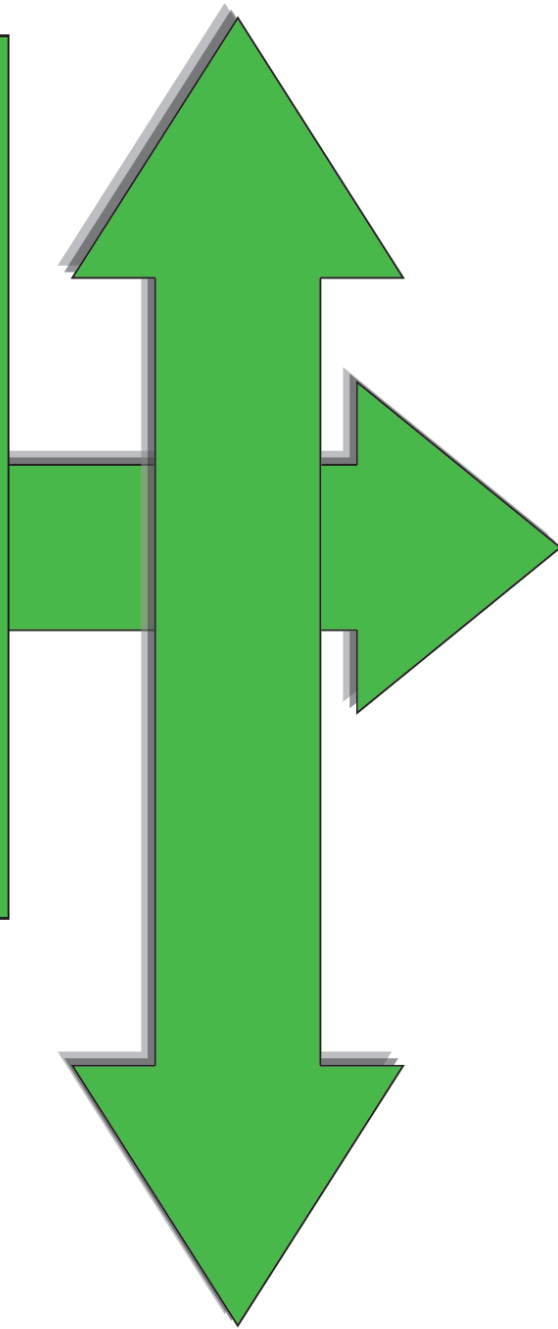


**R.E.Po.T.**  
Rivista di  
Economia e  
Politica dei  
Trasporti



Anno 2016, Numero 3

Rivista Scientifica della Società Italiana di  
Economia dei Trasporti e della Logistica



ISSN 2282-6599



## **La condizione del Trasporto pubblico locale in Italia: un concorso di responsabilità tra stato, regioni ed enti locali**

**Fabrizio Tuzi\***

*Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"  
Consiglio Nazionale delle Ricerche*

### **Riassunto**

Il presente studio analizza le modalità con le quali viene esercitato l'intervento pubblico nella gestione del Trasporto pubblico locale (Tpl). Il confronto internazionale mostra come in Italia le amministrazioni locali non siano state in grado di indirizzare le modalità di affidamento del servizio verso procedure concorsuali aperte, così come è evidente il conflitto di interessi tra soggetti affidatari e operatori del servizio di Tpl, nonostante le prescrizioni normative di carattere generale esistenti diano chiare indicazioni al riguardo.

Dal canto suo, lo Stato, per migliorare l'organizzazione del servizio, continua a privilegiare un approccio prescrittivo attraverso l'emanazione ricorrente di nuove norme; fino ad oggi, però non hanno fatto seguito concrete azioni di "persuasione" da parte delle amministrazioni centrali affinché le disposizioni di legge esistenti venissero effettivamente implementate dalle regioni e dagli enti locali. Allo stesso tempo appaiono scarsamente incisive le iniziative intraprese dallo Stato per responsabilizzare le regioni nella gestione del servizio, i cui costi di funzionamento sono coperti prevalentemente attraverso meccanismi di finanza derivata. A farne le spese è il tema dell'*accountability* non essendosi mai pienamente concretizzata – anche se prevista dalla riforma costituzionale del 2001 - per il livello di governo regionale la correlazione tra responsabilità di acquisizione delle entrate e la relativa capacità di spesa.

Piuttosto che insistere nel prescrivere continue riforme nel tentativo di migliorare la *performance* del servizio, sarebbe prioritario che lo Stato intervenisse sulle amministrazioni locali affinché queste attuino le norme esistenti, anche perseguendo il maggiore livello di decentramento fiscale possibile, tenendo conto dei vincoli derivanti dall'attuale situazione economico-finanziaria. Lo Stato dovrebbe dunque guidare i governi locali all'adozione di concreti modelli di concorrenza regolamentata, nonché alla definizione di un livello di erogazione di beni e servizi pubblici legato sia ai bisogni specifici del territorio sia alle risorse disponibili.

*Parole chiave:* trasporto pubblico locale, *governance* multilivello, federalismo fiscale.

---

\* Autore cui spedire la corrispondenza: Fabrizio Tuzi (fabrizio.tuzi@cnr.it)

## 1. La presenza pubblica nel trasporto pubblico locale

La presenza dello Stato nel settore del trasporto pubblico locale ha trovato in Italia, così come nella maggior parte dei Paesi europei (Gran Bretagna esclusa), la sua spiegazione nella necessità di garantire obiettivi sociali, nonché per giustificare alcune caratteristiche economiche e tecnologiche del settore (Capalbo et al., 2014). Tuttavia, in Italia, gli alti costi di produzione, di cui circa il 65% costituiti da quelli del lavoro, i livelli tariffari tra i più bassi d'Europa, l'ampia dotazione di servizi in termini di posti-km offerti per abitante, mettono in discussione l'attuale modello istituzionale e organizzativo del sistema del trasporto pubblico locale (Ponti, 2014). E' pur vero il fatto che se lo Stato non ha svolto in maniera efficiente determinate funzioni, ciò non dimostra automaticamente che il mercato da solo avrebbe potuto fare meglio. Sia nelle istituzioni del settore pubblico, sia in quelle del settore privato operano individui che cercano di massimizzare i propri interessi fornendo beni ad altre persone come sottoprodotto, tuttavia, in nessun caso la cornice istituzionale è strutturata per raggiungere la perfezione<sup>1</sup>. Conseguentemente, il presente contributo, senza perseguire l'obiettivo di porre in contrapposizione modelli regolatori pubblici e mercato, si focalizzerà su come l'intervento pubblico, nel caso del Tpl, dovrebbe essere esercitato al fine di garantire un adeguato servizio e al contempo renderlo efficiente ed efficace.

Mentre il mercato è dotato d'incentivi ad alto potenziale, perché è in grado di legare strettamente e direttamente sforzo e ricompensa, nella burocrazia pubblica questo legame è molto più debole o inesistente (Williamson, 1998). L'amministrazione pubblica è composta da un insieme di individui, che persegue, ciascuno, il proprio interesse e che tende a massimizzare l'utilità dei suoi membri, bisogna dunque trovare incentivi che indirizzino tali interessi privati verso il raggiungimento di obiettivi che rispondano alle esigenze della collettività (Gwilliam, 2008). Per fare coincidere l'interesse degli impiegati pubblici con quello dei cittadini, che ne utilizzano i servizi e che come contribuenti ne pagano i costi, occorrono regole appropriate, basate sul criterio di Pareto nella versione "forte", nel senso che ciascuno degli attori coinvolti ne ricavi un vantaggio superiore al costo. Al contempo, date le continue divergenze d'interessi, occorre ricorrere a criteri di "mercanteggiamento", ossia far entrare in quest'ambito il più che si può principi dell'economia di mercato, anche attraverso l'introduzione di forme simulate di mercato come nel caso della *yardstick competition* (Tuzi, 2016). Tale forma di competizione si basa sul confronto della performance di due o più amministrazioni, finalizzato a incentivare l'organizzazione con la struttura di costi meno efficiente a raggiungere gli standard dell'altra. Sebbene la *yardstick competition* sia stata studiata prevalentemente riguardo ai temi del federalismo fiscale e della finanza pubblica, alcuni lavori ne suggeriscono un utilizzo anche in contesti più ampi. Salmon (2013), ad esempio, asserisce che i sistemi politici ed economici non sarebbero gli stessi nel caso in cui gli elettori non siano in grado di poter fare paragoni tra amministrazioni diverse e se non ci fossero meccanismi propri della *yardstick competition*, anche in forma latente. Quest'ultima anche se latente, infatti, sarebbe comunque efficace poiché in grado di porre dei limiti alle decisioni che i funzionari pubblici sono chiamati a prendere. La flessibilità dei meccanismi di incentivazione della *yardstick competition* sembra renderne interessante l'applicazione anche nella regolamentazione dei servizi di trasporto pubblico (Bouf e

---

<sup>1</sup> A tale riguardo si veda ad esempio: Tullock G, Seldon A., Brady Gordon L. (2014), *I fallimenti dello Stato. Introduzione alla Public Choice*, IBL Libri, Torino.

Laveque, 2006). Un noto esempio di applicazione dei principi della *yardstick competition* nel settore dei trasporti è stato la riforma ferroviaria giapponese. A partire dal 1987 viene avviato il processo di privatizzazione dell'unica società pubblica (JNR) operante nel settore. Dalla società JNR sono ricavate nove società denominate JR. Nel 1991, al fine di diminuire i costi di transazione derivanti dal fatto che dette società non gestivano direttamente la rete infrastrutturale, la società pubblica che deteneva la rete la mette in vendita a favore delle JR. Allo stesso tempo il governo centrale implementa un modello di regolazione del mercato introducendo principi di *yardstick competition* cui sottopone le diverse società concessionarie del servizio. Vengono, dunque, introdotti elementi di competizione tra gli operatori con l'obiettivo di innalzare gli standard qualitativi del servizio senza gravare sul bilancio dello Stato<sup>2</sup>. Il modello è stato adattato in una forma che garantisca un elevato livello di autonomia delle aziende operanti a livello locale rispetto al regolatore centrale in modo tale da rendere minimo il rischio legato a meccanismi di "cattura" da parte degli *incumbent* (Ponti, 2006).

