dei vari settori, ma finora ha condotto solo alla reiterata elencazione di differenti modalità di gestione dei servizi (gare, società miste, in house), con differenti accentuazioni, secondo le differenti sensibilità dei vari legislatori nei confronti della concorrenza o degli interessi delle amministrazioni locali.

Con la nuova legge sul federalismo fiscale si introduce poi il criterio dei «costi standard» per identificare le risorse pubbliche necessarie a ciascuno dei servizi locali. Ma, notoriamente la produttività, e quindi i costi, sono assai poco standardizzati, almeno nel T_{PL}, come mostrato dalla **Tavola 5**. Ci sono mille modi per giustificare le differenze: congestione, presenza di salite e discese, dispersione degli insediamenti sul territorio, diverse modalità di soddisfazione del bisogno di spostamento, ecc. È prevedibile, perciò, che l'identificazione dei costi standard sarà un processo lungo. È molto probabile che finisca per ritardare ulteriormente l'attuazione di qualsiasi riforma.

Sarebbe molto meglio che governo e Parlamento abbandonassero l'illusione di una riforma generale per tutti i servizi pubblici locali e si concentrassero sulle normative settoriali, che già esistono e che possono essere migliorate. Con riferimento al T_{PL}, sarebbe raccomandabile una legge che entri solo nelle materie di competenza statale, cioè la tutela e la promozione della concorrenza, senza entrare in materie di competenza delle regioni (come la programmazione dei

servizi o il finanziamento degli investimenti), nonché la tutela dei lavoratori che si trovassero a perdere il lavoro nei processi di ristrutturazione o perché l'azienda per cui lavorano ha perso l'affidamento.

La legge dovrebbe

- 1) chiarire le regole che le amministrazioni locali devono rispettare quando bandiscono gare per l'affidamento dei servizi, in modo che bandi e aggiudicazione non vengano fatti da enti che sono anche proprietari di almeno una delle aziende potenzialmente partecipanti alla gara;
- 2) offrire semplici ma stringenti *guidelines* su come debbano essere scritti i contratti di servizio e come debbano essere definite le coperture dei corrispettivi;
- 3) definire un profilo temporale credibile di scadenze per il progressivo espletamento delle gare e stabilisca gli incentivi per le amministrazioni che rispettano la tabella di marcia o, addirittura, procedono più speditamente.

In assenza di un'estensione generalizzata degli ammortizzatori sociali (che sarebbe di gran lunga preferibile), sarebbe anche necessario istituire dei sussidi di disoccupazione per il settore del T_{PL}. Gli ammortizzatori sociali, all'inizio, costano, così come costano gli incentivi alla liberalizzazione. Sarebbero però soldi ben spesi, perché gli ammortizzatori toglierebbero forza (e anche «legittimità sociale» all'opposizione dei lavoratori alle liberalizzazioni e gli incentivi ridurrebbero le resistenze dei politici e amministratori locali. Ma se le riforme devono essere a costo zero, non si possono spendere anche i soldi ben spesi. Dunque, bisogna superare la logica (e la retorica) delle riforme a costo zero. ■

Andrea Boitani

IL PUNTO DI VISTA DELL'AZIENDALISTA

La coesistenza tra regole e mercato

di **Paolo Stampacchia**

Università degli Studi «Federico II» di Napoli

IL LAVORO CHE ROCCO GIORDANO ha proposto alla nostra attenzione si caratterizza, come è nello spirito dell'autore, per la sistematicità dell'approccio e, tuttavia, anche per una chiara funzione «provocatoria».

La sistematicità dell'approccio è resa evidente dal modo in cui nel testo sono correlati tra loro i problemi reali, gli indirizzi europei e le diverse normative che si sono succedute in ambito nazionale nel corso degli ultimi anni. La vena provocatoria, invece, emerge dalla capacità di riproporre al dibattito un tema centrale dell'economia del Paese, così come della vita quotidiana di ciascuno di noi, su cui, però, proprio in questi ultimi mesi sembra calato un silenzio quasi «assordante»: nonostante il divario che caratterizza le posizioni degli schieramenti politici contrapposti e la più volte conclamata volontà dell'attuale maggioranza di porre un freno alle mille «IRI locali», che di recente hanno riproposto intrecci tra pubblico e privato (o tra politica ed economia) tipici degli ultimi anni di vita delle Partecipazioni Statali, il tema della gestione dei servizi locali non è stato toccato, né è stato inserito in agende di prossimo interesse.

REGOLE E MERCATO DEVONO COESISTERE

Il titolo che Rocco Giordano ha scelto per il suo libro esprime questa provocazione e propone al dibattito il tema della liberalizzazione del trasporto pubblico locale. Tuttavia, entrando nel merito del tema proposto al dibattito, nulla più di quanto sta accadendo in questi mesi nei mercati finanziari, nell'economia reale e nella vita di tutti noi dimostra l'assoluta necessità di coesistenza tra regole e mercato: un mercato senza regole, infatti, espone tutti (operatori, consumatori e cittadini) a rischi elevatissimi di inefficienze, a risultati economici dissociati dai principi di etica e, in definitiva, a configurazioni dei processi schiacciati verso il basso nel campo della generazione e diffusione di valore, se non proprio della soddisfazione dei bisogni di base dei soggetti che vi partecipano.

