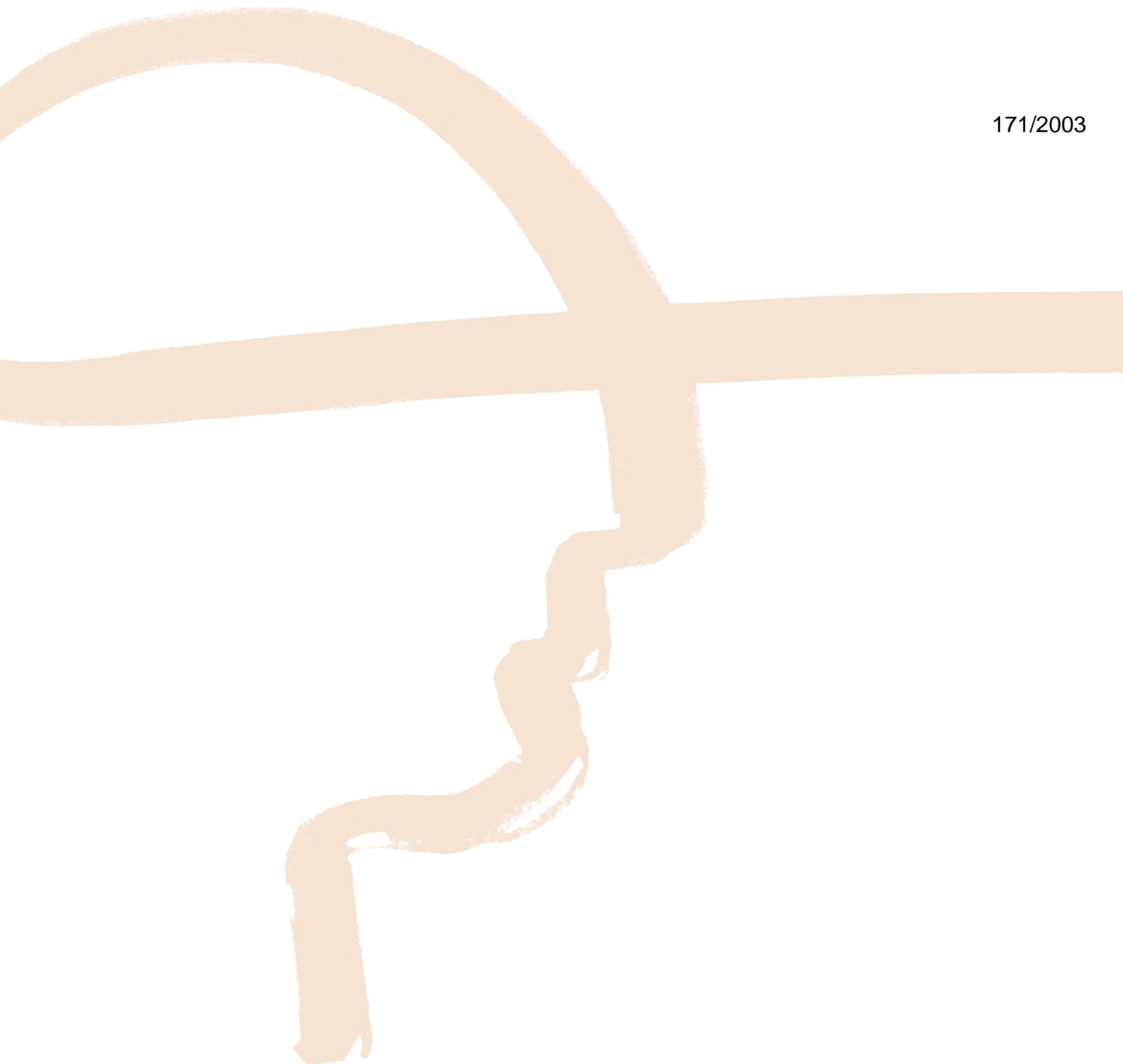


Renato Cagno e Cristina Bargerò

**Il decentramento e riassetto
del trasporto pubblico:
l'esperienza piemontese**

171/2003





L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IRES è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 l.r. n. 7/2001).

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Santoro, *Presidente*

Maurizio Tosi, *Vicepresidente*

Paolo Ferrero, Antonio Monticelli, Enrico Nerviani, Michelangelo Penna,
Raffaele Radicioni, Maurizio Ravidà, Furio Camillo Secinaro

COMITATO SCIENTIFICO

Mario Montinaro, *Presidente*

Valter Boero, Sergio Conti, Angelo Pichierri,

Walter Santagata, Silvano Scannerini, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Giorgio Cavalitto, *Presidente*

Giancarlo Cordaro e Paola Godetti, *Membri effettivi*

Mario Marino e Ugo Mosca, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Dario Paolo Buran, Laura Carovigno, Renato Cagno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli

©2002 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012
www.ires.piemonte.it



Indice

PRESENTAZIONE	3
INTRODUZIONE E CONTENUTO DEL LAVORO	5
1. IL TPL CON LA LEGGE 151 DEL 1981: 1982-1998	9
2. IL DECRETO 422 DEL 1997 E LA NORMATIVA PIEMONTESE DI ATTUAZIONE	13
2.1. La fase transitoria: il biennio 1999-2000	13
2.2. La legge regionale di attuazione. Il biennio 2001-2002	15
3. GLI OPERATORI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN PIEMONTE:	
ALCUNI INDICATORI ECONOMICI RELATIVI ALLE IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE	19
3.1. I dati disponibili	19
3.2. La struttura del settore	20
3.3. Le imprese pubbliche dell'area metropolitana	23
3.4. Imprese pubbliche e private a confronto: alcuni indicatori	25
3.5. Una valutazione di sintesi	30
4. IL RIASSETTO DEL TPL NEL BIENNIO 2001-2002: UN PRIMO BILANCIO	33
4.1. Le previsioni finanziarie e di servizio definite negli Accordi di Programma 2001-2002	34
4.2. Le risorse per i servizi su gomma negli Accordi di Programma	35
4.3. Il contratto di servizio per l'offerta ferroviaria	36
4.4. La ridefinizione delle reti e dei servizi su gomma	40
a) I servizi di competenza delle Province	40
b) I servizi di competenza dei Comuni	42
4.5. L'offerta effettiva sviluppata (evoluzione 1999-2001) e la spesa pubblica	43
Box: il conto consolidato dell'offerta di servizi di TPL (su gomma)	49
4.6. Il rinnovo degli automezzi e gli altri programmi di investimento (servizi su gomma)	50
4.7. L'attuazione dei Contratti di Servizio tra enti locali e imprese	52
Province	52
Comuni	54
4.8. Alcune valutazioni	55
5. REGOLAZIONE DEL TPL E BISOGNI INFORMATIVI	57
6. ORIENTARSI NELLE GARE PER I SERVIZI DI TPL	63
7. LE AGENZIE DI REGOLAZIONE LOCALI IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, UNA CARRELLATA DI ESPERIENZE EUROPEE	67
8. ALCUNE CONCLUSIONI	75
Allegato A: <i>La privatizzazione delle ferrovie inglesi</i>	81
Allegato B: <i>Questionario rivolto agli enti soggetti di delega in materia di trasporti</i>	85



Questo lavoro è stato commissionato all'IRES dal Settore regionale Trasporto Pubblico Locale, presso l'Assessorato regionale ai Trasporti della Regione Piemonte.

La progettazione è stata curata congiuntamente da IRES e Settore regionale Trasporto Pubblico Locale. Si ringraziano la prof.ssa Graziella Fornengo (Università di Torino) e il prof. Andrea Boitani (Università Cattolica di Milano) per gli utili rilievi forniti in questa fase.

Il cap. 3 è stato curato da G. Fornengo, Elisabetta Ottoz (Università di Torino) e Luca Sanlorenzo. L'allegato al cap. 4.3. e il cap. 7 sono di Cristina Bargerò. Il cap. 6 va attribuito a Andrea Boitani. I restanti capitoli sono stati redatti congiuntamente da Renato Cagno (coordinatore del lavoro) e da C. Bargerò.

Si ringraziano il responsabile del Settore regionale Trasporto Pubblico Locale arch. Lorenzo Marchisio e i funzionari del Settore per la collaborazione fornita.



PRESENTAZIONE

Ogni giorno circa 700mila cittadini utilizzano un mezzo pubblico in Piemonte; delle quasi 750mila persone che ogni giorno entrano in Torino, circa 290mila ricorrono al trasporto collettivo. E una flotta di oltre 3.300 autobus percorre circa 360.000 km giornalieri su strada e 60.000 su rotaia.

Quanto costa alla collettività poter disporre di questi servizi di trasporto collettivo? Chi sono i soggetti – pubblici o privati – che organizzano tali prestazioni, che definiscono tracciati, che li finanziano? In che modo.

Come migliorare i livelli di efficienza produttiva, senza peraltro incidere sui livelli di servizio?

Sono solo alcune delle domande poste in volume, e che vi trovano precise risposte, a partire dall'esperienza di questa regione.

Si tratta del primo contributo dell'IRES sul tema, prodotto su esplicita richiesta dell'Assessorato regionale ai Trasporti, che oggi è responsabile dell'offerta di tutti i servizio di trasporto collettivo, di interesse regionale (su gomma, su rotaia, su acqua), ne assicura il sostegno finanziario, provvede all'ammodernamento dei mezzi e delle infrastrutture collegate.

Il Presidente
Avv. Mario Santoro





INTRODUZIONE E CONTENUTO DEL LAVORO

Tra i settori dell'intervento pubblico, quello del Trasporto pubblico locale (TPL) è stato investito subito dalla seconda ondata di decentramento, quella di attuazione delle cosiddette leggi "Bassanini". Inoltre è un settore oggetto della politica di liberalizzazione stimolata dall'Unione Europea, rivolta ai servizi pubblici a rilevanza industriale.

Le aspettative di riforma nel campo sono quindi considerevoli.

Il lavoro condotto concerne entrambe le prospettive.

Come esperienza di *decentramento* "messo in pratica", il caso del TPL è indubbiamente rilevante. Richiede, in primo luogo, una complessa integrazione tra: i) servizi ferroviari locali, gestiti fino al 1999 dallo Stato e dal suo braccio operativo, TRENITALIA S.p.a.; ii) servizi di trasporto urbano, gestiti dai maggiori Comuni e sussidiati dal Fondo Nazionale Trasporti (FNT), erogato dallo Stato; iii) servizi di trasporto extraurbano, prodotti in genere da imprese private, che venivano sostenute dal medesimo FNT, distribuito dalle Regioni. Si sviluppa quindi un decentramento di funzioni tra lo Stato e le Regioni, relativamente al trasporto ferroviario di interesse regionale, e l'unificazione presso le stesse delle responsabilità di programmazione e finanziamento di tutti i servizi di trasporto locale; in secondo luogo si trasferiscono agli enti locali tutte le funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale.

L'assetto e l'efficacia dei sistemi di TPL hanno poi un grande impatto ambientale, e connessioni con altre funzioni pubbliche locali: la viabilità, l'assetto della mobilità individuale, l'urbanistica, l'accessibilità dei territori. Pertanto l'attribuzione alle Regioni delle responsabilità di governo del trasporto collettivo implica anche la ricerca di una migliore coerenza funzionale tra il TPL e altri servizi e funzioni pubbliche locali.

Il secondo aspetto della riforma attiene alla forma di mercato che caratterizza la produzione dei servizi di TPL. Il riconoscimento di servizio universale e alcuni condizioni produttive (v. box) hanno portato – sin dall'inizio del secolo scorso – a fornire tali servizi in condizioni di monopolio di fatto, prodotti dall'ente pubblico medesimo attraverso strutture ad hoc – le ex imprese municipalizzate – oppure prodotti da imprese private in regime di concessione, in genere di lunga durata.

I servizi a rete: servizio universale e monopolio naturale. Per questi servizi si riconosce la rilevanza economica e sociale e vengono considerati servizi universali, cioè con garanzia dell'accesso e ad un prezzo accessibile alle varie categorie di utenti (nonostante i costi di distribuzione siano diversi: ad esempio in un centro urbano rispetto ad un territorio con insediamenti dispersi). In secondo luogo l'elevata intensità di capitale richiesto nella produzione (gas, acqua, energia elettrica) comporta economie di scala crescenti, e quindi l'opportunità di grandi impianti di produzione e di un'unica rete distributiva per ogni bacino servito (monopolio naturale). Spesso poi l'impresa, pubblica o privata di produzione è anche quella che distribuisce il servizio agli utenti finali e gestisce i rapporti con essi, nonostante si tratti di due fasi del tutto diverse. Tali situazioni di monopolio presentano svantaggi per gli utenti, per il potere di mercato del produttore e la scarsa disponibilità di informazioni su scelte e costi aziendali, accentuata dagli aspetti tecnologico-specialistici delle produzioni.



L'indirizzo prevalente, anche in ambito comunitario, è oggi quello di introdurre stimoli concorrenziali nella produzione dei servizi a rete, favorendo l'integrazione dei mercati nazionali di tali servizi e la partecipazione delle imprese europee presenti. A tal fine la riforma italiana (d.lgs. 422 del 1997 e s.m.i.) prevede la *separazione tra le funzioni* di programmazione e regolazione dei servizi di TPL (funzioni poste a carico delle aa.pp.) dalla gestione industriale dei servizi, riservata alle aziende, pubbliche e private. Per l'affidamento dei servizi si propone l'uso di *meccanismi concorrenziali*, volti ad aumentare l'efficienza produttiva e ridurre i costi: tra essi la *procedura di gara* per individuare il gestore che produrrà il servizio in un determinato bacino in condizioni di monopolio temporaneo, ed i *contratti di servizio*.

Questi processi porteranno i gestori dei servizi (le imprese) ad acquisire una maggiore autonomia gestionale e proprie strategie di sviluppo aziendale. Al contempo, alcune imprese, con il consolidamento aziendale, potranno diventare partner rilevanti nelle politiche di sviluppo territoriale e urbano.

Opzioni strategiche per le “ex municipalizzate”

- ✓ integrazione verticale con acquisto di attività a monte e/o a valle
- ✓ aggregazione di imprese con autonomia delle aziende (tipo holding)
- ✓ consolidamento propria area d'affari (bacino servito, tipo servizi forniti)
- ✓ processi di diversificazione produttiva e orizzontale (impresa multiutility)
- ✓ strategie di internazionalizzazione

Si tratta di un processo che riguarda tutti i servizi di utilità collettiva e richiede un'attenta azione di regia da parte dei poteri pubblici locali. Il consolidarsi di soggetti produttori di servizi pubblici esterni all'ente pubblico e con obiettivi propri, richiede adeguate modalità di *regolazione*: facilitare la transizione ad un nuovo assetto del mercato; verificare l'effettivo operare dei meccanismi competitivi; regolare i rapporti tra gestori dei servizi e proprietà delle reti e immobilizzazioni; individuare modalità di gestione del contenzioso. Tale regolazione risulta tanto più difficile per l'ente committente, tanto più se il gestore è unico: spesso le informazioni necessarie alla regolazione (ad esempio andamento della domanda, evoluzione della tecnologia e dei costi industriali,...) sono note solo ai produttori.

Tra gli strumenti atti a svolgere tale azione di regolazione con la dovuta competenza, vengono proposte le *autorità indipendenti*: per acquisire le informazioni necessarie alla regolazione; per proporre le migliori condizioni produttive; per individuare e sanzionare i comportamenti non coerenti. Vi sono comunque altri strumenti, tra cui la *concorrenza per comparazione*: le performance di altre imprese in altri territori, vengono rese note e influiscono sulla definizione delle condizioni contrattuali, cioè i livelli quali-quantitativi, i corrispettivi, i meccanismi di adeguamento, la remunerazione finale delle imprese.

Il lavoro contenuto nei capitoli seguenti descrive in primo luogo l'esperienza di decentramento. L'assetto istituzionale del settore, quello preesistente e la nuova normativa, sono illustrati nei **capp. 1 e 2**. Ricordiamo alcune fasi in merito, che possono avere valenza esemplare per altre esperienze di decentramento:

- viene abolito il FNT, cioè il fondo annuale statale, definito per sussidiare i servizi di TPL e distribuito alle Regioni per il successivo riparto alle aziende; sussidiare il TPL diventa così una responsabilità delle Regioni;
- il decentramento agli enti locali viene preceduto da una fase transitoria (1999-2000). In essa gli ee.ll. amministrano direttamente il “portafoglio”, cioè il budget regionale rivolto al sussidio dei servizi di TPL; lo impiegano secondo le specifiche modalità definite dalla Regione; sono inoltre tenuti a funzioni di controllo, sull'operato delle imprese;



- la fase a regime (dal 2001) prevede un ruolo maggiore per Comuni e Province: contribuire a definire il budget e soprattutto il livello dei servizi resi e oggetto di sussidio; avviare il riassetto delle forme di mercato, superando il sistema della concessione e l'impresa municipalizzata.

La seconda prospettiva di analisi citata, e affrontata nel volume, riguarda proprio le forme di mercato del settore. Il **cap. 3** illustra alcune caratteristiche dei principali operatori presenti all'avvio della riforma che sono i destinatari dei meccanismi competitivi. Emergono differenziali nei livelli dei costi unitari, connessi alla dimensione aziendale e soprattutto alla gamma dei servizi offerti. Ciò fornisce implicazioni per l'ente pubblico che dovrà definire i servizi da mettere a gara, l'ampiezza dei bacini, i criteri per l'ammissione alle gare.

Nel **cap. 4** si descrive il concreto sviluppo della riforma in Piemonte, nei suoi primi due anni di attuazione. Una riforma peraltro ancora incompleta, per il rimando alla fine di quest'anno delle gare relative ai servizi "su gomma". Il capitolo tratta anche dei primi contratti di servizio tra Regione Piemonte, neo titolare dei servizi ferroviari locali, e TRENITALIA S.p.a. Il capitolo descrive l'evoluzione della spesa pubblica per il TPL, prima e dopo la riforma, una delle principali componenti della spesa pubblica locale. Si individua anche l'incidenza del TPL sull'economia piemontese: il conto consolidato del settore – al 2000 – stima un costo complessivo per l'offerta dei servizi su gomma, compresi sia le spese di amministrazione dei servizi che i costi industriali sostenuti dalle imprese, in 500 milioni di euro (a partire dal 2001 vanno aggiunti i costi connessi al TPL su rotaia, quantificati in 121 milioni di euro).

Il capitolo illustra anche alcune difficoltà emerse in questo primo biennio della riforma, in Piemonte: in particolare alcune carenze informative, che possono incidere negativamente sui futuri sviluppi. E in tema di servizi ferroviari, un **allegato** al capitolo sintetizza l'evoluzione dell'assetto delle ferrovie britanniche, oggetto di un rilevante processo di privatizzazione nel decennio scorso, i cui esiti possono essere oggi valutati.

I capitoli successivi forniscono indicazioni rivolte al governo del TPL attraverso meccanismi di tipo competitivo.

I bisogni informativi per una efficace regolazione regionale, sono oggetto del **cap. 5**.

Mentre il **cap. 6** fornisce alcune indicazioni per un avvio delle gare non formale, cioè atto a sviluppare maggiore efficienza produttiva e minori costi.

Infine il **cap. 7** offre una prima panoramica di esperienze europee di autorità ed agenzie rivolte proprio ai servizi di TPL.

Il lavoro è concluso, **cap. 8**, da alcune prime valutazioni complessive.





1. IL TPL CON LA LEGGE 151 DEL 1981: 1982-1998

Fino al 1982 i servizi di TPL urbano hanno modalità di programmazione e gestione diversi – e separati – rispetto ai servizi interurbani. I primi vengono gestiti generalmente dai Comuni più grandi, e prodotti dalle loro *aziende municipalizzate*. Per i secondi la definizione delle reti e il controllo dei servizi sono responsabilità delle regioni, mentre la produzione è affidata in *concessione a imprese private* e ad alcune aziende municipalizzate.

Per entrambi i servizi la copertura della quota principale dei costi di esercizio proviene dallo stato, sotto forma di contributi alle imprese, e a compensazione dei *deficit di esercizio*.

Le imprese di TPL nella regione

In Piemonte la produzione di TPL viene svolta da *due tipi di imprese*: 12 imprese pubbliche (aziende municipalizzate dei comuni) e 75 imprese private (di cui però la gran parte dei circa 45 milioni di vetture*km sono fornite da venti imprese medio-grandi). Tale struttura dell'offerta regionale è mutata relativamente poco nel periodo in esame: le imprese pubbliche hanno fornito il 65% della produzione per tutti gli anni tra il 1987 ed il 1997. I servizi del capoluogo (ATM) hanno registrato la maggior contrazione, con -9,6 milioni di vetture*km nel decennio: oggi assorbono il 40% dell'offerta regionale (46% nel 1987). Le imprese private forniscono i due terzi (42 milioni di vetture*km) dei servizi interurbani, ed una quota inferiore dei servizi urbani extratorinesi.

La distinzione per tipologia proprietaria delle imprese, sul piano formale è rilevante fino alla metà degli anni '90, quando inizia il graduale processo di trasformazione in società per azioni delle seconde, pressochè concluso oggi. Peraltro la proprietà delle aziende ex municipalizzate rimane generalmente presso i comuni.

Tabella 1 *Struttura dell'offerta e sua evoluzione 1987-1997*
(milioni di vetture*km, erogate per proprietà aziendale)

	<i>Servizi interurbani</i>	<i>Servizi urbani</i>	<i>Servizi a Torino</i>
Imprese private 1987	42.7	2.2	-
Imprese private 1997	41.4	2.4	-
Imprese pubbliche 1987	18.5	6.4	59.6
Imprese pubbliche 1997	22.8	6.6	50.4
Totale 1987	61.2	8.6	59.6
Totale 1997	64.2	9.0	50.4

Fonte: Regione Piemonte - Direzione Trasporti.

La legge quadro 151 del 1981 avvia *l'integrazione tra trasporti urbani e extraurbani*. Per farlo si decentra alle regioni la responsabilità di ripartire il contributo finanziario pubblico per entrambi i servizi di TPL, sia urbano che interurbano.

Il contributo deriva dal nuovo *Fondo Nazionale Trasporti* (FNT). La *disponibilità globale nazionale* del FNT è stata definita annualmente dallo stato e ripartita alle regioni sulla base della spesa storica consolidata, e con vincolo di destinazione. Dal 1996 le risorse del FNT statale confluiscono nel finanziamento ordinario alle regioni, e sparisce il vincolo di destinazione: le regioni possono aumentare o diminuire la loro spesa per il TPL, e iniziano a disporre di proprie leve finanziarie: ad esempio l'accisa regionale sulla benzina era un'addizionale a componente regionale facoltativa.

Le regioni provvedono dunque a programmare i servizi e distribuire tale contributo. Ciò avviene sulla base di principi prestabiliti, ma con proprie modalità applicative (vedi box). La normativa nazionale prevede che le regioni impostino una *contabilità industriale dei propri servizi di TPL* e rilevino annualmente i costi effettivi aziendali. Ad inizio anno veniva definito il contributo di



spettanza in base al *metodo dei costi standard* (definiti per unità di offerta, cioè per vettura*km): i costi ammessi alla contribuzione pubblica derivano dalla differenza tra costi standard definiti dalle regioni e ricavi minimi, in genere distinti per tipo di servizio (es.: servizi urbani e servizi extraurbani); le quantità considerate sono le *percorrenze autorizzate* (vetture*km). Vi erano poi meccanismi di conguaglio dei contributi basati sulle percorrenze effettive e sui ricavi effettivi.

I meccanismi di contabilità industriale adottati per ripartire i contributi pubblici alle imprese.

In Piemonte il contributo annuale veniva definito attraverso costi standard analitici: per ogni voce di costo aziendale (personale, manutenzione, carburante,...) la regione definiva annualmente il valore standard, che però era diverso secondo la tipologia di servizio. Le tipologie afferivano alle diverse condizioni esterne di servizio: montagna o pianura; interurbano o urbano, la diversa velocità media commerciale (che abbassa i costi di esercizio); urbano su gomma o urbano su tranvia.

Tabella 2 *I costi standard 1993* (lire per vett*km)

	<i>Servizi interurbani</i>	<i>Servizi urbani</i>	<i>Servizi suburbani (Torino)</i>
Pianura	3.450	//	//
Montagna	4.510	//	//
	//	//	5.350
Extra Torino	//	5.550	//
Torino	//	8.450 (12.235 per i tram)	//

Fonte: Regione Piemonte - Direzione Trasporti.

Il contributo pubblico veniva erogato al servizio pubblico fornito globalmente dalla singola azienda, senza un'articolazione per centri di costo (ad esempio per linee o bacini serviti). Il contributo era dato dalla differenza tra costi ammessi e ricavi da traffico presunti. I costi ammessi erano il valore inferiore tra costo standard e costo effettivo, per ogni voce aziendale di costo; i ricavi ammessi erano il valore maggiore tra ricavi standard e ricavi presunti. Tali costi standard sono stati definiti e aggiornati annualmente fino al 1993 e si sono mantenuti quei valori fino al 1998.

La normativa nazionale richiede anche un progressivo aumento della copertura dei costi attraverso i ricavi tariffari e quindi *l'equilibrio economico* delle aziende, anche se in modo graduale. Il maggior ruolo di controllo economico in merito era attribuito alle regioni. A sua volta la legge regionale di attuazione – L.R. 16/1982 – prevedeva che eventuali deficit avrebbero dovuto essere posti a carico degli enti locali, Comuni e Province; nei fatti però la prevista corresponsione dei contributi economici alle imprese da parte delle province non venne attuata; il ripiano di deficit riguardò soprattutto i servizi urbani dei comuni, che peraltro generalmente possedevano le imprese in oggetto.

L'adeguamento annuale del FNT, modesto ed insufficiente a finanziare i costi crescenti dei servizi erogati, ha contribuito a mantenere *deficit di esercizio*. Lo stato intervenne in tre riprese¹ per ripianare tali deficit: con tali interventi ne ha finanziato quote decrescenti – l'80%, il 70%, quindi il 60% – dei deficit certificati, dietro presentazione di piani di risanamento aziendali; la parte restante poteva venire coperta dalle regioni ed enti locali².

¹ L. 18 del 1986 per il periodo 1982-1986; L. 204 del 1995 per il periodo 1987-1993; L. 194 del 1998 per il periodo 1994-1996.

² Nel 2000 sono stati riconosciuti in Piemonte circa 223 miliardi complessivi di deficit aziendali per gli anni 1994-1996, di cui 163 miliardi di aziende pubbliche, soprattutto per servizio urbano e suburbano.



L'incidenza del deficit delle aziende piemontesi è sempre stata inferiore a quella media nazionale; inoltre è progressivamente diminuita. Ciò è avvenuto soprattutto nel comparto delle imprese pubbliche, che durante il periodo 1987-'97 assorbono sempre la medesima quota di produzione (il 65% delle vetture*km), ma una quota decrescente dei costi totali (dall'85% all'80%), e una quota ancora decrescente dei deficit di esercizio totali (dal 84% al 66%).

Tabella 3 *Evoluzione rapporto ricavi/costi per le aziende piemontesi*
(% sui costi totali)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Complesso											
imprese pubbliche	33%	33%	33%	33%	32%	32%	33%	33%	35%	37%	36%
Complesso											
imprese private	35%	36%	36%	36%	36%	38%	36%	36%	36%	33%	34%

Fonte: elaborazioni su dati Regione Piemonte - Direzione Trasporti tratti da bilanci consuntivi certificati.

N.B.: la voce ricavi è comprensiva dei proventi tariffari, integrazioni tariffarie e altri ricavi quali gli introiti da pubblicità.

Tabella 4 *Evoluzione deficit di esercizio per le aziende piemontesi*
(% sui costi totali)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Complesso											
imprese pubbliche	5%	3%	7%	9%	19%	20%	10%	11%	10%	6%	6%
Complesso											
imprese private	11%	10%	10%	12%	13%	14%	11%	18%	16%	13%	12%

Fonte: elaborazioni su dati Regione Piemonte - Direzione Trasporti tratti da bilanci consuntivi certificati.

Nel periodo in oggetto l'assegnazione dei servizi e le *procedure di affidamento* vengono curate dalle Province per i servizi interurbani e suburbani, e dai Comuni maggiori, per i relativi servizi urbani. La modalità è quella della *concessione per 5 anni*, e dell'affidamento diretto (i casi di produzione in proprio riguardano alcune realtà di scarso rilievo quantitativo).

L'*offerta di TPL* nel periodo è risultata *stabile*, mantenendo un'articolazione per 64 linee di trasporto extraurbano, cui vanno aggiunte le linee di trasporto urbano.