Un esempio di applicazione dei meccanismi della *yardstick competition*, più confacente al settore del Tpl, è quello norvegese. In Norvegia, la responsabilità per il trasporto locale di autobus è demandata ai diciannove governi regionali (contee). Ogni contea è libera di scegliere la propria politica di regolamentazione e alcune amministrazioni hanno utilizzato i principi della *yardstick competition* come strumento per determinare il livello di sovvenzione concesso alle diverse aziende che operano in ciascuna contea. In generale, il meccanismo utilizzato per individuare il livello di sovvenzione concesso alle società è basato sul calcolo della differenza tra i ricavi attesi dal traffico e i costi attesi. I primi sono una funzione del livello tariffario medio, dal numero previsto di passeggeri per chilometro prodotto e dal numero totale di chilometri prodotti, definiti dal soggetto regolatore del servizio. I costi attesi sono dati dalla somma delle spese previste per conducenti, carburante, manutenzione, ecc. (cd. K-input) e quelle per i costi amministrativi. La sovvenzione concessa a un'impresa è, dunque, strettamente legata ai costi e, in particolare, ai prezzi dei K-input che questa deve sostenere per produrre il servizio. Il confronto dei livelli di spesa tra i diversi operatori sottoposti alle regole della *yardstick competition* ha costituito un incentivo per le compagnie di autobus a diventare più efficienti attraverso una rapida riduzione dei costi (Dalen e Gomez-Lobo, 2003).

In molti Paesi si è proceduto alternando interventi di de-regolamentazione basandosi su privatizzazioni e concorrenza a misure che restituivano un ruolo regolatore alle istituzioni pubbliche. Esemplificativo di questo processo è quanto avvenuto nelle aree metropolitane (Londra esclusa) del Regno Unito (Van de Velde e Wallis, 2013). Si è, in un primo momento, data la precedenza ad obiettivi di contenimento dei costi del servizio attraverso l'applicazione di un modello di regolamentazione nel mercato. Solo dopo l'ottenimento della riduzione dei costi, lo Stato è intervenuto con processi di ri-regolamentazione al fine di incidere anche sulla qualità degli *outcome* sociali (inquinamento, congestione, qualità del servizio, ecc.). Gwilliam (2008) afferma come questa dinamica in cui il settore pubblico e quello privato si avvicinano nell'organizzazione del servizio abbia caratterizzato l'evoluzione dei sistemi di Tpl di molti Paesi occidentali.

---

<sup>2</sup> A tale riguardo si veda ad esempio Fujii Y., 1994

## 2. Il contesto normativo italiano

In Italia, la legge 151/1981 ha rappresentato il primo strumento normativo attraverso il quale si è cercato di affrontare in maniera organica il tema del Tpl. Prima di allora, le problematiche che di volta in volta si presentavano nel settore del Tpl, erano di fatto affrontate con misure “tampone”. La legge del 1981, realizzata con l’intento di ristrutturare e potenziare il servizio del trasporto pubblico locale, oltre a istituire l’apposito fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio, conteneva disposizioni relative al trasferimento di competenze ai legislatori regionali, fissando i principi fondamentali cui questi dovevano attenersi nelle attività di programmazione, ripiano dei disavanzi e gestione del servizio. La legge introduceva, inoltre, il tema della determinazione dei costi standard per il calcolo dei contributi pubblici al fine di contrastare la pratica, in uso fino a quel momento, del ripiano a piè di lista dei disavanzi delle aziende. Occorre rilevare come in quegli anni era diffusa l’idea che le aziende di trasporto, poiché fornitrici di un servizio pubblico essenziale, dovevano essere necessariamente destinatarie di finanziamenti statali. La legge demandava la determinazione dei costi standard alle regioni, senza tuttavia la preventiva indicazione da parte dello Stato di criteri uniformi per la loro definizione. La norma prevedeva, dunque, un passaggio di competenze dallo Stato alle regioni senza però dotare queste ultime di adeguati strumenti per operare efficacemente<sup>3</sup>. La mancata determinazione dei costi standard e la scarsa capacità imprenditoriale delle aziende del trasporto pubblico locale hanno, nei fatti, ostacolato l’obiettivo della legge di contenere la crescita incontrollata della spesa pubblica per il Tpl poiché si è continuato nella pratica del ripiano a piè di lista dei disavanzi prodotti dalle aziende attraverso l’erogazione di interventi finanziari straordinari (Corte dei Conti, 2003). A tale riguardo, è esemplificativo l’intervento previsto dalla legge finanziaria dl 1988 che sanò in maniera indifferenziata i disavanzi delle aziende di trasporto che non erano stati coperti con la quota dell’apposito fondo nazionale.

La successiva riforma del sistema del trasporto pubblico locale (decreto legislativo n. 422/1997) si prefiggeva la modernizzazione del settore attraverso una revisione dell’assetto delle competenze amministrative tra Stato e regioni, in una logica di sussidiarietà, e una riorganizzazione della gestione dei servizi attraverso il loro affidamento con procedure concorsuali. I principali elementi che caratterizzavano la normativa del 1997 erano rappresentati principalmente dall’introduzione di elementi di concorrenza regolamentata per la scelta del gestore, nonché dalla messa a punto di appositi contratti di servizio per tenere sotto controllo la finanza pubblica. La riforma assegnava gli strumenti di programmazione (piani regionali dei trasporti) per lo sviluppo e l’organizzazione dei servizi del trasporto pubblico locale in capo alle regioni.

Le ambizioni politiche hanno poi dovuto fare i conti con l’attuazione della riforma del 1997; oggi ci troviamo di fronte a una situazione fotografata da un rapporto dell’OECD (2013) dal quale emerge come la riforma non abbia prodotto i miglioramenti attesi nel settore, soprattutto per quello che riguarda il grado di apertura del mercato. Nel rapporto si afferma che dopo più di 10 anni dall’introduzione della riforma sul Tpl in Italia il grado di liberalizzazione è ancora insufficiente, esistono ancora troppe protezioni a garanzia degli operatori storici rappresentati da società la cui proprietà è prevalentemente pubblica e il ricorso a gare competitive è stato limitato.

---

<sup>3</sup> A tale riguardo si veda Musso e Burlando, 1999.

Secondo il rapporto OECD, il settore appare ancora molto frammentato e le autorità locali competenti sono ancora affette da un triplice conflitto d'interessi, in quanto allo stesso tempo sono sia proprietarie delle società fornitrici del servizio, sia responsabili per l'affidamento dei servizi e controllori dell'attuazione dell'appalto di servizi, sia responsabili della progettazione ed esecuzione delle procedure di gara. I soggetti pubblici competenti non sono riusciti a conseguire la separazione tra la funzione di regolazione e quella di gestione. Il settore pubblico non può fare tutto da solo ma dovrebbe limitare la sua azione ai soli aspetti della regolazione e del controllo (Shleifer, 1998).

La trasformazione in società private delle compagnie che erogano il servizio di Tpl, è stata solo formale in quanto il settore rimane controllato dalla partecipazione pubblica a dette società. Le amministrazioni municipali o regionali mantengono in pieno o parzialmente la proprietà degli operatori, inficiando in questo modo qualsiasi possibilità di realizzare un sistema realmente competitivo. L'affidamento diretto e *in-house* agli operatori storici di proprietà pubblica è ancora una pratica molto frequente. Due dati sono molto eloquenti: nel 2011 solo il 50% dei servizi di bus, tram e metro era stato affidato tramite gare e il 90% delle gare avviate era stato vinto dai fornitori storici del servizio di proprietà pubblica (OECD, 2013).

Alla riforma del 1997 si sono susseguiti una serie d'interventi normativi, finalizzati a ricondurre il trasporto pubblico locale all'interno di una disciplina complessiva sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, che hanno prodotto problematiche interpretative in merito alle norme da applicare al settore (Candido, 2015). Basti pensare all'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112/2008 che tra le altre cose prevedeva la regola generale dell'utilizzo della procedura a evidenza pubblica per gli affidamenti dei servizi pubblici a rilevanza economica, nonché la possibilità in via eccezionale dell'affidamento *in-house*, subordinato a un parere (non vincolante) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'esistenza di "situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettessero un efficace e utile ricorso al mercato". Tale articolo fu abrogato dal referendum del giugno 2011.

L'articolo 4 del decreto-legge n. 138/2011 introdusse nuovamente una disciplina generale, volta a prevedere la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso la libera concorrenza nel mercato. Ma anche l'articolo 4 fu però dichiarato incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 199/2012, in quanto ritenuto sostanzialmente riproduttivo dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112/2008, abrogato dal referendum del giugno 2011. Dopo che il tentativo di definire una disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, all'interno della quale regolare anche il trasporto pubblico locale, è fallito, ha preso avvio una stagione di riforme specificatamente finalizzata a regolarizzare i meccanismi di affidamento dei servizi. A tale riguardo, si cita ad esempio il comma 556 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014, attraverso una modifica dell'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 422/1997, che dispone che le società, nonché le loro controllanti, collegate e controllate, in Italia o all'estero, destinatarie di affidamenti non conformi alla disciplina dell'Unione europea in materia (articolo 5 e articolo 8, par. 3 del Regolamento (CE) n. 1370/2007), e la cui durata ecceda il limite del 3 dicembre 2019 non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata (il 3 dicembre

2019 è il termine del periodo transitorio stabilito dal citato Regolamento prima della piena operatività della disciplina dallo stesso dettata in materia di affidamenti). L'esclusione non si applica nei confronti delle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale.