La dicotomia, quindi, (non solo nel settore del trasporto pubblico locale, ma nelle scelte di fondo di organizzazione dei sistemi produttivi) non va individuata tanto tra regole e mercato, quanto, piuttosto, tra coppie di elementi differentemente denominati, quali potrebbero essere, ad esempio, burocrazia e mercato, potere politico e potere di mercato o, infine, potere pubblico e potere privato.

Se non ché, proprio lo spettro di un'economia di mercato priva di regole viene spesso agitato dal potere politico (o pubblico che sia) per mantenere nelle proprie mani margini di discrezionalità (e, perciò, potere *tout court*), la cui remunerazione è significativa nell'unità di tempo e continuativa nel tempo e negli anni.

IL CASO ITALIANO

Se guardiamo in quest'ottica al caso italiano non abbiamo da meravigliarci del fatto che le dimensioni attuali delle imprese italiane del trasporto pubblico locale siano tanto minori e le strutture tanto carenti rispetto alle corrispondenti imprese europee per livelli di competenza e specializzazione. Nel caso italiano del trasporto pubblico locale, infatti, nella gran parte dei casi non siamo in presenza di imprese vere e proprie, caratterizzate, come dovrebbe verificarsi per poter parlare di imprese in senso stretto, da reale autonomia decisionale (dalla definizione delle strategie di sviluppo, alla scelta degli strumenti di produzione: materiale rotabile, impianti, personale, ecc.), da autonomia finanziaria e da autonoma accumulazione di risorse (non solo monetarie, ma anche di conoscenze, competenze e di relazione con le diverse categorie di *stakeholders*).

Come mostra la storia di altri servizi pubblici (della telefonia, del trasporto aereo e ferroviario, del collocamento ecc.), nel trasporto pubblico locale l'Italia è ancora nel mezzo di un processo di «esternalizzazione». Questo processo vede tipicamente il passaggio da modelli di gestione «burocratica», interna alle diverse amministrazioni pubbliche, a modelli di gestione realizzata da imprese realmente terze rispetto alla amministrazione pubblica responsabile dell'erogazione del servizio, ma comporta lo sviluppo di varie fasi intermedie, caratterizzate da una «pseudo-delega» delle attività operative di erogazione dei servizi ad «aziende» solo apparentemente «terze» rispetto al sistema amministrativo pubblico: queste ultime, infatti, sono di fatto ancora dipendenti dal potere amministrativo pubblico sia per l'approvvigionamento delle disponibilità finanziarie necessarie alla continuazione delle attività, sia per l'assunzione delle decisioni di maggiore impatto «relazionale» (come acquisti, assunzioni, ed affidamento di consulenze), sia, infine, per la nomina dei *manager* destinati a ricoprire le posizioni di vertice con più elevato potere decisionale nelle aree sopra indi-

... La dicotomia non va individuata tanto tra regole e mercato, quanto tra coppie di elementi differentemente denominati, quali, ad esempio, burocrazia e mercato, potere politico e potere di mercato o, infine, potere pubblico e potere privato ...

viduate. In questo ambito, sono indicatori rilevanti della dipendenza delle aziende dai rispettivi apparati amministrativi, le modalità di nomina dei vertici aziendali, le modalità seguite per il raggiungimento dell'equilibrio economico di esercizio (spesso assicurato da pagamenti, variamente motivati, provenienti dalle stesse amministrazioni proprietarie/clienti in difformità al principio del pagamento delle spese a piè di lista piuttosto che in base ai contratti in essere) o per il ripianamento delle perdite di gestione che si ripresentano sistematicamente esercizio dopo esercizio o, infine, le modalità di ripartizione dei ricavi tariffari, che nei sistemi di biglietto unico spesso favoriscono le aziende di proprietà delle amministrazioni locali rispetto ad altre pure operanti nella stessa area.

In questo ambito non importa tanto la proprietà - pubblica o privata - delle imprese, quanto il fatto che le amministrazioni abbiano come interfaccia operativa proprio delle imprese e non delle loro appendici travestite da imprese che, però, imprese non sono. Ed, infatti, è significativo che il nanismo delle imprese italiane, evidenziato dal confronto con gli altri paesi europei, corrisponde al «paradigma» che potremmo denominare «Un Comune - un'azienda - un monopolio», contrapposto al paradigma «Un'impresa - più contesti locali serviti - un oligopolio» che appare conseguente all'applicazione dei principi comunitari e, non per nulla, risulta dominante nei paesi europei privi di incrostazioni politiche di tipo feudale e, perciò, più sviluppati del nostro.

Nei casi in cui il processo di «esternalizzazione» dalla struttura burocratica (si badi bene che si è parlato di esternalizzazione, non prevedendo, quindi, necessariamente la privatizzazione) il servizio operativo da erogare (sia esso di trasporto o altro) viene definito nelle linee essenziali (i c.d. servizi minimi) dall'Ente pubblico responsabile sulla base di adeguate analisi e sistemi informativi (che comprendono anche l'esperienza degli operatori) ed in funzione dei vincoli di bilancio; successivamente, però, il servizio viene gestito esclusivamente e responsabilmente da imprese terze, scelte in base tre parametri fondamentali quali:

- 1) la qualità di servizio promesso,
- 2) le capacità evidenziate di garantire effettivamente i livelli di qualità promessi (emergenti dai *curricula* e/o dalla qualità delle risorse umane, tecniche e professionali messe in campo),

- 3) la più bassa integrazione richiesta all'Amministrazione per la realizzazione dei servizi messi a gara.