Tabella 5 *Evoluzione delle percorrenze (effettive) per tipologia – Vetture km*

	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Servizi interurbani	61.514	66.957	66.981	62.496	62.335	61.542
Servizi suburbani (escl. TO)				1.517	1.734	4.327
Servizi suburbani di TO	24.362	19.897	18.602	18.097	19.398	19.312
Servizi urbani (escl. TO)	8.739	8.762	8.991	8.813	9.031	9.143
Servizi urbani di TO	35.183	34.544	33.822	31.198	30.467	29.421
Totale	129.800	130.179	128.396	122.121	122.965	123.745

Fonte: dati Regione Piemonte - Direzione Trasporti tratti da bilanci consuntivi certificati.

**Tabella 6 Costi, ricavi, deficit in Piemonte****A) Andamento valori correnti (miliardi di lire correnti)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costi di produzione	495,6	533	612	737,5	760,4	726,7	712,6	742,6	749,1	723,3
Contributo FNT	308,3	316,3	347,7	362,16	366,5	407,6	389,1	400,3	418,8	413,2
Ricavi da traffico	155,0	153,9	172,9	211,6	215,2	205,3	216,7	238,7	250,4	210,5
Altri ricavi	12,0	23,3	32,2	32,7	37,5	36,9	21,0	23,2	22,1	47,4
Deficit non ripianato certificato	-20,3	-39,5	-59,2	-131	-141,1	-76,9	-85,8	-80,3	-57,7	-52,1

Fonte: dati Regione Piemonte - Direzione Trasporti tratti da bilanci consuntivi certificati.

B) Andamento reale (lire costanti 1995; n. indice, 1988=1,00)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costi di produzione	1,00	1,01	1,07	1,20	1,18	1,09	1,04	1,03	0,99	0,93
Contributo FNT	1,00	0,97	0,98	0,95	0,91	0,98	0,91	0,89	0,89	0,86
Ricavi da traffico	1,00	0,93	0,97	1,10	1,07	0,98	1,01	1,06	1,05	0,87
Altri ricavi	1,00	1,83	2,32	2,20	2,40	2,29	1,26	1,33	1,20	2,53
Deficit non ripianato certificato	1,00	1,83	2,53	5,20	5,35	2,82	3,05	2,72	1,85	1,64



2. IL DECRETO 422 DEL 1997 E LA NORMATIVA PIEMONTESE DI ATTUAZIONE

L'assetto del TPL viene ridisegnato dal decreto lgs. 422 del 1997 (detto decreto "Burlando"), e s.m.i.³, nell'ambito del più generale *processo di decentramento* avviato dalla legge 59 del 1997 (e succ. d.lgs. 112/1998).

- Alle Regioni viene attribuita la competenza del finanziamento complessivo e della programmazione di *tutto il TPL, su gomma e su rotaia*.
- Le Regioni devono *delegare le funzioni amministrative* (compresa l'erogazione delle compensazioni economiche e la copertura finanziaria dei costi dei singoli servizi) alle Province ed agli enti locali.
- Si avvia il *processo di liberalizzazione del settore*: i servizi di TPL dovranno venire gestiti – obbligatoriamente dal 2004 – da imprese individuate attraverso *procedura competitiva* (gara).
- Gli affidamenti verranno regolati da *contratti di servizio* della durata massima compresa tra 6 e 9 anni, denotati da *certezza finanziaria*, e copertura di bilancio garantita dagli enti territoriali committenti.
- Viene fissata al 35% la *quota minima di copertura dei costi* operativi attraverso ricavi da traffico; tale percentuale deve venire garantita nei singoli contratti di servizio.

Il processo di recepimento è progressivo. Alcune Regioni indicano già le prime gare aperte – con procedure competitiva – ma l'obbligo viene stabilito per il 2004. Per la delega agli enti locali, alcune Regioni⁴ non predispongono in tempo la normativa di attuazione in merito, e il d.lgs. 345 del 1998 dispone un intervento sostitutivo statale con modalità transitorie di delega agli enti locali già a partire dal 1999.

2.1. La fase transitoria: il biennio 1999-2000

In Piemonte l'attuazione inizia con il biennio 1999-2000, ancora privo di una legge regionale di recepimento⁵. Si sperimenta la *delega del portafoglio* del servizio agli enti locali: alle Province vengono confermate le autolinee extraurbane e suburbane, ai comuni le autolinee urbane che si svolgono in ambito urbano. Ai medesimi enti viene attribuito un proprio budget per la copertura delle compensazioni economiche derivanti dai contratti.

I *servizi minimi*, che la Regione finanzia, vengono definiti nella misura dell'ammontare di spesa regionale 1998 e incorporati nel Fondo regionale. Il fondo è ripartito agli enti delegati in base alle percorrenze del biennio 1997/'98. Erano possibili modificazioni nei livelli di servizio e nel budget di base (in aumento) da coprirsi a carico dell'ente locale. I dati di rendiconto relativi al 1999 per i servizi provinciali rivelano però modificazioni irrilevanti.

Per l'affidamento dei servizi la Regione stabilisce la conferma ai soggetti vettori esercenti, da definirsi attraverso *trattativa negoziata* (l'ente locale consulta i soggetti produttori di propria scelta e negozia con essi i contratti). I servizi oggetto di affidamento fanno riferimento a quelli in essere nel 1998, con possibilità di modificazioni da coprirsi a carico dell'ente locale. Gli affidamenti sono disciplinati da *contratti di servizio annuali* per il 1999.

Le tariffe avrebbero dovuto avere un adeguamento medio del 5% dal 1999.

³ In particolare il d.lgs. 400 del 1999.

⁴ Piemonte, Lombardia, Campania, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria.

⁵ Peraltro va osservato che il Piano Regionale dei Trasporti del 1997 conteneva già molte delle indicazioni poi stabilite dal decreto 422 e dalle successive legge regionale.



Le regole per il 1999 (il fondo regionale, il suo riparto, i contratti di servizio) sono state successivamente prorogate al dicembre 2000. La distribuzione delle vetture*km rimane la medesima del 1999.

Schema 1 *Modalità di regolazione del TPL su gomma in Piemonte*

	1982-1998	Fase sperimentale 1999-2000		Fase transitoria 2001-2002
<i>Definizione volumi di servizio</i>	Percorrenze autorizzate predefinite da Regione (nel 1991 per extraurbani; quote 1982 per urbani) e contribute con contributi per vettura*km	Conferma volumi '98		Regione definisce il budget massimo di propria competenza Regione ed enti locali concordano (con Accordi di Programma) percorrenze e risorse complessive da usarsi Integrazione con TPL su ferro
<i>Tariffe</i>	Criteri regionali	Criteri regionali + vincolo che siano almeno il 35% dei costi operativi		
<i>Erogazione delle compensazioni economiche alle imprese</i>	Regione	Province e comuni		Province e altri ee.ll.
<i>Ambito dei servizi</i>	Per linee (linee extraurbane)	Idem		Per bacini sub-provinciali
<i>Articolazione di dettaglio del servizio; funzioni amministrative</i>	Province e comuni	Idem		Province e altri ee.ll.
<i>Assegnazione dei servizi</i>	Affidamento diretto (concessione)	Proroga affidi 1998 ma con contratti di servizio	Proroga contratti servizio 1999 al 12/2000	Procedura negoziata
<i>Modalità di affidamento</i>	Concessione	Contratti di servizio		Idem
<i>Copertura disavanzi di esercizio</i>	SI, fino al 1997 copertura parziale ex post da parte dello Stato	I contratti di servizio escludono tale possibilità		
<i>Monitoraggio servizi</i>	Regione; Province e comuni	Province e altri ee.ll.		Idem

**Schema 2 La transizione dal vecchio al nuovo regime in Piemonte**

	1996-'97	1998	1999	2000	2001	2002
Budget regionale di base per esercizio (disponibile): md £	429	429	429	433	436.2	447.1
Vetture*km complessive:	122.965	123.746	124.484	126.092	La Regione stabilisce i servizi minimi (125.576 vett*km); gli enti locali possono aumentare tale offerta	
servizi extraurbani	62.335	85.723	85.723	85.833		
servizi suburbani	21.132					
urbano Torino	30.467	28.732	28.732	29.927		
altro urbano	9.031	10.029	10.029	10.332		
Definizione compensazioni economiche (costi ammessi e contributi pubblici)	In base al costo standardizzato unitario 1993 ed alle percorrenze		Fase transitoria (conferma criteri passati)		=<65% costi totali eccetto nelle aree a domanda debole	
Interventi statali di ripiano deficit	SI	NO	SI	NO		
Interventi regionali di ripiano deficit	SI	NO	NO	NO		

2.2. La legge regionale di attuazione. Il biennio 2001-2002

La L.R. 1 del 2000 è la norma regionale di attuazione della normativa nazionale di riforma. Tale legge definisce due diverse modalità per affidare i servizi di TPL, da attuare in modo consecutivo: la disciplina a regime, che prevede le gare con procedura competitiva (vedi box) viene preceduta da una fase transitoria (dal 2001 al 2002 prorogata al 2003), volta a preparare l'avvio della liberalizzazione.

La legge regionale 1 del 2000

Il decentramento di competenze

Il sistema di trasporto pubblico regionale risulta (art. 2) dall'integrazione funzionale di: alcune reti e servizi "regionali" di linea, amministrati direttamente dalla Regione⁶, garantiti da modalità ferroviaria; le reti ed i servizi extraurbani di linea, definiti e amministrati dalle *Province*; le reti ed i servizi urbani di linea nei comuni inferiori ai 30mila abitanti, definiti e amministrati dalle *Province*; le reti ed i servizi urbani di linea, definiti e amministrati dagli stessi *Comuni*, quando superiori ai 30mila abitanti.

La definizione della rete e dei servizi

Il servizio su gomma va articolato non più per linee, ma per *bacini* sub provinciali o comunali (norma già presente nella precedente normativa regionale ma non attuata). E sono le Province ed Comuni – quelli grandi – a dover definire i *bacini*. La Regione ha proposto 10 *conurbazioni*, ambiti urbane sovracomunali, dove il comune centrale dovrebbe amministrare non solo il servizio urbano ma anche quello suburbano esterno, con il coinvolgimento dei comuni coperti, e meccanismi di integrazione tariffaria. La proposta non è obbligatoria.

Il servizio ferroviario viene ridisegnato dalla Regione (e gestito attraverso contratti di servizio annuali con TRENITALIA e con SATTI). Regione ed enti locali devono curare l'*integrazione modale* tra le due forme di trasporto: così la Regione richiede alle Province di fornire determinati servizi

⁶ Di collegamento tra i principali centri della Regione e tra questi e gli omologhi centri delle Regioni confinanti, estesi all'intero territorio regionale e comprensivi della rete ferroviaria regionale e dei servizi su gomma ad essa complementari o sostitutivi, dei servizi aerei ed elicotteristici, nonché dei servizi lacuali del lago Maggiore.



suppletivi (automobilistici) per una maggior cadenzamento del servizio su alcune linee ferroviarie. Inoltre si avviano meccanismi di integrazione tariffaria intermodale.

Province e Comuni devono quindi riorganizzare la rete del TPL, ripartita in servizi urbani ed extraurbani, individuare le *aree a domanda debole* e le fasce orarie a *domanda rarefatta*, nelle quali definire specifiche forme di esercizio del servizio. La riorganizzazione complessiva del TPL si conclude con la stipula di *Accordi di programma* tra regione (che garantisce una determinata copertura finanziaria dei servizi minimi) ed enti locali, responsabili delle rispettive reti. Gli Accordi prevedono anche un piano di investimenti.

La politica tariffaria e la copertura dei costi

Rimane definita dalla normativa regionale, anche in relazione agli obiettivi di integrazione modale e tariffaria. Si ribadisce la quota minima del 35% di ricavi tariffari, da aumentare progressivamente.

La Regione soprattutto assicura il *finanziamento dei servizi minimi*. Essi dovranno venire definiti⁷ tenendo conto dell'integrazione tra le reti; del pendolarismo scolastico e lavorativo; dell'accessibilità a vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali; del bisogno di contenere la congestione l'inquinamento. La legge regionale fa anche riferimento ad un *indice parametrico di offerta*, individuato anche in relazione alla quantità ed alle caratteristiche della domanda di mobilità espressa dal territorio, agli obiettivi di quota di mercato del trasporto pubblico, alle aree a domanda debole, nonché al valore obiettivo di efficienza assunto per il rapporto tra ricavi e costi.

Vengono inoltre previsti *servizi integrativi o sostitutivi* dei servizi di linea, effettuati con modalità diverse ed estesi a territori caratterizzati da bassa densità abitativa, a domanda debole, ovvero atti a soddisfare particolari esigenze di mobilità complementare o speciale (tali servizi comunque non risultano favoriti in termini di maggiori compensazioni finanziarie, nè di minori rapporti ricavi/costi). Gli enti locali possono istituire *servizi di trasporto aggiuntivi* a quelli di cui sopra, ma con oneri a carico dei rispettivi bilanci. Inoltre gli enti locali possono autorizzare servizi di trasporto esercitati da terzi in regime di concorrenza, ma esenti da obblighi tariffari ed esercitati senza sovvenzioni da parte degli enti locali.

L'affidamento della produzione dei servizi deve avvenire per ambiti (aree omogenee o bacini, aree urbane ed aree a domanda debole), e non più per linee. L'affidamento è normato da *contratti di servizio* per 6 anni (ma biennali per il 2001-2002). La selezione delle imprese deve avvenire con *procedure competitive* (gare).

La legge regionale suggerisce di stimare i costi – alla base delle offerte d'asta – in base a valori standard, ad esempio diversi tra servizi urbani e extraurbani, e fattori orografici e insediativi. La stima dei ricavi va fatta in base alla domanda espressa dal territorio.

⁷ Art. 16 d.lgs. 422/97 e s.m.i.



Per tale biennio transitorio viene definita una *procedura semplificata* per l'assegnazione dei servizi: al posto della procedura competitiva è ammessa quella negoziata (negoziare i contratti di servizio ma con imprese di propria scelta).

I contratti di servizio vanno stipulati – per bacino – tra ente pubblico (Provincia o comune) prioritariamente con riunioni di imprese (Associazioni Temporanea di Impresa, ATI), al fine di favorire l'aggregazione ed il superamento della piccola dimensione.

L'obiettivo principale del biennio è dunque soprattutto quello di razionalizzare la rete e il livello di servizio articolandoli per bacini sub-provinciali, in modo da preparare i futuri bandi di gara.





3. GLI OPERATORI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN PIEMONTE: ALCUNI INDICATORI ECONOMICI RELATIVI ALLE IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE

La costruzione di un osservatorio sul trasporto pubblico locale (TPL) in Piemonte si pone come obiettivo l'analisi di problematiche relative all'efficienza del servizio stesso, al fine di offrire utili indicazioni per la predisposizione delle successive gare. In questo lavoro vorremmo mettere in luce, attraverso gli indicatori economici e di efficienza ricavabili dai dati disponibili, le variabili che influenzano i divari di efficienza tra le imprese.

La capacità di fornire ipotesi esplicative a questo riguardo risiede nella possibilità di distinguere le imprese che forniscono il servizio di TPL a seconda del diverso assetto proprietario (pubblico-privato), dei segmenti di mercato coperti (urbano-extraurbano), delle differenze nel costo del lavoro e del grado di diversificazione raggiunto.

Tali informazioni dovrebbero, infatti, consentire di osservare la struttura dei costi delle imprese in esame, i segmenti di mercato preferibilmente serviti dalle imprese pubbliche e l'eventualità che le migliori performance delle imprese private che forniscono TPL siano da ascrivere alla maggiore diversificazione produttiva, che consente di sfruttare eventuali economie di scopo in cui parte dei risparmi di costo vengono ricavati dalla fornitura di servizi privati.

I dati disponibili per queste imprese si riferiscono per ora al 1999, prima della attuazione della legge regionale n. 1 del 2000 che costituisce la norma regionale di attuazione della disciplina nazionale (decreto Burlando n. 422 del 1997) e che definisce i criteri per affidare i servizi di TPL attraverso gare a partire dal 2003.

3.1. I dati disponibili

La base dati utilizzata è derivata dalle informazioni dettagliate riguardo alla realtà piemontese rilevate per la stesura del Conto nazionale dei Trasporti per l'anno 1999.

Le informazioni sono state ricavate dai questionari che le imprese, responsabili di tramvie, autolinee, filovie di competenza regionale, statale, servizi di noleggio e altre modalità di trasporto, sono tenute a compilare per l'ente Regione. In essi sono quindi contenuti i dati relativi al TPL che costituiscono il nostro primario oggetto di interesse.

È importante rilevare che non si tratta di una base dati di impresa, che verrà costruita nella prossima edizione dell'osservatorio, ma della sola porzione di attività delle imprese dedicata al trasporto di persone nelle sue diverse forme.

Si tratta di una distinzione non irrilevante, anche se la sua incidenza ha un peso diverso nelle imprese pubbliche e private.

La porzione di attività dedicata dalle imprese pubbliche di TPL ad altre attività è in generale più modesta, sebbene in alcuni casi essa includa la gestione dei parcheggi, introiti derivanti dall'affitto di spazi pubblicitari e servizi speciali. Per le imprese private il discorso è diverso, in quanto esse gestiscono spesso altre attività quali: officina meccanica, agenzia viaggi, il cui peso non può essere colto dai dati contenuti nei questionari. I questionari consentono invece di valutare il peso del TPL rispetto ad altre attività collegate quali autolinee di competenza statale, servizi di noleggio e servizi non di linea.



I dati del Conto Nazionale dei Trasporti del 1998 evidenziano in Piemonte la presenza di 89 imprese, di cui 5 svolgono solo servizio urbano, 64 solo servizio extraurbano e 20 servizio misto; i bilanci disponibili per il 1999 sono 78, con una offerta del servizio così articolata:

- aziende pubbliche: 12;
- gestioni in economia: 11 comuni;
- aziende private: 55.

Il nostro data base consente quindi un confronto di efficienza, basato non solo sulle caratteristiche del servizio offerto, ma anche su quelle degli offerenti.

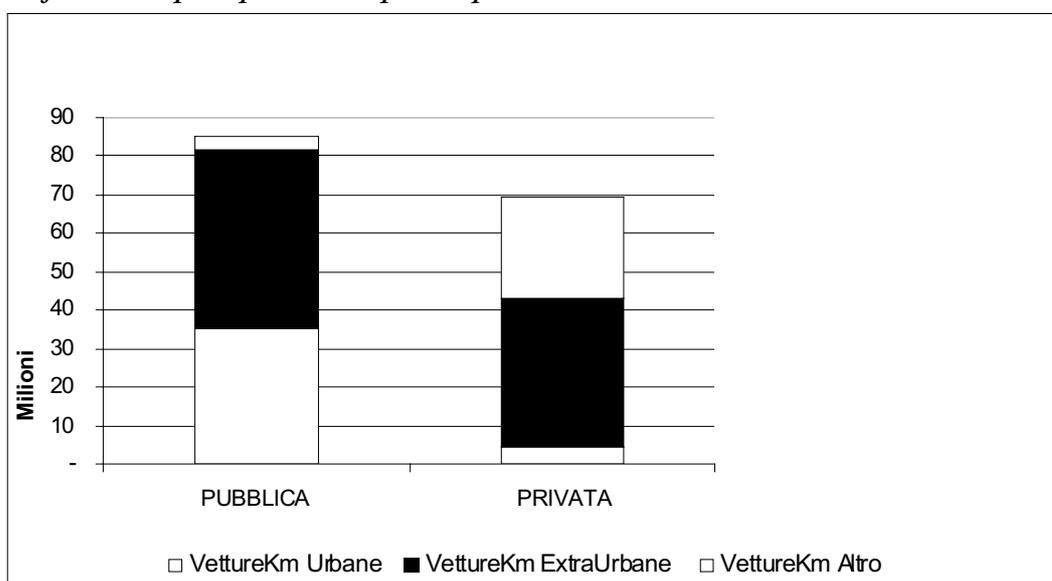
Per le imprese pubbliche sono disponibili anche i dati di bilancio raccolti dall'ASSTRA; per SATTI e ATM saranno oggetto di una trattazione separata, in quanto si riferiscono solo all'area metropolitana, e per le maggiori informazioni disponibili.

I confronti fra gli operatori sono limitati alle aziende pubbliche e private, ignorando per ora i pochi comuni che operano gestioni in economia.

3.2. La struttura del settore

Il Grafico n. 1 illustra l'offerta delle imprese pubbliche e private di TPL in Piemonte per categoria di prodotto, dove i prodotti possibili sono i servizi: urbani, extraurbani e "altro".

Grafico 1 Imprese pubbliche e private per vetture km



Si tratta di un indicatore di diversificazione che mostra un'elevata presenza di imprese diversificate, in cui può essere desunto il peso del TPL (urbano-extraurbano) rispetto ad altre attività collegate, quali le autolinee di competenza statale, servizi di noleggio e non di linea, nel grafico riassunte nella dicitura "altro". Il livello di diversificazione effettivo è però sicuramente più elevato, in quanto, alle attività collegate all'autotrasporto di persone, rilevabili dal CNT, le imprese private affiancano a volte altre attività, quali officina meccanica di autoriparazione o agenzia di viaggi, come risulta dalla loro ragione sociale, nonché dall'evoluzione storica di molte imprese di autotrasporto. Per quanto riguarda le imprese pubbliche del settore, la diversificazione comprende



gestione dei parcheggi, possibilità di applicare sanzioni amministrative, affitto di spazi pubblicitari e servizi speciali.

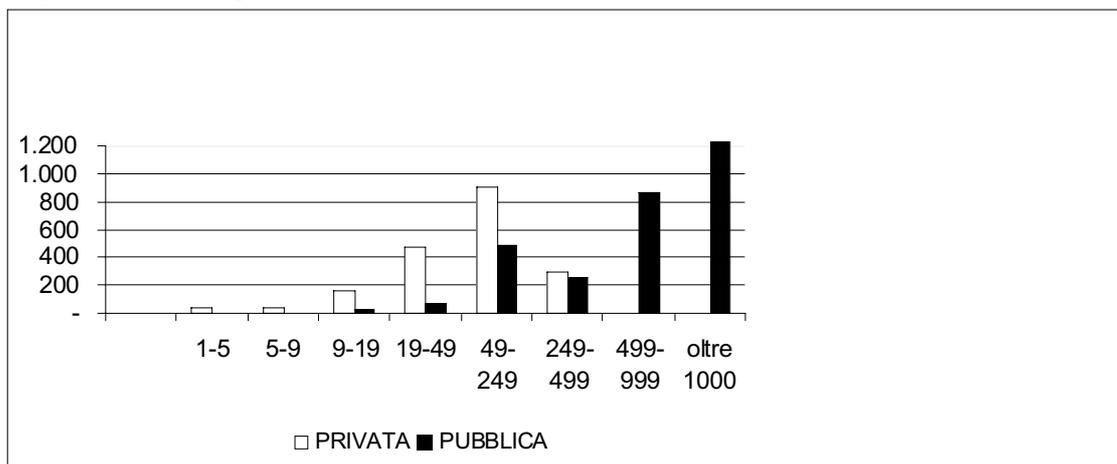
Considerando le tre possibili attività (urbano, extraurbano ed altro) si osserva, graf. 1, come l'offerta pubblica copra il 41,7% delle vetture km urbane, il 54,5% delle vetture km extraurbane e solo il 3,8% della categoria "altro". La situazione è rovesciata per le imprese private che forniscono il 6,1% delle vetture km urbane, il 56% delle vetture km extraurbane e il 37,9% della categoria "altro".

Se l'attenzione viene concentrata solo sul dato del TPL, le imprese pubbliche coprono il 43,4% e il 56,6% del TPL urbano ed extraurbano rispettivamente, mentre le imprese private il 9,8% e il 90,1% rispettivamente.

Le imprese considerate risultano avere (nel 1999) 7.668 dipendenti attivi in Piemonte, di cui la maggior parte (75%) nelle imprese pubbliche, per la rilevanza occupazionale di ATM e SATTI.

Il Grafico n. 2, presenta gli addetti delle imprese pubbliche e private che forniscono TPL in Piemonte per classi di addetti relativamente al 1999.

Grafico 2 Addetti per classe addetti



Per dimensioni molto ridotte, fino a 9 addetti, si rileva la presenza di imprese unicamente private, mentre al crescere della dimensione la distribuzione tra imprese pubbliche e private si fa maggiormente equilibrata, finché, nelle classi di addetti più elevate si rileva una presenza esclusiva dell'operatore pubblico, con SATTI e ATM. Escludendo l'area metropolitana torinese, che rappresenta una realtà a sé, si ha un quadro maggiormente equilibrato, in cui è possibile operare confronti tra gli operatori pubblici e quelli privati.

La polverizzazione dell'offerta privata in classi dimensionali basse potrebbe, inoltre, risultare sovrastimata dalla presenza di forme di consorzio o controllo non immediatamente desumibili dai dati del campione.

La Tabella n. 1 fornisce una distribuzione territoriale degli addetti, sia al trasporto urbano che extraurbano, per provincia che consente di valutare l'estensione della diffusione del TPL sul territorio e la presenza di altre attività.

Essa risulta comprensibilmente concentrata nell'area metropolitana, mentre nel resto del territorio piemontese si nota una prevalenza dell'offerta di servizio extraurbano, dovuta alla configurazione del territorio stesso.



Tabella 1 L'offerta di TPL e altro per provincia delle imprese pubbliche e private in Piemonte nel 1999

<i>Provincia</i>	<i>Proprietà'</i>	<i>Addetti Urbane</i>	<i>Addetti ExtraUrbane</i>	<i>Addetti Altro</i>	<i>Totale addetti</i>	<i>Totale imprese</i>
AL	Privata	8	186	154	348	8
AL	Pubblica	178	92	1	271	5
	Totale	186	279	154	619	13
AT	Privata	-	74	23	97	5
AT	Pubblica	57	3	-	60	1
	Totale	57	77	23	157	6
BI	Privata	-	-	-	-	0
BI	Pubblica	35	206	9	250	1
	Totale	35	206	9	250	1
CN	Privata	69	285	58	411	16
CN	Pubblica	-	-	-	-	0
	Totale	69	285	58	411	16
MI	Privata	-	70	15	85	1
MI	Pubblica	-	-	-	-	0
	Totale	-	70	15	85	1
NO	Privata	-	156	54	211	8
NO	Pubblica	120	32	18	170	1
	Totale	120	188	72	381	9
SV	Privata	-	-	-	-	0
SV	Pubblica	-	3	-	3	1
	Totale	-	3	-	3	1
TO	Privata	93	442	185	719	15
TO	Pubblica	2.350	1.775	812	4.937	2
	Totale	2.443	2.217	997	5.656	17
VA	Privata	-	0	21	21	1
VA	Pubblica	-	-	-	-	0
	Totale	-	0	21	21	1
VB	Privata	-	17	-	17	1
VB	Pubblica	2	54	12	68	1
Totale	Privata	169	1.230	510	1.909	55
Totale	Pubblica	2.742	2.165	852	5.759	12
Totale		2.911	3.395	1.361	7.668	67



3.3. Le imprese pubbliche dell'area metropolitana

Nei dati raccolti dalla ASSTRA per le imprese piemontesi a prevalente partecipazione pubblica aderenti all'associazione negli anni 1997-1999 raccolti in tab. 2 si notano valori complessivi e medi che riflettono non tanto l'andamento del settore quanto piuttosto il periodo di transizione che esso attraversa.

Si tratta di imprese assai diverse sia sotto il profilo dimensionale, come sotto quello dell'attività svolta. Accanto al trasporto pubblico locale urbano ed extra-urbano in proporzioni diverse da impresa a impresa, e in qualche caso svolto su ferro (ATM e SATTI) si vede crescere il contributo ai ricavi proveniente da altre attività (noleggi, trasporti speciali, pubblicità, gestione parcheggi, ecc.) con cui si comincia ad attuare un timido processo di diversificazione. Nel contempo decresce il contributo pubblico ai costi di esercizio derivante dal Fondo Trasporti Nazionale oggi attribuito alle Regioni.