Il risultato finale di questa articolata stratificazione normativa è che il trasporto pubblico locale oggi ha una sua specifica regolamentazione caratterizzata essenzialmente dal combinato disposto del decreto legislativo n. 422/1997 e del recepimento del regolamento (CE) n. 1370/2007. Se a tutto ciò aggiungiamo la sentenza del Consiglio di Stato (n. 4599 del 10 settembre 2014) il quadro non presenta elementi incoraggianti sul fronte del miglioramento delle modalità di affidamento del servizio. La sentenza ha, infatti, precisato che per effetto della pronuncia della Corte costituzionale n. 199/2012, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario, oppure attraverso il c.d. partenariato pubblico-privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio e poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, *in-house*, senza previa gara, ad un soggetto a partecipazione pubblica che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che nei fatti ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo. L'affidamento diretto, *in-house*, costituisce dunque una delle normali modalità attraverso le quali conferire i servizi di Tpl attraverso una scelta ampiamente discrezionale. Tale scelta, anche se dovrà essere motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano, sfugge al controllo di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su un macroscopico travisamento dei fatti. L'auspicato passaggio del servizio di Tpl verso un contesto più competitivo, dunque, incontra ancora una volta freni che ne rimandano la completa attuazione.

Per quanto riguarda il tema del finanziamento del Tpl, l'attuale procedura mantiene le caratteristiche tipiche dei meccanismi di finanza derivata, attraverso il "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale", istituito dall'art. 1, comma 301 della l. n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013). Con il percorso avviato dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", veniva individuato per il settore del trasporto pubblico regionale, un criterio "misto" di finanziamento, disponendo che l'ammontare delle somme destinate al trasporto pubblico andasse determinato tenendo conto, oltre che dei costi standard, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. In quest'ottica si prevedeva, per le spese di parte corrente, l'assegnazione delle quote del previsto fondo perequativo in misura tale da ridurre le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante, ma senza garantire l'integrale copertura del fabbisogno standard, mentre, per le spese in conto capitale, si doveva assicurare l'integrale copertura del fabbisogno standard. Le previsioni del decreto legislativo non sono mai diventate operative in quanto subordinate all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore, sulla base dei quali dovevano essere definiti i fabbisogni standard.

Lo sviluppo di un "modello federale" di governo che prevedeva il rafforzamento dell'autonomia tributaria, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni, il superamento della spesa storica e quindi l'introduzione strumenti e incentivi per l'incremento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica decentrata, si è progressivamente spento, diluito nei molteplici

provvedimenti adottati durante la cd. “legislazione della crisi” per il risanamento dei conti pubblici, intrapresi nel corso degli ultimi anni dal Paese, per il rispetto degli obiettivi concordati in sede europea e resi ancora più stringenti dalla crisi finanziaria avviata dal 2008 (Mangiameli, 2014).

Conseguentemente, l’attuale modello garantisce, con vincolo di destinazione, il mantenimento dei trasferimenti statali per il finanziamento del trasporto pubblico locale e si pone in sostanziale contrasto con i principi di riduzione dei caratteri di finanza derivata introdotti dal federalismo fiscale, non contribuendo verosimilmente a una maggiore responsabilizzazione dei soggetti che operano nel settore.

Sicuramente le regioni e gli enti locali hanno avuto le loro responsabilità nella mancata applicazione dei dettami della normativa statale che indirizzava il settore verso un sistema di “concorrenza per il mercato” (Della Porta, 2013), tuttavia occorre anche evidenziare come al processo di trasferimento di funzioni alle regioni non abbia corrisposto un adeguato intervento dello Stato in termini di guida e controllo sulla effettiva implementazione delle norme esistenti.

### 3. La nuova riforma

Nell’ambito della riforma della gestione dei servizi pubblici locali in mano alle ex municipalizzate - acqua, rifiuti, energia elettrica e gas - è prevista anche la riorganizzazione delle regole sul trasporto pubblico locale. Lo schema di decreto, che si inserisce tra quelli attuativi della riforma della Pubblica amministrazione (l. 124 del 13 agosto 2015 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”), è stato ritirato dal Governo a seguito della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale<sup>4</sup>. Il decreto interveniva sul tema degli affidamenti e dei contratti di servizio, prevedendo, tra le altre cose, che l’Autorità di regolazione dei Trasporti avrebbe dovuto definire gli schemi dei contratti di servizio del trasporto pubblico locale, oltre a quelli nazionali, e determinato gli “obiettivi” dei bandi di gara. Sempre l’Autorità per la regolazione dei Trasporti doveva disporre “lo svolgimento di procedure” di gara “che prevedano obbligatoriamente la riscossione diretta dei proventi da traffico da parte dell’affidatario” e l’entrata a regime di misure “in grado di garantire all’affidatario l’accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali necessari all’effettuazione del servizio”. L’Autorità avrebbe vigilato anche sulla dimensione dei lotti che dovevano essere di dimensioni idonee a garantire la partecipazione di più concorrenti e non favorire gli *incumbent*. Vi era, inoltre, l’obbligo per le aziende che intendevano partecipare ai bandi di gara per la gestione del servizio pubblico di trasporto “del possesso, quale requisito di idoneità economica e finanziaria, di un patrimonio netto pari almeno al 20% del corrispettivo annuo posto a base di gara”. Nei bandi di gara per la gestione del trasporto pubblico locale doveva essere previsto il “trasferimento” dei dipendenti in caso di sostituzione del gestore a seguito di gara. Sarebbero stati esclusi i dirigenti. Inoltre, doveva essere prevista “la conservazione, fino alla stipula di un nuovo contratto integrativo aziendale, del trattamento economico e normativo derivante esclusivamente dal contratto collettivo nazionale di settore”. Costituiva un motivo d’interesse la verifica dell’attuazione

---

<sup>4</sup> In particolare, la sentenza della Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità della l. 124 del 13 agosto 2015 laddove questa prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.



pratica del disposto dal comma 3 dell'art. 7 dello schema in esame che prevedeva una formula che faceva leva sulla dimostrazione del vantaggio in termini economici e qualitativi del servizio per l'utente e per la collettività al fine di poter utilizzare la formula dell'*in-house providing*. Come ha rilevato anche il Consiglio di Stato (adunanza 6 aprile 2016) tale scelta sembrava rimettere ai singoli enti locali valutazioni molto complesse riguardo alla presenza di situazioni contrarie al ricorso al mercato, che potrebbero non essere adeguatamente dimensionate in relazione alle professionalità a disposizione degli enti locali, soprattutto quelli di minori dimensioni.

Anche sul fronte delle risorse, il decreto introduceva elementi di novità. In particolare, prevedeva che le aziende avrebbero dovuto incrementare ulteriormente il rapporto tra ricavi e costi dei servizi. L'incremento avrebbe dovuto toccare almeno quota 30% per le regioni del sud e le isole e il 40% per le altre regioni, con una maggiorazione in entrambi i casi del 10% per i servizi offerti nel territorio delle città metropolitane. Per il primo anno era prevista la suddivisione tra le regioni di una quota premiale, in caso di raggiungimento dei sopraindicati obiettivi, di una somma complessiva pari al 10% dell'importo del fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale. Negli anni successivi tale quota era incrementata del 5% dell'importo del fondo per ciascun anno fino a raggiungere il 20%. La quota residua del fondo sarebbe stata ripartita "in proporzione alle quantità storiche dei servizi su scala regionale". In merito alla quota residua del fondo, il decreto stabiliva poi che il criterio delle quantità storiche di servizi sarebbe stato sostituito, dal secondo anno di entrata in vigore, con i livelli adeguati di servizio di trasporto pubblico locale e regionale automobilistico e ferroviario.

La nuova riforma prevedeva, inoltre, interventi specifici sul tema della riduzione dell'inquinamento e sull'introduzione di nuove tecnologie per favorire una maggiore efficienza e efficacia del servizio.

Per poter formulare dei giudizi, occorrerà attendere che la nuova normativa venga emanata e soprattutto coerentemente implementata. L'esperienza della precedente riforma del 1997 insegna, infatti, che non è sufficiente emanare una norma che preveda l'introduzione di elementi di competizione nel servizio del Tpl, affinché automaticamente ciò si realizzi. La promulgazione di una legge non produce effetti se non si focalizza l'attenzione sulle modalità con cui le nuove regole vengono poste in essere<sup>5</sup>.

Politici, burocrati, agenzie spendono una grande quantità di tempo e di energie discutendo e agendo sulle cosiddette tre P (politiche, programmi e progetti); tuttavia se questi sforzi non producono i risultati desiderati, non dipende da come essi sono "confezionati", ma il fattore determinante del loro successo è come questi vengono implementati. Occorre, quindi, porre una maggiore attenzione non sulla *routinaria* e ripetitiva promulgazione di norme, bensì sulla capacità di attuarle (Andrews et al., 2016).

---

<sup>5</sup> Interessante al riguardo lo studio di Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky del 1973, che ironicamente evidenziava come le grandi speranze di Washington vengano infrante a Oakland, ovvero, "perché sarebbe sorprendente che i programmi federali funzionassero sul serio" e che pone l'accento proprio sulla necessità di prestare la massima attenzione alla delicata questione dell'attuazione delle norme.

#### 4. Il confronto internazionale: come sono organizzati gli altri Paesi

Di seguito vengono analizzati in un'ottica comparata alcuni aspetti del servizio del Tpl quali le caratteristiche organizzative del servizio, le modalità di affidamento, i soggetti coinvolti nel sistema di gestione, nonché le modalità di interazione fra i diversi livelli impegnati nella *governance* del sistema. Per il confronto sono stati presi in considerazione i principali Paesi europei (Spagna, Francia, Germania e Regno Unito) che hanno dimensioni del servizio di Tpl comparabili con quello italiano (cfr. tavola 1)

Tavola 1: dimensioni del settore del Tpl: benchmark europeo

	Italia	UK	Germania	Francia	Spagna
Vetture km (mld)	2,0	2,8	2,0	2,7	2,4
Numero addetti	96.000	95.000	69.000	101.000	87.000
Passeggeri km trasportati (mld)	36	39	29	53	57
Posti km offerti (mld)	167	141	145	125	126
Fatturato sistema (mld euro)	7,6	6,4	6,7	10,2	9,1

Fonte: Bain&Company (2014)

Nella tavola 2 sono, inoltre, riportati alcuni dati che evidenziano le dimensioni dei Paesi considerati per il confronto.