Ciò detto, potremo probabilmente ripetere le analisi comparative a livello europeo anche per altri venti anni e non meravigliarci affatti della monotonia dei risultati. Fino a quando la pratica dei contratti di servizio non diventerà la prassi reale, senza ulteriori dilazioni e sotterfugi finalizzati a privilegiare i gestori attuali (quale che ne sia la proprietà e la forma giuridica) ed il loro controllo da parte delle Amministrazioni pubbliche, non potrà avviarsi un processo reale di formazione di imprese nazionali in grado di sviluppare in piena autonomia e responsabilità processi di accumulazione di competenze e conoscenze.

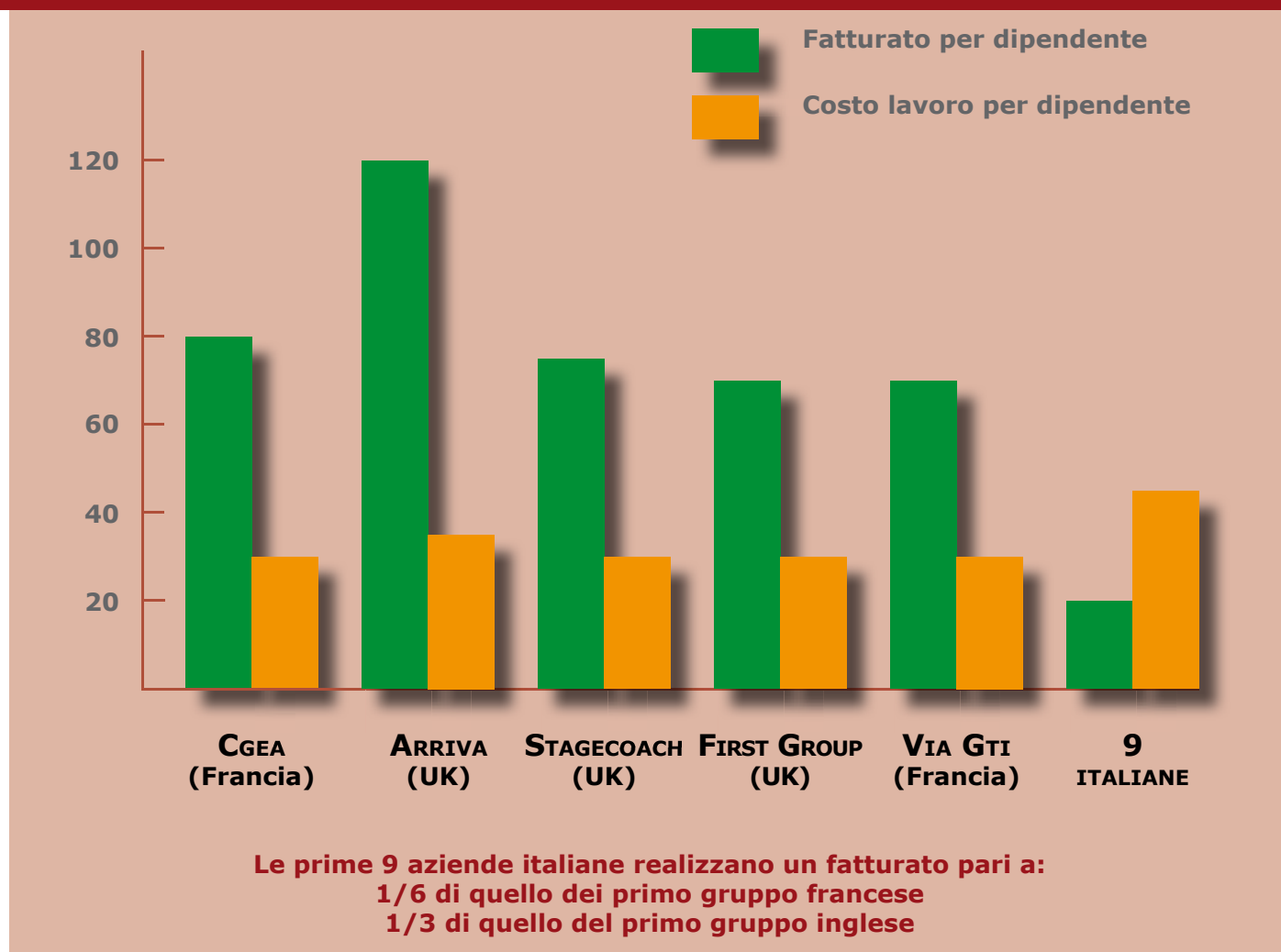
Tali processi potrebbero portare anche ad avere, ad esempio, imprese specializzate nella gestione di servizi per grandi aree urbane, o per comunità di piccola e media dimensione o, ancora, caratterizzate dalla capacità di organizzare servizi multi modalit, realizzati, per ciò che attiene alle attività esclusivamente operative, da aziende «di modo» di più piccola dimensione, ma anch'esse operanti contemporaneamente in più realtà locali nazionali ed internazionali.

