

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

TRA SERVIZIO SOCIALE
E OPPORTUNITÀ DI BUSINESS

Aprile 2004



Ringraziamenti

Lo Studio è stato realizzato grazie alla preziosa collaborazione di un gruppo di lavoro composto da:

*On. Michele Giardiello, Coordinatore
Dott. Marco Colazingari, Fondazione Filippo Caracciolo
Dott. Luca Agneni, Direzione Studi e Ricerche ACI
Dott. Luca Pascotto, Direzione Studi e Ricerche ACI
Ing. Francesco Mazzone, Area Tecnica della Direzione Studi e Ricerche ACI
Ing. Enrico Pagliari, Area Tecnica della Direzione Studi e Ricerche ACI
Dott. Paolo Benevolo, Area Comunicazione Integrata ACI*

Ha inoltre collaborato il Prof. Claudio Podestà, Ordinario di Tecnica ed Economia dei Trasporti presso il Politecnico di Milano

Coordinamento culturale ed editoriale della Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'ACI

Introduzione	9
---------------------------	---

Capitolo I

Evoluzione della mobilità e del TPL in ambito locale	13
1.1 Il quadro di riferimento: scarsa conoscenza del fenomeno	13
1.2 Analisi degli indicatori della mobilità in ambito urbano	14
1.2.1 Uso del territorio e mobilità: evoluzione delle dinamiche demografiche e della tipologia della domanda. Strumenti di pianificazione territoriale	14

Approfondimento I

Evoluzione della mobilità urbana in Europa	17
1.2.2 Il ruolo del TPL nella mobilità urbana: l'evoluzione dell'offerta ...	18
1.3 Costi esterni	20
1.3.1 Le criticità dal punto di vista della sicurezza: l'incidentalità	20
1.3.2 Le criticità dal punto di vista della sostenibilità: il mobility management	22
1.3.3 Le criticità dal punto di vista della congestione: la gestione delle infrastrutture e dei servizi di trasporto	23
1.4 Le politiche a supporto di una maggiore efficienza del TPL	26

Approfondimento II

Politiche per lo sviluppo di sistemi di trasporto socialmente inclusivi ...	28
---	----

Approfondimento III

Il sistema a chiamata Personalbus® del Comune di Firenze	30
--	----

Approfondimento IV

Il sistema a chiamata Radiobus nel Comune di Milano	32
---	----

Capitolo II

L'utente al centro del processo decisionale	35
2.1 Fattori che influenzano le scelte dell'utente	35

2.1.1 Fattori connessi all'utente	35
2.1.2 Caratteristiche dello spostamento	36
2.1.3 Fattori connessi all'offerta	37
<i>Fattori quantitativi</i>	38
<i>Fattori qualitativi</i>	40
2.1.4 Parola chiave: integrazione	42
2.1.5 Qualità base e qualità aggiuntiva	44
2.2 La stima della domanda e l'importanza del monitoraggio	45
2.3 La Carta dei Servizi	46
2.4 Europa: l'onda lunga del malcontento	47
Approfondimento V	
La diffusione della telematica nelle aziende di TPL	50
Approfondimento VI	
Integrazione fisica e tariffaria: il caso di "Unico Campania"	51
Capitolo III	
Evoluzione della normativa sul TPL	53
3.1 La natura pubblica del TPL	53
3.2 I pilastri della riforma: liberalizzazione e privatizzazione	53
3.3 La politica comunitaria nel TPL	54
3.4 Il percorso italiano di riforma al settore	55
3.4.1 L'avvio	55
3.4.2 I principi della riforma	55
3.4.3 La riforma	56
3.4.4 L'attuazione a livello regionale	57
3.4.5 La riforma della disciplina dei servizi pubblici locali e gli effetti sul TPL	57
3.4.6 La fase attuale: la riforma parte davvero?	59
3.4.7 Possibili scenari	61
3.5 Il nuovo mercato di riferimento	62

3.5.1 Aspetti amministrativi	64
3.5.2 Aspetti finanziari	65
3.5.3 Aspetti di regolazione del mercato	66
3.6 L'esperienza delle prime gare di affidamento	68
3.7 Le criticità della riforma	69

Capitolo IV

Le aziende del TPL tra servizio sociale e opportunità di business	75
4.1 Il regime di prestazione del servizio di TPL	75

Approfondimento VII

L'esperienza degli altri paesi	78
4.2 Le imprese italiane del TPL	80
4.3 Organizzazione e strategie delle imprese del TPL	86

Approfondimento VIII

Le strategie delle imprese: il caso GTT	89
4.4 Le tipologie dei Contratti di Servizio	90
4.5 Dalla liberalizzazione al mercato globale: la sfida dei leader europei	93

Approfondimento IX

Il caso di Hong Kong	101
----------------------------	-----

Considerazioni finali	105
------------------------------------	------------

Bibliografia	109
---------------------------	------------

Introduzione

Secondo consuetudine, la Fondazione Caracciolo ha predisposto questo Rapporto, dedicato al tema del Trasporto Pubblico Locale (TPL), con l'intento di fornire, ai relatori ed in particolare ai partecipanti della 60^a edizione della Conferenza del Traffico e della Circolazione promossa dall'ACI, documentazione sintetica ed aggiornata per lo svolgimento dei dibattiti.

Le aspettative e le preoccupazioni relative al riassetto di un settore tanto delicato e decisamente complementare al trasporto individuale nell'ambito dell'offerta di mobilità, non possono non essere molto vive, specialmente da parte di chi segue con estrema attenzione gli scenari che si vanno configurando con riferimento alle questioni relative alla componente oggi più critica della mobilità, cioè quella che afferisce alle grandi aree urbane a valenza metropolitana. Nonostante gli sforzi degli ultimi anni e un avviato processo di riforma, il settore del TPL continua a versare in condizioni di inefficienza, penalizzando fortemente l'utenza. Le vicende di fine anno 2003-inizio 2004 (scioperi, disservizi, ecc.) hanno poi ulteriormente accentuato le difficoltà, determinando un clima di grave disagio e incertezza, proprio in un momento particolarmente critico per l'applicazione della riforma, che avrebbe dovuto segnare l'avvio delle gare per l'assegnazione dei servizi di TPL.

Il Rapporto, seppure sommariamente, esamina la molteplicità dei fattori che caratterizzano la situazione in cui versa il settore, confrontandoli con le realtà riscontrabili nei Paesi più avanzati dell'UE, nei quali in generale, a fronte di politiche di intervento simili alle nostre (che sono poi quelle sollecitate dalla stessa Commissione UE, ma attuate con maggior vigore e tempestività), si rilevano effettivi miglioramenti a favore dell'utenza: miglioramenti che hanno riguardato la ripartizione modale dei passeggeri tra auto e TPL; i problemi connessi alla congestione, all'ambiente, alla sicurezza, ecc.; ed anche, elemento fondamentale, gli aspetti finanziari ed economici connessi ai bilanci degli esercenti. In molti Paesi europei si è difatti arrivati alla conclusione che, se ben gestito e regolato, il TPL può essere anche una opportunità di business. Il rischio che si corre in Italia è, invece, che si torni alle pratiche che la riforma ha voluto eliminare, invocando - ad esempio - nuovi finanziamenti statali e continuando a sollecitare costosi interventi infrastrutturali, anziché perseverare nello sforzo organizzativo connesso ad una modifica concettualmente significativa del ruolo del TPL.

Il rapporto si inserisce in quel percorso di approfondimento delle tematiche legate alla mobilità in generale da tempo portato all'attenzione dell'opinione pubblica, in particolare nelle varie edizioni della Conferenza del Traffico e della Circolazione, attraverso analisi critiche e indicazioni in tema di pianificazione dei trasporti che si sono rivelate un esempio di chiara lungimiranza. In tali occasioni si è sostenuto il potenziamento del sistema di TPL quale fattore di equilibrio e di

modernizzazione nella complessità dei contesti urbani: tale indirizzo appare qui meritevole di un breve cenno storico. Sin dal 1966, infatti, in occasione della Conferenza, veniva dibattuto il carattere prioritario del mezzo pubblico rispetto a quello privato in ambiente urbano e si richiamava l'attenzione sulla necessità di avviare a soluzione il problema del trasporto di massa. Nel 1972, si trova un primo riferimento ad un'altra questione riguardante più in generale i problemi della mobilità urbana relativa al collegamento fra la domanda di mobilità ed il *land-use*. Nella edizione di quell'anno veniva ricordato che l'avvenire dell'auto è strettamente legato ad un diverso assetto del territorio e ad una diversa politica dei trasporti concepita a livello regionale e metropolitano come un tutt'unico. Ed ancora, con riferimento sempre all'argomento trasporti-territorio, già si sottolineava l'incapacità ad impostare una seria e programmata politica dei trasporti e ad indicare in essa il ruolo che compete all'automobile.

Da questi e numerosi altri spunti, ma soprattutto dalla convinzione che un rinnovato TPL rappresenti un'importante opportunità per migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, la Fondazione trae stimolo per affrontare un tema tanto delicato e fondamentale per lo sviluppo del Paese, con lucidità e imparzialità, allo scopo di fornire un contributo al dibattito. Il Rapporto è suddiviso in 4 capitoli. Nel primo sono evidenziati i principali elementi di criticità connessi alla mobilità nelle grandi aree metropolitane, a partire dal ruolo della pianificazione dei trasporti nel processo decisionale di pianificazione del territorio e dal ruolo del TPL in tale contesto. Nel secondo sono descritti i meccanismi che determinano la scelta della modalità di trasporto da parte degli utenti, al fine di sottolineare i *desiderata* cui sia il pianificatore che il gestore dovrebbero rapportarsi nel definire le proprie attività in materia di TPL. Nel terzo sono riportate le principali tappe attraverso cui si è sviluppata la riforma in atto del settore, fino agli eventi più recenti e sono sintetizzate le principali criticità dell'impianto normativo che si è venuto a configurare. Nel quarto capitolo sono evidenziate le dinamiche organizzative delle aziende di TPL, anche in relazione alle tipologie di regolazione del mercato ed alle modalità contrattuali di affidamento del servizio. La situazione italiana viene confrontata con i casi e le esperienze degli altri Paesi europei, al fine di ottenere un quadro conoscitivo ampio ed utile al confronto di idee sull'argomento.

Il lavoro si conclude con un breve cenno sulle problematiche di sostenibilità con cui il settore trasporti dovrà misurarsi nel prossimo futuro.

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Evoluzione della mobilità e del TPL in ambito locale

1.1 Il quadro di riferimento: scarsa conoscenza del fenomeno

I dati sulla mobilità urbana sono in Italia generalmente scarsi, lacunosi e poco aggiornati, ad eccezione di quelli ricavabili da studi condotti su singole realtà (spesso collegati alla redazione dei Piani Urbani del Traffico) per scopi diversi da quelli di documentare adeguatamente un fenomeno che assume contorni sempre più preoccupanti.

Dagli studi disponibili si può comunque ricavare che negli ultimi anni la domanda di mobilità delle persone nelle aree urbane, oltre che da un significativo incremento, è stata caratterizzata da profonde modifiche in termini qualitativi, alle quali non si è generalmente fatto fronte con adeguati interventi sulla struttura dei sistemi dell'offerta e del governo della domanda di trasporto, specie dal punto di vista del controllo del *land-use*. Si è assistito, quindi, non solo ad una forte crescita dei volumi di flusso del traffico sui sistemi di viabilità urbana, ma anche al sensibile cambiamento della frequenza e della natura degli spostamenti. I cosiddetti spostamenti sistematici (casa-lavoro, casa-scuola) su cui si basavano essenzialmente le strategie d'intervento sul TPL, sono divenuti sempre meno rilevanti (attualmente questi viaggi contano soltanto per un terzo circa della mobilità della popolazione urbana) in rapporto a quelli occasionali.

Ne conseguono trend di domanda caratterizzati sia da forti elementi di

imprevedibilità ed incertezza nel tempo e nello spazio, sia dal crescente uso del mezzo individuale (correlato all'incremento del tasso di motorizzazione triplicatosi nell'ultimo ventennio) e, in generale, il declino del ruolo del TPL, anche in numerose città di medie e piccole dimensioni. Lo squilibrio modale derivante dal crescente utilizzo del trasporto individuale rappresenta, difatti, la fonte principale dei problemi che travagliano il sistema della mobilità urbana: un uso così spinto dell'automobile produce sensibili livelli di congestione, un maggiore inquinamento atmosferico ed acustico, un numero più elevato di incidenti e più alti livelli di consumo di energia. Ai fenomeni di variazione quali-quantitativa della domanda, occorre poi associare anche quelli moltiplicativi generati dall'aumento (a volte superfluo) dei viaggi pro-capite dovuti all'accresciuta sub-urbanizzazione dei maggiori insediamenti (*urban-sprawl*) che disperde ed amplia notevolmente le distanze percorse e riduce l'importanza relativa dei viaggi da e verso il centro, che sono invece spesso convenientemente serviti dal trasporto pubblico. Gli spostamenti fra ed entro le vaste periferie rappresentano quel genere di viaggio medio che non può essere effettuato a piedi o in bicicletta (anche per la scarsa organizzazione viabilistica di questi sistemi) e l'automobile diviene, pertanto, un mezzo insostituibile. Un ulteriore fattore di peggioramento della circolazione è determinato, inoltre, dalla crescita del tra-

sporto urbano delle merci, specialmente nella distribuzione per il commercio al dettaglio, anch'esso caratterizzato da forti innovazioni organizzative, da significativi mutamenti di preferenze individuali e di concentrazione in aree specifiche.