Tabella 2 Le imprese pubbliche TPL in Piemonte 1997-1998-1999

<i>Dati economico finanziari (milioni di lire)</i>			
<i>ENTRATE</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Ricavi di esercizio	201.671	197.820	226.810
Contributi regionali (ex F.N.T.)	342.552	376.244	336.207
Altri proventi	67.581	34.499	149.493
Totale	611.804	608.563	712.516
<i>USCITE</i>			
Costi del personale	371.579	353.181	398.030
Altri costi di produzione	262.100	262.344	325.970
Totale costi di produzione	633.679	615.525	724.000
% costi personale/totale	59	57	55
Saldo partite straordinarie	9.649	-6.285	807
Utile o perdita di esercizio	-12.296	-13.247	11.349
<i>DATI INDUSTRIALI</i>			
Investimenti in materiale rotabile	12.432	49.021	97.312
Altri investimenti	65.096	52.391	125.187
Totale investimenti	77.528	101.412	222.499
Numero dipendenti	5.466	5.436	5.948
Numero autobus	2.251	2.180	2.402
Km. percorsi (milioni)	84	85	90
Viaggiatori trasportati (milioni)	219	220	220
<i>INDICATORI</i>			
Proventi traffico/costi (val%)	32	31	31
Contributi regionali (ex F.N.T.) /Costi Totali (val. %)	54	61	46
Costo medio personale (milioni)	68	65	67
Costo per km (in lire)	7.533	7.213	8.017
Proventi traffico per km (in lire)	2.404	2.318	2.511
Costo per viaggiatore (in lire)	2.889	2.796	3.287
Proventi traffico per viaggiatore (in lire)	919	899	1.030

Cresce nel triennio il numero degli addetti, con un costo unitario che si colloca in media intorno ai 67 milioni di lire annui nel 1999, ma di cui decresce, sia pure lievemente, l'incidenza sui costi totali dal 57% al 55%. Crescono gli investimenti in materiale rotabile (gli autobus passano da 2.200 a 2.400) e soprattutto in infrastrutture, e crescono i km percorsi che arrivano a 90 milioni nel 1999, mentre restano pressoché stazionari intorno ai 220 milioni i passeggeri trasportati.

In realtà questi dati complessivi sono influenzati soprattutto dal peso che al loro interno hanno le due aziende di proprietà del comune di Torino che gestiscono il trasporto pubblico a Torino e



nell'hinterland e si fonderanno, costituendo una nuova società – con 280 milioni di euro di valore della produzione e 5.100 dipendenti – che si collocherebbe al terzo posto in Italia, dopo la ATM di Milano e l'ATAC di Roma.

Il nuovo gruppo GTT (gruppo trasporti torinese) dovrebbe trasportare 190 milioni di passeggeri per 66,8 milioni di vetture km.

I bilanci presentati dalle due imprese nel 2001 dopo aver contabilizzato i vari tipi di contributi sono in sostanziale pareggio, rispettivamente per 360 mila euro l'ATM e 387 mila Satti, né potrebbe essere diversamente, dato che ai sensi dell'art. 24 dello statuto il bilancio ATM chiude sempre in pareggio con il contributo del comune di Torino a integrazione del servizio di trasporto (contributo sceso da 16,57 milioni di euro nel 2000 a 15,38 nel 2001).

Le due imprese sono, tuttavia, molto diverse.

ATM gestisce essenzialmente il traffico urbano e suburbano poiché serve Torino e 25 comuni della area metropolitana, per una popolazione complessiva di circa 1,5 milioni di abitanti e dichiara circa 500 mila passeggeri giorno. Gestisce 80 linee urbane (70 con autobus e 10 con tram) e 24 linee speciali. Dispone di quasi 1.300 mezzi (1.090 autobus e 202 tram), percorre all'anno 54 milioni di km trasportando 172,5 milioni di passeggeri con una velocità di 18 km orari che scende a 14 nel centro di Torino.

ATM ha iniziato la sua attività il 1 aprile 1997 con una delibera del consiglio comunale che le conferisce gli impianti fissi ferofilotranviari in concessione di uso contro il pagamento di un importo variabile secondo la durata in vita degli stessi mentre quelli nuovi vanno capitalizzati a patrimonio dell'azienda. È stata costituita in Spa solo nel luglio 2000 ed è oggi controllata direttamente dal comune di Torino, con cui stipula il contratto di servizio per il trasporto urbano, mentre con la provincia stipula quello relativo al servizio extra-urbano.

Impiegava nel 1999 4.200 dipendenti saliti a 4.282 nel 2000 e così ripartiti:

2.250 conducenti nel 1999 che salgono a 2.314 nel 2001;

750 operai che scendono a 710 nel 2001;

800 impiegati funzionari e addetti al controllo del servizio, saliti a 1.193 nel 2001;

400 addetti a parcheggi, rimozione auto in sosta vietata e servizi turistici, risaliti a 411 nel 2001.

La diversificazione delle attività è ormai molto accentuata se si pensa che, mentre il valore della produzione 2001, (comprensivo dei contributi) ammontava a 284,5 milioni di euro, i ricavi propri erano di 114,2 milioni di euro e di questi solo 69,6 derivavano dalle attività di trasporto, mentre 24 derivavano dalle attività diversificate (21 solo dai parcheggi) e 20 da altri ricavi.

Accanto al trasporto pubblico urbano e suburbano, in tram e autobus, svolge infatti attività che riguardano

- parcheggi;
- rimozione e bloccaggio veicoli;
- trasporti turistici (Sassi Superga, Mole, battello sul Po, tram ristorante, bus per turisti, tram storico);
- speciali (servizi minibus e taxi per disabili, scuolabus per accompagnamento).

Nel 2001 il risultato della gestione caratteristica (ovvero la differenza tra valore della produzione e costo del servizio) è migliorato rispetto all'anno precedente, passando da un dato negativo di 13,05 milioni di euro a uno positivo di 4,36.

SATTI invece con 878 dipendenti gestisce

- 73 linee extraurbane, in concessione provinciale, di cui 13 per le scuole e 16 per stabilimenti industriali;
- 2 ferrovie in concessione statale: la Torino Ceres con 43 chilometri e 21 stazioni e la Canavesana, con 73 chilometri e 14 stazioni, gestita in prolungamento fino a Chieri in conto Ferrovie dello Stato.

Dispone di 88 vetture ferroviarie e 309 autobus e percorre 15 milioni di km trasportando oltre 17 milioni di passeggeri, di cui 3,4 nel servizio ferroviario e ben 14,5 in quello automobilistico.



Nel 2001 i ricavi complessivi di SATTI sono stati pari a 66,3 milioni di euro, di cui peraltro solo 15,3 milioni di euro sono dovuti a proventi del traffico, soprattutto per i servizi speciali, mentre la maggior parte degli altri ricavi sono dovuti alle opere svolte per la costruzione della metropolitana. I risultati economici, con una gestione operativa positiva nel 2001, mentre era negativa nell'anno precedente, appaiono positivamente influenzati dalle caratteristiche del servizio di trasporto pubblico svolto (prevalentemente extra-urbano) e dal cospicuo ricorso all'affidamento a imprese private esterne su singole tratte.

Comune alle due imprese è il crescente ricorso all'affidamento a imprese di TPL di servizi di trasporto urbano per specifiche linee, come consentito dall'accordo di programma stipulato tra Regione Piemonte e Comune di Torino. ATM si limita, per il 2001, ad affidare 1,1 milioni di vetture km dei 51,4 milioni di vett.km previsti dal suo contratto di servizio, ma nel caso di SATTI il contributo delle concessioni congiunte all'offerta complessiva di servizio extra-urbano è ben più consistente. Si tratta infatti di 2,7 milioni di vetture km rispetto a una offerta complessiva di 13,3 milioni, che sono affidate a ben 16 imprese private diverse, con cui la SATTI ha instaurato proficui rapporti di collaborazione.

Entrambe le imprese giudicano positivamente e tendono ad ampliare questi rapporti, che SATTI ha avuto modo di rafforzare nel tempo, cooperando con queste imprese nelle linee in concessione congiunta nelle province di Torino e Cuneo.

Insieme le due imprese hanno costituito il Consorzio Torinese energia, che ha consentito loro di ricontrattare le tariffe in qualità di cliente idoneo del settore elettrico.

Partecipano insieme alle gare e, insieme, dovrebbero gestire la futura metropolitana e la ferrovia per Caselle. In pool con le imprese private gestiscono il trasporto suburbano a Moncalieri, Rivoli, Chieri.

Alla fusione dovrebbe seguire lo scorporo di distinte società operanti nell'ambito dei servizi urbani e extra-urbani, dei servizi ferroviari locali e della gestione degli interventi infrastrutturali.

3.4. Imprese pubbliche e private a confronto: alcuni indicatori

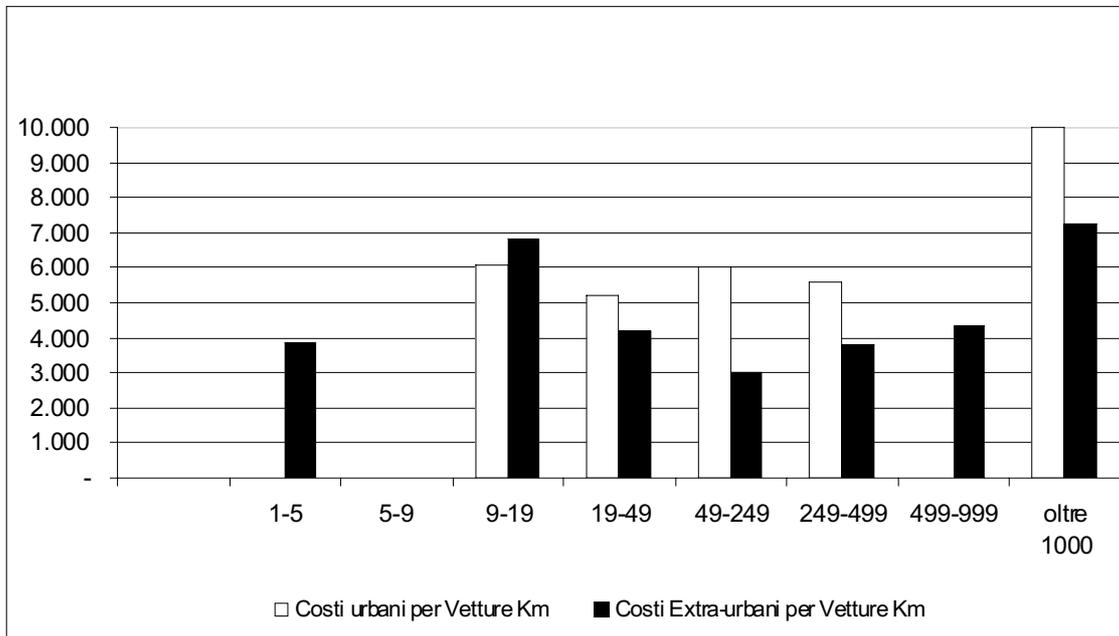
Consideriamo ora una serie di tabelle volte ad indagare la struttura dei costi delle imprese, con particolare attenzione alla incidenza sulla variabile in esame della struttura proprietaria (pubblico-privato), nonché al segmento di mercato (urbano-extraurbano).

Il Grafico n. 3 concerne i costi delle imprese pubbliche in relazione alle vetture km offerte. I costi rappresentano il totale dei costi di produzione, comprensivi di acquisti di materie prime, servizi, personale, ammortamenti, accantonamenti. La variabile vetture km corrisponde al numero complessivo dei chilometri percorsi in un anno da tutti i veicoli in dotazione e rappresenta un indicatore dell'offerta potenziale di TPL fruibile da parte dei cittadini. L'output finale potrebbe essere teoricamente rappresentato dai passeggeri-km, intesi come misura dell'utilizzo effettivo del servizio TPL da parte degli utenti. Sfortunatamente i dati riguardanti la domanda effettiva sono poco affidabili, come traspare chiaramente dalla metodologia per la valutazione della domanda dei servizi di trasporto pubblico locale utilizzata per il CNT, in particolare modo per quanto concerne i servizi urbani.

I costi delle imprese pubbliche relativi ai servizi urbani mostrano un andamento relativamente stabile, intorno a 5.922 lit. per km., se non si considera il dato ATM, elevato anche per le presenze delle tramvie e che porta la media dei costi pubblici urbani complessivi a 9.222 lit. per km. I costi pubblici relativi ai servizi extraurbani presentano invece un andamento a U, con una dimensione ottima minima nella classe di addetti 49-249 che presenta un costo minimo di 3.000 lit. per poi risalire fino a 7.000 per il trasporto suburbano dell'ATM nella classe di addetti oltre 1.000.

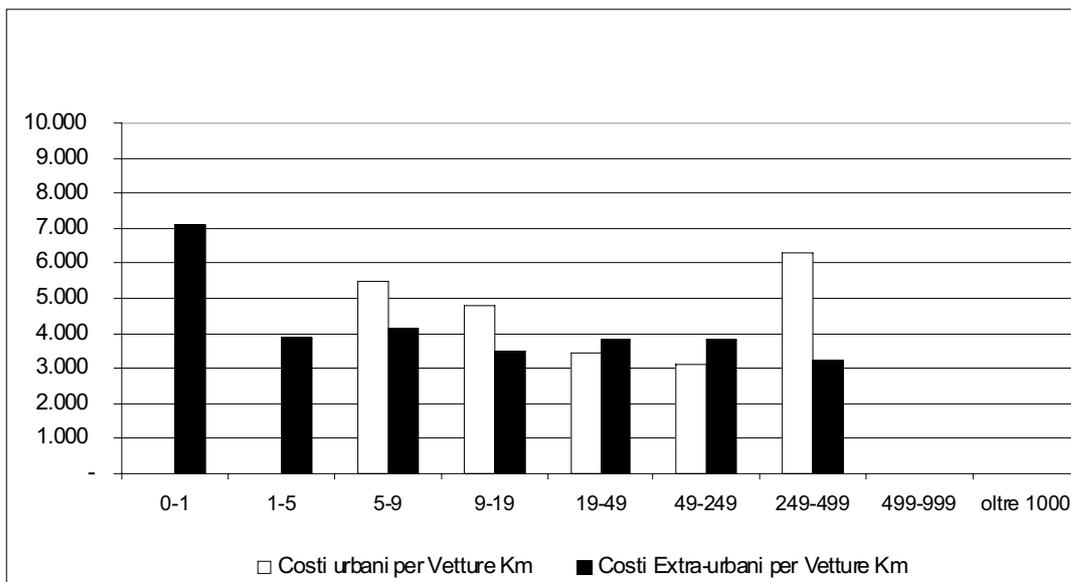


Grafico 3 *Costi delle imprese pubbliche per vetture km (lire per vett.km)*



Il Grafico 4 rappresenta i costi delle imprese private per vettura km. L'andamento dei costi per classe di addetti è in questo caso diverso: per quanto riguarda i costi urbani si nota, come in precedenza, un andamento ad U con una dimensione ottima minima corrispondente alla classe di addetti 49-249; per i servizi extraurbani si rileva un costo molto elevato nelle imprese piccolissime, mentre per le successive classi di addetti il costo per vettura km. si mantiene abbastanza stabile intorno a 3.500.

Grafico 4 *Costi delle imprese private per vetture km (lire per vett.km)*





I grafici 5 e 6 illustrano i diagrammi di dispersione relativi al costo per vettura km per le imprese, in cui la variabile dimensionale non è più rappresentata dagli addetti, ma dalle vetture-km. Il Grafico 5 si riferisce alle imprese pubbliche, evidenziando un andamento dei costi decrescente, indicatore di economie di scala, mentre, nel caso delle imprese private, ad una iniziale dispersione dei costi legati alla piccola dimensione, segue un livello di costo relativamente stabile ed insensibile alla quantità di vetture km offerta.

In ogni caso appare dai dati che una dimensione di impresa compresa nella classe di addetti 49-250 si presenta come maggiormente efficiente, rispetto ad imprese di dimensioni modeste, specie nel caso del trasporto urbano, e rispetto ad imprese grandi, specie nel caso del trasporto extraurbano, naturalmente escludendo da queste considerazioni la situazione metropolitana, che presenta caratteristiche peculiari.

Grafico 5 Costo per vettura-km delle Imprese pubbliche (lire per vett. km)

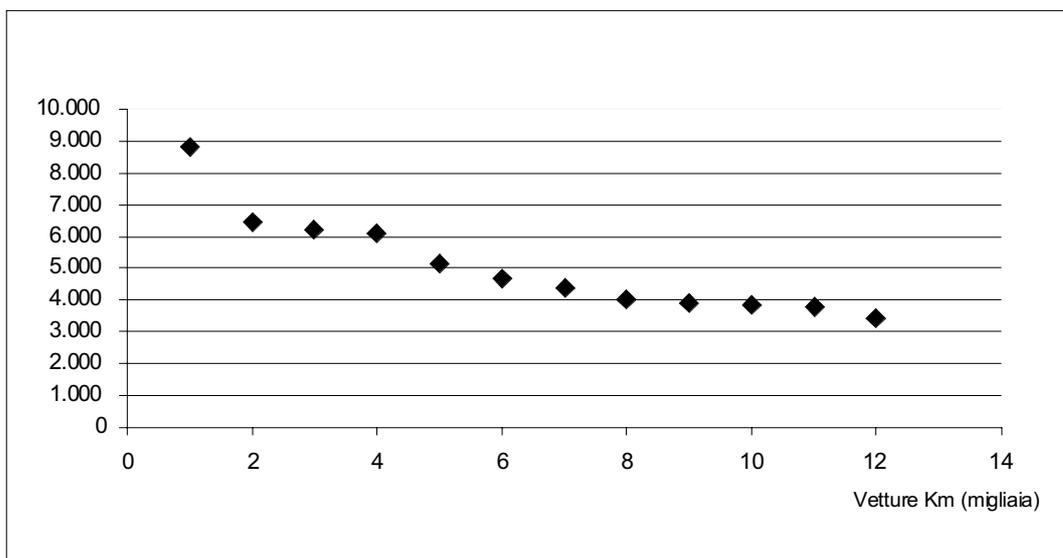
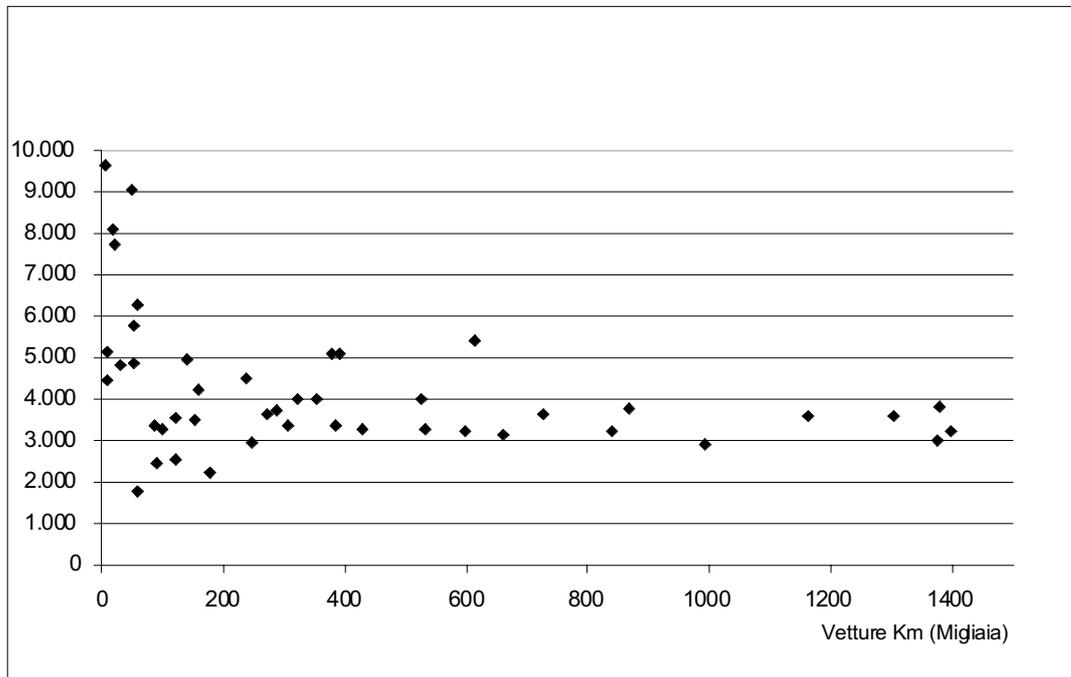




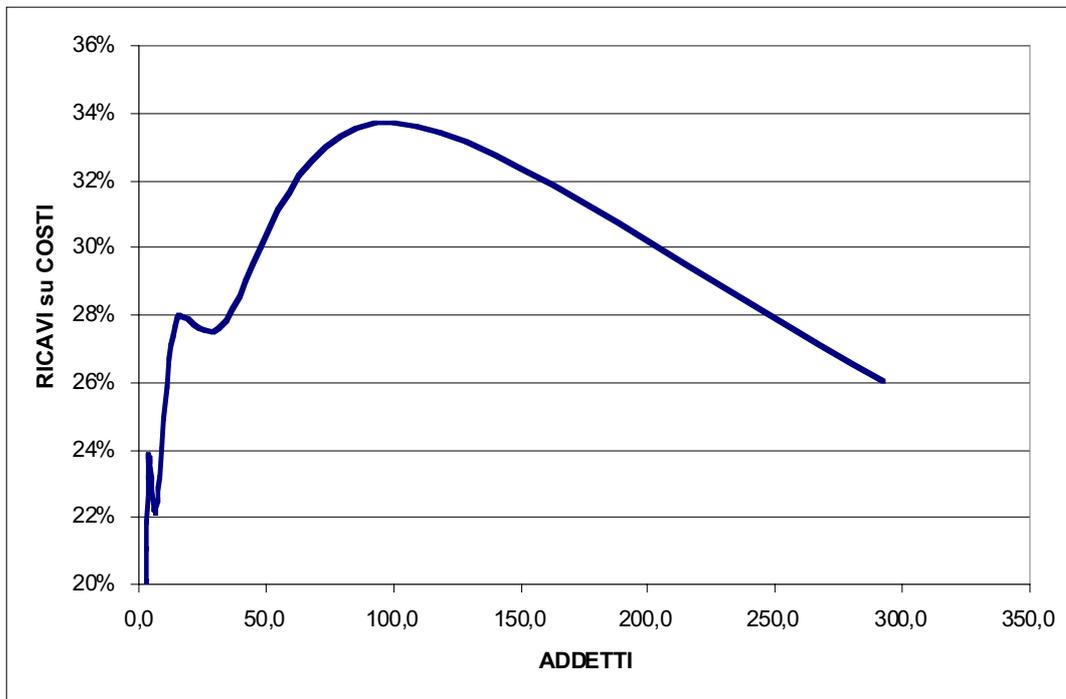
Grafico 6 Costi su vetture-km delle Imprese private (lire per vett. km)



Il Grafico 7 presenta la percentuale dei ricavi sui costi in funzione della classe di dimensione: i ricavi comprendono i proventi dal traffico, le integrazioni tariffarie e i proventi della pubblicità, qualora presenti, mentre i costi sono quelli operativi. Il dato che emerge pare indicare un andamento crescente della copertura fino a un 33,5% raggiunto dalle imprese private nelle imprese private comprese nella classe 49-249, per poi scendere al 26% intorno ai 300 addetti, cioè nella classe più elevata. Si tratta di una ulteriore conferma, proveniente dai dati ed in linea con informazioni tratte da talune interviste, che la dimensione per addetti 49-250 si rivela come la più adatta a garantire efficienti risultati tenendo conto delle variabili ambientali e dell'articolazione territoriale del Piemonte.



Grafico 7 Aziende private: percentuale dei ricavi sui costi in funzione della dimensione media d'impresa



Gli indicatori della Tabella 3 si concentrano sulla relazione tra costi del personale e costi totali sempre differenziati a seconda dell'assetto proprietario e del segmento di mercato coperto.

Le imprese pubbliche mostrano un'incidenza del costo del personale sui costi totali urbani del 53,59%, del 51,26% sui costi totali extraurbani e del 51,48% sui costi totali. L'incidenza per le imprese private è maggiore: è pari al 56,27% dei costi totali urbani, al 57% dei costi totali extraurbani e al 56,59% dei costi totali.

Il costo del personale risulta più elevato per le imprese pubbliche sia nel segmento urbano (67 milioni contro 47) che nel segmento extraurbano (68 contro 60), con un dato medio totale sfavorevole per 68 milioni nelle imprese pubbliche contro 60 milioni per quelle private. Il dato risulta in linea con altre ricerche (Federtrasporti) che hanno evidenziato il significativo divario di costo del lavoro tra aziende pubbliche e private del settore, dovuto alla maggiore generosità delle aziende pubbliche nella contrattazione a livello aziendale, ad esempio con un diverso computo degli straordinari.

*Tabella 3 Indicatori fondamentali*

<i>INDICATORI</i>	<i>Imprese PRIVATE</i>	<i>Imprese PUBBLICHE</i>	
Costi del personale su costi totali URB	56,27%	53,59%	
Costi del personale su costi totali EXTRA	57,00%	51,26%	
Costi del personale su costi totali TOT	56,59%	51,48%	
Costi del personale URB (milioni di lire)	47	67	
Costi del personale EXTRA (milioni di lire)	60	68	
Costi del personale TOT (milioni di lire)	59	67	
		<i>Con ATM</i>	<i>Senza ATM</i>
Costo per vettura km URB (lire)	3.539	9.222	5.922
Costo per vettura km EXTRA (lire)	3.709	5.559	4.003
Costo per vettura km TOT (lire)	3.692	7.147	4.423

La considerazione congiunta dei due precedenti indicatori – più elevata incidenza del costo del personale sui costi totali, unitamente ad un minor costo del personale per le imprese private, minore incidenza del costo del personale, unitamente ad un maggior costo del personale per le pubbliche – ci fornisce l'indicazione di una più elevata efficienza delle imprese private che sostengono costi inferiori anche sulla parte dei costi operativi che non riguarda il personale.

L'ultimo indicatore riassume i costi dell'output già analizzati per classi dimensionali e tipo di servizio nei Grafici 3 e 4.

Il costo per vettura-km delle imprese pubbliche è di 9.222 lit. per il segmento urbano e 5.559 lit. per il segmento extraurbano, con un dato medio di 7.147 lit. Il costo per vettura-km delle imprese private è di 3.539 lit. per il trasporto urbano, di 3.709 lit. per l'extraurbano, mentre il dato medio è di 3.692 lit. Il dato relativo alle imprese private non solo evidenzia una maggiore efficienza, ma un molto minore divario nei costi dei due diversi segmenti del mercato. Escludendo ATM, che alza i costi sia del segmento urbano che di quello extraurbano, i costi urbani per vettura km. delle imprese pubbliche scendono a 5.922 lit. km, i costi extraurbani a 4.003 lit. km., mentre i costi totali si attestano su 4.423 lit. km: permane la maggiore efficienza delle imprese private, ma in modo meno eclatante.

3.5. Una valutazione di sintesi

Gli elementi di confronto fra imprese pubbliche e private, di varia dimensione e vario grado di diversificazione, operanti nel trasporto pubblico locale in Piemonte che abbiamo finora raccolto sulla base dei dati a nostra disposizione in parte confermano dati già raccolti in precedenti lavori e in parte forniscono utili elementi di novità meritevoli di approfondimenti successivi.

La possibilità di confrontare dati di imprese private con quelle pubbliche conferma anzitutto che, almeno in questo settore del trasporto pubblico, e pur con tutte le cautele che meritano i dati contabili rilevati per il conto nazionale dei trasporti, emerge la maggiore efficienza delle prime, almeno per quanto rilevabile dai costi medi per unità di prodotto, che riguarda nel nostro caso le vetture km, avendo a priori escluso di considerare posti e passeggeri.



Quali le cause?

Si potrebbe anzitutto sostenere che esse risiedano nella notevole differenza della composizione del prodotto, prevalentemente urbano, e dunque a costi medi unitari più elevati per le imprese pubbliche, prevalentemente extra-urbano, e dunque a costi medi unitari più bassi, per quelle private.

Ma così non è, come si rileva in Tabella 7, poiché la differenza si mantiene anche se si fa riferimento ai due tipi di trasporto. È pur vero che la differenza è molto rilevante soprattutto nel caso del trasporto urbano – ovviamente influenzato dal peso dei trasporti tranviari dell'ATM – ma sussiste anche quando si esclude la presenza di ATM.

Tenendo conto del differente grado di diversificazione dei due tipi di impresa che, come abbiamo ricordato nel graf.1 vede quelle private affiancare al trasporto pubblico una notevole quantità di altri trasporti (noleggi, ecc) si può certamente avanzare l'ipotesi che le economie di scopo abbiano nel settore una rilevanza maggiore di quella finora ipotizzata. Il servizio di trasporto che viene offerto a scopi diversi (trasporti speciali e noleggi oltre ai servizi di linea di cui ci occupiamo in questa sede) utilizza un numero fisso di fattori (materiale rotabile e conducenti) che possono essere compiutamente sfruttati con la diversificazione del servizio.

Sembrerebbe questa essere una spiegazione più confacente al nostro caso di quella consueta che fa riferimento alle economie di scala. Infatti, come si osserva nei Grafici 3 e 4, se di economie di scala si può forse parlare con riferimento alle imprese pubbliche e dunque al trasporto urbano, certamente una affermazione analoga non potrebbe essere fatta per le imprese private, dove anzi al di sopra di una soglia minima di 200 mila vetture km i costi unitari sembrano oscillare abbastanza casualmente entro la fascia 3-4 mila lire per km. In realtà questa affermazione andrà meglio qualificata con approfondimenti successivi del lavoro: come si è rilevato in precedenza, quando si guarda all'andamento del costo per vettura km urbano ed extra-urbano nelle imprese pubbliche, come nelle imprese private si osserva una forma quasi ad U per il costo unitario del trasporto urbano nelle imprese private e per quello extra-urbano nelle imprese pubbliche, il che farebbe supporre l'esistenza di una dimensione ottima minima al di sopra della quale fenomeni di congestione del traffico (o altre variabili ambientali) influiscono sull'andamento del costo.