Finché il processo di esternalizzazione delle attività operative non sarà completato non potremo parlare di imprese nel trasporto pubblico locale (anche se formalmente avremo di fronte «imprese» pubbliche, private o a partecipazione mista «pubblico-privato») e non avranno senso, pertanto, confronti realizzati tra imprese estere e «pseudo-imprese» italiane: confronti di tal genere hanno infatti per oggetto entità tra loro diverse e dovrà essere, pertanto specificato in premessa, l'insieme dei limiti che caratterizzano i confronti.

AZIENDE ED ENTI LOCALI

Questo discorso, si badi, non è contro le aziende attuali (che nel prosieguo continueremo a definire aziende e non imprese con ciò richiamandoci a classificazioni pur sempre presenti nel linguaggio più tecnico degli studiosi di economia aziendale), ma, anzi, intende sottolineare la necessità di percorrere al più presto il processo di esternalizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale, già da molti anni chiaramente delineato dalla Comunità Europea. Nella realtà attuale, anzi, va dato atto ai dirigenti

Tavola 1. Fatturato e costo del lavoro



delle aziende operanti di rappresentare spesso un baluardo del tutto personale alle spinte localistiche che trovano ascolto ed accoglienza nel potere locale e che, per la natura fin troppo chiara dei rapporti di proprietà o per le implicite condizioni di sudditanza, pone i primi in condizioni di sostanziale debolezza nei riguardi delle decisioni amministrative, quali che ne siano le motivazioni e la concordanza con le esigenze aziendali di economicità, efficienza ed autonomia finanziaria.

Anche gli interventi delle amministrazioni locali di carattere più generale, espressamente volti a favorire i cittadini/clienti possono nascondere infatti delle insi-

die per le aziende. Non è raro, infatti, che i sistemi di bigliettazione unica, in assenza di norme adeguate di controllo dei flussi di utenza e di remunerazione dei diversi operatori proporzionali alla quantità e qualità dei servizi effettivamente erogati, possono creare sconquassi negli equilibri aziendali e determinare, come peraltro accaduto in alcuni casi, l'uscita di alcune imprese dai sistemi attivati. Come si vede, quindi, i rischi di prevaricazione del potere burocratico non si manifestano soltanto con le forme più banali della richiesta di servizi aggiuntivi o altro, ma anche nella imposizione di modelli di tariffazione del tutto legittimi in ottica di servizio pubblico, ma inca-

... Economisti, aziendalisti ed ingegneri dei trasporti dovrebbero cooperare tra loro e con ricercatori di diritto pubblico ed amministrativo per mettere a punto norme e strumenti di analisi che siano realmente di supporto allo sviluppo delle imprese, dell'innovazione tecnologica e del benessere della collettività...

pacì di garantire una corrispondenza, per le imprese che vi si devono adeguare, tra risorse impiegate e remunerazioni ottenute.

Certo, nella realtà attuale, con le differenze di competenze e di capacità esistenti tra le aziende italiane e le imprese estere e con le norme vigenti per l'espletamento di gare di livello europeo, può essere un obiettivo rilevante quello di difendere le imprese nazionali dalla concorrenza potenziale delle maggiori imprese europee. Ma c'è da temere che questa sia soltanto una nuova versione della «paura delle imprese», che ha portato l'Italia alla situazione attuale e che, se protratta nel tempo con ulteriori e nuove motivazioni di difesa «nazionale», rischia di determinare negli anni futuri ulteriori fasi del «declino economico e sociale» del nostro Paese di cui solo oggi ci si accorge e che di cui, tuttavia, non si vuole individuare, tra le cause di maggiore importanza, la paura dell'indipendenza reale delle imprese con tutto ciò che questo comporta in termini di riequilibrio dei poteri tra pubblico e privato o, altrimenti, tra potere politico e potere delle imprese.

I CITTADINI ATTORI DEL CAMBIAMENTO

Ancora una volta, però, pur in assenza di informazioni adeguate e di adeguate capacità di discernimento e di analisi, gli attori del cambiamento non possono che essere i cittadini nella doppia veste di «elettori/lobbisti», da un lato, e di «utenti/finanziatori», dall'altro. Come elettori/lobbisti essi potrebbero essere interessati a preservare un legame diretto e documentabile con i potenti di turno che promettono, con risorse che non sono soltanto loro, posti di lavoro, forniture o altre possibili forme di vantaggio; come utenti/finanziatori, invece, i cittadini sono interessati ad un servizio efficace (che risolva, cioè, i loro problemi) ed efficiente (che li risolva, cioè, al più basso costo possibile) in modo da minimizzare (almeno per questa componente) l'impatto sul loro diretto e specifico prelievo fiscale.