Le conseguenze di questa situazione sono sotto gli occhi di tutti: congestione e quindi tempi di spostamento più lunghi e aleatori, diminuzione della sicurezza e del comfort di viaggio, incremento dei livelli dell'inquinamento, influenza negativa sulla circolazione pedonale, aumento dei costi esterni (effetto spesso non percepito e non adeguatamente considerato ed analizzato).

In questo contesto la riforma del TPL può rappresentare il primo passo verso una politica di interventi che renda operativa una più aggiornata concezione organizzativa della mobilità urbana.

1.2 Analisi degli indicatori della mobilità in ambito urbano

1.2.1 Uso del territorio e mobilità: evoluzione delle dinamiche demografiche e della tipologia della domanda. Strumenti di pianificazione territoriale.

La mobilità di un'area risulta fortemente influenzata dalla localizzazione delle residenze e delle attività che su questa insistono. È infatti evidente che la quantità, la lunghezza e la durata degli spostamenti dipendono più dalla distribuzione delle residenze e delle sedi di attività sul territorio, che dalla infrastrutturazione viaria e di trasporto.

Molte delle criticità che si riscontrano oggi nelle città derivano dalla mancanza di una politica di pianificazione del territorio in grado di affrontare in modo sistemico le dinamiche della mobilità. I centri storici sono diventati sedi di servizi e gli insediamenti abitativi, per gli alti costi degli immobili e degli

Tabella 1.1

POPOLAZIONE RESIDENTE: PESO DEL CAPOLUOGO DI PROVINCIA/REGIONE			
Area metropolitana	1991	2001	variazione % 2001 su 1991
Roma	72,69	68,82	-3,87
Milano	36,63	33,89	-2,74
Napoli	35,39	32,84	-2,55
Torino	43,03	39,95	-3,08
Palermo	57,04	55,56	-1,48
Genova	71,39	69,50	-1,89
Bologna	44,59	40,56	-4,03
Firenze	41,69	38,13	-3,56
Bari	22,37	20,29	-2,08
Catania	32,16	29,68	-2,48
Venezia	36,40	33,48	-2,92
Totale ITALIA	31,34	29,61	-1,74

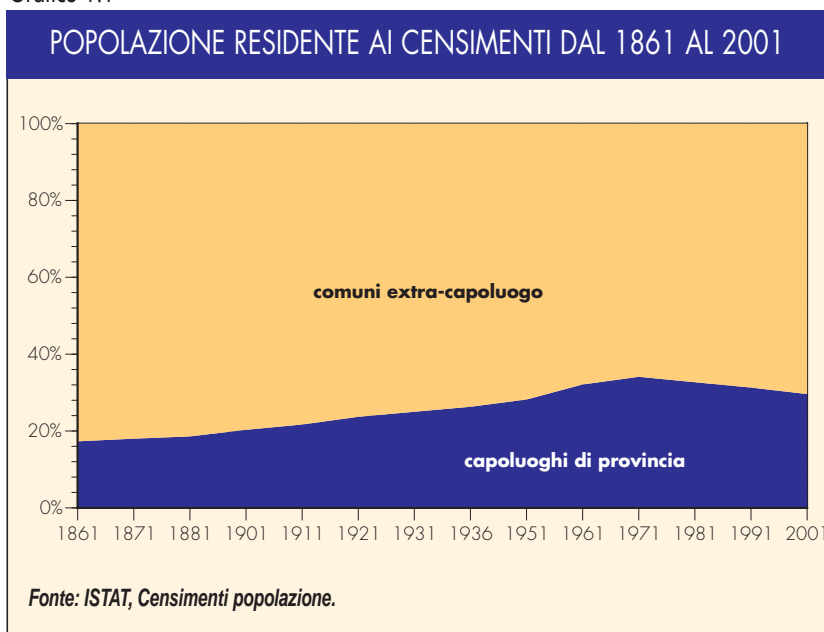
Fonte: ISTAT, Censimenti della popolazione.

affitti, si sono localizzati nelle periferie; ciò ha determinato un ampliamento degli spostamenti sistematici non adeguatamente governato.

Analizzando i dati dei censimenti ISTAT della popolazione risulta che fino agli anni '70, il peso della popolazione residente nei capoluoghi di provincia è aumentato fino a circa il 35%, per poi ridiscendere negli ultimi 30 anni a meno del 30% (Tabella 1.1 e Grafico 1.1). Più in dettaglio, le aree metropolitane con il maggior peso residenziale risultano Roma e Genova (circa 70%), mentre quelle con il minor peso sono Bari e Catania (valori inferiori al 30%). L'andamento degli ultimi dieci anni registra pesi percentuali negativi dei capoluoghi da meno 2% (Palermo e Genova, in linea con il valore medio nazionale) a più del 4% (Bologna).

L'incremento della popolazione residente nelle periferie e negli *hinterland* ha determinato, soprattutto per le grandi aree metropolitane (Roma e Milano), un aumento della lunghezza media degli spostamenti casa-lavoro: dai 4-7 Km degli anni '60 e '70, si è passati agli 11-

Grafico 1.1



14 Km degli anni '90, aggravando notevolmente il sistema della mobilità¹.

I dati dei piani di spostamento casa-lavoro, svolti negli ultimi 3 anni nell'ambito della attività di mobility management, evidenziano (Tabella 1.2) distanze medie casa-lavoro ancora superiori:

- intorno ai 25 Km per l'area milanese e romana;
- variabili da circa 10 a circa 20 Km per i capoluoghi più piccoli.

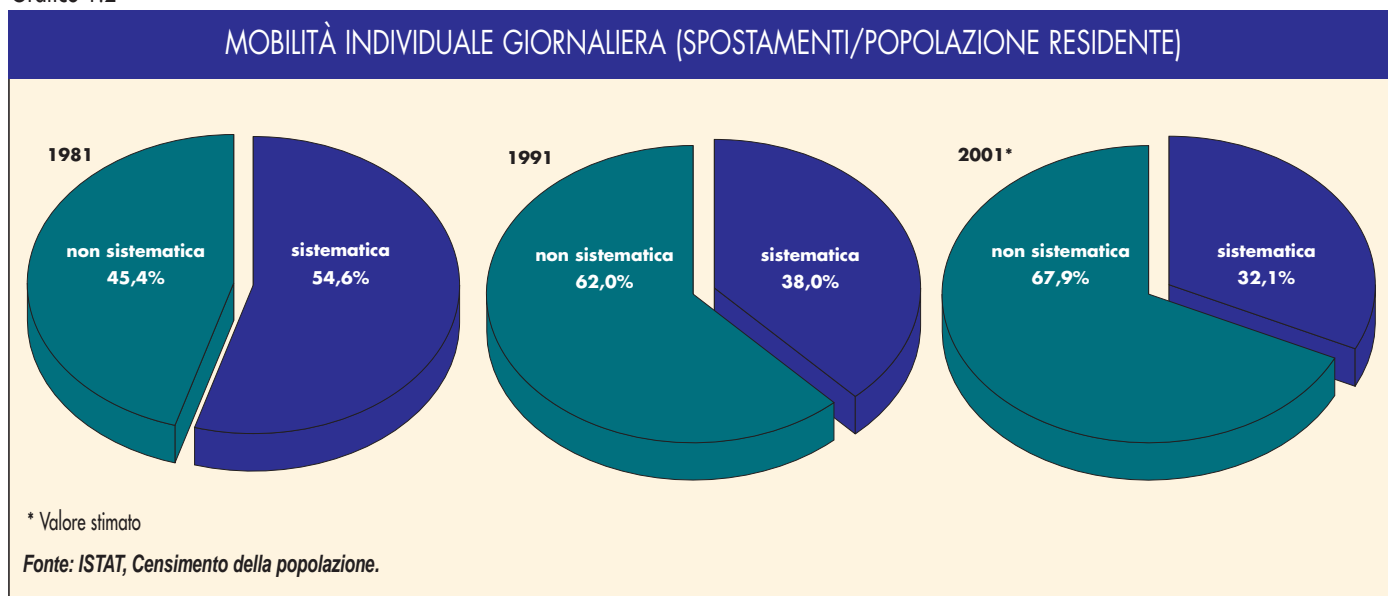
Tabella 1.2

DISTANZA MEDIA CASA-LAVORO PSCL (km)		
Località/area di studio	Fonte (anno)	distanza media (km)
Sede Schering Spa di Segrate (MI)	ACI (2003)	24,0
Sede GS Carrefour di Milano	ACI (2003)	32,0
Sedi Provincia di Milano (Milano e Provincia)	Provincia di Milano (2001)	24,4
Sede Vodafone-Omnitel di Catania	2 ^a Conf. Naz. Mobility Manager Euromobility (2002)	9,2
Sede Vodafone-Omnitel di Padova	2 ^a Conf. Naz. Mobility Manager Euromobility (2002)	18,2
Sede Vodafone-Omnitel di Pisa	2 ^a Conf. Naz. Mobility Manager Euromobility (2002)	17,8
Area di Firenze	PGTU Comune di Firenze (2002)	11,9
Sedi ACI (Roma)	ACI - Società Trasporti Automobilistici Roma (2001)	24,7

Fonte: ACI ed Euromobility.

¹) ISTAT, *Statistiche dei Trasporti*, anno 2001.

Grafico 1.2



Per lungo tempo la mobilità di tipo sistematico (casa-lavoro-casa e casa-scuola-casa) è risultata prevalente rispetto ad altre tipologie di spostamento (spostamenti legati alle attività lavorative, ai servizi, al tempo libero). Negli anni 80 la quota degli spostamenti sistematici rappresentava circa il 55% del totale degli spostamenti (Grafico 1.2). Tale ripartizione è variata negli anni, a causa del miglioramento delle condizioni di vita (aumento del reddito pro-capite), dell'adozione di nuovi stili di vita e dell'imporsi di diversi processi lavorativi e produttivi (ad es. il "just in time") tanto che negli anni '90 la quota degli spostamenti sistematici è scesa al 38%. Attualmente l'incidenza degli spostamenti sistematici è stimata intorno al 30-35% (fonte XIII° rapporto ACI-Censis).

La prevalenza di spostamenti non sistematici determina una domanda di spostamento soggetta a dinamiche evo-

lutive di difficile previsione.

Alla luce di tali mutamenti e del conseguente impatto prodotto sul quadro generale della mobilità, si configura la necessità di adottare una attività di pianificazione territoriale in grado di disegnare un sistema in cui il TPL si integri con gli strumenti pianificatori previsti dal Legislatore (Piano Regolatore Generale, Piano Urbano della Mobilità, Piano Generale del Traffico Urbano)². Spesso la progettazione di nuovi quartieri e delle linee di TPL che dovrebbero servirli non tiene conto di tali logiche per cui non è infrequente che l'implementazione della rete di trasporto pubblico si riduca ad un semplice prolungamento di linee già esistenti senza, peraltro, il supporto di una adeguata infrastrutturazione stradale (assenza di fermate protette, angoli di curvatura non adeguati ai raggi di sterzata dei bus, sottostima degli stalli di sosta ecc.).

2) Il Piano dei Trasporti e il Piano Urbano della Mobilità dovrebbero rappresentare una sezione del Piano Regolatore.

Un altro aspetto importante relativo alla gestione delle città e della mobilità è quello rappresentato dal corretto rapporto che si deve instaurare tra la fase pianificatoria e progettuale e quella gestionale. I due momenti andrebbero tenuti separati: chi pianifica dovrebbe essere un soggetto diverso da chi gestisce. Per anni, invece, si è assistito a forme ibride in cui la figura del gestore si è confusa con quella del pia-

nificatore. Le scelte adottate sono risultate, infatti, non sempre coerenti con un simile modello poiché tendenti ad ottimizzare soltanto aspetti dell'offerta e gli interessi del gestore, trascurando le esigenze e le aspettative della domanda. È auspicabile, pertanto, che questi due momenti rimangano separati e che venga costituita una "authority" con compiti di pianificazione e controllo di gestione.