Non sembrano invece esistere dubbi sul fatto che una componente importante delle differenze di costo unitario del trasporto delle imprese private rispetto a quelle pubbliche risiede nel costo del lavoro, dove le differenze sono notevoli e certamente altamente esplicative delle differenze di efficienza in un settore così labour intensive.

Contano ovviamente, oltre alle differenze contrattuali, la struttura dell'organico, e dunque le differenze di inquadramento, la differente struttura per età e di conseguenza di retribuzione, ma conta soprattutto la differente modalità di organizzazione del tempo di lavoro e di conseguente pagamento degli straordinari.

Ma è la stessa struttura dei costi ad essere diversa, come conferma una più elevata incidenza dei costi del personale (già più bassi) delle imprese private rispetto a quelle pubbliche sui costi totali: le prime sono dunque in grado di risparmiare anche sulle altre componenti di costo (manutenzione, carburanti e assicurazione che ne sono le componenti più importanti).

Naturalmente il carattere del tutto provvisorio di queste prime valutazioni emergenti da una semplice descrizione dei dati disponibili – e comunque riferiti al 1999 – non consente che di fornire qualche indicazione di policy.

In primo luogo è da sottolineare la positiva esperienza (in termini di efficienza) realizzata dalla cooperazione fra le grandi imprese pubbliche dell'area metropolitana e le imprese private, cui sono stati affidate tratte specifiche di trasporto pubblico nell'ambito delle concessioni congiunte con la SATTI e dei pool di aziende cui è stato affidato il trasporto suburbano attraverso la costituzione delle ATI. Se ne sono ricavate, come si è visto dai bilanci aziendali cui si è fatto sommario riferimento, sensibili miglioramenti dei risultati della gestione operativa. Quella del decentramento produttivo è stata d'altra parte una strategia di successo per il raggiungimento dell'efficienza in imprese manifatturiere e pare praticabile anche nella produzione di servizi, specie quando il fornitore privato non è troppo piccolo (appartiene cioè a quella classe dimensionale



media che abbiamo visto conseguire i risultati migliori in termini di efficienza) ed è in grado di realizzare, grazie alla sua diversificazione produttiva, quelle economie di scopo più difficili per l'impresa grande e specializzata (nel trasporto con infrastruttura fissa o in quello urbano).

La legislazione esistente pare favorire questo tipo di accordi, dato che, la legge regionale n. 1/2000 consente agli enti locali che hanno contratto accordi di programma procedure negoziate per il periodo 2001-2002 con offerta prioritaria alle imprese riunite.

È possibile ipotizzare che l'esperienza positiva di sfruttamento delle sinergie e di negoziazione fra le ATI e le province abbia rafforzato questi raggruppamenti di imprese, che potrebbero costituire consorzi per la partecipazione alle gare del futuro.



4. IL RIASSETTO DEL TPL NEL BIENNIO 2001-2002: UN PRIMO BILANCIO

Nel biennio entra in vigore la L.R. 1 del 2000 ma con una *procedura semplificata*: al posto della procedura competitiva per l'affidamento dei servizi è ammessa quella negoziata (negoziazione dei contratti di servizio ma con imprese di propria scelta).

La ridefinizione dell'offerta di TPL è attuata attraverso un *processo di negoziazione tra Regione ed enti locali*; il processo si concretizza nella sottoscrizione di Accordi di Programma tra Regione ed Enti locali (Province per i servizi interurbani e Comuni per quelli urbani e suburbani) che definiscono le rispettive responsabilità.

Gli Accordi di Programma Regione-Enti locali

Il processo parte dal "Programma di attuazione della L.R. 1/2000 in materia di trasporti pubblici locali per il periodo transitorio 2001-2002", d'ora in poi PAR. In questo documento la Regione, individua i servizi minimi di trasporto in termini di risorse massime che intende garantire, e la politica tariffaria, le risorse disponibili per l'investimento.

Alla proposta di riparto contenuta nel PAR, hanno fatto seguito i Programmi di attuazione provinciali e comunali, degli enti locali responsabili dei servizi, con una specificazione e rideterminazione di quando proposto dal PAR. Gli enti hanno definito: gli ambiti territoriali di organizzazione dei servizi; le quantità di servizio ordinario (extraurbano, urbano) o particolare (aree a domanda debole – ADD – e fasce orarie a domanda rarefatta, FODR); infine gli investimenti cui intendono dare corso. Gli enti hanno indicato le modifiche rispetto al PAR, i mezzi finanziari per farvi fronte, e specifiche politiche.

Le modifiche sono state negoziate e i risultati sanciti dagli Accordi di Programma (AP) tra enti locali e Regione. In essi Regione ed enti locali definiscono propri e specifici obblighi connessi alla fornitura dei servizi di TPL: la prima di copertura finanziaria globale, i secondi di gestione dei finanziamenti e amministrazione dei contratti con le imprese fornitrici del servizio.

In quanto segue si presenta una prima verifica dell'attuazione per il biennio 2001-2002. La verifica è stata condotta ricorrendo a varie modalità e fonti: esame degli AP, interviste⁸ agli enti soggetti di delega, analisi dei dati finanziari, preventivi e consuntivi, riscontri su alcuni contratti di servizio. In particolare è stato possibile considerare:

- le previsioni finanziarie e di servizio definite negli Accordi di Programma, sub a) e b);
- i contratti di servizio per l'offerta ferroviaria, sub c);
- la ridefinizione delle reti e del servizio da parte degli enti locali (par. 4.2.);
- l'offerta effettiva sviluppata e l'andamento dei costi pubblici sostenuti (par. 4.3.);
- il rinnovo del materiale rotabile (par. 4.4.);
- l'attuazione dei contratti di servizio tra enti locali e imprese (par. 4.5.).

Non si dispone ancora dei dati consuntivi relativi al 2001, pertanto si tratta di un primo bilancio, che potrà subire revisioni. Una verifica più compiuta riguarderà anche l'evoluzione quantitativa dell'offerta e della spesa pubblica connessa; quindi l'attuazione dei programmi di investimento definiti negli Accordi di Programma sottoscritti; le politiche di innovazione proposte e sviluppate.

⁸ In allegato si trova il questionario-traccia delle interviste fatte.



4.1. Le previsioni finanziarie e di servizio definite negli Accordi di Programma 2001-2002

Indicazioni e previsioni complessive del Programma Regionale di Attuazione

Nel *Programma di Attuazione 1.1.2001-31.12.2002*⁹, la Regione aveva definito il *livello di servizi* che era disponibile a finanziare (i servizi minimi) e le connesse risorse e strumenti di attuazione, in relazione alle 3 diverse modalità organizzative del TPL piemontese:

- ✓ le reti e i servizi “*regionali*” di linea, amministrati direttamente dalla Regione¹⁰, garantiti da modalità ferroviaria, attraverso contratti di servizio con due imprese (TRENITALIA e SATTI);
- ✓ le reti ed i *servizi urbani e conurbati*, definiti e amministrati dagli stessi *Comuni* (in genere gli enti superiori ai 30mila abitanti);
- ✓ le reti ed i *servizi provinciali* definiti e amministrati dalle *Province*. Essi comprendono tutti gli altri collegamenti – generalmente a natura extraurbana – nonché i servizi urbani di linea nei comuni inferiori ai 30mila abitanti.

Il percorso seguito per ripartire le risorse agli enti delegati.

Si è definita l’offerta di servizi *regionali* (in base all’offerta storica, data dai precedenti Accordi di Programma 2000), pari a 19,9 ml di treni*km da parte di TRENITALIA e di circa 1 ml di treni*km da parte di SATTI; le risorse stanziare per tale servizio erano pari a 312,5 md di lire per l’offerta TRENITALIA (15.703 lire per treno*km) e 35,5 md per l’offerta SATTI (37.500 lire per treno*km);

sono stati individuati i 10 Comuni possibili oggetto dei servizi di trasporto *conurbati* (comuni cioè dove il trasporto suburbano può venire gestito congiuntamente a quello urbano) e altri 6 grandi comuni oggetto dei normali servizi urbani; le risorse complessive stanziare erano pari a 290,9 md lire, dei quali 256 sono relativi alla conurbazione torinese, e attribuiti al capoluogo;

per i servizi provinciali Province le risorse complessive stanziare erano pari a 136,7 md lire: lo stanziamento è nettamente inferiore a quello relativo al 2000, perchè la gestione di alcuni servizi di tipo suburbano passa ai Comuni;

un aumento dei servizi regionali (ferroviari) rispetto all’anno precedente (nel 2000 ammontavano a 20,8 ml di treni*km) viene prefigurato richiedendo alle Province di inserire nella propria programmazione 2,7 ml di vett.*km di *bus sostitutivi dei treni*, per il servizio nelle ore di morbida nonché in periodi di manutenzione delle reti. Viene proposto alle Province di ricavare le risorse finanziarie per tali servizi attraverso interventi di razionalizzazione su 20 ml di vett*km relative a 64 autolinee individuate nel Programma regionale (si propone cioè di coprire l’onere per i servizi suppletivi razionalizzando talune linee dei servizi ordinari).

⁹ Ai sensi della DGR 1/3/2000 n. 98-29587.

¹⁰ Di collegamento tra i principali centri della Regione e tra questi e gli omologhi centri delle Regioni confinanti, estesi all'intero territorio regionale e comprensivi della rete ferroviaria regionale e dei servizi su gomma ad essa complementari o sostitutivi, dei servizi aerei ed elicotteristici, nonché dei servizi lacuali del lago Maggiore.



Per l'insieme dei servizi urbani e conurbati e provinciali, i **servizi minimi** previsti ammontavano a 125,6 ml di vett*km. Tale livello poteva venire discusso e ridefinito con gli enti locali: tuttavia eventuali maggiori servizi possono essere accresciuti a carico degli enti stessi.

Il Programma stanziava ancora 7,8 md lire (per il 2001 e 11,8 miliardi nel 2002) per **servizi aggiuntivi**, rivolti alle aree a domanda debole e alle fasce orarie a domanda rarefatta. Tali risorse sono disponibili – dopo la presentazione di specifici progetti – per le Province, sulla base di un contributo per vett*km pari a 2.200 lire; anche il comune di Torino poteva venire finanziato in tale ambito, entro 1 milione di vett*km e fino ad un massimo di 2,2 md.

Il supporto finanziario regionale previsto comprende poi un rilevante volume di contributi specifici per il rinnovo del **materiale rotabile** su ferro e su gomma (di cui si dirà a parte), ai sensi della legge nazionale 194 del 1998.

Il Programma stanziava anche 12,8 miliardi per contribuire ad alcuni investimenti nel settore, da parte degli enti locali: le disponibilità vanno impiegate per almeno il 50% all'**acquisto di sistemi tecnologici** per sviluppare un sistema regionale di bigliettazione elettronica.

Infine erano confermati gli specifici contributi (6 miliardi) per finanziare le **agevolazioni tariffarie** per l'utenza disabile.

Successivamente agli Accordi, verrà inoltre definito un contributo parziale (50%) della Regione, al costo del **rinnovo del CCNL** autoferrotranviari 2000-2003, nella misura di 5,4 miliardi.

4.2. Le risorse per i servizi su gomma negli Accordi di Programma

A seguito della stipula degli *Accordi di Programma*, le risorse finanziarie regionali e disponibili per l'esercizio, saranno¹¹:

- per i Comuni 294,3 miliardi, comprensivi di 4,3 contributi regionali per i servizi in fasce rare a domanda rarefatta; l'offerta è definita – presuntivamente – in 66 milioni di vett*km, dei quali 51,7 alla conurbazione torinese;
- per le Province diventeranno 143,1 miliardi, comprensivi di 9,8 miliardi per i servizi in aree domanda debole; l'offerta prevista è di 62,6 milioni di vett*km (quindi 2.286 lire per vett*km) dei quali 3,4 milioni relativi ai servizi in aree domanda debole;
- il contributo complessivo al costo del rinnovo del CCNL autoferrotranviari (5.711 dipendenti per le aziende pubbliche e 1479 per le aziende private) ammonta per il 2001 a 5 miliardi (2,588 milioni di euro, pari a circa 360 euro per addetto); tale valore non è compreso nei contributi sopra citati.

Gli Accordi prevedono anche un impegno finanziario proprio di alcuni enti¹², aggiuntivo rispetto ai trasferimenti regionali:

- per i Comuni sono previsti 4,9 miliardi nel 2001 e 3,9 miliardi nel 2002;
- per le Province 1,3 miliardi e 0,7 miliardi rispettivamente.

Altri obiettivi gestionali presenti in tutti gli AP riguardano la qualità, l'accessibilità, l'informazione e promozione, l'aumento velocità commerciale.

¹¹ In base ai dati -provvisori- tratti dal 1° Documento dei Quaderni dell'Osservatorio regionale del TPL (ottobre 2002).

¹² I dati qui citati sono tratti dai singoli Accordi di Programma.



Per gli investimenti, gli stanziamenti previsti sono:

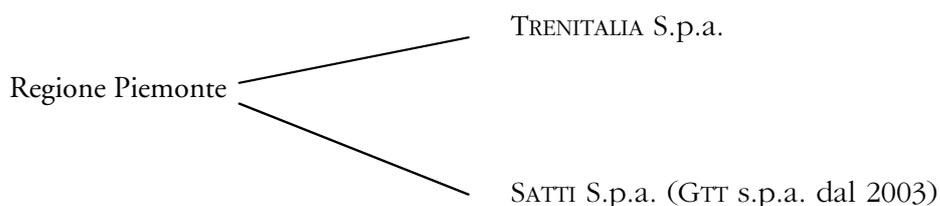
- per i Comuni 69 miliardi (di cui 63,8 a Torino) nel 2000 e 2001 e poco meno nel 2002, a carico del bilancio regionale; inoltre enti destinano 1,5 miliardi di risorse proprie nel 2001 e 2 miliardi nel 2002;
- per le Province 110 miliardi per il 2000, poco meno di 9 miliardi nel 2001 e 6,4 miliardi nel 2002 a carico del bilancio regionale; le risorse proprie sono inferiori a quelle dei Comuni. Gli impieghi previsti riguardano il rinnovo del materiale rotabile, l'arredo delle linee e i centri di interscambio.

4.3. Il contratto di servizio per l'offerta ferroviaria

Come stabilito, per esclusione, dall'art. 3 del decreto Burlando, il trasporto ferroviario di carattere regionale e interregionale passa tra le materie di competenza regionale. La stipula del contratto di servizio, la corresponsione dei corrispettivi, i compiti di controllo e vigilanza passano dallo Stato alle Regioni. L'unico attore istituzionale locale, nel trasporto ferroviario, è quindi la Regione.

I soggetti gestori sono due, entrambe società ancora di proprietà pubblica, TRENITALIA S.p.a (derivante dallo scorporo in diverse società di FS) e SATTI (azienda di trasporto pubblico del Comune di Torino).

Figura 1 Gli attori del trasporto ferroviario in Piemonte



Quasi tutta la rete ferroviaria (le principali linee non con mezzi Intercity, tra cui la Torino-Milano, la Torino-Genova, e tutte le restanti linee regionali) è coperta dal servizio gestito dalla divisione regionale di TRENITALIA. SATTI ferroviaria esercita la gestione di tre linee per un totale di 42.000 corse treno annue e di 4.000.000 di passeggeri trasportati.

Schema 1 Gli oneri di servizio e i corrispettivi economici determinati nei contratti di servizio 2001

	<i>Treni/km</i>	<i>Trasferimenti regionali (lire)</i>
TRENITALIA S.p.a.	19.900.000 1.700.000 sostitutivi (bus/km)	312.500.000.000+IVA
SATTI	946.657 345.321 sostitutivi ordinari 174.832 sostitutivi straordinari	35.568.000.000+IVA
Totale	20.846.657 345.321 sostitutivi ordinari 1.874.732 sostitutivi straordinari	348.068.000.000+IVA

La Regione ha stipulato con entrambe le aziende un **contratto di servizio** (strumento di regolazione, ex-ante che assicura certezza finanziaria). Entrambi i contratti sono di durata annuale e regolano, nell'attesa della messa a gara del servizio, i rapporti tra le parti dal punto di vista delle prestazioni e degli obblighi reciproci.



Contratto di servizio con TRENITALIA S.p.a.

Ha durata annuale. Riconosce la necessità di una valutazione continua dei costi e dei ricavi per linea, della rilevazione dei carichi sui treni, del monitoraggio della qualità del servizio erogato, della rilevazione della soddisfazione dei clienti-utenti.

Finalità cui si mira: trasferimento di quote di mobilità dal mezzo privato a quello pubblico; valorizzazione del servizio e della rete ferroviari, sviluppo dell'intermodalità, incremento del livello qualitativo e quantitativo dell'informazione e dei servizi, della sicurezza.

L'oggetto del contratto è l'esercizio del trasporto ferroviario di persone sulle direttrici di traffico site nel territorio piemontese e su quelle che interregionali assegnate alla competenza della Regione, in base all'uso prevalente, che deve essere erogato assicurando il medesimo livello di servizio rispetto all'anno precedente. A garanzia dell'adempimento di tali impegni, TRENITALIA si impegna a comunicare il codice identificativo del treno o del bus sostitutivo, gli estremi del percorso, l'orario di servizio, il numero di giorni di esercizio, i treni e i bus/km, le ore di servizio.

TRENITALIA direttamente o indirettamente deve anche occuparsi della manutenzione straordinaria (compreso il rinnovo) e ordinaria del materiale rotabile, che appartiene alla sua dotazione, della sua revisione periodica e delle attività amministrative e commerciali necessarie alla gestione del servizio.

Le *compensazioni economiche* sono erogate dalla Regione in tre rate posticipate, liquidate entro il 15 del mese successivo; a seguito dell'erogazione TRENITALIA si impegna a consegnare una dichiarazione del servizio effettivamente svolto, corredata di documentazione.

È creato un *comitato di vigilanza* del rispetto del contratto, il cui onere è a carico di TRENITALIA: è composto da due rappresentanti per ciascuna delle parti, con funzioni di assistenza delle parti nella gestione e nel monitoraggio del contratto per quel che riguarda l'adempimento delle clausole contrattuali.

Gli *obiettivi* stabiliti nel contratto consistono nella determinazione di parametri gestionali. Vengono determinati, distintamente, per il servizio regionale e quello interregionale, cinque parametri:

- passeggeri/km trasportati (rilevati due volte l'anno, per un totale di due settimane di rilievo);
- percorrenze chilometriche annue di servizio effettivo (gli scostamenti sono dovuti a due tipologie di eventi: scioperi e calamità naturali);
- costo operativo chilometrico del servizio (si calcola sommando costi di macchina, di scorta, costi di manutenzione ciclica e corrente, costi di pulizia, costi di energia di trazione, costi di distribuzione dei titoli di viaggio, costi di manovra, pedaggio, ammortamento, costo del capitale investito, IRAP);
- velocità commerciale dei servizi (calcolata in base all'orario ufficiale);
- rapporti tra ricavi da traffico e costi operativi al netto dei costi di infrastruttura (i ricavi si calcolano sulla base dei viaggiatori/km del singolo treno e del rendimento medio a viaggiatore/km).

In merito al *monitoraggio*, TRENITALIA si impegna a trasmettere una serie di dati riguardanti il servizio offerto (parametri fisici quali treni/km, viaggiatori/km, numero delle corse, composizione media dei treni, posti/km offerti, velocità commerciale; costi e ricavi quali costo del servizio, ricavi da traffico, contributi della regione, costo del servizio a treno/km, ricavo da traffico a treno/km, contributo della regione a treno/km, costo del servizio a viaggiatore/km, ricavo da traffico a viaggiatore/km, contributo della regione a viaggiatore/km). I dati vengono trasmessi secondo le seguenti scadenze: settembre 2001 consuntivo 2000; novembre 2001 preconsuntivo 2001; maggio 2002 consuntivo 2001. (Tali dati, congiuntamente agli allegati, sono stati regolarmente trasmessi da TRENITALIA alla Regione).



Sono stabiliti inoltre gli intenti programmatici delle varie *policies*, a partire da quella di trasporto, per arrivare a quella tariffaria e a quella di qualità dei servizi. La Regione mira in particolar modo a raggiungere un'integrazione modale e tariffaria del servizio.

Viene fissata una serie di *standard minimi di qualità*:

per quel che riguarda la *puntualità*, l'arrivo a destinazione del 90% dei treni regionali e diretti con un ritardo non superiore a 5 minuti, del 97% dei regionali e diretti con un ritardo non superiore a 15 minuti, del 91% degli interregionali con un ritardo non superiore a 15 minuti;

per quel che concerne la *pulizia*, per il materiale rotabile una pulizia completa dei rotabili in sede di manutenzione ciclica, radicale dei rotabili una volta la mese, ordinaria dei rotabili una volta ogni 3 giornate di turno, sommaria dei rotabili dopo 250 km di percorrenza, d'intervento minimo secondo le necessità; per il materiale leggero una pulizia radicale ogni 35-40 giorni di utilizzazione, normale ogni 2 o 3 o 3 o 4 giorni, ridotta dopo 250 km di percorrenza, sommaria e di transito secondo le necessità.

TRENITALIA si impegna a fornire *dati sulla gestione* e sulla qualità del servizio. I dati sulla gestione sono raggruppati secondo una serie di parametri raggruppati in quattro categorie: dati gestionali di base (numero totale macchinisti e personale, turni totali di guida, ore effettive di guida, ore effettive di scorta); dati sul personale (tipo di qualifiche, numero); dati sul servizio erogato; dati economici (ricavi e costi).

La Regione può inviare propri incaricati a rilevare la qualità del servizio.

È inoltre stabilito un *sistema di sanzioni*, riguardo al mancato raggiungimento degli obiettivi di puntualità, verificati trimestralmente, di pulizia, di affollamento dei treni, di affidabilità. Come meccanismi incentivanti sono previste riduzioni alle sanzioni in caso di miglioramento degli standard di puntualità¹³. È prevista, inoltre, da entrambe le parti la nomina di un Referente per la gestione del contratto.

Il contratto di servizio con SATTI

Anche questo contratto si articola nelle cinque parti viste a proposito di TRENITALIA: durata e oggetto; obiettivi; impegni programmatici delle parti; sistemi di monitoraggio; disposizioni varie.

Il contratto di servizio con SATTI ricalca sostanzialmente quello con TRENITALIA. Vi sono tuttavia alcune differenze, legate per esempio al fatto che SATTI, oltre ai propri beni, usufruisce di impianti ed infrastrutture demaniali, o alla costituzione in via sperimentale per il 2001 della Torino-Ceres, con treno cadenzati ogni mezz'ora.

¹³ Nel maggio 2002, la Regione ha multato per circa 300 milioni di Lire (150.000 Euro) Trenitalia per inadempimenti riguardanti la pulizia e i ritardi.

*Schema 2 L'andamento del trasporto ferroviario nel triennio 1999-2000-2001¹⁴**TRENITALIA S.p.a.*

	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Treni km	19.930.000 ordinari 1.700.000 bus sostitutivi	19.930.000 ordinari 1.700.000 bus sostitutivi	19.900.000 ordinari 1.700.000 bus sostitutivi
Trasferimenti dalla Regione	--	--	312.500.000.000

SATTI S.p.a.

	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Treni km	851.543 ordinari 799.449 sostitutivi 1.650.982 totale	861.974 ordinari 994.774 sostitutivi 1.856.748 totale	946.657 345.321 sostitutivi ordinari 174.832 sostitut.staordinari 1.466.810 totale
Trasferimenti dalla Regione	--	--	35.568.000.000

Si nota come il livello previsto del servizio effettuato da TRENITALIA, così come il corrispettivo sia rimasto sostanzialmente stabile, dopo il passaggio di competenze alla Regione. Per quel che riguarda le linee gestite da SATTI si è registrata una riorganizzazione e conseguente riduzione del servizio gestito, con un leggero calo del corrispettivo nel 2001 rispetto al 2000.

¹⁴ Per gli anni 1999-2000 i finanziamenti sono a carico dello Stato.



4.4. La ridefinizione delle reti e dei servizi su gomma

È uno degli obiettivi decisivi del decentramento nel campo del TPL. Gli enti locali dovevano verificare la rispondenza degli attuali servizi (reti, frequenze, modalità di servizio) ai bisogni. Quindi operare azioni di razionalizzazione, per il miglior utilizzo delle risorse regionali disponibili e individuate negli AP: quelle regionali a garanzia dei servizi minimi, e quelle eventuali integrative locali. Infatti dal 2001 gli enti sono anche responsabili dell'impiego delle risorse finanziarie loro assegnate dalla Regione.

a) I servizi di competenza delle Province

Gli enti hanno articolato il proprio territorio in bacini utili per la definizione e articolazione dei contratti di servizio (CS) con le imprese, denominati **aree omogenee**. Le aree possono anche prevedere meccanismi di integrazione tariffaria al loro interno. Una articolazione simile era già esistente ma alcuni enti l'hanno rivista.

In genere ha prevalso la considerazione delle linee di servizio e della struttura dell'offerta esistente. Un più compiuto ridisegno delle reti e la redazione dei Piani dei trasporti provinciali, sono attesi nei prossimi mesi: in diversi enti vi sono studi in merito.

Tabella 1 Distribuzione della popolazione provinciale e aree omogenee

	Popolazione totale provincia	n. bacini aree omogenee	Comuni > 30m abit. e conurbazioni	Comuni < 30m abit. con servizi urbani		Aree a domanda debole	
				n°	Pop.	n°	Pop.
AL	431,0	5	127,3	7	113,3	5	30,3
AT	210,3	3	73,5	1	3,3	1	5,6
BI	189,5	1	47,3	2	22,2	-	0
CN	557,4	4	112,1	4	81,2	11	186,6
NO	343,6	2	102,0			2	4,8
VB	160,7	4	30,4	2	2,5	5	40,6
VC	180,6	4	47,9	4	39,5	2	44,2
TO (esclusa area metropolitana)	767,6	3	58,5	6	77,3	13	269,9
Area metropolitana	2.214,3	-	1.446,7	-	-	-	-
Piemonte (escl. Am)	2.840,7	26	599,0	26	339,3	39	582
Piemonte	4.287,4		1.987,2				

Popolazioni in migliaia.

In generale i **canali informativi** utilizzati dagli enti, relativamente all'andamento della domanda e alla sua segmentazione, paiono ridotti. Come si dirà ancora più avanti, a proposito del monitoraggio dei CS, le indagini sulla frequentazione dei mezzi sono sporadiche, e analisi sull'utenza effettiva e soprattutto sul suo andamento nel tempo e nel territorio molto rare.

Per quanto vi siano tentativi di razionalizzare le reti, per il 2001 e 2002 si rileva un sostanziale mantenimento delle **reti storiche** e dei livelli di servizi esistenti. Peraltro la stazionarietà delle risorse finanziarie di base (servizi minimi) e il vincolo di rispettare una copertura minima dei con tariffe del 35%, ha richiesto interventi di razionalizzazione, previsti in tutti gli AP.

**Tabella 2 Obiettivi indicati negli AP tra Regione-Province**

	AL	AT	BI	CN	NO	TO	VB	VC
Offerta (v*km)								
linee ordinarie	-105	-45			+100	-4.544	+240	-7
Offerta (v*km)								
a.dom.debole	+160	+18	+200	+1.053	+60	+2.882	+178	+185
Offerta s. urbani	Riorg.	+	+	Riorg.			+	+
Bus suppletivi	+108	+177	+	+	+	+104	+500	+
Riduzione costi	-1%	-7%	-0,5%	-8£ x km		-10%	-1%	-0,65%
Aumento utenza (e ricavi)	+1%	+1,7%	+0,5%			+1%	+1%	
Riduzione corse (bus*km)		-5,3%						
Agevolazioni tariffarie		presenti		presenti				presenti

Nota: le vett*km sono espresse in migliaia.

Alcuni AP prevedono una riduzione dell'offerta (in termini di vetture*km) nei **servizi ordinari** e la riduzione delle linee a bassa utenza e di alcuni servizi particolari (corse di trasferimento). Viene citato il calo dell'utenza operaia; mentre vi sono riallocazioni e aumenti di quella scolastica, a seguito di nuove dislocazioni di sedi.