Anche nei confronti di quest'ultimo modo di proporre l'antica ed atavica paura (da parte del potere pubblico amministrativo) dell'indipendenza delle imprese (la paura oggi della permanenza di operatori nazionali nell'ambito di una gestione realmente delegata dei servizi di trasporto pubblico locale), non sembra che ci siano altre vie che quella di procedere il più rapidamente possibile sulla via delle gare, partendo magari da quelle per le quali è possibile immagina-

re possibilità di successo di quale che sia operatore nazionale e/o premettendo all'espletamento delle gare di maggiore impegno ed interesse, lo sviluppo di idonee azioni di promozione di operazioni straordinarie di acquisizione/fusione, sia nell'ambito di processi di privatizzazione, che nell'ambito di processi interni alla proprietà pubblica, con imprese, cioè, le cui azioni sono detenute direttamente dal Tesoro. In questo ambito da un lato il modello di riferimento operativo può essere rappresentato dai così detti «campioni nazionali» di cui la Francia è prima promotrice in ambito internazionale; dall'altro si può anche ricorrere a forma nuove di aggregazione della proprietà, come sono, ad esempio, i «fondi sovrani», di cui, peraltro, proprio l'Italia ha, di fatto, una larga esperienza con le molte imprese di proprietà pubblica che operano con successo sui mercati internazionali in settori di interesse strategico per il nostro Paese, quali l'energia (ENI, ENEL ecc.), la meccanica e l'aerospazio (Finmeccanica, Alenia Spazio, ecc.).

Per giungere concretamente alla creazione di aziende di trasporto pubblico locale capaci di competere (ma anche di co-operare) con le altre imprese europee è necessario, però che anche tra i «tecnici» del settore ed i ricercatori che nelle Università si occupano del tema dai diversi punti di vista si avvii una nuova fase di cooperazione. Economisti, aziendalisti ed ingegneri dei trasporti dovrebbero, infatti, cooperare tra di loro e con ricercatori di diritto pubblico ed amministrativo per mettere a punto norme e strumenti di analisi che siano realmente di supporto allo sviluppo delle imprese, dell'innovazione tecnologica e del benessere della collettività, superando gli steccati, le gelosie e le pretese di primato culturale e consulenziale, che pure ne hanno caratterizzato le relazioni, rappresentando anch'essi una fonte non secondaria della perdita di ruolo globale che oggi pervade il nostro Paese ed a cui non è possibile adeguarsi se non si vuole considerare ineluttabile la prospettiva di un inaccettabile decadimento delle condizioni economiche e sociali della nostra popolazione futura. ■

Paolo Stampacchia

IL PUNTO DI VISTA DELL'ANAV

Poche regole, ma chiare

di **Francesco Fortunato**

Direttore generale ANAV

INNANZITUTTO RINGRAZIO l'amico professor Rocco Giordano per avermi invitato a questo importante appuntamento e mi complimento per l'ennesimo ottimo contributo scientifico che egli ha dato con la pubblicazione del libro relativo a «La liberalizzazione del trasporto pubblico locale, tra regole e mercato», i cui contenuti condivido in pieno. In materia di liberalizzazione del T_{PL} assistiamo, invero, ad una legislazione che definire schizofrenica è un eufemismo. A ciò si aggiunge l'annoso problema della carenza delle risorse, o ancor meglio della irrazionale distribuzione delle stesse.

LA CENTRALITÀ DEL SETTORE

Concordo con Giordano sul fatto che occorre riaffermare la centralità del T_{PL} ed introdurre una politica industriale nel settore con interventi mirati a incentivare l'uso del trasporto collettivo, facendo leva sugli strumenti della pianificazione.

Centralità, peraltro, rivendicata dall'attuale Governo, nell'allegato I, relativo al Programma delle infrastrutture, al DPEF 2009-2013, dal quale si desume che il trasporto pubblico locale non è un problema ma, semmai, la soluzione dei gravi problemi che assillano soprattutto le grandi città. L'allegato riporta con esattezza la grande rilevanza economica degli oneri impropri annui determinati dalla motorizzazione privata, in termini di congestione del traffico (9 miliardi di euro), inquinamento atmosferico (la soglia limite di CO₂ stabilita a livello europeo è superata in media 7-8 volte al mese in ambito urbano) ed acustico, di incidentalità (18 miliardi di euro), ai quali vanno aggiunti gli oneri diretti a carico delle famiglie per la motorizzazione privata (oltre 40 miliardi di euro l'anno) e quelli relativi al consumo dei carburanti (34 miliardi di euro). Pertanto, investire nel trasporto pubblico locale significa risparmiare e migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Nel documento si afferma, infatti, che il T_{PL} e la logistica non sono solo strumenti idonei a realizzare una mobilità sostenibile ma, anche per accrescere il PIL e l'occupazione e, quindi, per concorrere a conseguire lo sviluppo economico del Paese.

Nel documento si affronta poi il livello di infrastrutturazione del nostro Paese, tra i più bassi in Europa. Se è vero che negli ultimi cinque anni, grazie anche alla legge obiettivo, il livello di infrastrutturazione dell'Italia è cresciuto di 11 punti percentuali, in Spagna nello stesso periodo è cresciuto di ben 34 punti

percentuali. Fatto 100 il livello medio europeo, l'Italia è attestata a 120, rispetto ai 131 della Spagna, ai 202 della Francia ai 245,5 del Regno Unito e ai 261 della Germania.