Approfondimento I

EVOLUZIONE DELLA MOBILITÀ URBANA IN EUROPA

1. Evoluzione della struttura urbana:

caratteristiche differenti: ogni città e ogni nazione europea ha una sua specificità
caratteristiche similari:

- tendenza accelerata all'espansione dei centri urbani ("bacini di vita" di 30-40 Km di raggio attorno alla città vecchia)
- diminuzione del peso abitativo dei centri storici rispetto alla periferia ed interland, nel periodo 1970-1990:
 - Anversa, Birmingham e Amburgo (-8%)
 - Parigi (-11%)
 - Zurigo (-13%)
 - Rotterdam, Copenaghen e Liverpool (-15%)
 - Londra (-17%)
 - Helsinki (-26%)

2. Evoluzione della domanda:

valori medi europei

- Distanza media tra domicilio e luogo di lavoro: 11,5 Km (riferimento anno 1990)
- Incremento della distanza media tra domicilio e luogo di lavoro pari al 56% tra il 1975 ed il 1990
- Percentuale di utilizzo dell'auto propria per gli spostamenti:
 - valori massimi 90% (piccole città e aree rurali, spostamenti non diretti nei centri capoluogo)
 - valori minimi 60% (grandi aree urbane e spostamenti diretti nei centri capoluogo)
- Spostamenti sistematici (casa-lavoro e scuola-lavoro): 25-30% del totale degli spostamenti

1.2.2 Il ruolo del TPL nella mobilità urbana: l'evoluzione dell'offerta

In questi anni lo sviluppo e l'evoluzione delle reti di trasporto collettivo non hanno quasi mai seguito le logiche delle dinamiche territoriali. L'adeguamento dei percorsi delle linee di trasporto raramente è stato relazionato alla distribuzione dei poli attrattori e generatori di traffico, ma ha seguito l'impostazione dei tracciati storici.

È possibile identificare alcuni esempi di logiche “non razionali” che ancora caratterizzano alcune realtà:

- configurazione delle reti di trasporto di tipo “radiocentrica”, con linee radiali dirette verso il centro della città: questa tipologia penalizza gli spostamenti tangenziali, in quanto, in assenza di linee dirette, occorre recarsi verso il centro della città ed effettuare il trasbordo sulla linea diretta verso la destinazione finale;

- posizionamento dei capolinea in zone centrali della città;

- prolungamento di linee già esistenti per servire un nuovo quartiere: in termini di efficienza questo rappresenta quasi sempre una diminuzione della qualità e delle prestazioni del servizio;

- passaggio di più linee sulla stessa via nelle zone centrali della città: spesso gli orari di queste linee risultano non coordinati e determinano una scarsa qualità del servizio.

Anche in ambito extraurbano, la riforma del TPL poteva rappresentare una importante occasione per adeguare

le reti di trasporto su gomma ai nuovi assetti territoriali e alle mutate esigenze della domanda. Il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, e la definizione delle linee cui destinare i finanziamenti, i cosiddetti “servizi minimi”, ha rappresentato una opportunità “unica” per ridefinire o almeno razionalizzare il servizio esistente. Il risultato è stato, invece, che spesso le Regioni hanno semplicemente identificato come “servizi minimi” le preesistenti linee in esercizio.

In tale contesto, il trasporto collettivo ha perso sempre di più attrattività e competitività, trovandosi non al passo con le dinamiche di uso del territorio e con le esigenze sempre più complesse della domanda.

Per invertire questa tendenza, il TPL deve migliorare la qualità del servizio offerto agendo in due direzioni: la prima consiste nel migliorare il livello delle prestazioni, aumentando la velocità media dei mezzi pubblici (Tabella 1.3) e rendendo più efficace la rete delle corsie preferenziali³ in alcuni casi molto limitata; la seconda direzione è quella di offrire servizi meno rigidi e convenzionali e più orientati alla flessibilità. Queste ultime indicazioni risulteranno determinanti per competere con il trasporto individuale, rendendo disponibili servizi intermedi quali il trasporto a domanda e il taxi-collettivo, più adatti ad una domanda debole od occasionale e ad una diversa infrastrutturazione del territorio. La tecnologia attuale è in grado di sup-

³ Le corsie preferenziali comportano benefici sia dal punto di vista della velocità commerciale che da quelli della sicurezza, separando le diverse componenti di traffico.

portare queste soluzioni, offrendo interessanti servizi alcuni dei quali già operativi:

□ il servizio interamente a chiamata nella cittadina di Campi Bisenzio (FI);

□ il servizio a chiamata notturno della città di Milano;

□ le linee di taxi-collettivo del Comune di Roma.

Tabella 1.3

VELOCITÀ MEDIA AUTOBUS DI LINEA (Km/h) Anni 2001 e 2002								
Città	2002	2001	Città	2002	2001	Città	2002	2001
Agrigento	nd	nd	Genova	15,0	nd	Potenza	12,0	12,0
Alessandria	21,5	21,5	Gorizia	nd	nd	Prato	18,3	19,6
Ancona	13,9	13,9	Grosseto	15,0	15,0	Ragusa	15,2	30,0
Aosta	nd	20,0	Imperia	12,0	18,0	Ravenna	27,0	21,3
Arezzo	20,3	20,3	Isernia	20,0	20,0	Reggio C.	15,0	15,0
Ascoli	25,0	20,7	La Spezia	14,0	14,0	Reggio E.	23,0	22,2
Asti	18,1	21,0	L'Aquila	21,4	21,7	Rieti	18,0	18,0
Avellino	13,0	13,0	Latina	12,0	19,0	Rimini	23,7	23,7
Bari	17,0	16,0	Lecce	32,5	26,5	Roma	15,4	15,8
Belluno	21,9	21,6	Lecco	18,2	18,2	Rovigo	24,0	24,0
Benevento	17,0	18,0	Livorno	18,7	18,7	Salerno	18,5	13,0
Bergamo	15,0	15,2	Lodi	16,3	16,3	Sassari	15,5	17,9
Biella	16,0	16,0	Lucca	20,3	18,0	Savona	17,0	17,0
Bologna	14,5	14,5	Macerata	20,0	21,0	Siena	23,3	19,4
Bolzano	15,0	15,0	Mantova	19,9	19,9	Siracusa	nd	nd
Brescia	17,4	17,5	Massa	21,0	21,0	Sondrio	16,0	16,0
Brindisi	18,3	18,5	Matera	20,0	20,0	Taranto	16,0	16,0
Cagliari	16,0	16,0	Messina	14,1	14,1	Teramo	17,0	17,0
Caltanissetta	15,6	15,6	Milano	13,5	14,4	Terni	25,0	20,6
Campobasso	15,5	16,0	Modena	18,7	20,1	Torino	nd	18,3
Caserta	15,0	12,0	Napoli	12,0	12,1	Trapani	14,0	12,5
Catania	13,6	13,7	Novara	21,0	19,0	Trento	22,0	21,0
Catanzaro	16,0	16,0	Nuoro	18,3	18,3	Treviso	20,0	20,0
Chieti	20,1	nd	Oristano	30,0	38,0	Trieste	14,8	14,8
Como	16,0	16,0	Padova	14,0	14,4	Udine	19,4	19,4
Cosenza	15,0	15,0	Palermo	16,0	16,0	Varese	18,3	19,8
Cremona	17,1	17,1	Parma	18,0	19,0	Venezia	21,8	21,9
Crotone	15,5	20,0	Pavia	17,0	17,7	Verbania	12,0	12,0
Cuneo	21,8	20,5	Perugia	20,5	20,6	Vercelli	30,0	22,0
Enna	22,5	22,5	Pesaro	24,0	24,5	Verona	14,7	14,7
Ferrara	16,0	16,0	Pescara	15,0	15,8	Vibo V.	40,0	40,0
Firenze	15,3	15,4	Piacenza	15,5	15,5	Vicenza	17,5	18,0
Foggia	9,5	15,0	Pisa	18,3	18,5	Viterbo	17,0	22,1
Forlì	21,9	21,9	Pistoia	20,0	20,0			
Frosinone	17,5	17,5	Pordenone	21,0	nd	Media Italiana	18,2	18,4

Fonte: Legambiente, 2004 (Comuni, dati 2002).

1.3 Costi esterni

Migliorare il TPL in termini di efficacia ed efficienza significa rimuovere alcune criticità presenti nelle attuali dinamiche della mobilità urbana. In particolare, riconvertire parte della domanda verso un rinnovato TPL consentirebbe di ridurre il numero degli incidenti e sviluppare forme di mobilità sostenibile coerenti con il land-use e le infrastrutture esistenti.

1.3.1 Le criticità dal punto di vista della sicurezza: l'incidentalità

Le statistiche evidenziano che la probabilità di incorrere in incidente è circa dodici volte superiore nel caso di utilizzo di mezzi privati (autovettura, motoveicolo e ciclomotore) rispetto ai mezzi di trasporto collettivo (bus e treno)⁴. Se consideriamo il solo segmento delle due ruote, poi, la probabilità di rimanere coinvolti in un incidente è di quaranta volte superiore (Tabella 1.4).

Il dato diventa ancora più preoccupante se si analizza l'aumento del numero di motoveicoli e ciclomotori verificatosi nell'ultimo quinquennio (Tabella 1.5 e Grafico 1.3) soprattutto nelle aree metropolitane. A partire dal 1998, il numero di motoveicoli è cresciuto ad una media annua di circa il 10% con punte superiori al 13% negli anni 1999 e 2000. Da evidenziare la forte crescita di Roma negli anni 1999 e 2000, con valori medi superiori al 20% annuo. Spesso questi incrementi sono da ricondurre all'adozione da parte del-

le Amministrazioni Comunali di politiche di restrizione dell'uso dell'auto privata (tariffazione della sosta, estensione delle ZTL con adozione di regole più restrittive per il rilascio dei permessi, limitazioni alla circolazione dovute a provvedimenti ambientali, ecc.). I provvedimenti di "riorientamento coercitivo" della domanda verso modi di spostamento più sostenibili hanno, però, ottenuto risultati diversi da quelli attesi: a fronte di un modesto aumento della domanda del trasporto collettivo, si è verificato un forte incremento del traffico su due ruote, esentate dalla tariffazione della sosta e dalle regole di ZTL. Ciò rappresenta un evidente segnale di incapacità del TPL, di costituire una valida alternativa all'uso del mezzo privato classico (automobile). I dati di incidentalità precedentemente richiamati evidenziano che, anche nei confronti delle autovetture, le due ruote risultano più pericolose: la probabilità di morire in un incidente è 2,5 volte superiore, mentre la probabilità di rimanere ferito è 3,6 volte superiore.

4) Fonte: ACI-ISTAT, *Statistiche dei trasporti*.

Tabella 1.4

INCIDENTI STRADALI PER TIPOLOGIA E CONSEGUENZA NEL 2002: SUDDIVISIONE PER AREE URBANE (comuni con popolazione superiore a 150.000 abitanti)						
INCIDENTI ed INFORTUNI						
Comuni	Totale eventi			Eventi con almeno un veicolo a 2 ruote		
	Incidenti 2002	Morti 2002	Feriti 2002	Incidenti 2002	Morti 2002	Feriti 2002
Torino	5.470	69	8.089	1.132	14	1.338
Genova	4.758	41	6.220	2.916	15	3.505
Brescia	1.491	15	1.959	486	4	515
Milano	15.229	77	20.890	6.660	22	7.817
Padova	1.245	15	1.648	580	3	672
Venezia	1.080	13	1.596	346	2	400
Verona	2.084	23	2.808	944	10	1.062
Trieste	1.495	21	1.792	827	11	917
Bologna	2.848	39	3.772	1.454	11	1.680
Parma	1.216	18	1.628	439	1	483
Firenze	4.357	21	5.307	3.005	9	3.396
Livorno	612	12	766	385	8	454
Roma	21.580	362	26.979	10.276	110	11.812
Napoli	2.746	45	4.077	972	15	1.334
Bari	1.856	29	3.066	728	9	945
Foggia	670	21	1.109	124	1	160
Taranto	819	24	1.262	265	5	338
Reggio Calabria	229	5	372	56	1	73
Catania	1.944	38	2.779	1.051	15	1.378
Messina	1.614	26	2.373	859	8	1.130
Palermo	2.317	42	3.454	1.266	19	1.652
Siracusa	310	8	523	111	2	150
Cagliari	734	8	1.023	301	-	359
TOTALE	76.704	972	103.492	35.183	295	41.570

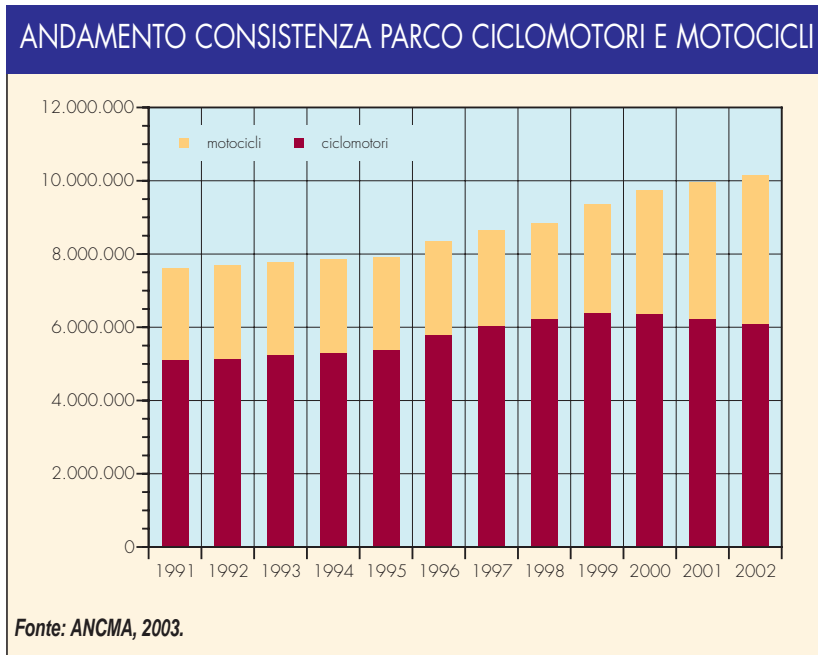
Fonte: ACI, ISTAT.