Tavola 2: Dati generali dei Paesi analizzati

	Italia	UK	Germania	Francia	Spagna
Superficie (1000 km <sup>2</sup> )	301	243	357	544	506
Popolazione	60,8	64,3	80,7	63,9	46,5
Pil nominale (mld euro)	1,6	2	2,8	2,1	1

Fonte: elaborazione su dati contenuti in Proia (2015)

L'organizzazione e la gestione del trasporto pubblico locale nei Paesi analizzati sono riconducibili, in via di principio, a due modelli di *policy* pubblica; da una parte Paesi come l'Italia, la Francia e la Germania che ritengono fondamentali i fini sociali del servizio e quindi fondamentale l'intervento pubblico, dall'altro, quello tipico del Regno Unito, concentrato sull'abbattimento della spesa pubblica connessa al funzionamento del servizio attraverso l'introduzione di elementi di libera concorrenza. A questi due modelli, tuttavia, corrispondono significative differenze in termini di esperienze di regolamentazione, livello di coinvolgimento delle autorità pubbliche centrali e locali, grado di liberalizzazione raggiunto (Mostacci e Romeo, 2007).

In Francia<sup>6</sup>, il servizio di Tpl è in capo ai governi locali; i comuni o, assai di frequente, i consorzi comunali (*Groupement des Autorités Responsables de Transport*) sono responsabili dell'organizzazione e della regolazione del proprio sistema di trasporto urbano. Ogni governo locale può scegliere tra fornitura diretta del servizio o *outsourcing*. Nel primo caso i servizi sono forniti *in-house* dalla pubblica amministrazione; mentre nel secondo caso, lo svolgimento del servizio è delegato a società private o miste pubblico-private. La fornitura *in-house* interessa soprattutto le piccole realtà, anche se è presente in grandi reti come ad esempio in quella che serve la città di Marsiglia. Nonostante la riforma del settore avviata nel 1993 con la legge Sapin, orientata a introdurre elementi di concorrenza regolamentata per l'affidamento del servizio, la gestione della grande maggioranza delle reti del trasporto pubblico - ad eccezione di quella della capitale - è oggi nelle mani di tre società riconducibili a grandi gruppi appartenenti al mondo industriale e della finanza (Keolis, Connex, Transdev). La RATP - *Régie Autonome Transports Paris*, che gestisce il trasporto urbano in tutta l'area dell'Ile de France, è di proprietà del Governo centrale. L'utilizzo di strumenti di assegnazione diretta del servizio, in uso dagli anni 70-80, ha, nei fatti, generato un processo di concentrazione del mercato proteggendo la crescita e l'affermazione di pochi "campioni" nazionali. Il passaggio all'utilizzo di strumenti di concorrenza regolamentata è avvenuto, dunque, in presenza di gruppi industriali già consolidati che, conseguentemente, hanno acquisito una posizione dominante sul mercato. La prassi dell'affidamento diretto ha creato un regime di oligopolio per cui è altamente improbabile la circostanza che altri fornitori si presentino in concorrenza soprattutto alla luce delle dimensioni che hanno oramai raggiunto gli *incumbent*. Le tipologie contrattuali in uso prevedono una differente allocazione del rischio d'impresa tra autorità pubblica e società. Esistono tipologie che allocano il rischio alla società, con conseguente compensazione forfetaria, accordi di distribuzione del rischio, nonché forme di trasferimento integrale del rischio alla parte pubblica. Nella prassi applicativa, l'utilizzo di quest'ultimo tipo contrattuale ha ceduto il passo alla prima tipologia anche grazie alla solidità aziendale dei gruppi industriali che direttamente o attraverso partecipazioni societarie gestiscono le reti pubbliche di trasporto. Il modello francese è, dunque, caratterizzato da una concorrenza molto regolata. La privatizzazione del settore dei trasporti, lungi dall'aver creato un mercato veramente concorrenziale, ha condotto, in virtù di un'espressa scelta di politica economica, verso la creazione di campioni nazionali, anche a controllo pubblico, che soppiantano gli altri potenziali gestori.

La disciplina quadro delle modalità di affidamento del servizio del trasporto pubblico locale in Germania<sup>7</sup> è fissata a livello federale, ai comuni è, invece, assegnata la competenza per l'organizzazione del servizio. Il modello tedesco si è orientato verso soluzioni organizzative incentrate sulla costituzione di consorzi (*Verkehrsverbund*) partecipati dai governi regionali, dai comuni e dalle compagnie operatrici. I consorzi rappresentano un'autorità intermedia tra gli interessi socio-politici e l'attività di servizio delle compagnie di trasporto. Questi stabiliscono i livelli quantitativi e qualitativi (frequenze, orari, tariffe ecc.) del servizio e impongono tali standard nei contratti di servizio, operando di fatto come una sorta di agenzia della mobilità. Il consorzio ha anche la responsabilità di verificare il rispetto di tali accordi. In Germania, per il trasporto pubblico locale

---

<sup>6</sup> A tale riguardo si vedano Boitani e Cambini, 2004; Amaral et al., 2009; Mostacci e Romeo, 2007; Gautier, e Yvrande-Billon, 2013.

<sup>7</sup> A tale riguardo si vedano Katrin e Matthias, 2010; Mostacci e Romeo, 2007.

è prevista una distinzione tra servizi commerciali e quelli non commerciali. Rientrano nei servizi commerciali quelli erogati in regime di autosufficienza finanziaria, in altre parole i servizi in cui i costi operativi sono pienamente coperti dai ricavi della prestazione del servizio. Per la fornitura di questi servizi non è prevista la stipula di un contratto e non è previsto il ricorso ad una procedura di gara per selezionare l'operatore. Le compagnie di trasporto, pubbliche o private, effettuano una semplice domanda di autorizzazione per operare tali servizi. Se, invece, un servizio di trasporto non può essere erogato in regime di equilibrio finanziario, è considerato un servizio sociale. Per questi ultimi l'affidamento avviene attraverso un atto amministrativo (autorizzazione) o un contratto di pubblico servizio e l'amministrazione deve scegliere l'opzione più conveniente per la collettività. Le autorità locali, nell'esercizio delle loro funzioni di organizzazione del servizio, hanno operato difendendo le società di proprietà delle rispettive municipalità. Pertanto, a livello locale i servizi sono stati generalmente affidati mediante concessione e non v'è stato spazio per le procedure di gara. Questo ha generato la creazione di un monopolio da parte delle società municipalizzate beneficiarie di finanziamenti pubblici e la creazione di un mercato di secondo livello attraverso la prassi del sub-appalto ad aziende private di piccole dimensioni. Circa il 30% dei servizi è affidato dall'azienda pubblica che opera in regime di monopolio in sub-appalto a operatori privati. In questo caso i risparmi derivanti dall'espletamento delle procedure delle gare di sub-appalto sono gestiti direttamente dall'azienda, mentre il governo locale non ha alcun vantaggio economico (Boitani e Cambini, 2004). Il modello tedesco appare, dunque, poco orientato al cambiamento imposto dalle regole europee in materia di attribuzione dei servizi pubblici. Tuttavia, esistono alcuni esempi di introduzione di elementi di mercato nell'affidamento del servizio del trasporto pubblico locale. A Monaco di Baviera, ad esempio, sono state introdotte procedure di concorrenza regolamentata per l'affidamento del servizio dei bus non commerciali già dal 1997. La regione dell'Assia, che ha il suo cuore economico in Francoforte, rappresenta un altro esempio concreto di applicazione di regole di concorrenza per il mercato per l'affidamento di tutti i tipi di servizi non commerciali di autobus. In particolare, in tale regione, le regole concorrenziali sono state introdotte dal 2002 e dopo una fase iniziale di preparazione ora sono pienamente attuate, come nel caso dei servizi urbani di Francoforte.

La Costituzione spagnola attribuisce la competenza della materia del trasporto urbano alle Comunità Autonome. Il settore del trasporto pubblico locale è caratterizzato da una sorta di particolarismo giuridico, dove ciascuna Comunità ha sviluppato norme specifiche. Anche in Spagna il servizio non sembra essere proiettato verso la realizzazione di un sistema pienamente competitivo. La titolarità del servizio (compresa la fase dell'erogazione) rimane, infatti, in capo alle autorità pubbliche, che svolgono anche le funzioni di pianificazione e quantificazione del servizio. In generale, il servizio è operato da imprese municipalizzate direttamente affidatarie. Alla regola della preferenza per l'operatore pubblico non costituisce eccezione la città di Madrid, dove prevale l'affidamento a imprese a capitale pubblico, mentre le compagnie private operano per lo più nell'area interurbana. Tuttavia, in Spagna sta aumentando il numero di *Consortios* cui sono attribuite responsabilità che attengono ai diversi livelli di governo (regionale e locale). Questi svolgono la funzione di *Authority* del trasporto locale e non possono interferire nella gestione delle compagnie operatrici (Mostacci e Romeo, 2007).

Il Regno Unito, al di fuori di Londra, rappresenta invece l'unico esempio in cui è stato applicato il modello della "regolazione nel mercato" (cd. de-regolamentazione); tale processo di

liberalizzazione ha condotto all'erogazione su base commerciale di circa l'85% dei servizi di trasporto pubblico su gomma. L'operatore privato è libero di decidere la tratta da servire, gli orari, le tariffe e le fermate, previa registrazione al *Traffic Commissioner*. L'intervento pubblico era inizialmente limitato a soddisfare specifiche esigenze che il mercato non riusciva ad appagare, attraverso l'affidamento del servizio a soggetti privati tramite base competitiva. Tuttavia, va segnalato, come questa forte spinta verso la de-regolamentazione voluta dai programmi politici di stampo conservatore dell'allora Governo presieduto dalla Thatcher non abbia portato i risultati attesi; nel corso degli anni, si è, infatti, assistito ad un peggioramento della qualità del servizio e ad un taglio delle linee meno produttive che ha portato alla diminuzione complessiva del numero di utenti del servizio. In conseguenza di ciò nel 2008 si è assistito all'introduzione di una sorta di re-regolamentazione tesa ad affidare nuovamente spazi alla decisione pubblica anche se limitatamente all'organizzazione del servizio e al controllo del prezzo (Ferioli, 2015).