Nonostante queste imprescindibili affermazioni, non c'è nel nostro Paese chi si occupa a livello centrale di T_{PL}: manca un sottosegretario con delega specifica; recentemente è stata istituita una direzione generale del T_{PL} presso il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, tuttavia, al là dell'ottimo direttore generale e di alcuni bravi dirigenti, è priva di personale e di una benché minima organizzazione.

Quanto alle regole, ne occorrono poche ma chiare. Abbiamo assistito, come si desume dallo stesso libro di Giordano, ad un fallimento di una delle migliori leggi prodotte nel nostro Paese in materia di trasporti, la legge 151/1981, ma solo perché è stata applicata in maniera non corretta da parte delle Regioni. Una legge nata per premiare l'efficienza, anche a causa delle leggi successive, le quali anziché agire sui costi *standard*, determinati sulla base della spesa storica, hanno ripianato i disavanzi di esercizio, ha finito col premiare le inefficienze. Si rischia di fare la stessa cosa con il Decreto legislativo 422/1997, le cui successive modificazioni ed integrazioni, anziché migliorare il testo originario lo hanno reso incerto e molto confuso.

Inoltre, l'attività di programmazione e di pianificazione è stata disattesa dalla gran parte delle Regioni: molte non hanno ancora attuato i Piani regionali dei trasporti, quasi tutte non hanno attuato i Piani triennali dei servizi che, a mio avviso, sono uno strumento fondamentale per far coincidere la pianificazione dei servizi con la pianificazione della spesa. Quanto ai Piani urbani della mobilità si è ancora in attesa, dalla entrata in vigore della legge 340/2000, del relativo regolamento di attuazione, eppure i PUM sono strumenti fondamentali per coordinare la politica del territorio e della urbanizzazione con la politica dei trasporti.

Quanto alle risorse, che al 2007 erano ferme nella stragrande maggioranza dei casi ai valori in atto al 1996, assistiamo ad una situazione veramente paradossale. Nel 2007, presso la presidenza del Consiglio dei ministri, è inserito un tavolo interistituzionale, composto dai ministeri interessati (Economia, Finanze, Trasporti e Affari Regionali), presidenza della Conferenza unificata, Regioni, UPI, ANCI, Organizzazioni datoriali, ANAV e ASSTRA, e sindacati di

... Occorre riaffermare la centralità del Tpl ed introdurre una politica industriale nel settore con interventi mirati a incentivare l'uso del trasporto collettivo, facendo leva sugli strumenti della pianificazione...

categoria. Tutti hanno condiviso la diagnosi di una grave malattia, tutti al gran consulto hanno condiviso la terapia, la quale, invero, ha dovuto fare i conti con le notorie ristrettezze di bilancio.

In ogni caso nella finanziaria del 2008, grazie ai lavori del tavolo interistituzionale si è finalmente affrontato il problema delle risorse al TPL in termini strutturali, individuando risorse aggiuntive per l'esercizio, mediante una compartecipazione delle accise alle Regioni a statuto ordinario (commi 295 e 298 legge 244/07). A tutt'oggi però - e qui è il paradosso - solo due regioni hanno attuato la legge correttamente, le altre nel migliore dei casi hanno stanziato somme inferiori.

Non solo, ma quel che è più grave e che tutti, compreso Giordano - anche se egli lo fa con molta arguzia - sono concordi nell'affermare che una criticità del nostro Paese è l'estrema frammentazione delle imprese.

LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

Ebbene, signori, grazie alle piccole e medie imprese private è possibile affermare che in questo Paese la mobilità è garantita sull'intero territorio nazionale grazie alla loro economicità, alla maggiore efficienza, efficacia dei servizi offerti ed elasticità di adattamento sul territorio. Facciamo attenzione quindi di non buttare, come suol dirsi, l'acqua sporca con tutto il bambino.

Mi chiedo se non sia il caso, invece, che in un contesto di concorrenza per il mercato, laddove l'unità elementare da mettere a gara è determinata a priori dall'ente programmatore, si affronti il tema del bacino economico efficiente. Solo così, a mio avviso, si può rispondere in maniera più adeguata al fabbisogno reale di mobilità, si realizza una maggior efficienza di tutto il sistema dei trasporti, al di là di inutili logiche corporative, tese solo a conservare superate rendite di posizione proprie di costosi regimi monopolistici.

Quanto alla integrazione, sia tariffaria che modale, è possibile realizzarla con una buona politica della pianificazione e programmazione dei servizi e non già creando bacini mastodontici, che oltre che contrari ai principi di concorrenza in quanto precludono l'accesso al mercato ad una miriade di piccole e medie imprese, non realizzano le necessarie economie di scala.

Concordo con Giordano quando dice che non è suf-

ficiente l'efficientamento dell'impresa, giacché è necessario che si efficienti tutto il ciclo produttivo dei servizi. È possibile realizzare ciò o demandando all'impresa, di concorrere al momento della gara alla preparazione dell'offerta, ovvero attraverso una più attenta politica delle regioni e degli enti locali tesa ad aumentare la velocità commerciale e la qualità dell'offerta in modo da rendere competitivo il trasporto collettivo rispetto alla motorizzazione privata.