Tabella 1.5

ANDAMENTO CONSISTENZA PARCO MOTOCICLI PER COMUNI							
Valori assoluti							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
MILANO	70.542	71.552	75.323	81.097	89.209	98.630	106.156
NAPOLI	57.612	60.912	66.224	73.222	80.148	87.842	95.079
PALERMO	34.158	35.501	38.268	43.763	51.422	60.554	69.039
ROMA	114.593	120.437	134.790	162.867	202.301	228.009	253.393
Totale ITALIA	2.554.672	2.595.551	2.612.390	2.967.906	3.373.094	3.729.890	4.049.540
Variazioni % annue							
	97 su '96	98 su '97	99 su '98	00 su '99	01 su '00	02 su '01	
MILANO	1,43	5,27	7,67	10,00	10,56	7,63	
NAPOLI	5,73	8,72	10,57	9,46	9,60	8,24	
PALERMO	3,93	7,79	14,36	17,50	17,76	14,01	
ROMA	5,10	11,92	20,83	24,21	12,71	11,13	
Totale ITALIA	1,60	0,65	13,61	13,65	10,58	8,57	

Fonte: ACI.

Grafico 1.3



1.3.2 Le criticità dal punto di vista della sostenibilità: il mobility management

Passaggio necessario per una maggiore efficacia del TPL è lo sviluppo di politiche di integrazione dell'offerta con la domanda, accompagnate da una delicata attività di sensibilizzazione al concetto di mobilità sostenibile⁵.

Fondamentale in tal senso appare l'attività del *Mobility Manager*⁶, figura introdotta in Italia già dal 1998 con l'obiettivo di promuovere un uso ambientalmente sostenibile dell'auto privata nell'ambito degli spostamenti sistematici casa-lavoro e casa-scuola e di sviluppare il TPL. Tali finalità sono perseguite intervenendo sulla ripartizione modale degli spostamenti attraverso strumenti di incentivo economico e leve di matrice culturale.

Il *mobility management* introduce un nuovo approccio metodologico alla risoluzione dei problemi della mobilità, comprensibile se si analizza l'evoluzio-

ne nel tempo delle filosofie di intervento. Inizialmente e per molti anni, a fronte di uno squilibrio tra la domanda e l'offerta di spostamento, si è provveduto ad aumentare l'offerta di trasporto (nuova strada, nuova linea di trasporto collettivo), spesso ottenendo l'effetto contrario (assioma: "nuova infrastruttura uguale più traffico"). Successivamente per riequilibrare la differenza domanda-offerta, si è intervenuti sulla domanda in modo coercitivo, introducendo divieti e tariffe di transito e di sosta (Zone a Traffico Limitato, sosta a pagamento, pedaggio per l'accesso alle aree centrali delle città ecc.).

La novità dell'intervento del *Mobility Manager* sta, invece, nel fatto che si adotta un approccio di tipo consensuale. Il *Mobility Manager* agisce tenendo presenti le esigenze della domanda, ma con l'obiettivo di ottenere un riequilibrio modale degli spostamenti in senso ambientalmente sostenibile.

Per avere successo le iniziative di mobilità sostenibile devono essere supportate da un sistema di trasporto collettivo capace di ricercare e proporre soluzioni innovative (servizi a chiamata, taxi-collettivi, *car pooling*, *car sharing*, ecc.) in grado di competere con il mezzo privato senza trascurare che:

- le forme di trasporto non convenzionali non sono risolutive del problema; inserite, tuttavia, in un contesto coordinato di provvedimenti possono contribuire a migliorare la situazione complessiva della mobilità;

- il *Mobility Management*, pur non

essendo in grado di spostare un numero elevato di utenti verso modalità più sostenibili, può, comunque, influire in modo significativo in situazioni che presentano elevati livelli di congestione: in tali contesti, infatti, anche a fronte di riduzioni modeste di traffico, la riduzione del tempo di percorrenza può risultare significativa (curva di deflusso);

- il successo di iniziative di mobilità sostenibile è spesso legato ad un processo di coinvolgimento che parte dal basso, cioè dagli utenti utilizzatori; occorre consenso e non coercizione: è importante, quindi, che l'azione dei *Mobility Manager* miri a coinvolgere emotivamente tutti gli attori della mobilità (decisori, tecnici, operatori e utenti).

Va tuttavia sottolineato che la non cogenza delle norme ha determinato una certa inerzia e diffidenza nell'adottare provvedimenti ed iniziative in materia di *Mobility Management*. Spesso le motivazioni che hanno spinto le aziende in questa direzione sono state non quelle per cui la figura del *Mobility Manager* è stata istituita: immagine di azienda "verde", pubblicità indiretta, necessità di doversi certificare ISO 14000 e EMAS, migliori rapporti azienda-dipendente ecc..

1.3.3 Le criticità dal punto di vista della congestione: la gestione delle infrastrutture e dei servizi di trasporto

I livelli di congestione delle infrastrutture stradali sono il risultato di un approccio non corretto al fenomeno

5) La mobilità ambientalmente sostenibile nasce con gli accordi di Kyoto e ha come obiettivo quello di soddisfare le necessità di mobilità di oggi, senza compromettere la capacità di soddisfare le necessità di mobilità delle future generazioni. In Italia i provvedimenti in materia di mobilità sostenibile sono contenuti nel Decreto Ronchi sulla "Mobilità sostenibile nelle aree urbane" del 27 marzo 1998 e nei Decreti Bordon su "Incentivazione dei programmi proposti dai mobility manager aziendali - Promozione del car sharing - Programmi radicali per la mobilità sostenibile" del 20 dicembre 2000.

6) A livello operativo sono previste due figure: il *Mobility Manager* aziendale (gestore della mobilità casa-azienda) e il *Mobility Manager* di area (coordinatore di tutti i mobility manager di azienda presenti in un'area).

della mobilità nel suo complesso e sono riconducibili ad assenza di pianificazione, non coordinamento tra i diversi strumenti di piano, mancata separazione dai ruoli tra il pianificatore e il gestore, forme di gestione mirate a massimizzare i profitti di settore, interventi di tipo estemporaneo.

I provvedimenti da adottare devono, invece, essere previsti in un quadro programmatico intersettoriale (assetto del territorio e mobilità) e coordinati in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo urbano in generale e della mobilità in particolare.

La sostenibilità dello sviluppo urbano è dunque un concetto che può essere utile per un quadro di riferimento, ma che è bene trattare con cautela e comunque con un approccio pragmatico: occorre cioè considerare i vari sottosistemi componenti la città nelle loro interazioni dinamiche e nell'insieme dei loro risultati.

L'insieme delle politiche di intervento strutturale e gestionale che tende a perseguire uno sviluppo urbano sostenibile deve essere costruito come un processo che tende a massimizzare l'area di integrazione dei diversi sottosistemi (ambiente sociale, fisico, economico), minimizzando gli effetti delle esternalità negative incrociate.

Gli strumenti e gli ambiti del problema della sostenibilità dello sviluppo urbano associati alla mobilità secondo questa teoria, sono tre: 1) la tecnologia, 2) il territorio e la forma urbana, 3) gli stili di vita e di organizzazione del la-

voro. Le tecniche di intervento mirate ad equilibrare gli ambiti suddetti comportano una programmazione su due livelli:

a) Nel breve e medio periodo l'obiettivo della sostenibilità richiede di intervenire sulla domanda, a parità di offerta e risorse (modificazione dei modelli di mobilità a parità di localizzazioni), con misure operative aventi effetti solleciti e per lo più legate ad emergenze contingenti o ambientali. Misure che non provocano necessariamente una sensibile variazione dell'assetto urbano, se non dal punto di vista dell'accessibilità e fruizione.

b) Nel medio e lungo periodo si cerca di intervenire sull'offerta, mutando alla base i modi di funzionamento della città, nel tentativo di conseguire una riarticolazione funzionale delle localizzazioni, collegata a scelte trasportistiche ed ambientali organiche.

Naturalmente i risultati migliori si possono conseguire teoricamente laddove i due livelli di programmazione risultino strettamente integrati, generando così un serio processo di pianificazione in grado di affrontare sia i problemi immediati della mobilità, sia le sfide di lungo periodo per la salvaguardia della sostenibilità dello sviluppo.

Le strategie finalizzate ad una corretta gestione della mobilità sostenibile e pianificata possono essere alquanto diverse per natura ed in relazione all'intervallo temporale su cui agiscono. Si possono distinguere quattro tipi di strategie, peraltro già sperimentate sia

pure in forma non organica e coordinata:

a) strategie orientate alla domanda: rappresentano un ampio insieme di misure che mirano al cambiamento di comportamento degli utenti del trasporto:

- variabilizzazione dei costi di trasporto (es. mediante tasse sui carburanti, *park-pricing*, *road pricing*);

- uso selettivo dei diversi modi di trasporto (ad es. *car o van pooling*, sistemi di *park and ride*);

- misure a carattere restrittivo o proibitivo (es. restrizioni di parcheggio, standard sui veicoli per le emissioni atmosferiche ed acustiche);

- campagne di informazione e convincimento (ad es. sulle benzine verdi). Alcuni aspetti di questo genere di strategie saranno affrontati in seguito.

b) strategie orientate all'offerta: rappresentano un insieme di misure che mirano all'incremento delle dimensioni quantitative e qualitative della capacità dei sistemi di trasporto:

- espansione fisica delle infrastrutture di trasporto per accrescerne la capacità;

- potenziamento del trasporto pubblico (ad es. aumento della frequenza e della puntualità, integrazione tariffaria);

- sviluppo di soluzioni infrastrutturali innovative (ad es. metropolitane leggere);

- disincentivi al possesso di auto-veicoli (anziché incentivi);

- misure di *traffic calming* (es. restrizioni all'ingresso nelle aree urba-

ne centrali o di particolare interesse ambientale, monumentale od architettonico).

c) strategie "tecnologiche": i recenti progressi nella tecnologia veicolare ed infrastrutturale possono porre rimedio ad una parte delle esternalità negative del trasporto:

- sofisticata tecnologia veicolare (ad es. progetto di motori a basso consumo, convertitori catalitici, vetture elettriche, sistemi di route guidance a bordo dei veicoli, controllo computerizzato del consumo e delle emissioni);

- soluzioni telematiche (ad es. addebito automatico, controllo della velocità automatico, informazione in tempo reale sulle condizioni del traffico, telelavoro, teleshopping);

- nuovi sistemi logistici.

d) interventi sul *land-use*: riguardano la localizzazione spaziale e la redistribuzione delle attività umane; tali interventi implicano un impatto sostanziale sui modelli di mobilità. Esempi di tali provvedimenti sono:

- normative sul *land-use* (ad es. politiche di controllo delle destinazioni d'uso, "non-condoni", permessi per insediare/costruire uffici solo presso terminali del trasporto pubblico, disincentivi alla realizzazione di *shopping center* in aree centrali, fra l'altro con distruzione del commercio minuto);

- criteri di pianificazione urbana (ad es. progetto di città compatta, politica di concentrazione suburbana).

È ragionevole assumere che soltanto un assieme ben assortito e coordinato

delle predette opzioni strategiche sia in grado di indirizzare il sistema del trasporto verso uno sviluppo ambientalmente sostenibile.

1.4 Le politiche a supporto di una maggiore efficienza del TPL

Oggi si stanno sempre più diffondendo politiche correttive di TDM (*Traffic Demand Management*), mirate sostanzialmente a contenere un uso improprio dell'automobile e basate, soprattutto, su forme di pricing non punitivo (copertura dei costi sociali, economici ed ambientali). Tali politiche tendono ad incoraggiare l'impiego di modi alternativi all'auto individuale (oltre al TPL, i cosiddetti usi collettivi di mezzi anche privati, come il *car-pooling*, il *car-sharing*, i taxi-collettivi, o i classici mezzi ecologici come la bicicletta ecc.), implementando tutte le strategie disponibili nell'ambito della tecnica del traffico (ad es. riordino degli schemi generali d'uso della viabilità disponibile, zone pedonali, aree di *traffic calming*, restrizioni al parcheggio, corsie riservate al TPL, piste ciclabili ecc.) laddove più oneroso risulta l'uso dell'automobile (centri storici, zone di particolare rilevanza ambientale ecc.).