Tabella 2 segue Altri obiettivi gestionali indicati negli AP

<i>Amm. Provinciali</i>	AL	AT	BI	CN	NO	TO	VB	VC
Riduzione costi	-1%	-7%	-0,5%			-10%	-1%	-0,65%
Aumento utenza (e ricavi)	+1%	+1,7%	+0,5%			+1%	+1%	
Riduzione corse (bus*km)		-5,3%						
Agevolazioni tariffarie		+		+				+
Bus suppletivi		+	+	+	+			+

La riorganizzazione proposta negli AP pone attenzione ai **servizi urbani** nei centri inferiori a 30mila abitanti, e ai servizi nelle **aree a domanda debole** (ADD). Quasi tutti gli Accordi definiscono ADD e propongono servizi particolari in esse. Tutti gli AP si ripropongono la sperimentazione di modalità di trasporto meno dispendiose, per specifiche aree e fasce orarie di servizio: servizi a chiamata e a prenotazione.

Le aree a domanda debole. Gli AP prevedono ADD e specifici servizi in esse. Complessivamente le ADD definite riguardano circa 581mila residenti concentrati perlopiù in due province, e pari al 13% della popolazione regionale (il 20% se si esclude l'area metropolitana). In genere le Province conferiscono a loro volta le responsabilità gestionale e finanziaria, ad altri enti locale, che risultano le Comunità Montane. Il conferimento è sancito da specifici AP, anche se le Province assicurano assistenza amministrativa agli enti (la Provincia di Torino ha stipulato 12 AP con altrettante Comunità, quella di Cuneo 11). Le Comunità montane possono gestire i servizi con maggior flessibilità gestionale e non hanno il vincolo di copertura tariffaria del 35%.

In certi casi si è notato un risparmio netto nei costi di gestione di questi servizi: le Comunità montane avrebbero un miglior capacità contrattuale nei confronti delle aziende per la definizione di fermate e frequenze, che prima veniva contrattata dai singoli comuni.



L'integrazione tariffaria risulta ancora limitata: una sua maggiore diffusione potrebbe svilupparsi con applicazioni telematiche per la rilevazione dei biglietti, in grado di facilitare il successivo riparto di viaggiatori ed introiti tra le imprese comprese.

Infine è stata ridefinita – e ridimensionata – la richiesta regionale di **servizi suppletivi**: servizi su gomma ad integrazione dei servizi ferroviari, non forniti da TRENITALIA (vedi oltre per un maggior dettaglio).

	<i>AL</i>	<i>AT</i>	<i>BI</i>	<i>CN</i>	<i>NO</i>	<i>TO</i>	<i>VB</i>	<i>VC</i>
Forme di integrazione modale	No			No	Si	Si	No	No
Forme di integrazione tariffaria	No			No	Si	Si	No	Si
Agevolazioni tariffarie aggiuntive	No	Carta anziani	Si	No				

b) I servizi di competenza dei Comuni

Per i servizi urbani le modalità di ridefinizione della rete e dei servizi presentano differenze rispetto ai servizi extraurbani. In genere vi è una sola azienda che produce i servizi urbani, e per i comuni maggiori è una impresa pubblica partecipata dagli stessi enti. Nella suddivisione di compiti e responsabilità tra comune ed azienda, le funzioni di pianificazione del servizio vengono svolte soprattutto dalla stessa.

Ma assetto urbano, viabilità e sistemi di trasporto pubblico sono interconnessi. Le responsabilità dei comuni vanno dalla viabilità urbana e controllo del traffico, alla definizione di percorsi di scorrimento – o di penetrazione – veloci; dalla scelta degli spazi urbani per parcheggi e autostazioni, al più generale governo delle trasformazioni urbanistiche e di uso del suolo. Tali funzioni condizionano l'**accessibilità** urbana e la **velocità dei servizi** di trasporto pubblico, quindi la loro efficacia ed efficienza. I Piani Urbani del Traffico (PUT) paiono quindi documenti di grande rilevanza, complessi nella loro predisposizione, per l'intersectorialità che richiedono e per il carattere di operatività che dovrebbero avere.

Le interdipendenze si hanno anche con i servizi extraurbani: le Province dichiarano il bisogno di un maggior **coordinamento** con i Comuni, proprio per definire modalità di penetrazione dei servizi extraurbani e di attraversamento dei centri urbani più efficaci e veloci.

La creazione della **conurbazione** è forse la novità principale, affrontata dai Comuni grandi, e che ha richiesto una riorganizzazione dei servizi. Si sancisce l'integrazione tra servizi dei centri dei comuni maggiori con quelli suburbani, integrazione generalmente affidata all'impresa. Sui 16 comuni grandi, la regione propose 10 conurbazioni: quelle formate sono 6.

Tabella 3 Le conurbazioni istituite (migliaia)

	<i>Alba</i>	<i>Bra</i>	<i>Casale</i>	<i>Cuneo</i>	<i>Ivrea</i>	<i>Novara</i>
Popolazione comune centrale (000)	29,9	27,6	37,0	54,6	24,4	102,0
Popolazione conurbazione (000)	40,9	39,8	37,5	116,6	53,3	155,5

**Tabella 4 Obiettivi quantitativi negli AP con i Comuni**

<i>Alba</i>	<i>Alessandria</i>	<i>Asti</i>	<i>Biella</i>	<i>Bra</i>	<i>Casale Monferrato</i>	<i>Chieri</i>	<i>Cuneo</i>	<i>Ivrea</i>
*	+340.000	-254.204	*	*	+39.254	+2.653	+963.617	+4.216
<i>Moncalieri</i>	<i>Novara</i>	<i>Pinerolo</i>	<i>Settimo Torinese</i>	<i>Torino</i>	<i>Verbania</i>	<i>Vercelli</i>		
-100.000	+90.800	*	+14.446	+6.000.000	*	*		

* : è stata indicata una ristrutturazione della rete.

Per Torino la riorganizzazione principale dovrebbe venire dalla istituenda Agenzia metropolitana per la mobilità¹⁵. Di fatto i servizi di trasporto dell'ATM e della SATTI, servono tutta l'area metropolitana, e sono denotati da una buona **integrazione**, sia modale che tariffaria.

Viene dichiarata la presenza di forme di integrazione, modale e tariffaria, in pochi altri comuni: più completa in 3 casi (Ivrea, Novara e Torino), più limitata in altri 2 casi (Biella, Asti). Si citano, a questo proposito, i **parcheggi di interscambio** già presenti, e i diversi in via di realizzazione con il progetto MoviCentro.

4.5. L'offerta effettiva sviluppata (evoluzione 1999-2002) e la spesa pubblica

Come è noto, la attribuzione della responsabilità organizzativa dei servizi agli enti locali (principali Comuni e le Province), in Piemonte è già stata sperimentata nel biennio 1999-2000.

La principale novità intervenuta nel biennio successivo – oltre alla attribuzione della responsabilità finanziaria – è stata la definizione di 7 conurbazioni: pertanto i Comuni centrali delle stesse hanno ricevuto la delega anche per i propri servizi suburbani, che prima erano di competenza delle rispettive Province. Così l'offerta fisica di queste ultime si è ridotta di tali servizi a vantaggio di quella dei primi, Tabella 5.

Peraltra tutti gli enti potevano aumentare – o diminuire – l'offerta, rispettivamente con proprie risorse oppure con un minor utilizzo delle risorse regionali disponibili. Ad esempio le Province hanno istituito **servizi aggiuntivi in aree a domanda debole** (+4% nella Provincia di Cuneo nonostante la consistente perdita di servizi suburbani nelle tre conurbazioni) o **servizi particolari** (+11% nella Provincia di Asti, grazie ad una elevata partecipazione finanziaria aggiuntiva degli enti; +31% nel Verbano, anche per i servizi aeroportuali).

In certi casi le variazioni riflettono quelle stabilite negli AP siglati: la riduzione nel Comune di Asti o l'aumento in quello di Alessandria, entrambi non conurbati; l'aumento per le conurbazioni (Novara, Cuneo, Alba, Bra); la parallela riduzione per la Provincia di Novara e di Alessandria.

In altri casi le previsioni degli AP non hanno trovato riscontro: sia Casale Monf.to che le Province di Biella, di Novara non hanno aumentato l'offerta nei termini previsti.

¹⁵ Si può notare che si tratta di una delle questioni più rilevanti fatta posta in agenda dal primo piano strategico metropolitano di Torino (anche il primo in Italia).



Pertanto la dinamica dell'offerta del periodo presente (2001-2002) può venire adeguatamente confrontata con il periodo precedente, non tanto per enti responsabili, quanto per gli interi ambiti provinciali.

Similmente i valori dei servizi urbani nei comuni inferiori a 30mila ab., dal 2001 non sono presenti perché gestiti dalle Province.

Di fatto si è avuta una crescita dell'offerta complessiva. I dati disponibili ad oggi¹⁶ rivelano un incremento dell'offerta complessiva pari a +3%: la dinamica risulta maggiore per il complesso dei 7 ambiti provinciali extratorinesi (+6%), più pronunciata in alcuni ambiti (il cuneese, il verbanese), minore per il torinese, e negativo per l'alessandrino. Nel caso della Provincia di Torino l'evoluzione dell'offerta complessiva, deriva da una dinamica negativa dei servizi extraurbani (che però comprendevano i consistenti servizi dell'eporediese, passati alla conurbazione di Ivrea) e da una crescita di quelli urbani.

La Tabella 6 rappresenta invece l'andamento dei contributi regionali a sostegno dei servizi di TPL su gomma sviluppati nel quadriennio 1999-2002, misurati in lire correnti.

¹⁶ I citati dati del 1° Documento dei Quaderni dell'Osservatorio regionale del TPL (ottobre 2002) aggiornati con alcune rideterminazioni successive.



Tabella 5 *Evoluzione dell'offerta per ambito provinciale e variazione a seguito degli AP (2001+2002) / (1999+2000) (vett.* km in migliaia)*

		1999	2000	2001	2002 (prev)	Variaz. vett*km totali
AL	<i>comuni > 30 mila</i>	2.701	2.683	2.901	2.674	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	8.444	8.189	8.031	8.037	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>	-	116	211	187	
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>	500	506			
AT	<i>comuni > 30 mila</i>	1.335	1.265	1.187	1.029	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	3.749	3.739	3.854	3.702	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>			178	497	
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>	16	13	19	107	
BIE	<i>comuni > 30 mila</i>	566	586	567	564	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	3.023	3.038	3.066	3.069	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>					
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>	57	57		128	
CN	<i>comuni > 30 mila</i>	1.935	1.935	3.174	3.262	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	10.665	10.957	9.976	10.039	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>			885	1.064	
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>	100	100	354	354	
NO	<i>comuni > 30 mila</i>	1.741	1.826	2.992	3.028	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	4.972	4.972	4.183	4.173	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>	298	298			
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>	-	-			
VB	<i>comuni > 30 mila</i>	74	75	78	74	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	2.774	2.718	2.573	2.667	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>			952	1.038	
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>			26	41	
VC	<i>comuni > 30 mila</i>	356	356	381	375	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	3741,8	3.803	3.784	3.627	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>			148	169	
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>				5	
TO	<i>comuni > 30 mila</i>	29.376	30.616	53.230	55.096	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	47.832	47.723	23.425	23.332	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>			2.193	2.248	
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>	547	553	352	352	
Totale escl. TO	<i>comuni > 30 mila</i>	8.707	8.725	11.280	11.006	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	85.202	85.140	58.892	58.644	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>		116	4.567	5.203	
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>	1.394	1.407	751	988	
Totale *	<i>comuni > 30 mila</i>	8.707.329	8.724.808	11.279.899	11.006.29	
	<i>servizi extraurbani ordinari</i>	37.369.62	37.416.850	35.466.970	35.312.54	
	<i>servizi particolari e in ADD</i>		116.220	2.374.310	2.955.038	
	<i>servizi urbani comuni < 30mila**</i>	847.736	854.663	398.373	635.769	
	<i>insieme servizi</i>	124.705	126.187	128.528	130.505	

* somma 2001+2002/somma 1999+2000.

** dal 2001 sono compresi tra i servizi extraurbani.

**Tabella 6** *Evoluzione contributo regionale di esercizio per ambito provinciale e variazione a seguito degli AP (2001+2002)/(1999+2000) (milioni di lire)*

		1999	2000	2001	2002 (prev.)	Variaz.*
AL	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	6.251	6.251	6.386	6.386	
		18.288	18.294	19.225	19.120	40%
AT	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	3.985	3.985	4.006	4.006	
		7.614	7.614	8.489	8.489	8%
BIE	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	1.798	1.798	1.771	1.771	
		7.612	7.612	7.691	7.871	2%
CN	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	4.226	4.226	7.175	7.175	
		24.493	24.493	23.794	23.794	8%
NO	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	4.720	4.720	7.030	7.250	
		10.904	10.904	9.372	9.372	6%
VCO	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	170	170	170	170	
		6.063	6.360	7.483	7.528	15%
VC	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	849	849	1.323	1.323	
		9.084	9.084	8.873	8.898	3%
TO	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	179.405	179.405	266.322	270.218	
		143.824	143.824	58.422	58.565	1%
Totale escl. TO	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	21.998	23.003	30.874	31.094	
		84.598	84.361	84.927	85.072	6%
Totale	servizi urbani comuni > 30 mila servizi prov.li (extraurbani, ADD, speciali, urb <30m)	201.404	201.374	294.183	298.203	
	insieme servizi	224.033	224.034	143.115	144.185	
		429.729	429.700	437.298	442.388	2%

*somma 2001+2002/somma 1999+2000.

Una prima valutazione. Gli enti che hanno mirato ad una politica di razionalizzazione – contenimento – dell’offerta complessiva, sono pochi.

In genere si è avuto un incremento oppure una redistribuzione dell’offerta tra le linee, e le imprese, dei territori provinciali e comunali. In effetti l’offerta interurbana complessiva si rivela sostanzialmente stabile nel corso degli anni ‘90. Ciò pare indizio di una rigidità dell’offerta, abbinata ad una limitata capacità di governo della domanda, in parte evidenziata nella precedente analisi sui processi di ridefinizione delle reti.

I dati relativi al contributo finanziario regionale mostrano un complessivo recupero di efficienza: a fronte di una crescita dell’offerta complessiva pari al 4% delle vett*km si registra un incremento inferiore, 2%, nel connesso contributo pubblico, che tuttavia è espresso in valori correnti: usando i valori in lire costanti, tale contributo registra un calo pari al -2% del. Tale dinamica risulta più accentuata per le 7 province non torinesi.



In tema di contributi pubblici, ricordiamo però che gli AP prevedevano una partecipazione degli enti, ad esempio per lo sviluppo di servizi aggiuntivi. La Tabella 7 -parte superiore- indica tale spesa complessiva definita negli AP. La seconda parte della tabella indica la spesa per il TPL indicata nei bilanci consuntivi degli enti: spesa che ovviamente incorpora quella definita negli Accordi di programma, e riportata nella parte superiore della tabella stessa.

Tale confronto servirà a individuare il costo complessivo del TPL nella regione, eventuali altre spese pubbliche connesse, e le modalità della sua copertura (tariffe, contributi regionali, fiscalità generale degli enti locali).

Tabella 7 Dinamica della spesa degli enti locali per il TPL (milioni di lire)

	1999	2000	2001	2002
<i>Spesa complessiva servizi TPL da Accordi di Programma</i>				
Province	224.852	223.970	139.439	141.162
Comuni	218.631	216.089	304.292	309.307
totale ee.ll.	443.483	440.059	443.731	450.469
dettaglio Comune di Torino	177.256	177.256	260.900	264.700
dettaglio altri Comuni	41.375	38.833	43.392	44.607
<i>Spesa TPL registrata nei bilanci consuntivi degli ee.ll.</i>				
Province	235.024	247.034	180.785	n.d.
Comuni	329.950	385.095	473.204	n.d.
totale ee.ll.	564.974	632.129	653.989	
dettaglio Comune di Torino	286.443	340.493	398.074	n.d.
dettaglio altri Comuni	43.507	44.602	75.130	n.d.

I valori delle spese sono tratti dai certificati dei bilanci consuntivi degli enti locali: per le Province la categoria funzionale di spesa apposita denominata “Trasporti pubblici”; per i Comuni si è usata la più ampia categoria funzionale di spesa denominata “Trasporti, viabilità e illuminazione pubblica”, la quale è stata però depurata delle due sottocategorie riportate dai certificati: “Viabilità” e “Illuminazione pubblica”.

Con la nuova allocazione delle responsabilità impostata dagli AP 2001-2002, la spesa delle Province si ridimensiona (-67 miliardi di lire nel 2001 rispetto al 2000) anche se in modo inferiore rispetto al contributo regionale (-82 miliardi di lire nel 2001 rispetto al 2000).



Per i comuni, a fronte di un maggior contributo regionale di 87 miliardi (nel 2001 rispetto al 2000), la spesa passa da 385 a 473 miliardi. Il capoluogo regionale vede una crescita della spesa (+56 miliardi) già nel 2000, e altri 58 miliardi nel 2001; di rilievo anche l'incremento di spesa (+30 miliardi) registrato nel 2001 dagli altri comuni.

Tabella 8 Dinamica della spesa degli enti locali per viabilità e TPL

	1999	2000	2001
<i>Spesa corrente per viabilità, TPL, illuminazione registrata nei bilanci consuntivi degli ee.ll.</i>			
Province	375.556	424.296	338.185
Comuni	503.962	563.358	676.749
totale ee.ll.	879.518	987.654	1.014.934
dettaglio Comune di Torino	363.234	427.016	497.570
dettaglio altri Comuni	135.400	136.342	152.488
<i>Incidenza % spesa solo sul TPL (v. tab. 7)</i>			
Province	63	58	53
Comuni	65	68	70
totale ee.ll.	64	64	60

La Tabella 8 mostra l'andamento del più ampio comparto di spesa, comprensivo anche della viabilità ed illuminazione pubblica. Sia per i Comuni che per le Province vi sono rilevanti connessioni tra spese per i servizi di TPL, spese per sistemi di illuminazione pubblica e reti semaforiche, spese per le funzioni di viabilità (interventi di mantenimento del manto stradale, sgombero neve,...). Per una maggior completezza si sono considerate sia le spese di parte corrente che quelle in conto capitale.

Tali insiemi di spese sono molto rilevanti: assorbono il 18% della spesa corrente totale di Comuni e Province, ed il 23% degli investimenti, Tabella 9.



Tabella 9 *La spesa per viabilità TPL e illuminazione pubblica e la spesa complessiva degli ee.ll.*
(milioni di lire)

	1999	2000	2001
<i>Spesa corrente viabilità, TPL, illuminazione</i>			
Province	375.556	424.296	338.185
Comuni	503.962	563.358	676.749
totale ee.ll.	879.518	987.654	1.014.934
<i>Spesa in c/capitale, viabilità, TPL, illuminazione</i>			
Province	98.614	294.555	329.900
Comuni	676.000	336.610	242.471
totale ee.ll.	774.614	631.165	572.371
<i>Incidenza su spesa corrente complessiva</i>			
Province	40%	44%	32%
Comuni	14%	14%	15%
totale ee.ll.	19%	20%	18%
<i>Incidenza su spesa in c/capitale complessiva</i>			
Province	49%	92%	62%
Comuni	27%	17%	12%
totale ee.ll.	29%	28%	23%
<i>Spesa corrente totale</i>			
Province	943.400	962.883	1.073.184
Comuni	3.686.547	4.042.633	4.626.334
totale ee.ll.	4.629.947	5.005.516	5.699.518
<i>Spesa in c/capitale totale</i>			
Province	201.700	319.483	528.235
Comuni	2.484.000	1.965.118	1.989.225
totale ee.ll.	2.685.700	2.284.601	2.517.460

Il conto consolidato dell'offerta di servizi di TPL (su gomma)

L'analisi fatta consente di costruire il costo complessivo dei servizi di Trasporto Pubblico di Linea. A tal fine è necessario disporre, oltre che dei dati di spesa degli enti pubblici responsabili del servizio, anche dei *bilanci delle aziende* che forniscono il servizio: i costi diretti di servizio, i costi amministrativi sostenuti dalle imprese, gli oneri economici per l'ammortamento del parco macchine.

Per la spesa sostenuta dagli enti pubblici, vanno considerate le sole *spese dirette di Regione ed enti locali* connesse ai servizi, e quindi non i trasferimenti tra gli enti, e pertanto nemmeno le compensazioni economiche alle imprese. In generale si tratta di spese per retribuzioni connesse all'amministrazione regionale delle funzioni di regolazione del TPL ed alle funzioni amministrative degli enti locali. È possibile anche considerare – o quantomeno citare – il costo opportunità dell'impiego di risorse finanziarie in quell'uso (il TPL) anziché in altre attività, che porterebbero rendimenti diversi: il costo opportunità è dato quindi da quei mancati rendimenti, al netto del rendimento nel impiego per il TPL.

La Tabella 10 riporta la stima 1999 e 2000 della spesa consolidata. In totale 1.020 miliardi. Vengono coperti per circa il 20% da entrate tariffarie pagate direttamente dagli utenti dei servizi di TPL, quindi per l'8% da altre entrate proprie delle aziende (spazi pubblicitari, ecc.). Il contributo regionale copre il 60% del costo sostenuto dalle aziende.

*Tabella 10 Il conto consolidato 1999 e 2000 del TPL in Piemonte (milioni di lire)*

1999	Regione	Enti locali	Aziende	Totale
Costi diretti di servizio	-		n.d.	
Costi amministrativi	2.000	113.783	n.d.	
Ammortamento beni capitali	-	n.d.	38.813	
Costo opportunità del capitale investito	-	n.d.	n.d.	
Altri costi (osservatori locali, ...)				-
Totale costi	2.000	113.783	805.420	921.203
Entrate tariffarie degli utenti			207.804	
Altre entrate proprie delle aziende (e agevol. tariff.)			92.848	
Contributo pubblico regionale e agevol. tariff.		(430.461*)	438.583	
Totale entrate specifiche			739.235	
2000	Regione	Enti locali	Aziende	Totale
Costi diretti di servizio			n.d.	
Costi amministrativi	2.238	138.667	n.d.	
Ammortamento beni capitali	-	n.d.	21.016	
Costo opportunità del capitale investito	-	n.d.	n.d.	
Altri costi (osservatori locali, ...)				-
Totale costi	2.238	138.667	879.600	1.020.505
Entrate tariffarie degli utenti			211.470	
Altre entrate proprie delle aziende (e agevol. tariff.)			80.249	
Contributo pubblico regionale e agevol. tariff.		(429.213*)	448.969	
Totale entrate specifiche			740.688	740.688

* Fondo regionale poi ripartito alle aziende.

4.6. Il rinnovo degli automezzi e gli altri programmi di investimento (servizi su gomma)

Il Programma regionale di Attuazione prevedeva, ai sensi della legge 194 del 1998, un rilevante processo di rinnovo del parco autobus, da svilupparsi nel triennio 1999-2001¹⁷.

A tal fine sono stati stanziati 154 milioni di euro – dei quali gran parte provenienti dallo Stato – per il rinnovo autobus con almeno 15 anni (definiti in 598), oltre a 17,5 miliardi per l'acquisto di 30 autobus a trazione non convenzionale e 8,9 miliardi per l'acquisto di 10 tram; infine il programma stanziava 26 miliardi per l'acquisto di 10 treni ad alta frequentazione (TAF).

Sono definiti anche dei criteri e standard per gli allestimenti dei mezzi acquistati (ad es. i pianali ribassati per i servizi urbani).

Gli stanziamenti sono ripartiti agli enti locali soggetti di delega, e riguardano il triennio 1999-2001. Il riparto dipende dalla vetustà del parco mezzi presente sul territorio.

I contributi vengono erogati alle aziende e coprono circa il 50% (IVA esclusa) del costo di acquisto dei mezzi (75% in caso di mezzi a trazione elettrica). Gli autobus acquistati rimangono in proprietà alle aziende, con il vincolo di destinazione d'uso al servizio di TPL.

¹⁷ Un nuovo programma di investimenti è stato definito nel novembre 2002 (D.G.R. 104 del 25/11/2002). Le nuove risorse vengono attribuite agli enti che hanno utilizzato gli stanziamenti precedenti.



Il Programma prevedeva inoltre il sostegno ad altri investimenti: la realizzazione di centri intermodali (il Progetto MOVICENTRO riguarda complessivamente 15 milioni di euro), interventi di arredo delle linee, interventi di informazione agli utenti, la messa a punto di osservatori provinciali sulla mobilità.

Gli Accordi di Programma con le Province risultanti hanno definito le disponibilità di cui alla tabella seguente.

Risorse regionali distribuite alle Province per investimenti (milioni di lire)

	2000	2001	2002
AL	12.898	1.050	700
AT	5.138	590	590
BI	2.053	580	580
CN	12.432	650	650
NO	5.587	700	700
TO extraurb.			
TO urbano	59.475	1.500	1.500
VCO	6.710	3.130	1.130
VC	5.714	600	600
Totale risorse regionali	110.007	8.800	6.450
Ulteriori risorse stanziolate dalle Province (AL e TO)	580	2.617	1.054

I comuni hanno invece beneficiato di 69,3 md (63,8 a Torino) nel 2001, e 74,8 md (66,5 a Torino) nel 2002.

A fine dicembre 1999 il parco mezzi complessivo ammontava a 3.467 autobus, con un'età media – al 1999 – di 8,6 anni: gli autobus con oltre 15 anni erano oltre 600.

Nel 2000 e 2001 vengono acquistati oltre 400 nuovi mezzi, a sostituzione (e alienazione) di un numero più elevato di autobus. Il parco mezzi complessivo risulta inferiore (3.346 mezzi) ma lievemente ringiovanito: a dicembre 2002 l'età media risultava di 10,3 anni.



Il rinnovo del parco mezzi: consistenze ed età media

	<i>Stock nel 1999</i>		<i>Stock nel 2002</i>	
	N. mezzi (nel 1999)	Età media (nel 2002)	N. mezzi (nel 2002)	Età media (nel 2002)
AL	331	9,5	350	12,8
AT	151	13,6	149	11,9
BI	203	12,7	203	10,2
CN	357	12,5	340	11,5
NO	354	7,2	219	9,1
TO extraurb.	573	12	489	11,1
TO urbano	1.416	10,8	1.416	9,4
VCO	70	14,8	73	9,7
VC	12	6,6	16	6,2
Totale regione	3.467	11,6	3.346	10,3

4.7. *L'attuazione dei Contratti di Servizio tra enti locali e imprese*

In quanto segue si offre una breve panoramica, costruita sulla base di un'indagine diretta condotta nel 2002 (il questionario è allegato al termine del capitolo) e di altre fonti.

PROVINCE

Per ogni bacino di trasporto definito dalle Province, è stata costituita un'associazione temporanea di impresa (ATI), con l'eccezione della provincia di Novara, che non ha definito i bacini. Le ATI hanno raggruppato le imprese precedentemente concessionarie di servizio. Le imprese raggruppate superano la ventina in due casi (25 nell'ATI di Cuneo; 21 in quella di Torino). I contratti di servizio (Cs) sono stipulati dalle Province con le varie ATI e riguardano il servizio per lo specifico bacino di trasporto.

La **durata** non superava i due anni e terminava nel 2002: è stata successivamente prorogata a tutto il 2003. Per le compensazioni economiche alle imprese ha prevalso il riferimento all'anno precedente, con un riparto alle imprese produttrici non dissimile.

In genere è prevista la possibilità di **modifiche contrattuali**, soprattutto su richiesta dell'ente pubblico committente. Peraltro solo due province dichiarano di aver modificato i Cs, e solo in una, vi sono modificazioni di ordine finanziario.

In questi primi anni – i Cs sono stati introdotti già nel 1999, ma in via sperimentale – non viene denunciato un contenzioso, e le relazioni con le aziende vengono considerate perlopiù stazionarie. Verosimilmente le relazioni storiche di servizio – tra Province e imprese, che non sono mutate – determinano questa stabilità.

**Tabella 11 Aspetti della gestione dei contratti di servizio con le imprese**

	AL	AT	BI	CN	NO	TO	VB	VC
N. contratti nel periodo '01-'02	1 ATI	1 ATI	1 ATI	1 ATI	8 aziende	3 ATI	1 ATI	1 ATI
N. contratti nel periodo '99-'00	14	8	2	25	8	34		2
Sono intervenute modifiche?	No	No		No	Si	Si	No	No
Con modifiche finanziarie?	No	No		No	Si	No	No	No
Ci sono state revoche?	No	No (1 subentro)		No	No	No	No	No
Si presenta del contenzioso?	No	No		No	No	Non rilevante	No	No
Relazioni con le aziende	//	Migliorate		problemi	//	//	Migliorate	Migliorate

// : stazionarie

Il sub-affidamento è consentito da parte dell'impresa affidataria, ma per volumi marginali di attività e previa autorizzazione.

I CS prevedono tutti alcuni **meccanismi di incentivo**: quello più diffuso è una lieve penalizzazione (-3% del corrispettivo pattuito) in caso di mancato raggiungimento di determinati standard, perlopiù qualitativi: regolarità delle corse, pulizia dei mezzi, pubblicazione delle Carte di servizio e di rendiconti di servizio, certificazioni di qualità. In un caso si prevede un incentivo di risultato dovuto, per ben il 40%, in base all'osservanza degli obblighi di trasmissione dei dati di frequentazione. Il medesimo ente, e altre 3 province, prevede anche **sanzioni** per il mancato monitoraggio.