Infine, sono convinto che per razionalizzare la spesa e premiare l'efficienza è necessario reintrodurre il concetto del costo *standard*, inteso non già come costo *standard* aziendale, ma come costo medio regionale per gruppi omogenei di servizi.

La stessa sentenza della Corte di Giustizia del 2003 (c.d. sentenza Altamark, i cui principi sono stati recepiti - invero maluccio - nel nuovo Regolamento CE 1370/2007, che entrerà in vigore a dicembre 2009) nello stabilire che i sussidi corrisposti alle aziende pubbliche non costituiscono aiuti di Stato se corrisposti quali compensazioni per obblighi di servizio pubblico, ha posto quattro condizioni, tra le quali vi è quella secondo la quale la compensazione deve essere determinata sulla base di un costo medio sopportato da un'impresa efficiente, adeguatamente organizzata, tenuto conto degli introiti e di un ragionevole margine di utile. Principio questo presente nel richiamato Regolamento CE 1370/2007 ed applicabile ancor di più in assenza di gare, vale a dire in caso di affidamento *in house*.

Ebbene se si applicasse tale principio nel nostro Paese verrebbe fuori che una buona parte delle imprese sono collocate ben oltre tale soglia.

Da ultimo, si aspetta ora l'evolversi dei regolamenti attuativi dell'articolo 23 bis della legge 113/2008 per verificare se la reintroduzione dell'affidamento *in house* anche nei servizi di TPL, finisca col determinare ancora una volta un rallentamento verso la liberalizzazione e verso l'introduzione di una indispensabile politica industriale. Occorre, infatti, una politica della mobilità che crei le condizioni di sistema idonee al miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi e risponda alla evoluzione della domanda di mobilità dei cittadini. ■

IL PUNTO DI VISTA DELL'ASSTRA

Non è solo colpa della riforma

di **Guido Del Mese**

Direttore generale ASSTRA

LA SITUAZIONE DI CRISI del settore trasporto pubblico locale non è riconducibile solo alla mancata coerente attuazione della riforma del trasporto pubblico locale di cui al Decreto legislativo 422/97 e successive modifiche, ma ad un complesso di fattori che coinvolgono le nostre imprese e che rendono molto spesso problematica la produzione di un servizio adeguato e soddisfacente.

Manca, sia a livello nazionale che regionale, che locale una chiara scelta di carattere politico istituzionale a favore del servizio di trasporto come strumento essenziale per garantire il diritto alla mobilità dei cittadini, per combattere con mezzi efficaci la congestione da traffico privato che soffoca le grandi metropoli così come le città di medie e piccole dimensioni, ed infine per incentivare l'uso del trasporto pubblico locale al fine di contenere la grande quantità di emissioni inquinanti dovuta sempre al traffico privato ed alla distribuzione delle merci.

LE TANTE (CAUSE) DI SOFFERENZA

Il settore soffre infatti per:

- l'assenza di adeguate risorse strutturali, solo in parte risolta dalle previsioni della legge finanziaria 2008, con la completa indicizzazione delle compensazioni del contratto di servizio e delle tariffe;
- l'assenza di organici e coerenti interventi finanziari di sostegno agli investimenti e al miglioramento della qualità dei servizi di trasporto con conseguente permanere di una anzianità del parco rotabile automobilistico e ferroviario nettamente superiore a quella europea;
- la circostanza conseguente alla modifica del titolo V della Costituzione di una non sempre condivisa ripartizione dei compiti tra Stato e Regioni in ordine ai diversi aspetti del TPL con inevitabile proliferare di interventi da parte della Corte Costituzionale;
- una disomogeneità di trattamento tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale che rende indispensabile un intervento, specie per quel che riguarda i finanziamenti, che tenga conto delle peculiarità delle Regioni a Statuto speciale
- la difficoltà di gestire società per azioni con la necessaria autonomia nel rispetto delle regole del codice civile per una continua produzione di norme comunque riferibili alle sole società per azioni o a totale prevalente capitale pubblico ed ispirate ad esigenze più formali che sostanziali;
- assenza di una posizione chiara in merito agli affidamenti *in house* e compatibile con il regolamento europeo n. 1370/2007 che, proprio con riferimento a detti affidamenti, rimanda espressamente la decisione circa la loro ammissibilità alla circostanza che la legislazione nazionale non ponga un divieto;
- l'eccessiva frammentazione delle imprese italiane e conseguente minore competitività delle stesse ed assenza di una reale politica di incentivazione delle operazioni di aggregazione e fusione tra imprese accompagnata, oltretutto, da orientamenti discordi della giurisprudenza e dell'Antitrust in merito alle forme di aggregazione;
- la mancanza di attrattività del nostro sistema di TPL per il mondo finanziario (banche, assicurazioni) che al contrario, in altri paesi, investono nella mobilità collettiva assicurando alla stessa la possibilità di espandersi ben oltre il breve termine;
- l'eccessiva burocratizzazione dei processi per la costruzione di infrastrutture nonostante anche per queste ultime si sconti un ritardo inammissibile rispetto ad altri paesi europei, quale ad esempio la Spagna che in un decennio ha completamente colmato il *gap* esistente tra loro e noi;
- la necessità di adeguati finanziamenti per la messa in sicurezza delle ferrovie locali nell'ottica di una reale liberalizzazione del sistema ferroviario, ma anche di una sicura utilizzazione delle diverse ferrovie che debbono contribuire allo sviluppo di una mobilità sostenibile;
- la necessità di superare la cultura che il sistema ferroviario debba ruotare come sistema di regolazione e come riduzione del servizio nelle mani del monopolista nazionale con penalizzazione di fatto degli altri operatori, il che contrasta non solo con il processo di liberalizzazione avviato ma anche con le regole della buona amministrazione;
- un atteggiamento spesso ondivago delle amministrazioni locali che ritengono talvolta, dopo un cambio di colore politico, di potere o addirittura di dover cambiare il progetto ormai avviato dal-