L'applicazione di politiche innovative ad ampio spettro di effetti non può, tuttavia, che essere graduale, al fine di evitare dannosi impatti sociali a breve termine e al fine di consentire che, col tempo, si affermi una nuova cultura

della mobilità. Il punto decisivo rimane comunque la possibilità di offrire reali e concrete alternative all'automobile, migliorando il livello di servizio complessivo delle modalità concorrenti, soprattutto il TPL, il quale, a sua volta deve sempre più evolversi in un'ottica di offerta di servizi innovativi e flessibili. L'obiettivo è quello di ridurre il livello di produzione e consumo di un servizio (la mobilità) che, come già accennato, genera esternalità negative che vanno a gravare sulla collettività.

Tra costi effettivamente generati e costi percepiti dagli utenti del sistema di trasporto, esiste un forte squilibrio: ciò è dovuto anche all'assenza di un sistema dei prezzi delle esternalità.

L'obiettivo della riduzione dei livelli di mobilità può essere perseguito per mezzo di:

- strumenti economici, flessibili (prezzi, tariffe, tasse);
- strumenti amministrativi, rigidi (divieti, limitazioni);
- strumenti concertativi (piani, accordi di programma).

Va subito detto che soltanto l'adozione di strumenti di tipo economico consente all'utente, al quale viene così garantita una opzione di scelta, di percepire l'aumento del costo della mobilità in forma accettabile ed in modo chiaro e diretto: la parte di coloro per i quali il viaggio ha un basso valore economico tenderà a rinunciarvi. L'adozione, invece, degli altri strumenti (es. limitazioni alla circolazione) comporta un effetto indiscriminato: si colpiscono

tutti gli utenti, indipendentemente dal valore economico del loro viaggio.

Finora l'orientamento pressoché unanime delle Amministrazioni nell'affrontare i problemi del traffico è stato proprio quest'ultimo, attuato attraverso strumenti amministrativi rigidi, introducendo forme di limitazioni più o meno estese alla circolazione automobilistica privata e mirando, al contempo, in modo forse velleitario, al riorientamento della mobilità verso il trasporto pubblico e la circolazione pedonale e/o ciclabile. I risultati, in genere, non sono stati confortanti, anche per il mancato coordinamento dei diversi provvedimenti.

L'introduzione di un sistema di *pricing*⁷ appare in prospettiva come lo strumento più idoneo per escludere la totale chiusura alla circolazione del traffico veicolare privato non residente nelle aree critiche e per regolamentarne la fruizione con lo strumento tariffario, ove impostato in modo flessibile, con differenziazioni in funzione delle categorie di utenti e di veicoli, delle fasce temporali e dei livelli di congestione⁸. Tali strumenti, comunque, da un lato non devono concretizzarsi in una ulteriore imposizione fiscale legata alla mobilità e all'auto; dall'altro non devono costituire un vincolo alla mobilità individuale. La mobilità è espressione di un diritto fondamentale: l'introduzione di misure finanziarie di regolazione del traffico può determinare un incremento del livello di esclusione sociale. Nelle aree urbane, le politiche di

prezzo, relative a parcheggi e traffico stradale, si stanno imponendo quali strategie comunemente adottate da numerose città: benché da un lato tali iniziative risultino necessarie al fine di ridurre il numero dei veicoli circolanti nel centro cittadino, consentendo al TPL di svolgere un servizio in condizioni migliori, dall'altro possono contribuire alla creazione di un fattore di esclusione sociale, dal momento che a mantenere il diritto di accesso al centro cittadino sono i soggetti e le organizzazioni economicamente privilegiati. A questo proposito, il documento scientifico di Mo.Ve., Forum Internazionale della Mobilità Sostenibile nelle Aree Metropolitane elaborato a Verona il 23 e 24 ottobre 2003, descrive la combinazione di politiche che possono garantire lo sviluppo di sistemi di trasporto socialmente inclusivi. L'adozione di tali strategie, combinate con adeguati modelli di *governance* e supportate dal contributo che la tecnologia può dare, potrà favorire un sistema di mobilità sostenibile all'interno del quale il TPL diviene elemento fondamentale.

7) Le misure di traffic demand management attraverso il road pricing, park pricing, sono state finora estesamente dibattute ma scarsamente rese applicative. Ciò è vero particolarmente in Italia, dove spesso è mancata la volontà politica di implementare politiche di restrizione coerenti con la filosofia di una mobilità compatibile con l'ambiente, la società e l'economia.

8) È bene ricordare che la possibilità, per le amministrazioni comunali, di subordinare al pagamento di una tariffa l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore all'interno delle zone a traffico limitato è prevista espressamente dal Nuovo Codice della Strada (art. 7).

Approfondimento II**POLITICHE PER LO SVILUPPO DI SISTEMI DI TRASPORTO SOCIALMENTE INCLUSIVI**

Le forti limitazioni alla mobilità individuale costituiscono un marcato indicatore della presenza di povertà ed emarginazione. In particolare, l'introduzione di varie misure finanziarie di gestione del traffico può determinare un significativo aumento del livello di esclusione sociale.

Si descrivono di seguito le politiche volte allo sviluppo di un sistema di trasporto socialmente inclusivo:

a) Per potenziare le competenze istituzionali (modelli organizzativi, principi guida, leggi, norme, regolamenti, direttive, ecc.) del settore pubblico al fine di pianificare e implementare politiche, piani, strategie, programmi e progetti di natura socialmente inclusiva nel settore dei trasporti, è fondamentale agevolare un maggiore coordinamento trasversale a livello di funzioni tra gli enti governativi responsabili della fornitura dei servizi pubblici. Analogamente, è indispensabile adottare visioni sistematiche nelle risposte programmatiche, strategiche e politiche indirizzate alle questioni di mobilità, garantendo nel contempo anche il coordinamento con i partner privati e gli altri partner non governativi. Tra le possibili strategie finalizzate ad ottenere un efficace *coordinamento istituzionale* si annoverano il supporto degli enti coordinatori e la decentralizzazione del quadro istituzionale (es. principi guida, leggi, mandati, norme, processi decisionali, finanziamenti), per gestire meglio le necessità locali e altre esigenze molto specifiche legate al settore dei trasporti.

b) Per condurre ulteriori ricerche più approfondite volte a individuare e analizzare i complessi e molteplici legami e le interazioni esistenti tra mobilità/accessibilità fisica ed esclusione sociale, è essenziale rafforzare le competenze istituzionali per soddisfare le esigenze legate alla mobilità. Gli attori politici potranno così assumere un ruolo più proattivo e strategico nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche correttive. L'identificazione e l'analisi dei legami esistenti tra mobilità/accessibilità fisica ed esclusione sociale crea inoltre i presupposti per:

- ❑ Soluzioni creative e innovative di accessibilità;
- ❑ Nuovi principi guida (legislazione, norme, regolamenti, mandati, ecc.);
- ❑ Iniziative pubbliche di governo e private che esercitano un impatto sulla mobilità di popolazioni ad elevato rischio e sull'accesso ai posti di lavoro, all'assistenza sanitaria e su altri fattori relativi alla qualità della vita;
- ❑ Progetti pilota/sperimentali per testare le iniziative di mobilità.

c) Per promuovere i modelli *land-use* che riducono le esigenze di trasporto è fondamentale integrare le considerazioni sul trasporto e sull'accessibilità con le funzioni di *land-use* e altre funzioni di pianificazione. I modelli *land-use* sparsi (*sprawl*) riducono infatti le possibilità dei gruppi a forte rischio di accedere a risorse, servizi, impianti, attività, ecc. necessari all'inclusione sociale.

d) La partecipazione pubblica è indispensabile se si vuole che i processi di pianificazione dei trasporti riflettano meglio le esigenze dei cittadini – in particolar modo dei cittadini soggetti a forte rischio. È pertanto fondamentale coinvolgere la popolazione ad alto rischio nelle fasi di ricerca, pianificazione, implementazione, monitoraggio e valutazione. La loro partecipazione dovrebbe essere proattiva, continua ed effettiva (ovvero dovrebbero essere coinvolti anche nei processi decisionali). La professionalizzazione di membri appartenenti a gruppi ad alto rischio ottenuta mediante una maggiore formazione più ufficiale nella pianificazione dei trasporti potrebbe rivelarsi una strategia vincente.

e) È importante tenere in considerazione le esigenze specifiche delle donne in fatto di mobilità/accessibilità se si vuole evitarne la loro esclusione sociale, considerati anche i ruoli femminili multipli finalizzati al benessere della loro famiglia (es. carriera, figli, casa) da cui scaturiscono particolari esigenze di mobilità. I servizi di trasporto pubblici e quelli condivisi sono fondamentali soprattutto sulla base della diffusione relativamente scarsa della patente di guida tra le donne (rispetto agli uomini). La ricerca dovrebbe concentrarsi, tra l'altro, su fattori ambientali, culturali, economici, religiosi e qualsiasi altro fattore determinante nella definizione dei modelli, comportamenti ed esigenze di mobilità al femminile, nonché sviluppare e implementare soluzioni innovative.

f) Concentrandosi sulle specifiche esigenze in fatto di mobilità/accessibilità delle persone anziane, occorre tenere in considerazione l'aumento di percentuale della popolazione anziana rispetto alla popolazione totale di una nazione. Le loro esigenze si affermeranno sempre più sino a prevalere nell'insieme di tutti i bisogni legati ai trasporti.

(Mo.Ve - Forum Internazionale della Mobilità Sostenibile nelle Aree Metropolitane - Studio Finale redatto dal Comitato Scientifico, Verona 23 e 24 ottobre 2003)

Approfondimento III

IL SISTEMA A CHIAMATA PERSONALBUS® DEL COMUNE DI FIRENZE

L'esperienza di Ataf S.p.A. inerente i servizi flessibili è iniziata con la creazione di un "servizio per disabili", effettuato con 5 bus sull'intera rete del Comune di Firenze nell'arco orario 7.00-20.00, e con il "sistema a chiamata" introdotto in sostituzione del tradizionale servizio di linea nella zona di Porta Romana a Firenze (1995), entrambi gestiti con notevole impiego di personale.

Attualmente, nell'ambito della rete del trasporto pubblico dell'area fiorentina gestito da Ataf Spa, sono effettuati a chiamata i seguenti servizi:

- Calenzano, linea 66;
- Campi Bisenzio, linea 60;
- Ospedale Torregalli, linea 15;
- Scandicci, linea 65;
- Sesto Fiorentino, linea 64;
- Servizio porta a porta per disabili.

Il Servizio della linea 60, noto con il nome di Personalbus®, è stato introdotto nel Comune di Campi Bisenzio nel giugno 1997, fino a coprire progressivamente l'intera area di Campi Bisenzio nel settembre 1998, con un numero totale di 185 fermate sparse nel territorio; in questo modo Personalbus® è divenuta una delle prime realtà europee in cui tutto il territorio comunale è servito da un servizio di TPL "a chiamata".

Lo sviluppo ed il successo di questa tipologia di servizio, fino all'attuale assetto, sono stati favoriti dal fatto che Campi Bisenzio presentava delle caratteristiche ideali per la sperimentazione, essendo stata interessata, nell'ultimo decennio, da una rapida espansione residenziale e industriale, conseguenza di una corretta pianificazione urbanistica e di rilevanti investimenti infrastrutturali: fattori che hanno creato un sistema della mobilità particolarmente adatto ad un servizio a chiamata.

Un ruolo decisivo nello sviluppo del sistema è stato giocato dalla intensa e articolata attività di comunicazione e informazione. Personalbus® è un modo nettamente diverso di gestire/usufruire il trasporto pubblico rispetto alle forme tradizionali: non è previsto l'accesso al servizio tradizionale attraverso l'attesa alla fermata, ma è indispensabile aver prenotato la corsa. L'informazione agli utenti sulle nuove caratteristiche del servizio riveste pertanto una funzione essenziale.

Il servizio è attivo tutti i giorni feriali dalle 6,30 alle 19,30 e non è disponibile nei giorni festivi. Per prenotare una corsa occorre telefonare ad un numero verde, tutti i giorni feriali dalle 6,00 alle 20,00 ed indicare fermata di partenza e di arrivo scegliendo, tra le fermate presenti sul territorio, oltre all'orario di partenza oppure di arrivo. La chiamata va effettuata con almeno mezz'ora di anti-

cipo sulla corsa (maggiore sarà l'anticipo della chiamata migliore il servizio). Il limite minimo di prenotazione è di 5 minuti.