Il caso di Londra nel quale per l'affidamento del servizio ci si è mossi verso un modello di concorrenza regolamentata, merita un approfondimento a parte. La trasparenza delle procedure, la frequenza delle gare, la durata dei contratti, l'organizzazione delle offerte "*route-by-route*" e il forte ruolo giocato dall'autorità delegata alla gestione (*Transport for London*) hanno incoraggiato la partecipazione di molti concorrenti e, quindi, prevenuto possibili strategie collusive. Queste scelte vengono considerate come fattore determinante il differenziale delle *performance* osservato tra il sistema di Tpl di Parigi e quello di Londra (Amaral et al., 2009).

In Italia, come analizzato nei paragrafi precedenti, esistono ancora troppe protezioni a garanzia degli operatori storici e il ricorso a gare competitive è stato limitato. Ci troviamo dunque in un contesto di mercato regolamentato, il cui livello di apertura in termini di possibilità di accesso da parte di nuove imprese rispetto agli *incumbent* è piuttosto limitato.

Un elemento comune a tutti i Paesi esaminati è che gli strumenti di programmazione per lo sviluppo e l'organizzazione dei servizi del trasporto pubblico locale, nonché le procedure di affidamento del servizio stesso sono in capo prevalentemente alle istituzioni locali che provvedono direttamente attraverso proprie strutture o attraverso la creazione di Authority, anche insieme ad altri soggetti pubblici interessati (consigli regionali, Lander, ecc.).

Sul fronte della divisione dei ruoli tra soggetto affidatario e operatore del servizio, nel Regno Unito e in Francia vi è una separazione chiara dei ruoli; mentre non vi è nessuna divisione, se non formale, in Italia e Germania. In via di evoluzione verso una più marcata distinzione è il caso spagnolo.

La dimensione dei lotti da assegnare agli operatori del servizio del Tpl varia in maniera significativa tra i diversi Paesi. Ad un estremo c'è il Regno Unito dove si sono sperimentate, con riferimento al trasporto su gomma, soluzioni che prevedono l'affidamento di lotti di ridotte dimensioni (anche per singola linea) e poi è stata lasciata al mercato la definizione della loro dimensione ottimale. All'estremo opposto ci sono Paesi come l'Italia dove l'affidamento è generalmente effettuato per l'intera area urbana, coincidente con i confini territoriali del Comune, tenendo conto dunque di criteri meramente amministrativi.

Le due tipologie di contratto - fra autorità preposta e operatori - che caratterizzano l'affidamento dei servizi di Tpl ricadono nel *Net cost contract* e nel *Gross cost contract*. Nella prima fattispecie il rischio industriale e commerciale è a carico del gestore che riceve dall'autorità pubblica un corrispettivo pattuito in anticipo; questa tipologia di contratto spinge il gestore verso un contenimento dei costi. Nel secondo caso il rischio industriale è in capo al gestore, mentre quello commerciale in capo all'autorità pubblica; il gestore riceve un corrispettivo in base ai costi e a un predefinito margine di profitto; l'autorità pubblica incassa i ricavi e si fa carico delle perdite.

In generale, gli schemi contrattuali di riferimento si stanno spostando verso contratti di natura incentivante in grado di responsabilizzare le aziende rispetto ai propri risultati economico-finanziari e alla penalizzazione delle inadempienze contrattuali che sembrano essere più funzionali al miglioramento della qualità del servizio (Ferioli, 2015).

Numerosi studi empirici riguardanti l'impatto della scelta di schemi contrattuali diversi sulla performance del servizio di Tpl hanno dimostrato come schemi contrattuali con alto potere incentivante (e.g. *fixed-price contracts*) abbiano condotto verso una maggiore efficienza<sup>8</sup>.

La copertura dei costi del servizio di Tpl prevede nella generalità dei casi una quota di finanziamento pubblico cui si aggiungono i ricavi dai biglietti e, in alcuni casi, entrate finanziarie garantite da specifiche tasse. E' questo il caso della Francia, dove è stata introdotta una tassa comunale di scopo (*Versament Transport*) destinata alla copertura delle spese correnti e degli investimenti. Il *Versament Transport* copre mediamente il 40% dei costi del servizio. Nel caso dell'Ile-de-France a queste risorse va aggiunto uno specifico contributo sottoforma di tassa a carico dei datori di lavoro che copre un ulteriore 10% dei costi. I ricavi da traffico coprono il 30% circa del costo del servizio e la quota rimanente dei costi è coperta attraverso sovvenzioni pubbliche. In Germania, l'83% dei costi operativi è coperto dai ricavi da traffico; la quota rimanente è garantita dal Governo centrale, dai Lander e dalle autorità locali. Nel Regno Unito il finanziamento avviene tramite un prelievo sulle Contee e sulle Authority, che rappresentano le aree geografiche servite dal servizio e dai ricavi da traffico che coprono il 64% dei costi operativi; interessanti sono stati gli interventi finalizzati alla discriminazione del prezzo del biglietto in funzione dell'andamento della curva di domanda del servizio da parte degli utenti (cd. *peak pricing*) al fine di diminuirne il picco e fare in modo che i passeggeri possano distribuirsi anche su fasce orarie meno congestionate in quanto favorite da un minor costo (Zureiqat, 2008). In Spagna i costi sono coperti dagli introiti tariffari dei biglietti quasi per il 60% e da sussidi correlati al numero degli utenti che vengono erogati dai diversi livelli di governo. In Italia, i costi operativi del servizio – considerando il solo ambito urbano – sono coperti per circa il 32% dagli introiti tariffari; assume quindi una dimensione rilevante la quota di compensazioni pubbliche (Procopio, 2013).

Nella tavola successiva (3) è riportato il confronto tra i valori medi delle tariffe dei biglietti per il Tpl dei Paesi analizzati. Dall'esame dei dati si evince come in Italia ci siano i livelli tariffari

---

<sup>8</sup> A tale riguardo si vedano Kersten 1996; Gagnepain 1998; Gagnepain e Ivaldi, 2002; Perrigne, 2002; Piacenza, 2006.

più bassi d'Europa. Basti pensare che ad esempio la media europea (senza l'Italia) del rapporto tra il costo dell'abbonamento mensile e il Pil mensile pro capite è di 2,7%.

Tavola 3: Valori medi per nazione delle tariffe dei biglietti del Tpl (dati ottobre 2015, euro)

	Italia	UK	Germania	Francia	Spagna
Tariffa biglietto semplice	1,5	3,2	2,8	1,8	1,7
Tariffa abbonamento mensile	36,6	173	76,9	68,3	52,7
Tariffa abbonamento annuale	283,5	1.801	668,8	721,6	546
Rapporto abbonamento mensile Pil mensile pro capite (%)	1,4	4,5	2,1	2,1	2,3

Fonte: elaborazione su dati contenuti in Proia (2015)

Per completare il confronto internazionale, di seguito (tavola 4) viene riportato il livello di *performance* dei diversi sistemi di Tpl delle capitali dei cinque Paesi analizzati.

Tavola 4: Confronto tra alcuni dati di output di alcune capitali europee (2014)

	Berlino	Roma	Madrid	Londra	Parigi
Capacità di autofinanziamento del servizio (ricavi da traffico/costi totali)*	48%	21%	86%	55%	65%
Produttività del personale (vetture Km/n. addetti)*	16.697	11.796	28.981	33.946	10.301
Costo del personale (Costi del personale/n. medio addetti - euro)*	45.820	45.931	51.775	76.738	57.992
PIL pro capite Ppa	34.580	21.630	25.360	33.630	30.370
Costo del personale/PIL pro capite Ppa	1,33	2,12	2,04	2,28	1,91
Spostamenti con mezzo privato	31%	55%	24%	38%	40%
Spostamenti con mezzo pubblico	26%	27,5%	42%	36%	20%
Spostamenti a piedi	30%	16,5%	34%	24%	38%
Spostamenti in bicicletta	13%	1%	-	2%	2%
Km rete metropolitana ogni 100.000 abitanti	4,2	1,4	8,9	5,0	4,0
Km rete tram ogni 100.000 abitanti	8,56	1,36	-	0,81	1,1
Km rete autobus ogni 100.000 abitanti	47,8	71,9	47,9	45,6	11,4
Corsie preferenziali (Km corsie preferenziali/Km rete trasporto su gomma)*	n.d.	6%	6%	13%	5%
Tasso di motorizzazione (n. automobili ogni 1.000 abitanti)*	316	670	517	237	464
Tasso di motorizzazione / PIL pro capite a PPA [nr. Auto/100.000 euro di PIL]	0,91	3,10	2,04	0,70	1,53

Fonte: Usai (2014), per gli indicatori con \*; elaborazione Issirfa su dati ISTAT, per i rimanenti

Le migliori performance, in termini di capacità di copertura dei costi del servizio con i ricavi da traffico, si riscontrano a Madrid, con una percentuale pari all'86%, e, anche se in misura minore, a Parigi, con una percentuale pari al 65%. Seguono per capacità di autofinanziamento del servizio di

Londra (55%) e Berlino (48%). Invece, Roma, con una percentuale pari al 21%, mostra la peggiore capacità di autofinanziamento del servizio di Tpl, a conferma che l'equilibrio economico finanziario in Italia sia garantito prevalentemente da investimenti pubblici la qual cosa ha prodotto deficit non sostenibili (Capalbo et al. 2014).