... Manca, sia a livello nazionale che regionale, che locale una chiara scelta di carattere politico istituzionale a favore del servizio di trasporto come strumento essenziale per garantire il diritto alla mobilità dei cittadini...

- la precedente amministrazione trasformando un tram in un metrò o viceversa;
- la mancanza di adeguati interventi sulla mobilità locale con strumenti quali la chiusura al traffico privato, l'introduzione di corsie preferenziali, misure incentivanti l'uso del mezzo pubblico;
 - la necessità di intervenire con adeguati strumenti per combattere la piaga dell'evasione tariffaria che oltre ad un consistente danno economico comporta conseguenze negative anche sull'immagine del servizio;
 - la necessità di dover ricorrere a contenzioso per ottenere l'affermazione di principi quali la non assoggettabilità ad IRAP dei corrispettivi e dei contributi erogati per compensazioni di obblighi di servizio;
 - una eccessiva discriminazione dal punto di vista fiscale del nostro settore sia per la parte pubblica che per la parte privata rispetto ad altri settori con conseguente necessità di contenzioso;
 - le difficoltà connesse all'applicazione dell'art. 48-bis del DPR 602/73 che impone, peraltro esclusivamente alle società a prevalente partecipazione pubblica (sollevando sotto tale profilo possibili disparità di trattamento rispetto alle società private che utilizzano comunque finanziamenti pubblici), di verificare che i beneficiari di pagamenti di importi superiori a 10.000 euro non siano inadempienti ad obblighi di versamento scaturenti da cartelle di pagamento;
 - la difficoltà di far decollare, più per ostacoli burocratici che non per contrasto con norme, il cosiddetto *ticket* della mobilità che contribuirebbe in modo rilevante, e non solo per l'impatto mediatico, al rilancio della mobilità collettiva con la semplice equiparazione anche organizzativa di questo *voucher* al *ticket restaurant*;
 - la difficoltà di far comprendere ai soggetti regolatori che alla luce delle disposizioni comunitarie (già dal regolamento 1893/91) le somme erogate assumono la veste di compensazioni per obblighi di servizio e debbono comunque essere finalizzati non solo alla copertura dei costi ma anche al riconoscimento per l'impresa di un utile;
 - il ritardo sistemico con il quale vengono erogati i corrispettivi alle imprese costrette ad un indebitamento con le banche per le normali esigenze fisiologiche che incide ovviamente in modo negativo sull'economia dell'impresa senza che a questa sia in alcun modo addebitabile;
 - le difficoltà legate all'eccessiva proliferazione di norme ed adempimenti in materia di appalti che non favorisce l'economicità nella gestione degli approvvigionamenti e rischi, oltretutto, di determinare uno svantaggio competitivo per le imprese soggette a tale normativa;
 - la necessità, determinata dalla sempre più crescente attenzione della magistratura, per le imprese del settore di adottare i modelli organizzativi e gestionali per prevenire la commissione dei reati rilevanti ai fini dell'applicazione del Decreto legislativo 231/2001;
 - la scarsa visibilità del settore sui *media* interessati esclusivamente alle situazioni eclatanti e per lo più negative come scioperi ed incidenti;
 - la carenza di una adeguata politica di *marketing* e di efficaci piani di comunicazione delle imprese ancora troppo legata al concetto di produzione del servizio e di vendita dello stesso (come direbbe Totò) «a prescindere» dal cliente e dalla soddisfazione dello stesso;
 - un elevato costo dell'unità di prodotto del settore addebitabile agli oneri indotti e a fattori esterni condizionanti la produzione quali ad esempio la bassa velocità commerciale, oltre ovviamente al costo del lavoro;
 - la rigidità nell'ambito del rapporto di lavoro legato spesso a schemi obsoleti, ad un regime speciale non sempre adeguato ai reali bisogni della produzione;
 - una difficoltà spesso registrata nelle relazioni con le organizzazioni sindacali in alcune occasioni restie ad interpretare coerentemente il ruolo di attori per un cambiamento sostanziale, salvo poi a pensare che quest'ultimo si possa ottenere attraverso processi di assoluta semplificazione contrattuale che comporterebbero un innalzamento di costi e soprattutto la perdita di identità di un settore o di una categoria consolidata attraverso decenni di confronti e contrattazioni. ■