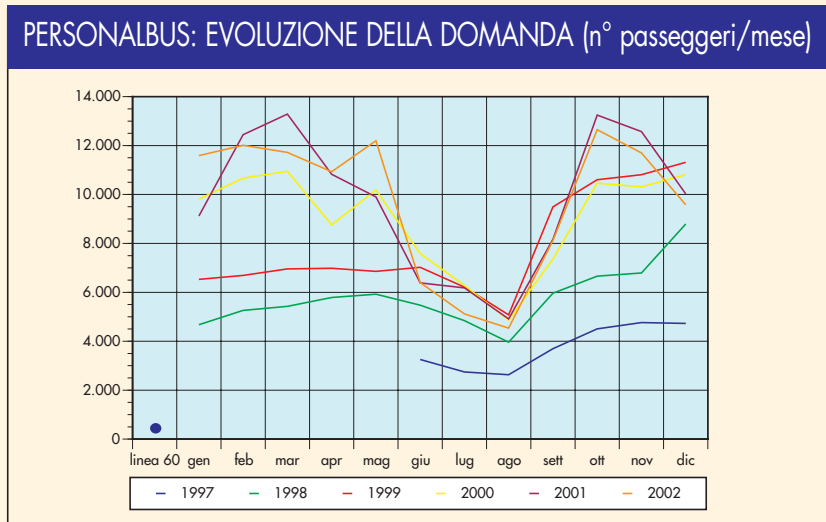
La risposta dell'operatore consiste nel comunicare orari di partenza e di arrivo che si avvicinino il più possibile alla richiesta. Personalbus® consente anche la prenotazione per il giorno o per la settimana successivi. L'operatore del numero verde è inoltre in grado di fornire tutte le informazioni necessarie sul servizio Personalbus®.

Per l'effettuazione del servizio vengono impiegati veicoli di dimensioni limitate: alcuni da 6,5 metri, altri da 8,0 metri.

Il servizio a chiamata ha sostituito una linea tradizionale con percorso fisso e fermate prestabilite, nel giugno del 1997. A fronte di una domanda della linea tradizionale inferiore ai 500 passeggeri/mese, la domanda mensile media è risultata intorno ai 4.000 passeggeri/mese nel primo anno. Successivamente, c'è stata una crescita di gradimento e di domanda che ha raggiunto una situazione a regime nel 2000, anno in cui la domanda media mensile si è assestata su valori intorno ai 10.000 passeggeri/mese, con punte superiori ai 12.000 passeggeri/mese.

Nelle varie fasi di attuazione del progetto, è stata realizzata una analisi continuativa nel tempo dell'andamento del servizio, i cui risultati positivi hanno incoraggiato e stimolato lo sviluppo del sistema: in particolare, si è provveduto, da un lato, ad effettuare una valutazione dei Km percorsi e dei passeggeri trasportati, mentre dall'altro sono state effettuate delle interviste sia ai passeggeri del Personalbus® che ai cittadini del comune di Campi Bisenzio per valutare l'apprezzamento dell'utenza (reale e potenziale) per un servizio di questo tipo, registrando un costante incremento dei viaggiatori ed una generale soddisfazione degli utenti: più del 77% degli intervistati ha dichiarato ottimo o buono il servizio.

Grafico 1.4



Approfondimento IV**IL SISTEMA A CHIAMATA RADIOBUS NEL COMUNE DI MILANO**

L'ATM azienda di trasporto di Milano, ha istituito nel dicembre 2000 un nuovo tipo di servizio per le ore serali e notturne, per soddisfare le esigenze, anche inesprese, della clientela, quali:

- maggiore sicurezza,
- maggior comfort,
- minimizzazione dei tempi di attesa, dei percorsi a piedi e dei relativi tempi di percorrenza del viaggio.

Radiobus è un servizio che si posiziona in una fascia intermedia tra il trasporto pubblico tradizionale ed il taxi. Il servizio rientra tra quelli "a chiamata", e, nell'ambito della zona servita, è di tipo "porta a porta". È attualmente operativo all'interno dell'area comunale, nella zona centrale e nel settore ovest della Città. È prevista l'estensione alle aree orientali del territorio comunale entro il 2004.



In funzione, dalle 20.00 alle 2.00, è accessibile solo su prenotazione, telefonando ad un numero prestabilito. All'operatore occorre comunicare l'ora di inizio del viaggio ed il percorso desiderato. La risposta contiene l'indicazione dell'orario di partenza e dei luoghi di origine e di destinazione individuati tra un insieme di *meeting point* diffusi su tutta l'area comunale servita.

Oltre che telefonicamente, la prenotazione può essere effettuata tramite postazioni dedicate collocate all'interno delle stazioni metropolitane. In questo caso, la prenotazione può essere fatta anche nei giorni precedenti all'effettuazione del viaggio.

Il costo della corsa è superiore al costo del biglietto ordinario e, a febbraio 2003, risulta:

- euro 1,50 se il supplemento servizio Radiobus è acquistato in una rivendita, più il costo di un biglietto per la rete urbana o l'eventuale abbonamento;
- euro 2,00 se il supplemento è acquistato in vettura, più il costo di un biglietto per la rete urbana o l'eventuale abbonamento;
- euro 3,00 se il supplemento è acquistato in vettura e non si è in possesso di un documento di viaggio valido.

Il servizio Radiobus viene effettuato utilizzando autobus di piccole dimensioni (m. 7.50 di lunghezza con 16 posti a sedere e 2 posti per disabili in carrozzella) dotati di aria condizionata, sedili imbottiti e un sistema telematico per tracciare il percorso.

Le caratteristiche tecniche del sistema telematico di controllo e di gestione del servizio Radiobus permettono di:

- garantire le conversazioni radio con il conducente;
- localizzare il mezzo con il sistema satellitare GPS;
- acquisire le prenotazioni di viaggio da parte del singolo cliente;
- elaborare in tempo reale il percorso ottimizzato dell'autobus, tenendo conto delle prenotazioni già effettuate;
- trasmettere le informazioni di percorso al conducente attraverso un'apposita interfaccia video, aggiornata in tempo reale;
- indicare al cliente l'ora di prelievo con una tolleranza massima di 5 minuti.



L'utente al centro del processo decisionale

Per ragioni che saranno meglio esposte in seguito, il soddisfacimento delle esigenze dell'utente non è sempre stato l'obiettivo prioritariamente perseguito dalle aziende di trasporto pubblico. Nelle attività di confronto tra soggetti interessati alla gestione del servizio è mancato proprio il coinvolgimento degli utenti, confinando l'organizzazione aziendale ad un puro esercizio di equilibrio di forze tra Ente locale, aziende e sindacati. Anche i ripetuti scioperi dell'inverno 2003 hanno evidenziato la pressoché totale indifferenza delle parti nei confronti dell'elemento prioritario del sistema, su cui si regge la sussistenza stessa delle aziende: la domanda di trasporto¹ (gli utenti).

Secondo la schematizzazione tradizionale in uso nel campo dei trasporti, la domanda di mobilità non sussiste come un blocco separato e non condizionato dalle caratteristiche dell'offerta di servizi di trasporto. Fattori qualitativi e quantitativi della domanda influenzano pesantemente sulle prestazioni delle reti di trasporto, così come, viceversa, le possibilità offerte dal sistema dei trasporti condizionano le scelte di mobilità delle persone e di conseguenza la domanda, determinando un processo circolare in continua evoluzione. Lo stesso processo che determina, in condizioni abbastanza ricorrenti negli ultimi anni, il circolo vizioso: bassa domanda iniziale; diminuzione dell'attenzione per l'utente; peggioramento del servizio offerto; ulteriore riduzione della domanda ecc..

Nessuna attività relazionata a qualunque titolo con il mondo dei trasporti può ignorare tali meccanismi di contesto e le diseconomie rilevate nel funzionamento della "macchina" della mobilità urbana, derivano spesso proprio dalla esclusione di questo concetto dalle pratiche manageriali ed amministrative adottate da Enti ed Amministrazioni locali.

La progettazione dei servizi dovrebbe essere ispirata da una nuova filosofia basata sull'esercizio concettuale di "mettersi nei panni" dell'utente o dell'utente potenziale. In altri termini agli Enti locali è richiesto lo sforzo di trasformarsi da soggetti gestori del trasporto locale a soggetti pianificatori e regolatori, assumendo come prioritarie le necessità degli utenti nell'utilizzo del trasporto pubblico.

2.1 Fattori che influenzano le scelte dell'utente

Nella scelta della modalità di trasporto (o, meglio, della successione di modalità) da utilizzare per l'effettuazione dello spostamento generico da un punto origine ad un punto destinazione, un utente - supposto razionale - prende in esame una serie molto numerosa di fattori, oggettivi e soggettivi, quantitativi e qualitativi, di seguito raggruppati per tipologia².

2.1.1 Fattori connessi all'utente

In questo gruppo sono incluse le caratteristiche dell'utente che condizio-

1) In alcuni casi le agitazioni sindacali sono state proclamate al di fuori dei vincoli della normativa di riferimento (avviso preventivo, garanzia delle fasce protette) ed addirittura in presenza del provvedimento di precettazione del Prefetto.

2) Negli Stati Uniti è in uso l'acronimo SCARCE (Safety, Comfort, Accessibility, Reliability, Cost, Efficiency, a sintetizzare le principali caratteristiche richieste dall'utente).

nano la scelta modale. In primo luogo, il reddito influenza in maniera rilevante le abitudini di trasporto delle persone. Ad un reddito elevato si associa generalmente una maggiore propensione all'uso di veicoli individuali rispetto ai veicoli collettivi.

In secondo luogo la composizione del nucleo familiare determina un diverso approccio alle scelte di mobilità, poiché all'aumentare del numero di componenti, generalmente aumenta la complessità degli spostamenti, e diminuisce l'attrattiva dei sistemi di trasporto a percorso fisso.

Così come all'aumentare dell'età, l'utente tende ad alleggerirsi delle responsabilità associate alla guida individuale.

Il possesso di auto costituisce un'ulteriore variabile correlata alla scelta. È evidente che se non si possiede un'automobile le alternative di trasporto si riducono pressochè a zero.

A questo proposito, è utile ricordare che la combinazione delle suddette caratteristiche dell'utente definisce "a priori" due gruppi di utilizzatori: coloro i quali non hanno alternative (utenti *captive*) e coloro i quali hanno realmente diverse possibilità di scelta (utenti *non captive*)³. Il termine anglosassone sta proprio ad indicare nel linguaggio economico l'impossibilità di adottare soluzioni alternative, estendendo metaforicamente il significato letterale di "prigioniero". In effetti, sebbene meno palesemente che nelle grandi città del Nord America, anche in Italia la tipologia di utenti che utilizzano

il TPL, soprattutto nelle ore di punta, è prevalentemente di tipo *captive*, ovvero costituito da persone che non dispongono di auto propria, che sono percettori di basso reddito, anziani, studenti, persone non titolari di patente di guida, ecc. Tale evidenza mette in risalto il carattere "sociale" del trasporto e suggerisce che per spostare utenza sul trasporto pubblico bisogna puntare sull'utenza *non captive*, introducendo elementi di miglioramento della qualità tali da incrementarne realmente la competitività ed educando i cittadini ad utilizzare il modo di trasporto più idoneo rispetto al tipo di domanda da soddisfare.

2.1.2 Caratteristiche dello spostamento

In questo gruppo sono incluse le caratteristiche dello spostamento che condizionano la scelta modale.

Come già trattato nel precedente capitolo, la sistematicità dello spostamento è certamente una caratteristica favorevole all'utilizzo del TPL. Spostamenti che insistono su relazioni origine-destinazione fisse e secondo orari ben individuati nell'arco della giornata, si prestano molto bene ad essere effettuati su modalità di trasporto collettivo organizzate per linee.

La finalità dello spostamento può avere un discreto livello di correlazione rispetto alla scelta del modo di trasporto. Uno spostamento per studio o lavoro, anche in relazione alla sistematicità, è più facilmente effettuato su mezzo pubblico (nell'indagine "Audimob

³) La suddivisione è efficacemente adoperata da Montella (op. cit.).

2003” a cui si riferisce il grafico 2.1, mediamente per un 39% nel caso di spostamento per motivi di studio ed un 11% nel caso di spostamento per lavoro rispetto ad uno spostamento legato alla gestione familiare (effettuato mediamente solo nel 5,4% dei casi con un mezzo pubblico).

Anche l'ora del giorno in cui viene effettuato lo spostamento può condizionare la scelta modale: uno spostamento ad orari insoliti generalmente non è ben servito dal trasporto collettivo tradizionale. Gli spostamenti in orari diversi da quelli considerati “di punta” vengono generalmente preferiti su mezzi individuali (Grafico 2.2).

La complessità dello spostamento, infine, pregiudica in maniera determinante l'utilizzo di modalità diverse dall'autovettura privata. In particolare la combinazione di finalità diverse in uno stesso spostamento genera un incremento di tappe intermedie e di complessità di esigenze difficile da soddisfare con servizi di trasporto tradizionali (si pensi al tipico esempio di spostamento casa-lavoro-casa condizionato da tappe intermedie per accompagnare i figli a scuola).