Il numero di vetture\*Km sul numero di addetti può essere utilizzato come *proxy* del livello di produttività del personale. A valori più grandi corrisponde un numero inferiore di addetti per vetture\*Km e quindi un livello di produttività maggiore. Londra presenta la maggiore produttività, seguita da Madrid. Roma e Parigi registrano i valori più bassi di produttività del personale.

Il livello delle retribuzioni degli addetti al servizio di Tpl a Londra è *outlier* rispetto alle altre capitali. Il livello medio di retribuzione più basso si registra a Roma. Se i valori assoluti vengono rapportati al valore del Pil della rispettiva nazione, le retribuzioni degli addetti che operano a Roma sono comparabili con quelle di Londra e Madrid e di poco superiori a quelle di Parigi.

Per quel che concerne il riparto modale tra le diverse forme di mobilità, a Roma, cui corrispondono i più alti tassi di motorizzazione, ci si muove prevalentemente con il mezzo privato, mentre a Madrid sono preferiti gli spostamenti con il mezzo pubblico. Opposti, sono i dati riguardo alla dotazione infrastrutturale in termini di estensione della rete metropolitana; quella con la maggiore estensione è, infatti, Madrid, mentre quella meno estesa è Roma. Invece, con riferimento al trasporto pubblico su gomma, Roma mostra la rete più estesa. Nonostante la consistenza in termini di dotazione di autobus, Roma presenta tuttavia una ridotta percentuale di corsie preferenziali per il trasporto su gomma.

I dati concernenti l'uso del mezzo proprio e della dotazione infrastrutturale, con particolare riferimento al caso di Roma, sembrerebbero confermare la tesi di carattere generale secondo la quale a fronte del calo degli utenti per il Tpl a causa dell'affermarsi dell'utilizzo dell'auto privata, non sarebbe corrisposta una coerente azione di riduzione e razionalizzazione dell'offerta del servizio di Tpl (Lave 1991; Hibbs, 2000, 2009).

Tuttavia, il tema dell'ottimizzazione dell'offerta del servizio non è un problema circoscritto solo a Roma. A tale riguardo è utile analizzare i dati regionali, aggregati secondo la classificazione NUTS (Eurostat, 1988)<sup>9</sup>, riguardanti il numero di vetture adibite al trasporto pubblico ogni 1000 abitanti (Fig. 1) e il numero di autovetture in circolazione ogni 1000 abitanti (Fig. 2). Nelle regioni italiane mediamente il numero di vetture adibite al trasporto pubblico su gomma è più elevato che in altre regioni e paragonabile solo con quello del Regno Unito. Allo stesso tempo le regioni italiane hanno, in media, un tasso di motorizzazione superiore a quello delle altre regioni europee analizzate. Tuttavia ad una elevata offerta di Tpl non corrisponde un altrettanto elevato tasso di utilizzo. Un indicatore del tasso di utilizzo del servizio di trasporto pubblico è il cosiddetto *load factor* che misura il rapporto tra quantità di servizi offerti e volume della domanda. In Italia, tale valore mediamente

---

<sup>9</sup> Per Francia, Italia e Spagna è stato utilizzato il livello NUTS 2, che fa riferimento alle Regioni per le prime due e alle Comunità Autonome per la terza. Per la Germania e il Regno Unito il livello prescelto è NUTS 1, che corrisponde ai 16 Länder tedeschi e alle 9 regioni dell'Inghilterra cui si aggiungono Scozia, Galles e Irlanda



non supera il 22%, contro ad esempio il 45% della Francia o il 30% del Regno Unito (CDP, 2013). Il settore del Tpl in Italia è dunque caratterizzato da un eccesso di offerta rispetto alla domanda; da qui l'indicazione di alcuni autori secondo i quali sarebbe opportuno lasciare più spazio a meccanismi di mercato per fare in modo che offerta e domanda possano riallinearsi (Della Porta e Gitto, 2013).

Va, comunque, rilevato come le evidenze empiriche sembrano ridimensionare alcuni modelli teorici alla base delle politiche di liberalizzazione intraprese nel corso degli ultimi anni. Infatti, la sostituzione delle procedure di affidamento negoziate con quelle di affidamento concorsuale anche se confermano una maggiore produttività delle imprese private rispetto a quelle pubbliche non sembrano incidere, se non in maniera modesta, sull'efficientamento del servizio (Boitani et al., 2013). Ciò dipende anche dalla circostanza che il ricorso a procedure competitive per il mercato, finalizzate all'apertura alla concorrenza di mercati che rimangono in monopolio, non può essere separato dall'introduzione di adeguati incentivi contrattuali che regolano il comportamento del concessionario durante la realizzazione del contratto (Albano et al., 2014).

La concorrenza e la privatizzazione sembrano dunque essere elementi necessari ma non sufficienti per ottimizzare l'efficacia del servizio del trasporto pubblico locale: incidere sulla domanda in modo diretto attraverso la sola leva organizzativa appare assai difficile (Savage, 2004; Taylor et al. 2009). La domanda è, infatti, regolata soprattutto dall'introduzione di politiche dissuasive e, al contempo, promotrici di cambiamenti culturali (Hibbs, 2000). Ci troviamo di fronte, dunque, a un problema strutturale che non può non essere affrontato solo da un punto di vista aziendalistico ma soprattutto attraverso un'adeguata e coordinata iniziativa politica tra i diversi livelli di governo coinvolti nella gestione del servizio. E', tuttavia, evidente come in Italia oggi sarebbe problematico avviare politiche dissuasive sull'utilizzo dell'auto (ZTL, blocco della circolazione, *congestion tax*, ecc.) tenendo conto della situazione in cui versa il servizio del trasporto pubblico locale.

Il caso di Londra è rappresentativo di come lo Stato dovrebbe operare; sono stati introdotti meccanismi di concorrenza regolata, attraverso il ricorso a gare effettivamente aperte che hanno favorito l'abbassamento dei costi operativi. Tuttavia ciò non sarebbe stato sufficiente per il miglioramento della qualità del servizio se non ci fosse stato l'efficace lavoro di coordinamento dell'*Autority* pubblica preposta alla regolamentazione del servizio (*Transport for London*) e il forte intervento politico che si è manifestato attraverso l'introduzione di misure dissuasive all'utilizzo dell'auto privata, come ad esempio la *congestion charge* introdotta a partire dagli inizi del 2000. Gli interventi così integrati hanno prodotto un incremento del numero di passeggeri e la diminuzione del numero di auto circolanti (Della Porta e Gitto, 2013). Basti pensare che la *congestion charge* ha prodotto una riduzione del 10% del traffico in dieci anni e una riduzione dell'utilizzo del mezzo proprio del 11% in termini di veicoli\*Km dal 2000 al 2012<sup>10</sup>. Sembra dunque decisivo un giusto mix tra intervento pubblico, con compiti di regolamentazione del mercato della mobilità e introduzione di meccanismi di pressione concorrenziale per l'affidamento del servizio.

---

<sup>10</sup> cfr. [CC Impact Assessment - Transport for London Consultation Hub](#)

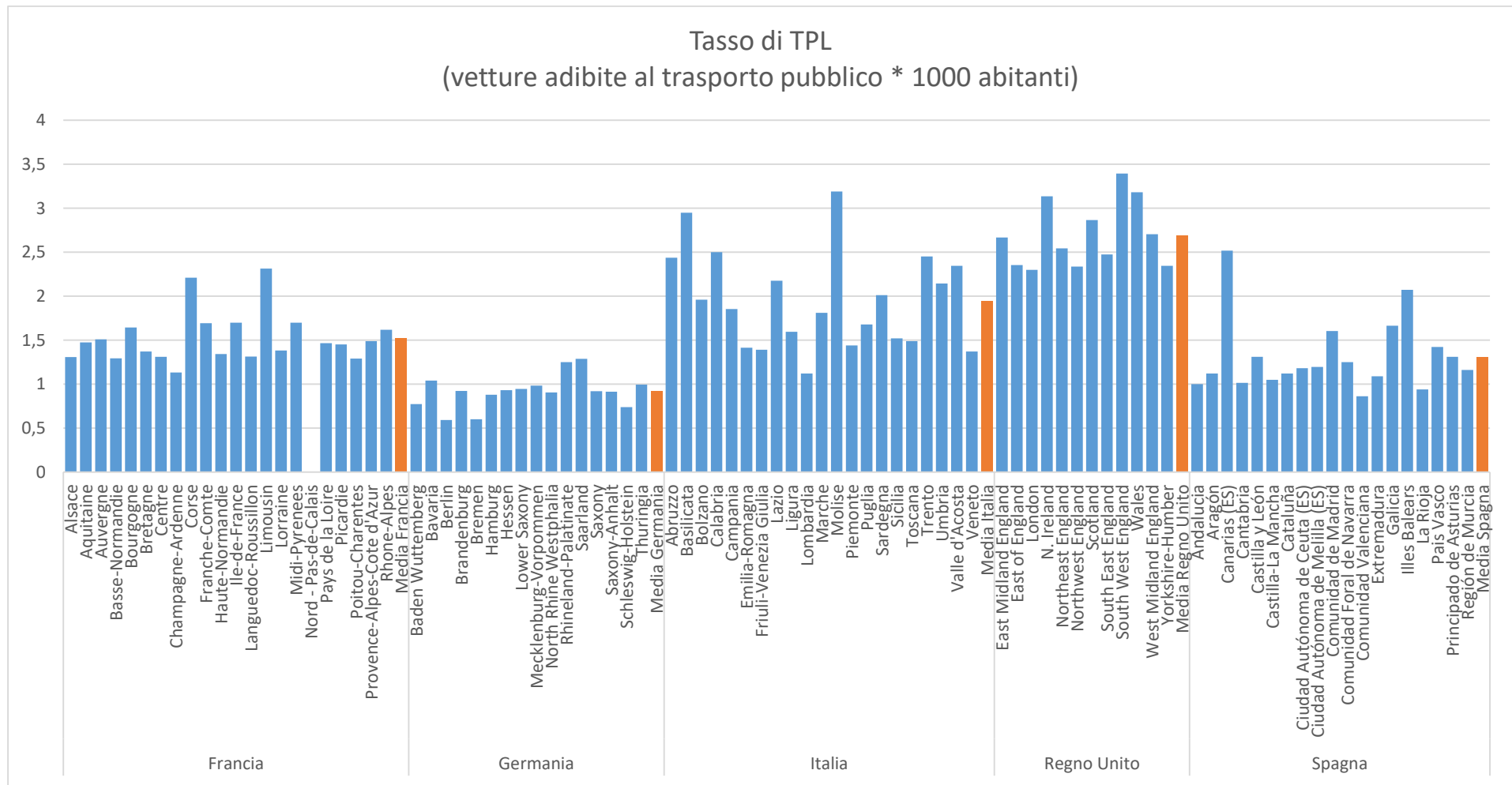


Figura 1: numero di vetture adibite al trasporto pubblico ogni 1000 abitanti (2014)  
Fonte: Eurostat