Dalla lettura dei contratti emerge una varietà nei meccanismi di incentivo e le sanzioni, con sanzioni diversificate e talvolta elevate (ad es.: la risoluzione di un contratto di servizio). Peraltro è noto come l'efficacia di una sanzione, più che dalla sua elevatezza, dipende dalla sua certezza in caso di inadempimento.

Tabella 12 Il monitoraggio delle Province sui contratti di servizio

	AL	AT	BI	CN	NO	TO	VB	VC
Disponibilità periodica di:								
Bilanci	Si		Si	No	No	Si	Si	Si
Dati di frequentazione mezzi		Si		No	No	Si	Si	Si
Dati finanziari (ricavi)	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Utilizzo dei mezzi	Si	Si	Si		No ¹⁹	Si	Si	Si
Altro				¹⁸	¹⁹			
Report aziendali su pulizia mezzi	Si	Si	Si	Si ²⁰	Si	Si	Si	Si
Report aziendali su regolarità servizio	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Monitoraggio della domanda	Si	Si						
Sondaggio opinioni utenza		Si				Si	No	No
Frequentazione dei mezzi						Si		

In effetti tutti i CS prevedono obblighi di **informazione periodica all'ente committente**: contabilità separata per linee, dati di bilancio, schede sulle manutenzioni periodiche dei mezzi e sulla regolarità del servizio. Peraltro le interviste condotte rivelano una disponibilità effettiva di informazioni lacunosa: certe Province non dispongono di dati sulle frequentazioni o finanziari, in altre il monitoraggio è presente ma non per tutte le imprese.

Particolarmente rari sembrano i dati inerenti biglietti venduti o ricavi tariffari. Similmente per le indagini sulla frequentazione dei mezzi che, a detta degli intervistati, risultano rare.

¹⁸ Spese del personale.¹⁹ Dichiarazione di rispetto rapporto ricavi/costi >35%.²⁰ Controlli a campione.



Sempre in tema di monitoraggio, gli indicatori di efficienza e di efficacia proposti dalla normativa regionale in merito²¹, non risultano essere stati costruiti.

COMUNI

In questo caso i contratti di servizio vengono sottoscritti con le imprese. La durata è a termine, e riguarda il biennio in oggetto. Non sono intervenute modifiche finora. Anche in questo caso non è presente contenzioso con le imprese, e le relazioni con le aziende non sono mutate rispetto agli anni precedenti.

Non è presente la pratica del subappalto.

Tabella 13 *I contraenti dei contratti di servizio urbano*

<i>Alba</i>	<i>Alessandria</i>	<i>Asti</i>	<i>Biella</i>	<i>Bra</i>	<i>Casale Monferrato</i>	<i>Chieri</i>	<i>Cuneo</i>	<i>Ivrea</i>
	ATM	ASP	ATAP	EsseBi	AMC		ATI	SATTI
<i>Moncalieri</i>	<i>Novara</i>	<i>Pinerolo</i>	<i>Settimo Torinese</i>	<i>Torino</i>	<i>Verbania</i>	<i>Vercelli</i>		
ATI	SUN	ATI - Cavourese	ATI	ATM -SATTI	ConSer	ATAP		

La gran parte dei comuni dichiara la mancanza di **incentivi** in merito alle compensazioni economiche previsti nei Cs. Tuttavia, a detta degli esperti del settore, il trasporto urbano è molto più sensibile a variabili esterne (la congestione delle città), mentre la domanda è più rigida. Si ritiene che eventuali incentivazioni economiche possano avere effetti solo qualora le imprese siano in grado di influire sulla velocità di servizio. In effetti tra le politiche più rilevanti in merito vi sono proprio le corsie preferenziali, l'assetto della viabilità.

Per quanto riguarda l'**informazione all'ente committente**, connessa perlopiù al monitoraggio della domanda, risulterebbe semplificata con la presenza di una sola azienda: il comune può accedere a tutte le informazioni. Peraltro le interviste svolte hanno rivelato, anche in questo caso, una attenzione limitata. Inoltre ben 7 comuni dichiarano l'assenza di un monitoraggio di costi e ricavi, e 6 enti l'assenza di dati su biglietti venduti.

Tabella 14 *Disponibilità periodica di dati di monitoraggio*

	<i>NO</i>	<i>SI</i>	<i>n.d.</i>
Biglietti venduti e frequentazione mezzi	6 comuni	6 comuni	
Biglietti venduti o frequentazione mezzi	-	4 comuni	
Dati gestionali per linea	4 comuni	11 comuni	1
Utilizzo dei mezzi	3 comuni	12 comuni	1
Regolarità del servizio	3 comuni	12 comuni	1
Costi e ricavi	4 comuni	8 comuni	2

²¹ Il Programma regionale di attuazione.



4.8. *Alcune valutazioni*

Per il periodo 2001-2002 ha prevalso il riferimento all'offerta storica, come proposto nelle stesse norme transitorie della L.R. 1/2000. Il riparto delle risorse agli enti locali e la loro definizione effettiva, cioè integrata da risorse degli enti risultano connesse all'offerta storica; similmente il finanziamento regionale mantiene il livello raggiunto, mentre i finanziamenti degli enti locali risultano marginali.

L'introduzione dei CS è avvenuta ma senza procedure di gara per la scelta dei contraenti. I CS nel TPL costituiscono comunque una innovazione. Sono dotati di certezza finanziaria. Esplicitano e rimarcano le specifiche responsabilità degli enti locali che finanziano e forniscono il servizio alla cittadinanza e le imprese che lo producono materialmente. Prevedono anche sanzioni per i mancati adempimenti.

Un particolar impegno è richiesto alle Province, dove i produttori di servizio sono molti. L'esperienza delle ATI non pare ancora aver inciso sul governo complessivo del TPL: alcune province rilevano scarse relazioni *tra* le imprese di una medesima ATI; le ATI sembrano non sviluppare ruoli di monitoraggio tanto che i report periodici vengono inviati alle Province dalle singole imprese, talvolta in modo incompleto.

Per i Comuni predominano altri fenomeni. Generalmente possiedono le imprese che producono i propri servizi urbani. Tale fatto porta questi ultimi enti a trasferire l'attività di monitoraggio che rimane affidata alle imprese.

In generale emerge una informazione carente sull'utenza effettiva (frequentazione, segmenti di domanda, evoluzione nel tempo) e su quella potenziale.





5. REGOLAZIONE DEL TPL E BISOGNI INFORMATIVI

Tra i meriti adottati sia al decentramento che all'introduzione di meccanismi concorrenziali tra i produttori di servizi, vi è una miglior rispondenza ai bisogni locali, cioè alla domanda di servizio sul territorio e alla sua evoluzione.

È quindi necessario che l'evoluzione della domanda sia oggetto di attenzione. I vari soggetti coinvolti nella fornitura del servizio (la Regione programma i livelli minimi e ne finanzia parte dei costi, gli enti locali sopportano parte degli oneri e soprattutto ne specificano le modalità di offerta, le imprese li producono) devono avere interesse a ricercare questa informazione, a utilizzarla, produrla, a renderla disponibile.

Se le condizioni e i livelli di offerta dei servizi fossero poco sensibili all'evoluzione della domanda, ai differenziali nei costi industriali, all'impiego di tecnologie alternative, allora l'assetto istituzionale decentrato del TPL sarebbe inutile, se non più oneroso per la collettività.

Progettazione, costruzione e calibratura di un adeguato sistema informativo, al fine di offrire un sistema di trasporto collettivo di efficiente e di qualità, sono dunque una necessità assoluta.

In termini molto generali un sistema informativo può aver due diverse nature: i) consentire all'ente pubblico che gestisce risorse finanziarie collettive di renderne conto al pubblico, cioè descrivere obiettivi preposti, impieghi dati alle risorse e risultati conseguiti; ii) essere un strumento di management, cioè rivolto alla gestione complessiva del sistema di trasporto.

Non sembrano caratterizzazioni incompatibili, e nel caso in questione il sistema informativo dovrebbe consentirle entrambe. In primo luogo dovrà beneficiarne il management complessivo (come si specificherà in quanto segue, offrendo incentivi ai vari soggetti e funzioni per interagire nel modo migliore). Al contempo forme di rendicontazione pubblica dei servizi, paiono utili, a fronte sia dei costi elevati raggiunti da questo tipo di servizio, che dell'importanza rivestita dallo stesso per la società e gli individui.

Prima di individuare i fabbisogni informativi, è bene ripercorrere, sinteticamente, le fasi in cui si sviluppa la regolazione del TPL.

a) fasi di pianificazione e programmazione

- la Regione desidera garantire ai residenti un sistema di TPL nel modo meno oneroso per gli utenti e per l'ente stesso (cosa che beneficia la collettività nel suo complesso); a tal fine definisce i livelli minimi e in particolare un sussidio alla fornitura dei servizi di TPL (FRT);
- la Regione distribuisce tra gli ee.ll. il FRT secondo propri criteri (l'accessibilità, l'integrazione gomma/rotaia, la sicurezza dei mezzi, l'impatto ambientale, equità, adeguatezza ai bisogni.....), definendo con i singoli ee.ll. determinati livelli di offerta di servizio (gli **Accordi di Programma**);

b) fasi di produzione regolazione dei servizi-

- gli ee.ll. hanno incentivo a utilizzare il budget affidato nel modo più efficiente grazie a due meccanismi:
 - possono trattenere le **eventuali economie** realizzate, ma vincolate ad un uso sempre in TPL) ed efficace;
 - la verifica delle **performance** realizzate – da parte della Regione – può influire sulle future ripartizioni del FRT;



c) *fasi di controllo e verifica dei servizi-*

- perché i meccanismi funzionino la Regione deve
 - poter verificare il **rispetto degli Accordi di Programma** (più che l'effettivo utilizzo del budget affidato all'ente);
 - poter verificare – periodicamente, ad esempio per ogni biennio o triennio – le **performance realizzate dei singoli sistemi locali di trasporto**, gestiti dagli ee.ll.;
 - saper essere conseguente alle verifiche condotte.

Quale è il bisogno informativo specifico della Regione per attuare tale disegno?

In generale si ritiene che la Regione non ha bisogno di informazioni di dettaglio: ad esempio specifiche sulle singole aziende (di interesse invece semmai per gli enti locali); oppure una contabilità economica per singole linee o bacini di servizio; oppure sui tracciati, fermate, frequenze delle singole linee.

Le informazioni necessarie sono più limitate; comunque diverse in relazione alle **diverse fasi** della regolazione (programmazione, produzione, controllo).

Nelle fasi di programmazione servono conoscenze sulla DOMANDA. La sua *struttura generale* (sistematica o non; per servizi urbani o extra; localizzazione e densità – sul territorio – della domanda;...); quindi *l'evoluzione dei vari segmenti di domanda* sul territorio; quindi i possibili *determinanti di tali evoluzioni* (dagli sviluppi socioeconomici locali, all'impatto di rilocalizzazioni di rilievo – ospedali, fabbriche, scuole – e altri fenomeni rilevanti; dalle grandi modifiche della viabilità ai livelli tariffari); tali conoscenze possono fornire conoscenze anche sulla *domanda potenziale*.

Attualmente si tratta di dati molto carenti e frammentari. I *dati sulla frequentazione* dei servizi sono considerati dalle imprese, che controllano e introitano i proventi tariffari e possono proporre eventuali modificazioni delle frequenze, fermate, tracciati. Alcuni enti locali predispongono rilevazioni periodiche sulla frequentazione dei mezzi per bacini, raramente per linee.

In generale mancano informazioni sui proventi tariffari (distinti in abbonamenti, utenza occasionale, altro) articolate per bacini di servizio, oppure per linee. Talvolta sono dati richiesti dai contratti di servizio, ma non forniti o non utilizzati (uno dei motivi adottati da imprese ed ee.ll. è il bisogno di non rilevare informazioni decisive nell'imminenza delle gare).

Si ritiene però che tali informazioni possono venir concepite e prodotte per la Regione con un'articolazione e un livello di dettaglio diversi, rispetto ad imprese ed ee.ll. responsabili dei servizi.

Ad esempio va verificata la possibilità di stimare il livello della domanda con la combinazione di due dati:

posti offerti*vett.km sviluppate e articolate per tipologia (urb/extra/ADD) e bacino di servizio (i bacini definiti dalle Province) combinati con tassi medi di occupazione dei posti (anche rilevati in modo campionario)

(in alternativa possono essere sufficienti le vett.km sviluppate e la dimensione media dei bus, con la medesima articolazione, sempre solo se abbinate a tassi medi di occupazione)



La dinamica si può allora ottenere da serie pluriennali del dato precedente, oltre che da informazioni aggiuntive per dar conto delle modificazioni dei tracciati, frequenze.

Il due dati precedenti, abbinati a informazioni sui livelli tariffari medi (e/o proventi tariffari con la medesima articolazione) possono fornire informazioni sull'elasticità della domanda alle tariffe e altri determinanti. Tali informazione sull'elasticità potrebbe essere sufficiente –ai fini regolatori della Regione- solo per alcune tipologie di servizio, e senza una pesante articolazione territoriale.

Altre informazioni utili riguardano la struttura della domanda (sistematica o meno; tipo di collegamento urbano, extra; densità della domanda;...). Alcune informazioni potranno provenire dalle elaborazioni dei dati censuari.

Un'adeguata elaborazione delle informazioni citate dovrebbe consentire di valutare anche i legami tra domanda effettiva e domanda potenziale.

Ma per definire/ridefinire il FRT servono anche conoscenze sull'OFFERTA, in particolare sull'andamento generale dei costi di produzione e sulle condizioni per minimizzare tali costi: andamento medio costi di produzione; quali dimensioni e tipologie aziendali consentono i costi minimi; quali legami tra costi di produzione e specifiche infrastrutture (sistema tariffario telematico; centri interscambio; integrazione tariffaria;...).



1) Bisogni informativi per definizione livello complessivo del FRT

<i>Singolo bisogno informativo</i>	<i>Disponibilità dati attuale</i>	<i>Indicatori aggiuntivi necessari o proposti</i>
a) domanda di trasporto collettivo sul territorio regionale: struttura, articolazione territoriale, dinamiche	Scarsa; alcune rilevazioni sulla frequentazione presso alcuni ee.ll.	* Analisi sulla evoluzione mobilità sistematica, articolata sul territorio * Proventi tariffari per bacino * Dati sull'utenza sistematica (n. abbonamenti ponderati\$,...) per bacino
b) elasticità della domanda alle tariffe (e ad altri aspetti quali frequenza, confort, assetto viabilità,...)	NO	serie temporali – per tipo di servizio – su utenza, proventi da tariffe e tariffe medie, prezzo benzina, reddito
c) dinamica generale dei costi generali di produzione	Bilanci aziendali CNT	
c bis) stato proprietario delle aziende e influenze sui costi		Dati patrimoniali (n. beni strumentali, qualità, valore) per definire l'onere medio per ammortamenti
d) presenza di diseconomie dimensionali	NO	Andamento costi di produzione per diverse dimensioni o specializzazioni o assetti patrimoniali

§ il n. di abbonamenti è utile se reso omogeneo (relativamente a durata, periodicità e percorsi): un modo impreciso ma semplice è quello di usare il loro valore commerciale

2) Bisogni informativi per definizione criteri di riparto del FRT tra gli ee.ll. e successiva stipula singoli Accordi di Programma (AP)

In prima applicazione della L.R. 1/2000 era forse difficile non partire dalla “spesa storica” nelle Province e Comuni. Tuttavia una logica puramente incrementale/decrementale rispetto a tali livelli rischia di accentuare eventuali diseguaglianze nel riparto di risorse regionali finalizzate ad medesimo bisogno. Ad esempio se in un territorio l'offerta storica è sviluppate soprattutto da imprese molto piccole e poco diversificate nella produzione, le compensazioni economiche storiche tenderanno a riflettere i costi di questa tipologia produttiva, in cui l'evidenza empirica mostra la presenza di diseconomie.



<i>Singolo bisogno informativo</i>	<i>Disponibilità dati attuale</i>	<i>Indicatori aggiuntivi necessari o proposti</i>
e) articolazione territoriale e dinamica della domanda di trasporto collettivo sul territorio regionale	Scarsa; dati precisi rilevati dalle imprese; alcune rilevazioni sulla frequentazione presso alcuni ee.ll.	* Posti*km e tassi medi di occupazione per tipo di servizio (urb/extra) e per bacino * Proventi tariffari per bacino * dati sull'utenza sistematica (abbonamenti ponderati\$,...) per bacino
f) analisi sulla domanda potenziale	Scarsa	Popolazione; rilocalizzazioni Utenza sistematica / popolazioni di riferimento (studenti; pop.attiva);
g) differenziali nei costi di produzione dovuti alla tipologia di servizio (urbano/extra) ed eventuali altre caratteristiche dei territori e della domanda		
h) la presenza di diseconomie per le imprese minori dà suggerimenti per definire i bacini e gli ambiti dei Contratti di Servizio	SI	Costo unitario medio previsto dall'AP per tipo di servizio

3. Verifica (ex-post) singoli Accordi di Programma

<i>Singolo bisogno informativo</i>	<i>Disponibilità dati attuale</i>	<i>Indicatori aggiuntivi necessari o proposti</i>
i) offerta di servizio (urb/extra/ADD)	In parte: dati consuntivi forniti dagli ee.ll. incompleti, soggetti a revisioni, con ritardi	Vett*km a consuntivo (urb/extra/ADD) per ee.ll.
j) aspetti qualitativi del servizio	In parte: con scarsa possibilità di verifica di Regione	
k) stato attuazione investimenti previsti	Carente	



4) Verifica delle performance degli ee.ll.

In parte le informazioni riflettono quelle precedenti per la verifica degli AP.

Singolo bisogno informativo	Disponibilità dati attuale	Indicatori aggiuntivi necessari o proposti
l) Quantità del servizio reso (urbano/extra)	In parte	Posti complessivi procapite offerti dal parco bus; vett*km sviluppate procapite
m) Accessibilità	In parte	Comuni serviti da ≥ 2 corse al dì; Comuni serviti da ≥ 1 collegam. con il capoluogo o altro polo di riferimento
n) Frequenza media dei servizi (urb./extra/add)	In parte	Posti*km e tassi medi di occupazione per tipo di servizio (urb/extra) * Proventi tariffari per bacino
o) Efficienza	In parte	Vett*km per bus; tassi medi di occupazione dei bus;
p) Sicurezza di mezzi	SI	n. incidenti registrati ai bus
q) Informazione	In parte	% fermate con inform. orari

Il sistema informativo della regione va comunque reso coerente con quello degli ee.ll. A tal fine è necessario anche delineare alcuni bisogni informativi degli enti locali e omogeneizzare la **rilevazione e le modalità di report** per alcuni dati, soprattutto da parte delle imprese.



6. ORIENTARSI NELLE GARE PER I SERVIZI DI TPL

Queste brevi note sono scritte partendo dall'assunto che la Regione desideri che le gare siano un successo, nel senso che diano luogo ai migliori esiti sotto il profilo dell'economicità e della qualità dei servizi.

1. Sulla base di quest'assunto, il primo e fondamentale principio per impostare correttamente l'approccio alle gare per i servizi di TPL discende direttamente da uno dei più solidi risultati della teoria economica:

l'esito di un'asta è tanto più vantaggioso per il soggetto che l'indica quanto maggiore è il numero dei concorrenti che partecipano all'asta.

Il numero dei concorrenti è addirittura più importante della determinazione di un "prezzo di riserva" per ottenere risultati vantaggiosi.

Da tale principio discende una chiara indicazione di *policy*: *la gara deve essere organizzata in modo tale da incoraggiare la massima partecipazione da parte di imprese di ogni regione e di ogni Paese.*

Come tradurre in pratica tale indicazione? Qui di seguito elencherò alcune caratteristiche che una gara per i servizi di TPL deve avere perché effettivamente la partecipazione sia massima.

- a. *Il lotto di servizi posto a gara non deve essere troppo grande.* Un lotto troppo grande, infatti, scoraggia la partecipazione delle aziende piccole e medie, che non sarebbero in grado di far fronte alle difficoltà tecniche, organizzative e logistiche poste dalla gestione di tante linee o addirittura dell'intera (e complessa) rete di una grande città. Ma anche la partecipazione di aziende di grandi dimensioni potrebbe essere scoraggiata dalla dimensione del lotto. Qualora il fatturato relativo a tale lotto rappresenti una quota ingente del fatturato complessivo dell'impresa, il rischio associato all'aggiudicazione del lotto è troppo grande. Se qualcosa dovesse andare "storto" nel periodo di validità del contratto per l'impresa (anche se grande) si verificherebbe un bagno di sangue. Anticipando ciò l'impresa potrebbe decidere di non partecipare alla gara. Va inoltre tenuto presente che per un *new entrant* le informazioni disponibili circa le caratteristiche della domanda e dei costi esterni (quelli determinati, per esempio dalla politica del traffico dell'ente locale) sono senz'altro inferiori e meno affidabili di quelle a disposizione dell'impresa *incumbent* (cioè il vecchio gestore). Le minori informazioni rendono ancora più rischiosa la partecipazione a una gara per un grande lotto.
- b. *Il "prezzo base", cioè il corrispettivo chilometrico massimo posto a base d'asta, non deve essere troppo basso.* Se una gara va deserta o se si manifesta un solo partecipante è un disastro (per l'ente che bandisce). Molto meglio mettere a base d'asta un corrispettivo elevato (quello attuale, per esempio) e avere più concorrenti. Al limite, meglio non porre alcuna base d'asta.
- c. *Depositi e altre attrezzature fisse devono essere di proprietà dell'ente che indice la gara (o di una sua agenzia).* E ciò per l'ovvia ragione che qualora una delle partecipanti alla gara abbia la disponibilità dei depositi questa avrebbe anche un vantaggio competitivo che potrebbe indurre altre partecipanti potenziali a rinunciare (specialmente per quanto riguarda i servizi urbani nei grandi centri).



- d. *La proprietà del parco mezzi non è necessario che sia dell'ente che indice la gara, purché il lotto di servizi sia piccolo.* Anche in questo caso, si tratta di abbattere (o di non creare) una barriera alla partecipazione. La disponibilità dei mezzi costituisce un problema anche per le grandi aziende, se il lotto di servizi è tale da richiedere molti autobus. In casi di questo genere si può ovviare o con la “soluzione Roma”, cioè assegnando la proprietà del parco mezzi a un'agenzia che non gestisce servizi (l'Atac, nella fattispecie), o indicando la gara con congruo anticipo (un anno) rispetto all'effettivo inizio della gestione dei servizi, in modo che il vincitore della gara abbia il tempo di procurarsi i mezzi (acquisto, leasing, ecc.). Quanto previsto dall'art. 45 del collegato alla Finanziaria 2002 (L. 166/2002) circa la disponibilità dei beni appare di difficile applicazione e fonte di interminabili contenziosi, in quanto le aziende titolari dei mezzi e che dovrebbero essere obbligate a cederli a seguito di una gara perduta potrebbero ritenere di subire un illegittimo esproprio (si ricordi che ormai praticamente tutte le aziende di TPL – compreso quello ferroviario – sono S.p.a.).
- e. *Il bando di gara deve essere tale che le incertezze contrattuali (post gara) siano minime.* Mentre infatti le incertezze contrattuali possono essere accettate dagli attuali gestori, in buona parte aziende di proprietà degli enti locali, che quindi sanno benissimo che il loro “azionista” non li lascerà mai fallire, molto più difficile è accettare tali incertezze per i *new entrants*, che potrebbero vedere nella presenza di incertezze una ragione per ritenere troppo rischiosa la partecipazione alla gara.

2. Il secondo principio fondamentale è di buon senso:

I criteri di aggiudicazione delle gare devono essere trasparenti.

Normalmente, i bandi di gara prevedono un'aggiudicazione basata sul criterio *dell'offerta economicamente più vantaggiosa*. Tale criterio si traduce, in buona sostanza, in un punteggio che è la somma ponderata dei punteggi ottenuti da ciascuna componente dell'offerta. Il peso attribuito alla componente non economica dell'offerta deve essere trasparentemente deciso, senza introdurre ulteriori ponderazioni implicite, come invece suggerito da Cispel-Toscana al convegno di Certosa di Pontignano (22/11/2002).

Per quanto riguarda la componente economica del bando, è bene che l'offerta sia riferita chiaramente al *sussidio per vettura*km* (tanto che venga bandito un contratto *gross cost* quanto che venga bandito un contratto *net cost*). Ciò sgombra il campo dalla questione, recentemente emersa nel dibattito romano, per esempio, se le gare servano a far risparmiare l'ente che bandisce o servano a far aumentare il servizio a parità di budget.

Il bando deve contenere tutte le clausole del contratto di servizio che il vincitore dovrà siglare con l'ente aggiudicante, ivi comprese le clausole che prevedono l'incentivazione o la penalizzazione previste per certi risultati. Deve, in altri termini, divenire chiaro che ciò che si bandisce, in effetti, è una gara per un contratto di servizio che dura nel tempo e non qualcosa che si avvicina a una gara d'appalto per la fornitura di beni o servizi *una tantum*.



3. Il terzo principio fondamentale è anch'esso di buon senso:

In fase di prima applicazione, è bene puntare su gare "semplici".

Con gare semplici si intendono gare in cui il numero di trade-off è limitato, così che sia i partecipanti che le "stazioni appaltanti" si possano orientare senza difficoltà. Quando la stazione appaltante bandisca più lotti, che però formano una rete di servizi (è il caso, auspicabile, delle grandi città), appare raccomandabile orientarsi, almeno in prima applicazione, su gare per contratti di tipo *gross cost* piuttosto che su gare per contratti di tipo *net cost*.

Non deve sfuggire, naturalmente, il diverso potere incentivante dei due tipi di contratto. Il contratto *gross cost* incentiva soltanto alla riduzione dei costi, ma non incentiva affatto l'impresa ad accrescere i ricavi da traffico. Tuttavia, i contratti *gross cost* consentono la gestione unitaria della tariffazione integrata assai più facilmente dei contratti *net cost*. Nulla impedisce, tra l'altro che vengano bandite gare per contratti *gross cost incentivati*, ovvero contratti che prevedano esplicitamente clausole di "bonus-malus" relative ai ricavi.

È opportuno riflettere sul fatto che il contratto *net cost* carica una parte rilevante del rischio commerciale sull'impresa, ma sono pochi gli enti locali che sono disposti a trasferire all'impresa, insieme a tale rischio, anche la leva fondamentale per gestirlo, e cioè il potere di determinare le tariffe, sia pure al di sotto di un tetto massimo fissato dall'ente. Fintanto che non sarà maturata la consapevolezza che ad ogni rischio trasferito deve corrispondere un leva per gestirlo, è bene tenersi a contratti più semplici, come quello *gross cost*.

4. Il quarto principio riguarda il potenziale "conflitto di interessi" dell'ente appaltante:

Qualora partecipino alla gara imprese di proprietà di un ente, quell'ente non deve scrivere il bando ed essere "giudice".

Questo principio, in effetti non è nient'altro che la riaffermazione della necessaria terzietà del giudice. È umana la propensione di un comune: a desiderare di vedere la propria azienda vincente in una gara (o nella gara) per servizi svolti sul territorio del comune stesso. Tale propensione può però inficiare la neutralità della gara. Sarebbe perciò raccomandabile, in casi simili, che i comuni si limitassero a comunicare a un soggetto "terzo" (quale un'agenzia regionale, per esempio) le richieste da inserire nel bando di gara (quantità e qualità minima del servizio, ecc.) nonché l'eventuale prezzo posto a base d'asta, per lasciare poi a tale soggetto di definire il bando, i criteri di aggiudicazione e lo stesso giudizio.

Non sfugge a chi scrive che una simile raccomandazione si scontra con la gelosa difesa delle proprie prerogative da parte delle amministrazioni comunali. Tuttavia, sarebbe forse possibile per la Regione utilizzare la leva degli incentivi monetari (dopotutto, i comuni attingono al Fondo regionale per i trasporti) per incoraggiare una soluzione ragionevole al problema del conflitto di interessi.