2.1.3 Fattori connessi all'offerta

In questo gruppo sono state individuate tutte quelle caratteristiche dell'offerta di servizi di trasporto che in qualche modo determinano la scelta modale. Per comodità di esposizione, si è preferito distinguere i fattori quantitativi da quelli qualitativi.

Grafico 2.1

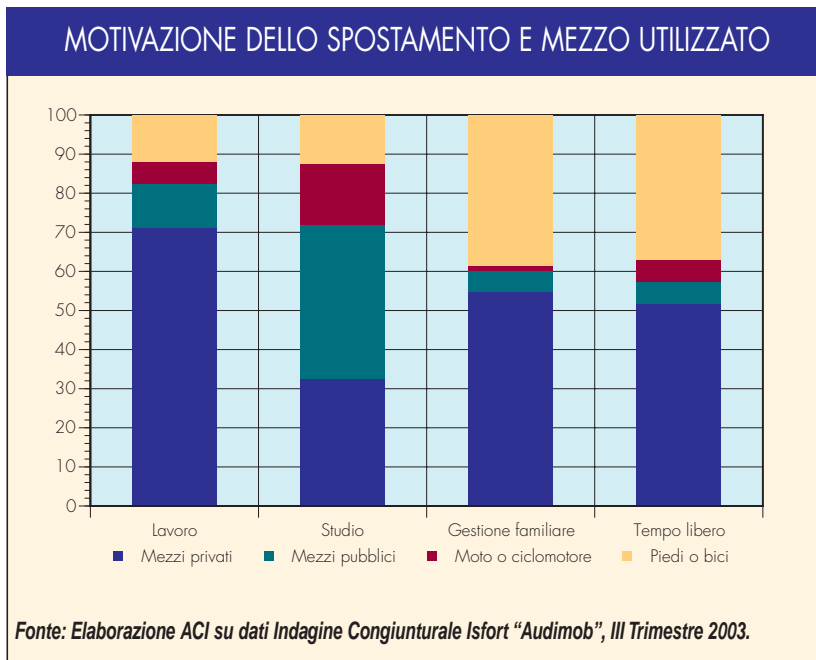
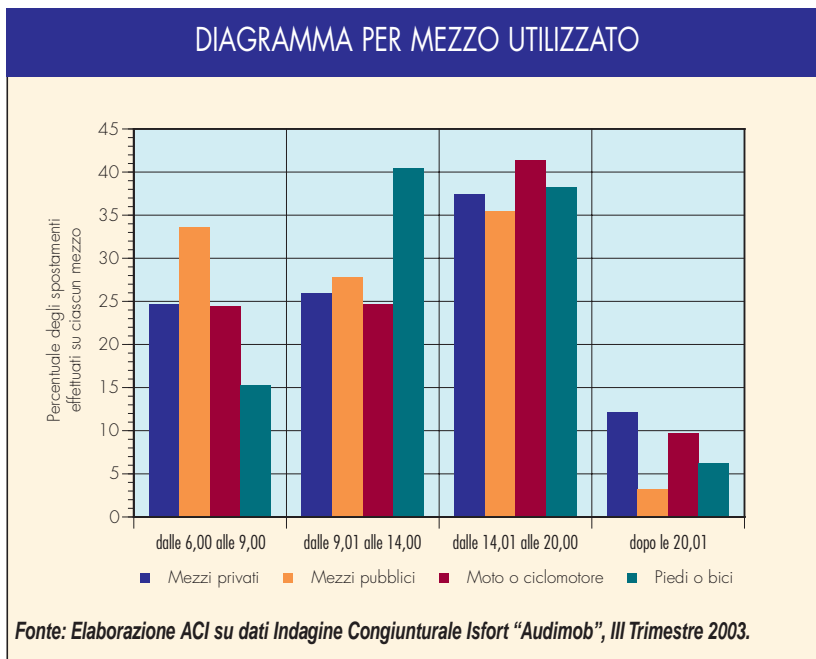


Grafico 2.2



Fattori quantitativi

Si tratta di tutte quelle caratteristiche che possono essere stimate o direttamente calcolate dall'utente.

In primo luogo, il tempo dello spostamento assume un rilievo pressoché decisivo nella scelta e va considerato in termini relativi, ossia in termini di differenza tra i tempi di spostamento dei diversi modi. In generale, peraltro, l'eccessivo tempo di spostamento associato ai mezzi collettivi pubblici è conseguenza di una serie di cause non strettamente dipendenti dalla gestione del TPL, ma riconducibili alla gestione complessiva della mobilità urbana: l'insufficiente integrazione del sistema di corsie riservate con quello dei piani semaforici alle intersezioni (è richiesta la priorità ai veicoli di trasporto pubblico), il mancato controllo sull'uso esclusivo delle corsie preferenziali da parte dei veicoli autorizzati e sulle categorie realmente meritevoli di autorizzazione, il numero esiguo di corsie preferenziali, data la complessità delle procedure amministrative richieste, ecc.

Il tempo di attesa alle fermate condiziona pesantemente il tempo complessivo di uno spostamento effettuato con il TPL. La percezione del tempo di attesa alle fermate, infatti, è condizionata dalla impossibilità, nella gran parte dei casi, di effettuare altre attività; per questo motivo l'utente tende ad assegnare a tali intervalli di tempo un peso più elevato di quello reale, tendendo generalmente a sovrastimare i minuti trascorsi realmente in attesa. Un inter-

vallo eccessivo tra i passaggi dei convogli, peraltro, può determinare persino l'incertezza sulla effettiva disponibilità del mezzo, ed è individuata come una delle carenze più negative del servizio offerto.

All'aumentare degli intervalli oltre un certo limite (15-20 minuti), l'utenza gradirebbe l'indicazione dell'orario alle fermate, il cui rispetto, per il servizio diurno e nelle aree più densamente abitate, è soggetto ad elevata aleatorietà a causa dei condizionamenti del traffico. Condizionamenti che di fatto rischiano di vanificare l'efficacia dell'innovazione tecnologica della segnalazione automatica dell'arrivo delle vetture.

Al tempo di attesa è collegato anche il concetto di regolarità del servizio, inteso come capacità del sistema di trasporto di rispettare le frequenze dichiarate.

A scopo esemplificativo, secondo un'indagine condotta dall'Autorità di controllo sui servizi pubblici del Comune di Roma⁴, le prime due motivazioni che inducono all'utilizzo del mezzo individuale privato sono proprio i tempi di percorrenza troppo elevati (22,3%) ed i prolungati tempi di attesa alla fermata (20,6%). Complessivamente questi due fattori incidono quasi per il 45%.

I costi monetari costituiscono un elemento non prioritario nella decisione, almeno per gli utenti *non-captive*. Le politiche tariffarie imposte al sistema del trasporto collettivo pubblico dalla sua natura storicamente conside-

⁴ Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma, 2003.

rata "sociale", hanno determinato tariffe oggettivamente accessibili a tutti. Ciononostante, la frequente scarsa consapevolezza dei costi realmente sopportati nell'utilizzo individuale dell'autovettura, ha consentito al mezzo individuale di mantenere posizioni dominanti nella ripartizione modale, anche in ambito urbano. In altri termini, l'economicità del trasporto pubblico non è sufficiente ad attirare nuova utenza: i vantaggi offerti dall'uso dell'autovettura per l'effettuazione degli spostamenti (tempi ridotti, maggiore comfort, possibilità di ascoltare musica, di effettuare spostamenti con tappe intermedie, ecc.) valgono più di quanto il TPL consentirebbe di risparmiare in termini puramente economici. Secondo il Rapporto ACI-Censis 2003⁵ l'uso dell'auto comporta dei costi medi annui pari ad oltre 4.400 euro, equivalenti a circa 16 euro giornalieri. Una riduzione del peso dei costi fissi a carico dell'automobile⁶ ed un contestuale incremento dei costi legati all'utilizzo renderebbe più consapevoli gli automobilisti dei costi sopportati realmente e, nello stesso tempo, ridurrebbe la necessità di ammortizzare gli elevati costi fissi legati al possesso dell'auto attraverso il suo utilizzo, anche in situazioni in cui esiste una efficiente modalità alternativa.

Tale situazione è peraltro condizionata dalle politiche di *park pricing* ed in prospettiva da quelle di *road pricing*, che introducono costi immediatamente e giornalmente percepibili. Infatti, la disponibilità di parcheggio sia in origi-

ne che a destinazione determina scelte immediate. Anche la graduale introduzione di tariffazione della sosta nelle aree centrali delle grandi città ha introdotto un forte elemento di incremento dei costi monetari associati allo spostamento.

Una delle più importanti esigenze per gli utenti è la possibilità di effettuare il proprio spostamento con il minor numero di trasbordi possibile. Il passaggio da un sistema di trasporto ad un altro comporta, infatti, una ulteriore perdita di tempo legata allo scambio (tra fermate generalmente poste fisicamente in posti non adiacenti e qualche volta a distanze notevoli) ed una ulteriore incertezza legata al tempo di attesa del secondo mezzo. Tale grandezza non è però determinante, se il tempo complessivo di percorrenza è vantaggioso rispetto ai collegamenti diretti, e se lo scambio avviene in condizioni agevoli.

D'altra parte, anche la copertura del territorio, espressa in termini di estensione della rete del trasporto pubblico rispetto all'estensione dell'area da servire, è un fattore di competitività dei servizi di trasporto. Ad essa, infatti, è correlato anche il maggiore o minore percorso a piedi che l'utente deve mediamente compiere per accedere al sistema.

Più in generale, l'accessibilità alla rete di trasporto pubblico esprime la facilità con cui è possibile fruire dei servizi offerti, e può essere misurata in termini di distanza da percorrere a pie-

5) ACI-Censis – XIII Rapporto Automobile: "L'avanzata dei consumi", gennaio 2004.

6) Ad esempio abolendo la tassa di proprietà, come proposto dall'ACI già da qualche anno o introducendo delle forme di fiscalità legate all'utilizzo dell'auto.

di per raggiungere le fermate (a distanze elevate corrisponde una accessibilità bassa). Estendendo il ragionamento ai percorsi effettuati con altri mezzi per avere accesso alle fermate (automobile, navette-bus, linee di autobus, ecc.), si introduce il concetto di integrazione modale, di cui si parlerà più avanti. A questo proposito, l'accessibilità - ad esempio - di una linea ferroviaria dedicata ai collegamenti tra aree centrali e suburbane (ferrovie regionali), dovrebbe essere concepita secondo standard prestazionali elevati: percorrenze pedonali dell'ordine dei 1.000-1.500 metri per raggiungere il binario provenendo da altre modalità, non dovrebbero essere tollerate.

Volendo esprimere con un unico termine sintetico l'insieme dei fattori più rilevanti per l'utente, si potrebbe parlare di "affidabilità", intesa come la probabilità di un sistema di fornire prestazioni elevate in un intervallo di tempo elevato. Tale grandezza include al proprio interno sia il concetto di qualità del servizio erogato, che la durata in cui il servizio viene garantito al di sopra degli standard minimi richiesti. Nella letteratura tecnica dei trasporti, il concetto di affidabilità si trova spesso legato al concetto di congestione: in effetti, i sistemi di trasporto che utilizzano infrastrutture prossime alla congestione denotano, anche intuitivamente, dei bassi livelli di affidabilità. Una perturbazione indotta da una qualunque causa esterna (incidente stradale, guasto di un veicolo, condizioni meteo sfa-

vorevoli, ecc.) ad una rete stradale congestionata, ad esempio, produce effetti sul trasporto collettivo di superficie, in termini di ritardi rispetto ai passaggi previsti.

Fattori qualitativi

Si tratta di tutte quelle caratteristiche che non possono essere direttamente stimate in termini monetari, salvo effettuare indagini "ad hoc", mirate a determinare il valore monetario associato alle caratteristiche qualitative (*willingness to pay*).

In primo luogo, il comfort di viaggio agisce in maniera soggettiva su ciascuna tipologia di utente, ma è sicuramente una delle principali caratteristiche di attrattività associata all'uso del mezzo individuale. Al comfort di viaggio concorrono caratteristiche del vettore quali l'affollamento a bordo, i posti a sedere, il benessere termo-igrometrico, la disponibilità di spazi per colli e bagagli, ecc. Nel passato anche recente, si è assistito, purtroppo, anche a scelte aziendali non propriamente confortevoli riguardo ai veicoli, soprattutto per quanto concerne la distribuzione degli spazi tra passeggeri in piedi e passeggeri seduti (impossibilità di circolare verso le uscite) e la scelta dei veicoli rispetto alla tipologia di utenza (i passeggeri diretti ad un aeroporto dovrebbero avere a disposizione adeguati spazi per i bagagli).