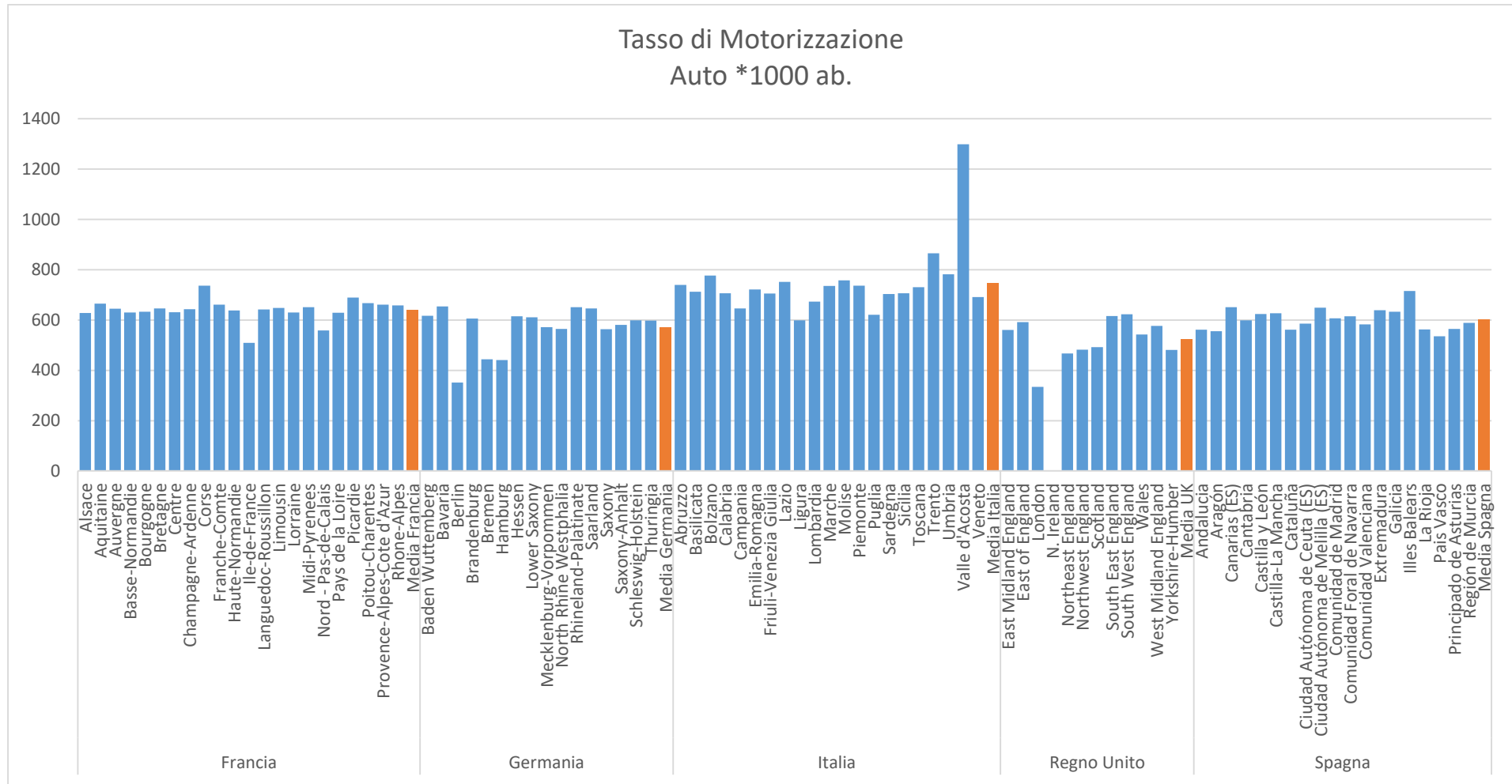


Figura 2: numero di autovetture in circolazione ogni 1000 abitanti (2014)  
Fonte: Eurostat

## 5. Conclusioni

L'analisi condotta evidenzia come in Italia lo sviluppo di un efficiente ed efficace sistema di Tpl abbia incontrato forti ostacoli sia a causa della carenza di iniziative dello Stato centrale per promuovere l'*accountability* del sistema e incidere sul fronte della domanda, sia per lacune organizzative e manageriali delle amministrazioni pubbliche locali che continuano ad esercitare la funzione di committente, di regolatore, nonché quella di azionista delle società che erogano il servizio.

E' indubbio, che a fronte del calo degli utenti del Tpl per effetto delle condizioni economiche che, di fatto, hanno consentito lo sviluppo dell'uso dell'auto privata, in Italia non abbia fatto seguito una logica azione di contrazione e razionalizzazione del servizio. Anche l'eccessiva enfasi posta dallo Stato sulla periodica emanazione di nuove norme nel tentativo di migliorare la *performance* del servizio non si è dimostrata una valida strategia. Non è sufficiente emanare una norma affinché quanto in essa previsto automaticamente si realizzi. La promulgazione di una legge non produce effetti se non si focalizza l'attenzione sulle modalità con cui le nuove regole vengono poste in essere. Il fattore determinante del successo di una norma è come questa viene implementata. L'attenzione della politica andrebbe, dunque, posta non sulla *routinaria* e ripetitiva promulgazione di norme, bensì sulla loro attuazione. In particolare, lo Stato dovrebbe, abbandonare l'approccio prescrittivo finalizzato al miglioramento dell'organizzazione del servizio e focalizzarsi su un'azione di efficace controllo sulla reale implementazione delle norme esistenti da parte delle regioni e degli enti locali.

Al contempo lo Stato non ha agito in maniera coerente per responsabilizzare gli enti locali a una migliore gestione del servizio. La vicenda del ripristino di meccanismi di finanza derivata per il finanziamento del servizio del Tpl, avvenuta nel 2012 attraverso la ricostruzione di uno specifico fondo centrale, ne è un'oggettiva testimonianza. Le misure intraprese dallo Stato non hanno consentito la possibilità di copertura delle spese da parte delle amministrazioni locali attraverso l'utilizzo delle entrate prodotte nel territorio a discapito del tema dell'*accountability*, non essendo chiara per il livello di governo regionale la corrispondenza tra responsabilità di acquisizione delle entrate e la relativa capacità di spesa. Oates (1999) sostiene che il decentramento fiscale consente ai governi locali di adattare il livello di erogazione di beni e servizi pubblici ai bisogni specifici che caratterizzano le rispettive comunità, poiché questi, essendo più vicini ai cittadini, possiedono informazioni sulle preferenze locali e sui costi, che le agenzie centrali è altamente improbabile abbiano. Tutto ciò sembra offrire un certo sostegno alla previsione che la spesa pubblica sia più efficiente e efficace quanto più il governo sia decentrato orizzontalmente.

Tuttavia nell'orizzonte politico non sembrano esserci discussioni che portino verso il completamento del processo di federalismo fiscale. Sembra essere, invece, ben

chiara la circostanza che l'autonomia di entrata e di spesa delle regioni può difficilmente essere ampliata oltre gli attuali livelli, in considerazione delle funzioni prioritarie delle regioni - con il forte vincolo che è rappresentato dalla necessità di garantire i livelli essenziali di assistenza -, dell'esistenza di modesti spazi per l'introduzione di ulteriori prelievi fiscali, nonché del contesto economico e finanziario nel quale queste oggi operano (Buglione, 2016).

Le mancanze della politica non possono, comunque, essere prese come pretesto per non pretendere comportamenti più efficienti. La qualità del servizio pubblico dipende dall'obiettivo che s'intende perseguire e quali leve sono utilizzate (Boyne, 2003; Pollitt e Bouckaert, 2000). In altre parole diventa fondamentale anche la scelta di un'adeguata forma organizzativa del servizio per ottenere risultati soddisfacenti in termini di efficienza ed efficacia (Gwilliam, 2008). In Italia, non aiutano certo i problemi legati alle modalità di affidamento del servizio, ancora non indirizzate verso procedure concorsuali aperte; problemi legati al conflitto di interessi tra soggetti affidatari e operatori, nonché alla dimensione dei lotti, che favorisce fenomeni di "cattura" da parte degli *incumbent*. L'introduzione di procedure concorsuali porta benefici in termini di riduzione dei costi solo se questa è associata con l'entrata di nuovi operatori. In altri termini occorre procedere con tentativi d'introduzione di elementi di mercato, regolamentato dal soggetto pubblico, senza pregiudizi ideologici ed evitando inutili contrapposizioni (Borgonovi e Mussari, 2011).

Ciascuno degli attori istituzionali coinvolti ha dunque la propria parte di responsabilità nell'aver portato il servizio del trasporto pubblico locale a questi livelli d'inefficienza. Un'adeguata gestione avrebbe richiesto la messa a punto di un sistema di *governance* multilivello attraverso una coerente distribuzione delle responsabilità di attuazione tra diversi i livelli dell'amministrazione. Una prova che, alla luce della recente esperienza, si è rivelata di difficile realizzazione, producendo, a volte, effetti negativi sia in termini di confusa definizione nei rapporti dei diversi soggetti istituzionali sia di gestione della spesa pubblica. Tali limiti, unitamente alla persistenza della crisi economica e ai conseguenti vincoli di finanza pubblica hanno indotto negli anni il legislatore a intervenire sugli assetti del settore, con l'intento di giungere ad una razionalizzazione della spesa (Corte dei Conti, 2017).