7. LE AGENZIE DI REGOLAZIONE LOCALI IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, UNA CARRELLATA DI ESPERIENZE EUROPEE

Le Autorità di regolazione per le public utilities, sono state introdotte nel nostro paese solo recentemente, sulla falsariga di modelli già sperimentati nel Regno Unito. La l. 481/95 li prevede per i settori delle telecomunicazioni e dell'energia elettrica e del gas. Sono organismi del tutto particolari che, dal punto di vista giuridico, possono essere considerati indipendenti, pur essendo, solitamente, eletti e responsabili nei confronti dell'esecutivo. Ma è soprattutto sotto il profilo economico che l'istituzione delle Autorità assume un particolare significato. Liberalizzazione dei mercati pubblici e privatizzazione di alcune utilities delineano nuovi confini del ruolo dello Stato: da produttore diretto dei servizi, va progressivamente assumendo una veste diversa, ma non priva di peso, e cioè quella di garante del rispetto delle regole. La modifica dell'assetto proprietario di chi gestisce i servizi pubblici locali, genera, a causa della particolare struttura dei mercati interessati (spesso monopoli naturali), problemi dal punto di vista della tutela della concorrenza e dei diritti del cittadino/utente. Compito delle Autorità è quello di tentare di garantire il corretto svolgimento della concorrenza nel mercato o almeno per il mercato, attraverso la vigilanza sulle gare per l'aggiudicazione delle concessioni, in primo luogo, ed inoltre mediante la fissazione di tariffe e di standard minimi di qualità e quantità del servizio e il controllo affinché essi siano rispettati. Il ruolo delle Autorità di regolazione si prospetta quindi come quello di watchdogs nei confronti dei nuovi gestori dei servizi pubblici.

L'art. 8 della legge regionale piemontese prevede la costituzione dell'Agenzia per la mobilità metropolitana, un consorzio tra i tre attori istituzionali, di maggior peso nell'ambito dell'area metropolitana torinese, e cioè la Regione Piemonte, la Provincia e il Comune di Torino (gli altri comuni facenti parte dell'area metropolitana rivestono un peso minore).

Ma da quali esperienze è possibile prendere spunto per la costituenda agenzia metropolitana, tenendo pur sempre presente quali sono i limiti giuridici imposti dal nostro ordinamento e le dimensioni ottimali del territorio cui dovrebbe fare riferimento, tenendo in considerazione le possibili economie di scala e di scopo¹?

E in secondo luogo, è meglio dotarsi di un'Autorità leggera o di un'Autorità pesante. La prima pare garantire meglio la terzietà e l'indipendenza rispetto al potere politico e soprattutto agli ex-incumbent (quasi tutte società pubbliche), ma, solitamente, ha attribuzioni e poteri troppo limitati; la seconda non può definirsi un regolatore vero e proprio, ma pare essere il modello che finora, nelle esperienze straniere, ha avuto un maggior successo.

Nel nostro ordinamento, il modello delle Amministrazioni indipendenti non è ancora definito, tanto che sussistono pareri contrastanti sul fatto che gli organismi accreditati come tali, lo siano effettivamente.

Occorre inoltre chiedersi se è possibile, sulla falsariga dei modelli esistenti negli altri paesi, che tipo di *Authority* creare, con quali attribuzioni e quale ambito di riferimento territoriale destinarle. Le esperienze straniere, in tal senso, possono essere utili, tenendo, tuttavia presenti alcuni limiti dovuti al fatto che il **design regolamentare** di un paese deriva dalla sua **design istituzionale**².

Un'Autorità, per essere tale, deve rivestire talune caratteristiche indispensabili e cioè, l'**indipendenza** rispetto al potere politico (**meccanismi di nomina e revoca**, **accountability**), la

¹ Vedi Boitani (2000).

² Vedi Pontarollo, Oglietti (2000).



Un'Autorità, per essere tale, deve rivestire talune caratteristiche indispensabili e cioè, l'**indipendenza** rispetto al potere politico (**meccanismi di nomina e revoca**, *accountability*), la **terzietà** rispetto al regolato e il potere di *enforcement* delle proprie decisioni nei confronti dei regolati.

Una vera *Authority* di trasporto dovrebbe seguire il modello di *Sra* (*Strategic Rail Authority*) inglese, un ente di regolazione con competenze in materia ferroviaria su scala nazionale, del tutto terza rispetto ai soggetti regolati.

La proposta di istituire un'*Authority* nazionale per i trasporti era stata presa in considerazione più volte in sede istituzionale, ad esempio nel disegno di legge Caravale, in cui si prevedeva la costituzione di un'Autorità che esercitasse le proprie funzioni nel rispetto delle competenze costituzionalmente garantite alle autonomie territoriali, senza però portare a nessuna soluzione praticabile.

L'ambito qui preso in considerazione è invece quello del trasporto locale, per cui le Autorità o Agenzie di regolazione devono operare su un ambito territoriale.

Le diverse legge regionali, di attuazione delle disposizioni stabilite nel Burlando prevedono, chiamandoli in modi diversi (Osservatori per la mobilità, Agenzie per la mobilità, Agenzie *tout court*), organismi *ad hoc*, attribuendo loro funzioni assai diversificate (compiti di osservazione, valutazione dell'evoluzione della mobilità regionale, delle reti e delle infrastrutture, di verifica dei parametri di qualità, di efficacia ed efficienza delle aziende di trasporto, di vigilanza sull'impatto ambientale, di gestione delle procedure concorsuali, di controllo dei contratti di servizio...).

Le esperienze finora maturate in Italia sono essenzialmente la romana, la milanese, le emiliane e la genovese. Il **Comune di Roma** ha costituito un'**Agenzia pesante**, l'Atac, derivante dalla scissione della ex azienda erogatrice del TPL, proprietaria delle infrastrutture, che stipula i contratti di servizio. A **Milano**, invece, vi è un'**Agenzia "leggera"**, con compiti perlopiù di consulenza. Anche in Emilia Romagna sono sorte diverse **Agenzie provinciali**, alcune sul modello romano, altre su quello lombardo. Infine anche il **Comune di Genova** ha istituito un'Agenzia leggera di supporto del Comune, terza rispetto all'Azienda comunale gestrice del trasporto.

I modelli europei

In Europa, già da diversi anni, sono operanti, nell'ambito del trasporto locale, delle Agenzie, che, a seconda del diverso modello di riferimento, svolgono funzioni di programmazione e/o pianificazione, e/o controllo, e/o gestione del servizio.



In base alle esperienze finora riscontrate si possono individuare tre tipi predefiniti:

- un modello, cosiddetto “holding”, in cui la regolazione è esercitata da una società/holding, la quale si occupa della pianificazione e della gestione dei flussi finanziari, mediante il controllo azionario sugli operatori, mentre quelle di indirizzo e controllo politico rimangono a carico dell’amministrazione locale.
- un modello di Autorità/Agenzia, con compiti di programmazione e pianificazione del servizio ed anche di *regulation* vera e propria, cioè di predisposizione delle gare e dei contratti di servizio.
- un modello ancorato alla visione tradizionale di ente pubblico, in cui quest’ultimo svolge tutte le funzioni di regolazione (caso tedesco, caso italiano prima del Burlando). Tale modello è oramai superato anche nell’ottica dell’attuazione del Regolamento europeo in materia di TPL.

Modello holding

Il modello **holding** per eccellenza è rappresentato dall’esperienza londinese, in cui opera la *Transport for London*, l’organismo, alle dipendenze del sindaco della capitale inglese, responsabile per il sistema dei trasporti della capitale, che oramai riveste solamente funzioni di *contractor* con gli operatori privati, che gestiscono il servizio di bus. La *Transport for London* ha sostituito, a partire dal 2000 la *London Transport*, diventando in braccio operativo della *Greater London Authority*. A capo vi è il sindaco di Londra, mentre il personale varia da 8 a 15 membri. Le funzioni della *TFL* vanno dall’organizzazione dei trasporti pubblici, a quella della rete viaria e dei parcheggi, alla regolazione dei servizi di taxi, alla predisposizione e affidamento dei contratti, alla tutela degli utenti. La *TFL* è strutturata come un’holding e comprende la *London Underground Limited* (che gestisce la metropolitana) e la *London Bus Limited* (che gestisce i bus). La *LBL* è un’unità organizzativa interna della *London Regional Transport*, con funzioni di pianificazione dell’offerta, gestione delle procedure di gara, definizione dei contratti e attività di verifica dei servizi.

Il modello holding tuttavia non garantisce la **terzietà**, a causa del controllo finanziario sulle società gestrici il TPL.

Un ibrido tra il modello holding e quello Agenzia è rappresentato dalla *ZVV* di Zurigo. Quest’ultima, oltre a svolgere funzioni di pianificazione, programmazione e coordinamento dei servizi di trasporto sul territorio cantonale, controlla e coordina più di 40 gestori, attraverso un meccanismo di tipo gerarchico: 8 società di primo livello, di cui 6 si occupano del controllo, a carattere territoriale, delle altre di dimensioni ridotte.

La *ZVV* incassa direttamente i ricavi da traffico ed eroga ai gestori i contributi, a copertura dei costi di esercizio (gross cost); l’eventuale disavanzo è consolidato nel bilancio della *ZVV* e ripianato con i contributi dell’ente locale e del Cantone, cui fa capo la responsabilità per tutte le politiche in materia di mobilità.

Dal punto di vista organizzativo, la *ZVV* ha la struttura di una holding, suddividendosi in uffici con funzioni di staff (marketing, pianificazione e finanza) e di service (sistema informativo). Anche in questo caso non vi è una totale **terzietà** dell’Agenzia.



Modello Autorità di regolazione

L'Autorità del trasporto metropolitano di Barcellona, è, invece, annoverabile nel secondo di modello. Istituita nel 1996 dal Comune di Barcellona (51%) e dalla Regione (49%), ha via via sostituito la *EMT*, ente di emanazione comunale, che oggi di limita a svolgere funzioni di pianificazione del TPL urbano.

Le funzioni dell'*ATM* sono:

- la pianificazione delle infrastrutture di trasporto
- la programmazione degli investimenti
- la supervisione dei progetti
- il monitoraggio del servizio di TPL
- la predisposizione di un comune impianto tariffario,
- l'approvazione dei contratti di servizio con le società gestrici del t.p.l
- il controllo dei costi e dei ricavi
- l'uso dei poteri amministrativi delegati dagli enti locali nel territorio di riferimento
- l'attività di informazione e promozione
- la supervisione dei finanziamenti erogati dagli enti locali a copertura dei deficit di esercizio delle aziende di trasporto.

La struttura organizzativa della società si articola in un Consiglio di Amministrazione, in un Presidente e in un Direttore Generale (che è a capo dell'intera organizzazione).

Il Consiglio d'Amministrazione è composto da un Presidente, da 2 vicepresidenti, da 13 consiglieri, da un Direttore generale e da un segretario; il Consiglio può avvalersi di un Comitato Esecutivo, cui attribuire compiti amministrativi, formato a sua volta da un presidente, 3 funzionari e un segretario. Vi è una serie di commissioni tecniche, specializzate nel settore giuridico, economico, ingegneristico e di pianificazione, e due organi consultivi, composti rispettivamente dagli operatori del settore e dalla municipalità e dagli utenti.

Anche l'*Autorità di Goteborg* si sviluppa sulla falsariga del secondo dei modelli precedentemente elencati. Essa svolge funzioni di pianificazione strategica, analisi tecnica e del traffico, cui segue la pianificazione di quest'ultimo, l'organizzazione del TPL e la gestione delle procedure di gara per l'affidamento del servizio, la cura dello sviluppo delle infrastrutture.

L'attività dell'Autorità sono andate sempre più nella direzione di un approccio integrato alla mobilità, grazie all'apporto di una struttura tecnica ed organizzativa (un Direttore generale che si avvale del supporto di commissioni tecniche). L'Autorità svedese pare avercaratteri di terzietà e indipendenza.

Al secondo modello di agenzia sono altresì ricollegabili le *PTAS (Passenger Transport Authorities)*, che rivestono perlopiù compiti di controllo sui contratti e di tutela degli utenti.

A Manchester, ad esempio, i 10 quartieri della città eleggono i propri rappresentanti alla *Greater Manchester Passenger Transport Authority*, la quale decide le *policies* di trasporto sul territorio e fornisce i fondi al proprio braccio tecnico, il *Greater Manchester Transport Executive*, che è indipendente da ogni ruolo politico e finanzia le linee non coperte dai servizi commerciali, possiede le fermate e le stazioni degli autobus e delle linee di metropolitana,

La *GMPTA* è composta da 33 consiglieri, ma non possiede uno staff proprio, in quanto si avvale dei servizi del Comune di Manchester.



La *GMPTA* e il *GMPTE* sono responsabili per la pianificazione della rete, il mantenimento di una rete di trasporto finanziata pubblicamente nelle tratte non commerciali, il monitoraggio della qualità, l'informazione agli utenti. Le Autorità inglesi sono le uniche che paiono essere realmente terze rispetto alle società gestrici. C'è da sottolineare che nel Regno Unito il TPL è erogato in un mercato completamente liberalizzato.

Un tipo di *Authorities* riconducibile al secondo modello è quello francese. Le Autorità francesi seguono un modello organizzativo ancora diverso rispetto a quelli precedentemente citati. La regolazione è affidata delle autorità organizzatrici, ora riunite in un'unica associazione, le Gart, *Groupement des Autorités responsables de transport*, per la Francia e per la zona di Parigi al *Stif* (*syndicat de Transport de l'Île de France*), con compiti di programmazione (redazione dei contratti di servizio, affidamento) e regolazione del trasporto pubblico, che mirano a difendere e promuovere il trasporto pubblico, tutelare l'utente, migliorare la qualità del servizio, coordinare le politiche di trasporto con quelle di sviluppo urbano, nel rispetto del territorio e dell'ambiente.

Le *GART* (*Groupement des Autorités responsables de transport*), che raggruppa 213 agglomerazioni, regioni e dipartimenti, è composto da un consiglio d'amministrazione di 28 membri eletti per 6 anni ed esponenti delle varie comunità locali, all'interno del quale è nominato uno staff formato da 12 membri e dal presidente. Vi è inoltre un *Club Partenaires*, composto da membri provenienti da imprese di *public utilities*, con funzioni essenzialmente di consulenza.

I compiti del *GART* sono i seguenti:

- vigilare sull'accordo tra le imprese che gestiscono il servizio e i poteri pubblici
- fornire pareri alle varie autorità locali e spingerle a collaborare tra loro
- pianificare i trasporti pubblici e la mobilità privata
- finanziare il settore in conto corrente e in conto capitale sulla base delle risorse reperite attraverso il *versement transport*, i ricavi tariffari, le imposte locali e statali
- regolare, attraverso il contratto di servizio, l'intervento delle aziende di trasporto
- realizzare inchieste e studi.

Obiettivi del *GART* sono:

- sviluppare in modo efficiente i trasporti collettivi;
- difendere il servizio pubblico di trasporto e a livello europeo il concetto di servizio pubblico;
- promuovere politiche di tutela dell'ambiente e di sviluppo del territorio;
- tutelare i cittadini e gli utenti.

Ogni Autorità organizzatrice è responsabile dell'organizzazione del trasporto pubblico per l'agglomerato urbano, il dipartimento o la regione di riferimento, stabilendone il finanziamento, la quantità e il tipo di offerta, il livello di qualità del servizio, le tariffe.

Un esempio di agenzia francese è fornito dal *Sytral*.

Il *SYTRAL* (*Syndicat Mixte des Transports en commun pour le Rhone et l'Agglomeration Lyonnaise*)

È un organismo pubblico, politico, composto da eletti della Comunità Urbana di Lione e dal Consiglio Generale del Rodano.

L'organo decisionale è un comitato sindacale che stabilisce le più importanti decisioni sugli investimenti, sull'offerta del servizio e sulla politica tariffaria. È così composto:

- Comitato Sindacale (10 eletti della Comunità Urbana di Lione e 10 eletti del Consiglio Generale del Rodano)
- Ufficio esecutivo (4 eletti della Comunità Urbana di Lione e 4 del Consiglio Generale del Rodano (Presidente e vicepresidente)
- Amministrazione del *Sytral* (66 persone, addette all'ufficio studi e all'esecuzione delle decisioni)
- Società gestrici (*SLTC* e *Interhone - alpes*).



Il *Sytral* organizza e gestisce la rete dei trasporti, esperiti sotto il nome di *TCL* e *OPTIBUS*.

La rete copre 62 comuni, (55 della comunità urbana di Lione più sette comuni vicini), che si estendono su 606 km quadrati e riguarda 1.350.000 abitanti. Il *Sytral* definisce e mette in opera una politica di investimenti.

La gestione delle rete di trasporto è affidata *SLTC* e a *Interhone-Alpes*, del gruppo *Keolis*, nel quadro di un contratto di delega del servizio pubblico, della durata di 6 anni.

La rete *TCL* è la prima rete di trasporti fuori Parigi. È composta da 2 linee di tram, 4 di metro, di cui una automatica, di 100 linee di bus e di 2 funicolari. Ogni giorno si effettuano circa 12.200.000 viaggi.

Interhone-Alpes gestisce la rete *OPTIBUS* per i disabili. Il contratto ha durata triennale.

Il *Sytral* ha compiti di

- pianificazione
- gestione dei servizi (affidamento della gestione dei servizi)
- investimenti
- aspetti tecnici

Il personale è raggruppato in 4 direzioni

- 1 direzione generale
- 1 direzione di rete
- 1 direzione di sviluppo
- 1 direzione delle finanze

Partners istituzionali del *Sytral* sono la Comunità Urbana di Lione, il Consiglio Generale, il Consiglio Generale Rhone, la Prefettura, la Direzione dipartimentale.

Il *Sytral* persegue gli obiettivi fissati dal PDU (plans des déplacements urbans).

Il capitale del *Sytral* deriva per il 20% dalla bigliettazione, il 25% dalla tassa sui trasporti versata dalle aziende, il 7% dallo Stato, il 19% dalla Comunità urbana di Lione e il resto dalla Banca Europea degli Investimenti. Il modello francese, se pur di successo, non garantisce in alcun modo la terzietà e l'indipendenza.

Quali sono le reali differenze tra i diversi modelli di Agenzia, dal punto di vista della regolazione? E soprattutto, quali possono essere considerate enti di regolazione veri e propri, e non semplici Agenzie di programmazione del servizio?

Le caratteristiche di un ente di regolazione sono, come già detto in precedenza, la **terzietà** e l'**indipendenza** rispetto sia al soggetto regolato che all'ente pubblico, la **potestà di fissare tariffe, di predisporre i contratti di servizio, di curare la stesura dei bandi di gara e di procedere all'affidamento del servizio, il potere di enforcement** delle proprie decisioni.

Le Agenzie cittadine o metropolitane fino ad oggi esistenti, ricollegabili ai due modelli sopraesposti, rivestono solo in parte le caratteristiche proprie di una autorità di regolazione, essendo perlopiù enti di programmazione o agenzie proprietarie in parte delle società gestrici il TPL.

L'opzione nei confronti di uno dei due modelli è da ricollegarsi anche al tipo di obiettivo che si vuole raggiungere.

Se l'obiettivo primario è creare le condizioni per l'instaurarsi di un regime concorrenziale senza vincoli, allora occorre adottare un modello di **Agenzia/Autorità di regolazione**, che al contempo sia **leggero**.

Se, invece, si vuole mantenere ancora un certo controllo, sotto diverse forme, dell'ente pubblico committente nella gestione, il modello più indicato pare essere quello **holding** e **Agenzia pesante**.



Riferimenti bibliografici

- BOITANI A., (2000), *Un'autorità di regolazione dei trasporti?*, L'Industria
- ISFORT (1999), *Il trasporto locale oltre la crisi*, Gangemi Roma
- MONTANARI L., ZARA A. (2000), *Il trasporto pubblico italiano come business*, Il Sole 24 ore
- PIACENTINO D., (2000), *Le Autorità indipendenti di regolamentazione e l'organizzazione dell'intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna
- PONTAROLLO E., OGLIETTI A., (2000), *Criteri per la valutazione dell'attività delle Authorities*, L'Industria
- PONTI M., MALGIERI P., (2000), *La riforma del trasporto pubblico locale concorrenza mercato e qualità del servizio in Europa*, Cà Foscari
- PONTI M., MALGIERI P., (2000), *Osservatorio dei mercati dei servizi pubblici locali, Riforma del trasporto pubblico locale. Modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana*, Cispel
- SENN, ZUCCHETTI, (2000), *La regolazione nel settore dei trasporti nella prospettiva della rete europea*, L'Industria 2000





8. ALCUNE CONCLUSIONI

In questi anni di avvio della riforma, il TPL, e più in generali i servizi a rete, sono stati oggetto di un esteso dibattito.

Il dibattito ha preso l'avvio dal nuovo ordinamento delle autonomie locali, predisposto nel 1990. Ricordiamo come l'enfasi sia stata posta sulla *separazione* delle responsabilità di chi finanzia e programma i servizi, e chi invece li produce: ciò al fine di accentuare, da un luogo gli aspetti connessi alla ricerca dell'efficienza produttiva, dall'altro per rendere più trasparenti le spese pubbliche effettivamente rivolte a finanziare specifici bisogni. I *contratti di servizi* sono strumento usato appunto per definire le rispettive responsabilità.

Quindi si è aggiunto il tema della *liberalizzazione* dei mercati pubblici di questi servizi, per superare cioè procedure di affidamento di tipo concessorio, al di fuori di meccanismi periodici di verifica della congruità dei costi. Questi ultimi sono stati individuati nelle *procedure di gara* attraverso cui i servizi di TPL dovranno venire affidati a partire dall'anno prossimo.

Da ultima la questione della *proprietà delle reti* e delle infrastrutture usate per quei servizi, e dell'utilità che i soggetti gestori (imprese) dei servizi non siano anche proprietari delle reti – spesso immobili, e quindi foriere di aspetti monopolistici. Le *Autorità* vengono proposte proprio svolgere funzioni di controllo e verifica di molti degli aspetti citati.

Il percorso di riforma del TPL poi si sviluppa nella seconda grande fase italiana di *decentramento di funzioni amministrative*: quella avviata nel 1997 dalle cd “leggi Bassanini”. In tale contesto le Regioni vengono identificate come il soggetto adatto a ricevere e svolgere le funzioni di finanziamento e programmazione di tutti i servizi di trasporto collettivo -su gomma, ferro, su acqua- ad eccezione di quelli ritenuti di interesse nazionale.

a) *Quali strumenti per quali obiettivi*

Il dibattito sviluppato in Italia in questi anni ha ecceduto nel discutere strumenti ed aspetti tecnici, piuttosto che definire e qualificare gli obiettivi sottostanti. Tali strumenti sono: gli Accordi di Programma (AP) ; le procedure competitive per la scelta e l'affidamento della fornitura dei vari servizi (o più semplicemente le gare); i Contratti di Servizio (CS) tra enti locali ed imprese.

Per sviluppare alcune valutazioni conclusive, pare utile partire proprio dagli obiettivi, che possono venire così riassunti.

Le Regioni, sono responsabili di tutti i servizi di trasporto collettivo non di interesse nazionale, che sono tenute a finanziare con proprie risorse. Loro obiettivo è quindi *garantire sul territorio l'offerta di servizio di interesse generale per un bisogno essenziale* (mobilità). Parallelamente hanno necessità di *controllare* l'andamento dei costi di produzione del servizio, e soprattutto *il flusso dei risorse pubbliche regionali* (che non sono più provenienti dallo stato) a sostegno dei servizi, impiego che è concorrenti con gli altri impieghi delle politiche regionali.

Nella logica del decentramento e della diversa natura dei servizi stessi (in due parole, regionali, extraurbani e urbani), la *programmazione specifica delle reti e dei servizi*, viene affidata alla Regione stessa (grandi collegamenti regionali, soprattutto su ferro), alle Province, al capoluogo regionale – o futura Agenzia metropolitana – ed ai Comuni maggiori. Tali enti locali sono tenuti a farsi carico del *recupero di efficienza produttiva* delle imprese, fino ad oggi monopoli locali, pubblici e privati.



b) La definizione dei livelli di servizio e gli AP

La Regione ha un grosso ruolo di indirizzo: decide il proprio stanziamento per il TPL, indirizza le interazioni tra trasporto su gomma e trasporto su rotaia, indirizza investimenti e innovazioni nei sistemi di trasporto, verifica effetti e interazioni tra sistemi di trasporti e sviluppo dei territori.

Province ed enti locali concordano con la Regione il volume di servizio che intendono sviluppare ed il connesso budget di risorse per sostenerne i costi: tutto ciò viene sancito dagli Accordi di Programma, sottoscritti da entrambe le parti.

Per il *periodo 2001-2002* la definizione dei livelli di servizio e dei singoli AP, ha avuto come riferimento l'offerta storica, come peraltro proposto nelle stesse norme transitorie della l.r. 1/2000. E il riparto delle risorse complessive regionali agli enti locali ricalca la distribuzione storica della spesa regionale, e quindi le precedenti quantità e prezzi (livelli di servizio e compensazioni chilometriche) sviluppate dalle imprese su quei territori.

Nel cap.4 si dà conto dell'evoluzione dei livelli di servizio complessivi (le percorrenze sviluppate dalle imprese, cioè il n. di vetture*km percorso), nonché del contributo pubblico erogato in merito, soprattutto quello regionale. Si è confrontato il biennio post-riforma, cioè i dati consuntivi del 2001²⁴ e preventivi del 2002, con il biennio precedente (1999-2000). I dati mostrano un *complessivo recupero di efficienza*, con una crescita dell'offerta complessiva pari al 4% delle vett*km a fronte di un incremento del 2% nel connesso contributo pubblico, se espresso dai valori correnti, mentre usando valori in termini reali, cioè in lire costanti, si registra un calo pari a -2% del contributo espresso in termini reali. Tale dinamica risulta più accentuata per le 7 province non torinesi.

Gli enti locali sono anche tenuti a *selezionare le imprese* per affidare loro i servizi. Gli enti avevano potevano selezionare le imprese con procedure competitive, ma nel periodo transitorio hanno preferito utilizzare la facoltà di ricorrere alla procedura ristretta.

Gli enti locali hanno iniziato la ridefinizione delle reti sui propri territori individuando alcuni bacini di servizio: obiettivi erano razionalizzare i percorsi, eliminando le cosiddette tratte morte, aumentare l'accessibilità di alcune zone, aumentare la velocità commerciale.

Le Province hanno ripartito il proprio territorio in aree omogenee di servizio extraurbano ordinario, *26 bacini* in tutto. Tali bacini dovrebbero influire sulla dimensione dei lotti di servizio da mettere a gara entro l'anno (v. dopo). Di fatto 6 Province hanno stipulato un solo Contratto di Servizio con una rispettiva Associazione Temporanea d'Impresa (ATI), l'ente torinese ha stipulato 3 CS²⁵. Alcune Province hanno inoltre individuato ambiti di servizio "a domanda debole": *39 singole comunità montane* sono state scelte come ambiti in cui era possibile derogare dall'obbligo di copertura tariffaria minima da parte dell'utente, e definire modalità di servizio non convenzionali delegate agli enti locali interessati. In ambiti il servizio viene gestito direttamente dalle Comunità, secondo specifiche modalità (ad esempio i servizi a chiamata). Analogamente le Province hanno inoltre definito specifici AP con *22 Comuni*, affinché tali enti amministrino in proprio, i servizi urbani. Non sono disponibili -al momento- informazioni per valutare l'efficacia di queste gestioni particolari, che risultano numerose e di dimensioni ridotte.

Per quanto riguarda i servizi nei maggiori centri urbani, la ridefinizione principale è stata l'allargamento dell'ambito dei servizi per 7 comuni, istituendo le *conurbazioni*: il comune centrale diventa quindi responsabile anche per la fornitura dell'intera rete urbana e suburbana. Ciò ha avuto un grosso impatto per il capoluogo regionale, ma anche per Cuneo, Novara, e altri comuni. Nei Comuni si sono anche definiti studiati e avviati nuovi assetti della viabilità, tesi ad aumentare la velocità commerciale (ad esempio corsie preferenziali).

²⁴ Assestati tra ottobre 2002 e marzo 2003.

²⁵ Ad eccezione di Novara.



c) *La fornitura attraverso i Contratti di Servizio*

Gli enti locali erano tenuti ad amministrare gli Accordi: specificare nel dettaglio i bisogni ed i servizi di trasporto pubblico, selezionare le imprese che possono produrre gli stessi servizi, stipulare con esse contratti di servizio che precisino prestazioni ed oneri nel modo più certo e preciso, controllare l'effettiva fornitura dei servizi e la soddisfazione degli utenti.

I CS sostituiscono il precedente sistema delle concessioni ed affidamenti diretti. Hanno avuto durata biennale²⁶, e sono stati stipulati dalle Province con *le ATI* (tranne un caso) e dai Comuni con le imprese ex-municipalizzate. Le ATI però non hanno personalità giuridica; e in certi casi il coordinamento interno – tra l'impresa capofila e le imprese associate – appare debole. Non si dispone di un quadro completo ed aggiornato sulle caratteristiche dei CS vigenti: componenti, responsabilità, modalità di gestione del contenzioso, ecc. Peraltro le informazioni disponibili indicano limitate specificazioni del CS ed una relativa omogeneità delle condizioni di servizio.

I Contratti di Servizio prevedono solo in alcuni casi degli effettivi meccanismi di incentivo, legati alla qualità e all'efficienza. Nel caso di servizi a carattere industriale prodotti in condizioni di monopolio, pare anzi necessario definire obiettivi dinamici di efficienza produttiva e di qualità dei servizi. Ad esempio i livelli di efficienza possono essere progressivamente migliorati nel corso del contratto²⁷; esistono meccanismi incentivanti per la revisione annuale dei corrispettivi (limiti massimi alla variazione annua del corrispettivo del tipo *subsidy cap* e *price cap*. Ricordiamo anche che il contributo pubblico al costo di esercizio non deve superare il 65%, e gli stessi contratti di servizio possono contenere premi e altri meccanismi incentivanti l'efficienza.

I Contratti generalmente impongono obblighi di rendicontazione riguardo a costi, ricavi e bilanci, più raramente richiedono un monitoraggio della domanda, che nei fatti costituisce la variabile decisiva.

In generale emerge una *informazione molto carente* sull'utenza effettiva (frequentazione delle linee, saliti e discesi alle singole fermate), sui segmenti di domanda, sulla evoluzione nel tempo. Ciò limita fortemente le capacità delle Province di ridisegnare l'offerta in base all'effettiva domanda. Gli obblighi di informazione periodica più diffusamente presenti e rispettati riguardano la manutenzione dei mezzi, pulizia e livelli di utilizzo dei mezzi, la regolarità del servizio.

In realtà i Contratti soffrono di diverse debolezze: in genere non è possibile specificare tutte le caratteristiche dei servizi da rendere, e ciò limita le possibilità di un accurata *valutazione ex post* delle performances, o di individuare e sanzionare le inadempienze. In proposito si ricorda l'art. 13 della L.R. 1/2000 e il punto 5.6 del Programma di attuazione 2000-2002: era previsto un sistema informativo esteso agli enti locali, che monitora annualmente le caratteristiche dei servizi offerti, per stabilire parametri di riferimento per il miglioramento negli anni successivi.

La capacità di incentivazione all'efficienza risulta così limitata: in merito si verificano anche contratti con minacce (cioè sanzioni in caso di inadempienza) poco credibili, perché eccessive. In proposito le sanzioni devono essere ben definite, soprattutto *credibili* (cioè non eccessive) *ma certe*; le sanzioni sono poco efficaci se chi le fissa ne è anche soggetto, come può avvenire nel caso di imprese di proprietà degli enti locali.

²⁶ Ma solo per questa fase transitoria; a regime la durata è di 6 anni con una verifica intermedia.

²⁷ La L.R. 1/2000 prevede che gli enti locali possono disporre degli eventuali *risparmi conseguiti* con le gare, rispetto alle risorse assegnate dalla Regione, anche se con vincolo di destinazione alla funzione di trasporto pubblico (art. 14). Inoltre è prevista la possibilità di *adeguamenti tariffari* solo a fronte di verificati incrementi di qualità dei servizi



Queste caratteristiche pongono qualche dubbio sulla effettività dei meriti attribuiti ai Cs. Tra essi l'esplicitazione delle specifiche responsabilità degli enti locali che finanziano e delle imprese che producono i servizi; la capacità incentivante; le sanzioni per i mancati adempimenti; la certezza finanziaria. Ricordiamo, in merito che enti locali ed imprese sono tenute a stabilire con precisione prestazioni e compensazioni economiche, o comunque a fissare preventivamente criteri e modalità per eventuali revisioni periodiche dei termini contrattuali; da qui l'impossibilità di interventi *ex post* di ripiano di eventuali deficit di esercizio.

d) I prossimi affidamenti attraverso procedure di gara

Nell'esperienza internazionale, le gare vengono considerate un strumento adatto soprattutto per conseguire alcuni obiettivi : *minori costi* per l'operatore pubblico; *maggior informazione* su domanda e offerta in un servizio non di mercato; *selezione competitiva* nell'affidamento e contendibilità dei servizi.

Se tali obiettivi sono condivisi dagli enti pubblici, allora le gare possono essere utili, a patto che siano costruite in modo coerente. Il cap.6 fornisce diverse indicazioni su come raggiungere tali obiettivi. Ad esempio la ripetizione periodica delle gare può accrescere l'informazione relativa al servizio; similmente tante e diverse gare, se attuate da un ente locale consentono comparazioni tra gestori; lotti di servizio molto ampi possono costituire una barriera di fatto a *new entrants*; ancora le diverse gare attuate dai diversi enti locali consentono comparazioni tra gli enti locali.

Per predisporre le gare ed i connessi capitolati di servizio da rendere, è poi utile non limitarsi all'assetto storico delle imprese, in termini di dimensioni, bacini serviti, livelli dei costi. L'analisi condotta nel cap. 3, mostra l'utilità di considerare le caratteristiche di settore industriale del TPL: ad esempio eventuali diversità nei costi, connessi alla gamma dei servizi offerti, oppure all'assetto proprietario, o allo status giuridico del personale.

In Italia si sono già avviate ed espletate alcune procedure di gara. Anni or sono Marco Ponti²⁸, auspicava un "verosimile *effetto domino*": se attraverso questa via, cioè aprendo alla concorrenza, "alcune amministrazioni locali ottengono rapide riduzioni di costi o miglioramenti dei servizi, sembra difficile che non emergano pressioni per scelte analoghe, in altri enti; inoltre l'avvio del processo può generare soggetti imprenditoriali che direttamente o per emulazione costituiscono *new entrants*, capaci di premere per estendere la concorrenza, e prendere parte al mercato.

²⁸ cit. da Economia e Politica Industriale, n. 95 del 1997, L'avvio dei processi di liberalizzazione dei trasporti pubblici locali.



e) *La concorrenza comparativa*

Ma le gare non sono l'unico od esclusivo strumento per conseguire maggiore efficienza. È possibile lo sviluppo di meccanismi di concorrenza comparativa tra enti. Il riparto delle risorse regionali agli enti per attuare gli Accordi di Programma, può essere previsto variabile nel corso della durata dell'Accordo: su base predefinita al I anno, mentre negli anni successivi può ricevere correzioni incentivanti in base al raggiungimento di determinate performance negli anni successivi. Tali performance vanno ricavate da dati adeguati: ad esempio articolati secondo gli ambiti territoriali di servizio (bacini). In particolare è necessario predisporre procedure informative, in grado di acquisire *dati necessari*, in modo *tempestivo e attendibile*. In genere molti contratti prevedono sanzioni per inadempienze in merito

Tali meccanismi sono ancora poco presenti nella attuazione pratica²⁹, e comunque in modo poco esplicito. Anzi un limite del primo biennio della riforma (2001-2002) è forse stato il mancato uso di meccanismi del genere per operare la distribuzione delle risorse tra gli enti locali. Tale distribuzione avrebbe già potuto considerare, in modo più intenso ed esplicito, alcune performance del biennio sperimentale, e propedeutico ai Contratti di servizio (1999-2000). La distribuzione ha riflettuto la spesa storica. Una semplice verifica, svolta con i dati disponibili (v. cap.5) rivela differenze di performance tra le Province, sia in termini statici, che nel confronto tra due diversi periodi.

f) *Investire nel sistema informativo*

In generale l'analisi svolta mostra l'assoluta rilevanza degli aspetti conoscitivi, sia per gli enti locali che per la Regione.

Il sistema informativo si concentra oggi su alcuni aspetti dell'offerta (i bilanci delle singole imprese, le percorrenza complessive per bacino), mentre vi è scarsa attenzione sia ai livelli di utilizzo dei servizi (i dati di utilizzo sono raccolti e usati soprattutto dalle imprese), che all'evoluzione della domanda, della sua struttura, oltre che dei livelli quantitativi.

Alcune prime considerazioni svolte (cap. 5) indicano l'importanza di costruire basi dati da aggiornare e monitorare annualmente, relativamente ai costi industriali, ai livelli di servizio sulle specifiche porzioni di territorio oggetto di programmazione (almeno per i bacini). Tali basi dati non possono che venire consolidate nel tempo, attraverso serie pluriennali.

I dati raccolti – per essere utili – devono risultare tempestivi, attendibili (o addirittura certificati), coerenti nel tempo e nello spazio, confrontabili tra situazioni diverse (tra enti titolari dei servizi, tra territori).

Al contempo vi deve essere condivisione nei bisogni informativi, in modo tale che la raccolta non venga sentita un atto formale; i dati devono anche essere rilevanti per la programmazione, cioè essere dati in grado di attivare effetti (incentivi, sanzioni) sui comportamenti dei vari soggetti coinvolti.

²⁹ In materia si ricorda che la L.R. 1/2000 prevede una *verifica intermedia* -dopo tre anni- del raggiungimento degli obiettivi previsti nei Contratti di servizio (art. 10). La durata degli Accordi di Programma tra Regione ed enti locali, è anch'essa triennale (art. 9), con la contestuale verifica della ripartizione delle risorse a Province e Comuni (art. 15) a seguito del monitoraggio del grado di attuazione e del conseguimento degli obiettivi dell'Accordo di Programma; ovviamente non è richiesta la coincidenza dei periodi. A tal fine il Programma di attuazione per il biennio 2000-2002 elenca una ampia lista di riferimento di indicatori di efficienza ed efficacia; la definizione dei valori obiettivo è però demandata ai successivi Programmi.



g) L'esperienza di decentramento

L'analisi mostra che gli enti locali non hanno opposto resistenza alle nuove responsabilità attribuite. Province e Comuni maggiori paiono effettivamente i soggetti più adatti a definire ed amministrare i Cs. Per quanto venga oggi considerata una chimera la programmazione integrata "territorio-trasporti"³⁰, di fatto solo tali enti locali possono sviluppare servizi di trasporto collettivo che risultino coerenti con altri bisogni e politiche locali.

Tale attribuzione di responsabilità può consentire ricerca e sperimentazione di soluzioni particolari per specifici bisogni (ad esempio i servizi a chiamata). Perché ciò avvenga sono necessari adeguati meccanismi di riparto delle risorse, che non costituiscano un freno, o disincentivo, all'introduzione di soluzioni diverse (in tal senso la considerazione prevalente del parametro delle vetturekm pare insufficiente).

Sembra però esistere una scarsa condivisione su alcuni obiettivi di riforma: l'introduzione di stimoli competitivi pare essere un obiettivo sentito con diversa intensità dagli enti. In tal senso pare decisivo il ruolo fornito dall'ente regionale: dalla definizione dei livelli minimi di servizio e connesso stanziamento di fondi propri, ai criteri del suo riparto e delle successive revisioni, alle politiche di sostegno agli investimenti nel settore e di innovazione di processo e di prodotto, alle definizioni delle forme di regolazione del sistema.

I prossimi mesi, con l'avvio delle procedure di gara e della costituzione dell'Agenzia metropolitana, saranno decisivi in proposito.

³⁰ Cioè attraverso l'integrazione di varie funzioni pubbliche locali: viabilità, lavori pubblici, assetto urbanistico, parcheggi, centri storici; interdipendenze vi sono anche con il commercio e la tutela ambientale.



Allegato A

LA PRIVATIZZAZIONE DELLE FERROVIE INGLESÌ

Il caso delle ferrovie inglesi è da ascrivere al processo di privatizzazioni che ha investito le utilities inglesi, a partire dal governo Thatcher. Le ferrovie sono state l'ultimo settore ad essere privatizzato, nel 1996, ma nell'ottobre 2001 il governo britannico è dovuto intervenire, rinazionalizzando Railtrack.

I risultati di tale esperienza sono stati fallimentari. La privatizzazione delle ferrovie ha incontrato dissensi già sul nascere essenzialmente per tre ordini di motivi:

- la presenza di un mercato ferroviario molto debole e il declino del trasporto ferroviario, a causa di un ventennio di sottoinvestimenti;
- l'erogazione di forti sovvenzioni a sostegno del settore;
- l'inevitabile bisogno di una razionalizzazione della rete, con la conseguente opposizione delle popolazioni delle zone interessate.

Da parte dei fautori della privatizzazione erano state avanzate diverse proposte alternative sulle strade percorribili:

1. la completa privatizzazione di British Rail, non percorsa per le difficoltà incontrate nel promuovere una concorrenza effettiva sul modello British Gas e British Telecom;
2. la regionalizzazione, che prevedeva la creazione di un certo numero di compagnie regionali, sul modello giapponese, bocciata perché si sarebbe passati da un monopolio nazionale a più monopoli regionali;
3. la settorializzazione, che prevedeva la vendita dei singoli settori di attività esistenti (Intercity, Network South East, Regionale Freight), scartata perché si pensava non avrebbe condotto il mercato a una situazione efficiente in termini concorrenziali;
4. la separazione alla francese tra attività di trasporto e di gestione dell'infrastruttura
5. l'opzione franchising consistente nella concessione delle tratte a società private.

L'opzione scelta dal governo inglese è derivata alle fusioni tra la 4 e la 5.

Il caso inglese è curioso perché alla privatizzazione è preceduta una riorganizzazione di British Rail: si è passati da un'organizzazione per attività o business centers – che per il traffico passeggeri si articolavano in *InterCity*, diviso in cinque linee, *Network South East*, articolato in nove divisioni, *Regional Network*, suddiviso in cinque regioni, *European Passenger Service* e per il traffico merci in *Treinload Freight*, diviso in due sottosezioni e *Railfreight Distribution*, suddiviso in due sottosettori (Europa e UK) – alla struttura esistente costruita attorno alle direzioni regionali, al fine di avere un management maggiormente responsabilizzato, più attento alle esigenze della domanda e di ridurre le sovvenzioni pubbliche.

La riorganizzazione di British Rail costituiva il presupposto per creare le condizioni più favorevoli alla privatizzazione e l'esperienza mostrava che il sistema ferroviario poteva funzionare, anche se diviso in strutture indipendenti.



Una questione di obiettivi

Ripercorrendo le tappe del processo di riassetto delle ferrovie britanniche occorre individuare quali fossero gli obiettivi cui tendeva la privatizzazione:

- ridurre in breve termine la quantità dei contributi pubblici riservati al trasporto ferroviario;
- aprire il settore alla concorrenza per aumentare la qualità del servizio, la produttività e diminuire i costi burocratici e amministrativi;
- rispondere meglio alle richieste del mercato, in modo tale da aumentare la domanda e quindi le entrate finanziarie.

Tali erano gli **obiettivi dichiarati** dal governo britannico, ma, secondo molti osservatori, vi erano anche **obiettivi nascosti**, e cioè

- alleggerire le finanze pubbliche dall'onere degli investimenti necessari al rinnovo della rete, che da vent'anni lamentava un sottoinvestimento, trasferendolo al settore privato;
- la volontà di indebolire il potere del sindacato.

Le tappe del processo

Nel 1996 è iniziata la privatizzazione di British Rail, che è stata smembrata in una miriade di diverse società:

- *Railtrack*, una società pubblica che detiene la proprietà delle reti e ne affida la manutenzione a diversi fornitori;
- l'*OPRAF*, che affida il servizio con concessioni ai gestori;
- 25 *Tocs*, *Train Operators Companies*, ovvero i franchisors gestori del servizio ordinario passeggeri, concessionari delle linee, che hanno concessioni di una durata variabile tra i sette anni (15) e i quindici (8);
- un gestore Eurostar (società internazionale composta da SNCF, SNCB e Eurostar UK);
- quattro compagnie merci *English Welsh & Scottish Railways*, *Freightliner*, *Direct Rail Services* e *Combined Transport Ltd*;
- tre *Rolling Stock Companies*, le *Roscops*, che hanno comprato il materiale rotabile da British Rail e lo affittano alle Tocs;
- delle piccole compagnie che si occupano del rinnovo delle infrastrutture.

È stata instaurata una forma di **concorrenza per il mercato, cioè nel tempo**. Le Tocs sono, infatti, titolari di contratti di franchising, che hanno una durata variabile dai 7 ai 15 anni.

Railtrack, ovvero la formazione di un monopolio privato

È stata privatizzata nel maggio 1996, mediante la collocazione in borsa di 665.000 azioni per un valore di 1,9 miliardi di sterline. Nel 1996 la rete britannica si componeva di 16.649 km di linee, 2508 stazioni.

Railtrack gestisce direttamente 14 grandi stazioni; le altre così come i depositi sono affidati a:

- Station Facility Owner (SFOs) per le stazioni;
- Depot Facility Owner (DFOs) per i depositi.

Le stazioni e i depositi sono messi a disposizione delle TOCs, mediante un contratto di locazione che è della stessa durata di quello di franchising.

Railtrack, nella posizione di monopolista privato, proprietario di tutte le infrastrutture, è riuscita ad ottenere dei finanziamenti pubblici per degli investimenti in sicurezza ed in innovazione.



I compiti di Railtrack sono:

- assicurare l'accesso degli operatori alla rete e l'affidamento delle tracce. L'accesso di un operatore alle linee, stazioni e depositi è subordinato al possesso da parte di quest'ultimo di una licenza rilasciata dall'Office of the Rail Regulator;
- organizzare e gestire la circolazione dei treni sulla base degli orari e a attribuire la responsabilità dei ritardi;
- assicurare la manutenzione della rete;
- garantire la sicurezza dei treni.

Per ognuno dei punti precedenti sono sorti problemi legati sia al cattivo funzionamento di Railtrack sia a caratteristiche tecniche e strutturali del settore. Railtrack, a causa di una struttura troppo burocratica, è stata incapace di fornire rapidamente ai costruttori delle informazioni utili sulle norme di sicurezza da rispettare omogenee e costanti nel tempo. Ne è derivato spesso un ritardo nella messa a disposizione del nuovo materiale rotabile, con centinaia di vetture bloccate nelle officine dei costruttori. Inoltre Railtrack si è trovata a volte sia giudice che parte in causa (nella contabilizzazione e attribuzione dei ritardi), portatrice cioè di un conflitto di interessi, con conseguenze a volte perverse. Nel frattempo il traffico ferroviario è inaspettatamente cresciuto (+36% per i passeggeri e +42% per le merci) e Railtrack si è trovata incapace anche in materia di sicurezza a far fronte alla nuova situazione.

Inizialmente le risorse di Railtrack dovevano basarsi sui suoi utili e sui corrispettivi versati dai TOCs, dagli operatori merci, da affitti di immobili. Lo Stato aveva previsto un determinato finanziamento (8 miliardi di sterline) per il periodo 2000-2006, ma ha dovuto portarlo a 15.

Le Roscos e le TOCs

Il materiale rotabile è stato attribuito a tre Roscos (Rolling Stock Companies) e non alle TOCs, per evitare un'incompatibilità tra il ciclo di vita del materiale, il suo ammortamento e la durata delle franchises. Le TOCs affittano alle Roscos il materiale di cui hanno bisogno; infatti sono le TOCs a disporre dei depositi e stabilimenti dove si possono effettuare le opere di manutenzione.

I regolatori

A vigilare sul funzionamento del sistema e sull'attribuzione delle concessioni erano preposti una serie di regolatori:

- il Rail Regulator, con compiti di promozione della concorrenza, salvaguardia dei franchisors, garanzia e promozione della rete, della sua sicurezza e della difesa dell'ambiente, che, quindi, svolge un ruolo importante contro gli abusi monopolistici da parte dei privati e nei contenziosi tra Railtrack e gli operatori privati. Protegge altresì gli interessi degli utilizzatori delle ferrovie quindi passeggeri e operatori. Il Rail Regulator deve esaminare anche le domande di licenza effettuate dagli operatori a Railtrack, valutando e accettando le richieste secondo il canone di accesso
- il Rail Franchisor, che aveva il compito di controllare che i franchisors assicurassero un certo livello minimo di servizi ai passeggeri, di sovvenzionare con fondi pubblici le TOCs, di vigilare sulle licenze, soppresso nel 1999 e sostituito dalla Strategic Rail Authority.



Perché il modello inglese si è rivelato un fallimento?

Dalla privatizzazione di Railtrack ad oggi vi è stato un brusco calo di qualità del servizio, di comfort, di rapidità e di sicurezza.

Nell'ottobre 2001 il Governo britannico ha deciso di sospendere dal mercato azionario e di metter in amministrazione controllata Railtrack, che stava attendendo la seconda tranche di 775 milioni di sterline di fondi pubblici necessari per far fronte alle spese straordinarie diventate necessarie dopo una serie di incidenti ferroviari. Railtrack avrebbe dovuto mantenersi con il canone pagato dalle TOCs e, con il passare del tempo, avrebbe dovuto ricavare altro denaro dalla concessione delle stazioni ai privati. Ma il verificarsi di una serie di catastrofi ferroviarie (Paddington e Hatfield) hanno evidenziato come le infrastrutture britanniche versassero in uno stato miserando, determinato da 30 anni di sottoinvestimenti. Railtrack si è trovata così nella situazione di compiere investimenti d'emergenza che hanno determinato un declino del titolo da 1.768 pence nel 1998 ai 280 dell'ottobre 2001.

La necessità di forti investimenti non avrebbe però trovato consenso tra gli azionisti, che avrebbero dovuto finanziarli. Da qui la necessità di rinazionalizzare *Railtrack*, al fine sia di avere un controllo diretto del monopolista di rete sia di rafforzare l'infrastruttura con investimenti mirati e ingenti.

Oggi da *Railtrack* è stata creata *Network Rail*, che è responsabile per la manutenzione e il rinnovo della rete. *Network Rail* è una società senza azionisti e gli eventuali profitti sono utilizzati per investimenti nella modernizzazione della rete.

Riferimenti bibliografici

- BECCARELLO M., (2000), *I processi di riforma dei sistemi ferroviari nelle principali realtà europee*, Il settore ferroviario, Franco Angeli
- FLORIO M., (2001), *A state without ownership : the welfare impact of British privatisations 1979-1997*, Stato o Mercato, Siep
- KAY JOHN, (2001), *Privatisation in the United Kingdom 1979-1999*, www.johnkay.com
- MATHIEU GERARD, (2002), *La réforme des chemins de fer britanniques. Quelle privatisation? Quel bilan?*, Transports n. 413
- www.railtrack.co.uk



Allegato B

QUESTIONARIO RIVOLTO AGLI ENTI SOGGETTI DI DELEGA IN MATERIA DI TRASPORTI

La rete del servizio

- Avete attuato una riorganizzazione del servizio ordinario? Se sì, in base a quali criteri avete operato (dati di domanda, segnalazioni di sindaci, comitati utenti, singoli cittadini, etc..., indicazioni delle imprese di trasporto, storico del servizio offerto,...)?
- Sono state individuate le aree a domanda debole e/o le fasce orarie a domanda rarefatta? Se sì, in base a quali criteri avete operato (n° abitanti/kmq, appartenenza a Comunità Montane/Collinari, servizi notturni, etc...)? e quali modalità di offerta vengono utilizzate per tale servizio?
- Sono stati istituiti servizi particolari? Se sì, con che modalità sono svolti?

La domanda di TPL

- Quali principali cambiamenti avete registrato negli ultimi 5 anni?
- Che tipo di evoluzione prevedete per i prossimi 5 anni?

La gestione dei contratti di servizio

- Quanti contratti avete in essere per il TPL? Con ATI e/o aziende singole?
- Sono state introdotte modifiche nelle condizioni contrattuali nel periodo di validità dell'attuale contratto?
- Sono state introdotte variazioni nelle compensazioni economiche nel periodo di validità dell'attuale contratto?
- Ci sono state revoche o risoluzioni di contratto?
- Si presentano contenziosi con le ATI? E con le aziende? E con che frequenza?
- Ci sono stati casi di subentro nei contratti?
- Sono previste delle modalità di monitoraggio di costi e ricavi delle aziende?
- La gestione attraverso ATI consente economie di scala? E come si riflette questo negli attuali contratti?
- Le relazioni amministrative tra Ente ed aziende sono migliorate/peggiorate in quest'ultimo biennio?
- Sono sorti nuovi problemi?
- È previsto il subappalto negli attuali contratti? Se sì, è stato utilizzato tale strumento?

Qualità ed efficienza del servizio

- Sono previsti strumenti per migliorare la qualità del servizio offerto? Se sì, quali (informazione, accessibilità, confort,...)?
- Sono stati concessi gli incentivi sulle compensazioni economiche, se previsti in contratto, in relazione alla qualità del servizio erogato? E quali sono gli standard minimi per l'accesso agli incentivi (manutenzione, pulizia mezzi, corse irregolari,...)?
- Sono state attuate delle politiche atte all'aumento della velocità commerciale? E per la riduzione dei tempi di trasporto



Sistemi informativi

- Osservatorio della mobilità: quali dati rilevate? Con quali modalità e frequenza? Quale strumento informativo utilizzate?
- Disponete di dati gestionali (passeggeri/km; ricavo medi per passeggero/km;...) separati per linee, o per bacini? Li ritenete esaustivi? Quali altri dati possono servire?
- Ricevete report periodici sulla manutenzione dei mezzi? Sulla regolarità del servizio? Su biglietti venduti/passeggeri trasportati?

Le tariffe

- Sono in atto integrazioni di servizio sul Vostro territorio? Che tipo di integrazione è presente (modale e/o tariffaria)? Tra quali vettori?
- Oltre alle agevolazioni regionali, ne avete istituite altre? A favore di chi? Con quali oneri per l'ente?

La gestione del servizio

- Quale politica intendete mettere in atto al fine di incrementare l'utenza e/o per incrementare gli introiti da traffico?
- L'offerta di servizi complementari può servire a migliorare il rapporto ricavi/costi?

Le gare a venire

- Avete considerato la possibilità di subentro di un'azienda ad un'altra? Con quali regole, relativamente al personale ed al materiale rotabile?
- Che tipo di contratto ritenete più adatto (gross cost / net cost / altro)?
- Siete a conoscenza di esperienze di consolidamento aziendale?





BIBLIOTECA - CENTRO DI DOCUMENTAZIONE

Orario: dal lunedì al venerdì ore 9.30 - 12.30

Via Nizza 18 - 10125 Torino.

Tel. 011 6666441 - Fax 011 6666442

e-mail biblioteca@ires.piemonte.it - <http://212.110.39.147>

Il patrimonio della biblioteca è costituito da circa 30.000 volumi e da 300 periodici in corso. Tra i fondi speciali si segnalano le pubblicazioni Istat su carta e su supporto elettronico, il catalogo degli studi dell'Ires e le pubblicazioni sulla società e l'economia del Piemonte.

I SERVIZI DELLA BIBLIOTECA

L'accesso alla biblioteca è libero.

Il materiale non è conservato a scaffali aperti.

È disponibile un catalogo per autori, titoli, parole chiave e soggetti.

Il prestito è consentito limitatamente al tempo necessario per effettuare fotocopia del materiale all'esterno della biblioteca nel rispetto delle vigenti norme del diritto d'autore.

È possibile consultare banche dati di libero accesso tramite internet e materiale di reference su CDROM.

La biblioteca aderisce a BESS-Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali ed Economiche del Piemonte.

UFFICIO EDITORIA

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno - Tel. 011 6666447-446 - Fax 011 6696012 - e-mail: editoria@ires.piemonte.it

ULTIMI WORKING PAPERS

TOMMASO GAROSCI, MAURIZIO MAGGI

Paesaggi culturali in America. Pratica e teoria nel dibattito contemporaneo

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 161

LUCIANO ABBURRÀ, CRISTINA BARETTINI

"School To Work" La riforma del sistema statunitense di relazioni Scuola-Lavoro

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 162

LUCIANO ABBURRÀ, CRISTINA BARETTINI

"Welfare To Work" La riforma dell'assistenza economica negli Stati Uniti.

Nuove strategie di lotta contro la povertà per mezzo del lavoro

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 163

LUCIANO ABBURRÀ, CRISTINA BARETTINI

"Workforce Investment Act" La riforma dei servizi per l'impiego negli Stati Uniti

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 164

MARIA CRISTINA MIGLIORE, LUCIANO ABBURRÀ, GIUSEPPE GESANO, FRANK HEINS

Scenari demografici e alternative economiche.

La popolazione piemontese d'origine italiana e straniera fra 2000 e 2050

Torino: IRES, 2002, "Working Paper" n. 165

RENATO COGNO, MASSIMILIANO TANCIONI

Un modello di previsione della spesa locale per l'assistenza

Torino: IRES, 2002, "Contributo di Ricerca" n. 166

RENATO COGNO

Differenze regionali nella finanza comunale degli anni '90

Torino: IRES, 2003, "Contributo di Ricerca" n. 167

RENATO COGNO

Le politiche di welfare nelle regioni

Torino: IRES, 2003, "Contributo di Ricerca" n. 168

OSSERVATORIO SULL'IMMIGRAZIONE IN PIEMONTE

I lavoratori dipendenti stranieri in Piemonte nei dati INPS

Torino: IRES, 2003, "Contributo di Ricerca" n. 169

ENRICO ALLASINO, MARINELLA BELLUATI, SIMONE LANDINI

Tra partecipazione, protesta e antipolitica: i comitati spontanei di Torino

Torino: IRES, 2003, "Contributo di Ricerca" n. 170