Conseguentemente, Stato, regioni ed enti locali possono e devono fare di più anche senza aspettare il varo dell'ennesima riforma del sistema. Il recupero dell'efficienza del servizio va ricercato in un processo di più coerente rispetto dei relativi ruoli tra Stato centrale e amministrazioni territoriali. Lo Stato centrale dovrebbe orientare i propri sforzi verso più utili funzioni d'indirizzo e di controllo. Sarebbe, dunque, auspicabile che invece di spendere una grande quantità di tempo e di energie nella definizione di nuove norme lo Stato agisse sul fronte della verifica dell'implementazione di quelle esistenti, indirizzando i propri sforzi su un più pragmatico ruolo di *advocacy*

promuovendo competenze e capacità locali anche perseguendo, nei limiti di quanto detto in precedenza, il maggiore grado di decentramento fiscale possibile. Tale azione dovrebbe essere tesa a guidare i governi locali all'adozione di reali modelli di concorrenza regolamentata, finalizzati a una progressiva separazione tra il ruolo di affidatario e quello di operatore del servizio, nonché alla definizione di un livello di erogazione del servizio legato sia ai bisogni specifici del territorio sia alle risorse disponibili.

#### *Riferimenti bibliografici*

- Albano, G., Heimler, A., Ponti, M. (2014) "Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale", *Mercato concorrenza e regole*, 1, pp. 117-138 .
- Amaral, M., Saussier, S. e Yvrande-Billon, A. (2009) "Auction Procedures and Competition in Public Services: The Case of Urban Public Transport in France and London", *Utilities policy* 17(2), pp. 166-175.
- Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock, M. (2016) "The Big Stuck in State Capability for Policy Implementation", *CID Working Paper 318*, Center for International Development at Harvard University.
- Bain&Company (2014) "L'efficienza nel trasporto pubblico locale in Italia. Costi standard, competizione e dimensioni ottimali: quali reazioni?", Convegno Annuale e 70 Anniversario ANAV, 4-5 luglio 2014, Giardini Naxos (Me).
- Boitani, A., Cambini, C. (2004) "Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?", *Working paper 1*, Hermes, Moncalieri (TO).
- Boitani, A., Nicolini, M., Scarpa, C. (2013) "Do competition and ownership matter? Evidence from local transport in Europe", *Applied Economics*, 45 (11), pp. 1419-1434.
- Borgonovi, E., Mussari, R. (2011) "Pubblico e privato: armonizzare gli opposti", *Azienda Pubblica*, 2, pp. 103-121.
- Boyne, G.A. (2003) "What is public service improvement?", *Public Administration*, 81(2), pp. 211-227.
- Bouf, D., Leveque, J. (2006) "Yardstick Competition for Transport Infrastructure Service", In : *ECMT Transport Services: The Limits of (De)Regulation Round Table*, Paris (OECD Publications).
- Buglione, E. (2016) "L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?", in *Studi e interventi*, Issirfa-Cnr.
- Candido, A. (2015) "La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze", In: Ammannati, L., Canepa, A. (eds) *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giappichelli editore, Torino.
- Capalbo, F., D'Amico, L., Della Porta, A., Monaco, E., Palumbo, R. (2014) *L'economicità delle imprese di trasporto pubblico locale (Tpl). Comparazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati*, Franco Angeli, Milano.

- Cassa Depositi e Prestiti - CDP (2013) *Mobilità Urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, Studio di settore, Novembre 2013.
- Corte dei Conti (2003) “La gestione del trasporto pubblico locale e lo stato di attuazione della riforma a livello regionale – Relazione comparativa e di sintesi sull’andamento dei trasporti locali”, Roma.
- Corte dei Conti (2017) “Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica”, Roma.
- Dalen, D.M., Gomez-Lobo, A. (2003), “Yardstick on the road: regulatory contracts and cost efficiency in the Norwegian bus industry”, *Transportation*, 30, pp. 371-386.
- Della Porta, A. (2013) “Migliorare il trasporto pubblico locale: cosa significa?”, In: Gitto, A., Della Porta, A. (eds) *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale*, Franco Angeli, Milano.
- Della Porta, A., Gitto, A. (2013) “Oltre la deregulation: rivalutare il network planning come strumento di riposizionamento del servizio di Tpl”, In: Gitto, A., Della Porta, A. (eds) *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale*, Franco Angeli, Milano.
- Ferrioli, E. (2015) “I trasporti pubblici locali nell’esperienza di alcuni Paesi europei”, *Istituzioni del Federalismo*, 3, pp. 747-764.
- Fujii, Y. (1994) “Domestic Transportation in Japan – Present and Future. Japan's Transport Market - Railways as a Major Player”, *Japan Railway & Transport Review*, 1, pp. 2-7.
- Gagnepain, P. (1998) “Structures Productives de l’Industrie du Transport Urbain et Effets des Schémas Réglementaires”, *Economie et Prévision*, 135 (4), pp. 95-107.
- Gagnepain, P., Ivaldi, M. (2002) “Incentive Regulatory Policies: The Case of Public Transit Systems in France”, *Rand Journal of Economics*, 33(4), pp. 605-629.
- Gautier, A., Yvrande-Billon, A. (2013) “Contract Renewal as an Incentive Device. An Application to the French Urban Public Transport Sector”, *Review of Economics and Institutions*, 4, 1, p. 29.
- Gwilliam, K. (2008) “Bus transport: is there a regulatory cycle?”, *Transportation Research Part A*, 42, pp. 1183-1194.
- Hibbs, J. (2000) *Transport policy: the myth of integrated planning*, Institute of economic affairs, London.
- Hibbs, J. (2009) “How can we call Transport a Utility?”, *Economic Affairs*, 29(4), pp. 55-59.
- Katrin, A., Matthias, W. (2010) “Operator changes through competitive tendering: Empirical evidence from German local bus transport”, *Research in Transportation Economics*, 29, 1, pp. 36-44.
- Kerstens, K. (1996) “Technical Efficiency Measurement and Explanation of French Urban Transit Companies”, *Transportation Research–A*, 30(6), pp. 431-452.
- Lave, C. (1991) “Measuring the decline in transit productivity in US”, *Transportation Planning and Technology*, 15, pp. 115-124.

- Mangiameli, S. (2014) “Regioni e Amministrazione dello Stato: quali interventi?”, In: Mangiameli, S. (eds) *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Gruppo24Ore, Milano.
- Mostacci, E., Romeo, G. (2007) “La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un’analisi comparata”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, XII, 2, pp.944-967.
- Musso, E., Burlando, C. (1999) *Economia della mobilità urbana*, UTET, Torino.
- Oates, W. E. (1999) “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37 (3), pp. 1120-1149.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2013) *Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services*, OECD.
- Perrigne, I. (2002) “Incentive Regulatory Contracts in Public Transportation: An Empirical Study”, *Working Paper*, Pennsylvania State University.
- Piacenza, M. (2006) “Regulatory Contracts and Cost Efficiency: Stochastic frontier Evidence from the Italian Local Public Transport”, *Journal of Productivity Analysis*, 25(3), pp. 257-277.
- Pollitt, C., Bouckaert, C. (2000) *Public management reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Ponti, M. (2006) “La regolazione pubblica dei trasporti: un quadro problematico”, In: Polidori, G., Musso, E., Marcucci, E. (eds) *I Trasporti e l’Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Ponti, M. (2014) “I trasporti pubblici locali: cronaca di una morte annunciata”, *Il Mulino*, 1/14, pp. 38-44.
- Pressman, J., Wildavsky, A. (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press.
- Procopio, M. (2013) “La ricerca dell’efficienza attraverso le riforme”, In: Gitto, A., Della Porta, A. (eds) *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale*, Franco Angeli, Milano.
- Proia, E. (2015) “Il trasporto pubblico locale. Un confronto europeo”, *Trasporti Pubblici Locali la svolta dietro l’angolo? Luci, ombre e proposte per il Tpl*, XII Convegno Nazionale ASSTRA”, 12-13 novembre 2015, Cagliari.
- Salmon, P. (2013) “How significant is yardstick competition among governments? Three reasons to dig deeper”, *Working Papers*, <https://ideas.repec.org/p/hal/wpaper/hal-00830872.html>.
- Savage, I. (2004) “Management objectives and the causes of mass transit deficits”, *Transportation Research Part A*, 38(3), pp. 181-199.
- Shleifer, A. (1998) “State versus private ownership”, *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), pp. 133-150.



- Taylor, B.D., Miller, D., Iseki, H., Fink, C. (2009) “Nature and/or nurture? Analyzing the determinants of transit ridership across US urbanized areas”, *Transportation research Part A*, 43(1), pp. 60-77.
- Tuzi, F. (2016) *Amministrazione pubblica dall’egoismo alla competizione. Manuale per una sopravvivenza operosa*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Usai, V. (2014) *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un’analisi di benchmark*, Hermes - ASSTRA, Moncalieri (To).
- Van de Velde, D., Wallis, I. (2013) “Regulated deregulation of local bus service. An appraisal of International developments”, *Research Transportation Economics*, 29, pp. 145-159.
- Williamson, O.E. (1998) *I meccanismi del governo. L’economia dei costi di transizione: concetti, strumenti, applicazioni*, (trad. di *The mechanisms of governance*), FrancoAngeli, Milano.
- Zureiqat, H.M. (2008) *Fare policy analysis for public transport: a discrete - continuous modeling approach using panel data*, Massachusetts Institute of Technology.

#### *Acknowledgements*

L’autore ringrazia il Prof. Marco Ponti per i preziosi suggerimenti nella fase di impostazione del lavoro e due *referee* anonimi per le utili indicazioni per il miglioramento del testo.