Quello della sicurezza è un altro aspetto soggettivamente rilevante ai fini della scelta modale; sicurezza intesa

non tanto in relazione alla probabilità di subire un incidente (*safety*), quanto piuttosto in termini di probabilità di subire borseggi o altri atti di violenza (*security*), sia a bordo dei veicoli che a terra. In effetti, soprattutto in particolari ore serali ed in zone non centrali delle aree urbane, la mancanza di illuminazione delle fermate o di una semplice pensilina, rende poco attrattivo il trasporto pubblico, specie per alcune categorie di utenti (donne, anziani, bambini).

Le informazioni sulla rete del trasporto pubblico costituiscono un fondamentale fattore di successo per l'efficienza del sistema. In primo luogo, in quanto evidente strumento di interesse da parte delle aziende per le esigenze degli utenti e manifestazione di impegno nei confronti degli utilizzatori; in secondo luogo, una buona disponibilità di informazioni di qualità rende il trasporto pubblico più competitivo rispetto alle scelte degli utenti. Una buona dotazione delle pensiline alle fermate degli autobus urbani, ad esempio, con tabelle indicative degli orari dei passaggi (con frequenze oltre i 15 minuti), o con l'indicazione delle frequenze (negli altri casi), con mappe dell'intera rete del trasporto pubblico (indipendentemente dai gestori che espletano il servizio) e della zona in cui ci si trova, è sicuramente una buona pratica che, se accessibile con un itinerario pedonale limitato ai 300 metri, renderebbe la fermata appetibile negli spostamenti di ogni giorno. Per non parlare dei sistemi

telematici che consentono di fornire informazioni in tempo reale sui tempi di passaggio dei convogli. Viceversa, sapere che una fermata di metropolitana è servita da una navetta bus che parte ogni 25 minuti, senza alcuna indicazione di orario, non aggiunge alcun elemento di attrattività né alla navetta, né soprattutto alla linea di metropolitana. La disponibilità delle informazioni va, pertanto, integrata con una attenta progettazione delle stesse in funzione delle tipologie di utente e della reale capacità del sistema di rispettare le indicazioni riportate, ovvero di far fronte in qualche modo ai possibili inconvenienti. L'indicazione alle fermate di un numero verde per informazioni, facente capo ad una centrale operativa in grado di conoscere la situazione delle linee in tempo reale, è considerata uno standard minimo secondo le aspettative degli utenti, sebbene ancora non molto diffuso. Viceversa, l'esposizione alle fermate di fogli manoscritti recanti informazioni di ogni genere, dovrebbe essere evitata, poiché, peraltro, denota una scarsa attività di programmazione degli imprevisti e, a volte, una mancanza di volontà a comunicare ("Non si cambiano monete!", "Non si vendono biglietti!", ecc.)

Un ulteriore possibile fattore di successo per il TPL, deriva dalla capacità delle aziende di offrire servizi alternativi, in grado di avvicinarsi ai vantaggi derivanti dall'uso dell'automobile, in termini di capillarità e di flessibilità rispetto al tempo. Poter disporre di un

servizio di trasporto alternativo all'automobile, in grado di partire in tempi ravvicinati rispetto alla richiesta dell'utente e capace di portarlo a destinazione facendogli compiere il più breve spostamento pedonale possibile, è un auspicio di molti potenziali utenti⁷, soprattutto in particolari ore del giorno, in cui, peraltro, l'esercizio di trasporti tradizionali di linea risulta essere molto oneroso alle stesse aziende.

2.1.4 Parola chiave: integrazione

Di fronte alla complessità delle reti di trasporto, soprattutto nei centri urbani di dimensioni più rilevanti, l'utente percepisce in generale la qualità globale di una serie di combinazioni di mezzi di trasporto. Lo sviluppo indipendente dei servizi offerti secondo direzioni ed orientamenti ispirati alla singola modalità di trasporto genera, di fatto, un'ulteriore penalizzazione nella scelta del TPL. In altri termini, l'utente ha l'esigenza di utilizzare al massimo le migliori combinazioni di vettori, tendendo a minimizzare tempi di attesa e di trasbordo, anche utilizzando titoli di pagamento il più possibile semplificati ed integrati.

L'integrazione è quindi un requisito essenziale per la competitività dell'intera rete dei trasporti, non solo di quella del trasporto pubblico. La possibilità di avere accesso, ad esempio, a linee di trasporto rapido di massa (metropolitane, ferrovie urbane/regionali, tranvie, ecc.) anche per chi utilizza l'autovettura, attraverso adeguati parcheggi di

scambio, è sicuramente un fattore di successo sia per l'incremento (indiretto) di capillarità delle linee, sia per l'integrazione tra modalità individuale e modalità collettiva⁸.

Tale concetto richiederebbe idealmente che un'unica Autorità fosse responsabile delle principali caratteristiche del servizio di tutte le modalità di TPL all'interno dell'area urbana. L'integrazione può essere vista sia come un aspetto della qualità del servizio sia come un elemento del progetto della rete. Nei sistemi complessi, dove coesistono diverse modalità, più operatori, e si rileva un'alta proporzione di spostamenti con più di uno scambio, i vantaggi dell'integrazione sono molto più grandi ed evidenti. Nelle grandi città, con complessi sistemi di trasporto, si realizzano sostanziali benefici dall'integrazione dei diversi servizi. Come si è già avuto modo di rilevare, gli autobus sono una delle modalità più flessibili di TPL, per cui l'organizzazione del servizio di bus dovrebbe essere in qualche modo la chiave di questa integrazione.

Il principale obiettivo dell'integrazione è quello di offrire un servizio più semplice e quindi maggiormente attrattivo per i cittadini, attraverso la riduzione del peso associato a ciascun trasferimento aggiuntivo (scomodità fisica, incertezza nel tempo di attesa, ulteriori biglietti, necessità di maggiori informazioni ecc.). L'integrazione dovrebbe quindi portare ad un livello più alto nell'uso dei mezzi pubblici e, di

7) Servizi "Simil-auto".

8) Nell'ottica della sostenibilità, peraltro, effettuare spostamenti terminali in autovettura e lo spostamento principale su un sistema rapido di massa (a bassa occupazione di spazio per passeggero trasportato) è sicuramente una soluzione da non penalizzare, in mancanza di un efficace e capillare sistema di raccolta/adduzione basata su navette o autobus.

conseguenza, aumentare la quota di mercato del servizio di trasporto collettivo.

L'integrazione del servizio va considerata nelle sue tre dimensioni: fisica, tariffaria e logica:

□ L'aspetto fisico dell'integrazione può essere distinto in integrazione all'interno del sistema di trasporto pubblico e integrazione con le altre modalità di trasporto. La prima concerne il progetto della rete, le stazioni di scambio e gli orari: questi tre elementi combinati insieme danno luogo ad un servizio integrato in termini fisici. Ciò può essere realizzato sia con un'unica modalità sia con più modalità. L'integrazione fisica con una sola modalità ha l'obiettivo di creare un buon accesso al sistema e buone connessioni quando non è conveniente una tratta diretta, mentre l'integrazione fisica tra modalità diverse implica la creazione di una struttura dove ogni modalità abbia il suo ruolo nel sistema. Il caso tipico di integrazione tra ferrovia e rete di bus è quello in cui la modalità ferroviaria serve il flusso maggiore di passeggeri e i bus coprono le zone a bassa densità di domanda (funzionando da *feeder*): anche se questo implica almeno un cambio per i passeggeri, la maggiore rapidità ed affidabilità della ferrovia dovrebbe rendere il cambio accettabile. In ogni caso, le fermate in cui sono possibili dei cambi di modalità dovrebbero essere progettate tenendo conto dell'esigenza di limitare, se non di annullare, gli itinerari pedonali⁹.

□ L'integrazione tariffaria contribuisce a semplificare l'utilizzo del sistema di TPL ed è anche uno strumento utile per evitare ingiustificate differenze nei prezzi in caso di cambio del mezzo. Implica, inoltre, che i ricavi siano distribuiti tra modalità e operatori diversi. Questo aspetto assume maggiore importanza nel caso in cui l'operatore sia responsabile dei ricavi (come nei contratti *net cost* descritti nel paragrafo 4.4) o se c'è un incentivo per l'operatore legato ai ricavi, e specialmente nel caso in cui ci sono molti operatori con contratti diversi. L'integrazione tariffaria è una condizione necessaria per rendere effettiva l'integrazione dei servizi e per favorire un'efficace gestione del trasporto locale in un sistema aperto ad una molteplicità di gestori. Secondo l'indagine TPL 2000, con riferimento a dati relativi all'anno 2002, i livelli di integrazione attuali nel TPL, sono pari al 41% su base comunale, al 55% su base provinciale e solo al 24% su base regionale.

□ Integrazione logica significa che l'intera gamma del servizio di TPL deve essere percepita dagli utenti come un insieme coordinato. Tra le altre forme di integrazione che abbiamo visto, quella logica è la più sottile e difficile da raggiungere nella sua interezza. L'aspetto logico comprende anche l'integrazione degli orari e delle informazioni; il suo principale obiettivo è quello di informare i passeggeri sulle varie possibilità esistenti e di minimizzare gli ostacoli all'utilizzo di tutte le combina-

⁹ In molte città del Nord Europa (ad esempio a Monaco di Baviera) ferrovie suburbane e linee metropolitane condividono banchine di stazione comuni, nei nodi di scambio.

zioni possibili. La realizzazione di questo tipo di integrazione è particolarmente impegnativa dal momento che va a modificare comportamenti e abitudini degli utenti e deve essere, pertanto, sostenuta da una incisiva azione di sensibilizzazione e di potenziamento del mobility management.

Rispetto alle tipologie di regolazione del mercato del TPL, almeno in linea teorica, il regime regolato (o addirittura monopolizzato) dovrebbe perseguire l'integrazione in maniera più efficace; nel regime opposto (completamente deregolato), invece, la mancanza di possibilità di integrazione fisica e tariffaria può rappresentare uno dei punti più deboli dell'intero sistema. Nei casi intermedi (competizione limitata), alcune tipologie di contratto che impongono più stringente controllo da parte dell'Autorità (ad esempio il contratto *gross cost*, di cui al paragrafo 4.4), dovrebbe tendenzialmente facilitare l'integrazione, cosa che, per lo stesso motivo, risulta più difficile negli altri tipi di contratto.

Nella pratica, a livello regionale, la piena integrazione tariffaria dovrebbe prevedere un unico titolo di viaggio che consenta di utilizzare liberamente tutta la rete dei trasporti pubblici, sia su gomma sia su ferro e che preveda la possibilità di sostare nei parcheggi di scambio. Un simile livello di integrazione esiste in Italia, già da alcuni anni, solo nelle province autonome di Trento e Bolzano; alcuni altri sistemi, come quello del Lazio (Metrebus), del-

la Campania (Unico) e della Toscana (Pegaso), si avvicinano molto alla completa integrazione; altre regioni stanno procedendo nella stessa direzione. Di particolare interesse l'iniziativa avviata congiuntamente da Trenitalia e SITA nel Bacino del Mugello (provincia di Firenze): servizi ferroviari regionali e servizi stradali sono stati congiuntamente inseriti in un programma di integrazione che ha avuto un primo risultato nella predisposizione di un orario integrato. Una possibile evoluzione dell'iniziativa potrebbe essere la definizione di un sistema di affidamento avente come oggetto il servizio integrato strada-ferrovia nel Bacino, attraverso una apposita gara rivolta ad operatori "multi-modali".

2.1.5 Qualità base e qualità aggiuntiva

Tutti i fattori precedentemente elencati descrivono in qualche modo i bisogni dell'utente senza alcuna espressione di priorità rispetto alla scelta finale. Come molti esperti riportano in letteratura¹⁰ esiste una grossa differenza tra qualità base (o inderogabile) e qualità aggiuntiva. L'utente attribuisce, infatti, un peso rilevante e decisivo a caratteristiche che contribuiscono a soddisfare in maniera diretta la domanda di spostamento. La disponibilità del servizio nel momento in cui serve, la durata dello spostamento limitata, e le condizioni di viaggio accettabili sono grandezze tanto basilari quanto date per scontate: nel momento in cui vengono a manca-

¹⁰ In particolare il concetto è descritto da Marletto G., *op. cit.*

re, producono reazioni e giudizi difficili da recuperare.

Ad altri fattori, quali il comfort nelle sue migliori manifestazioni (aria condizionata, sedili confortevoli, autobus moderni, ecc.), l'informazione automatica a bordo, ecc., l'utente attribuisce un valore rilevante soltanto se il servizio è impeccabile dal punto di vista della qualità base.

Viceversa, la presenza di comfort ed altri elementi di qualità aggiuntiva produce reazioni negative se le qualità di base non sono rispettate (effetto boomerang).

2.2 La stima della domanda e l'importanza del monitoraggio

La sintesi di tutti i fattori che caratterizzano i bisogni dell'utenza deve essere efficacemente descritta dalle attività di raccolta delle informazioni, propedeutiche al processo di dimensionamento delle linee in termini di percorsi, frequenze ottimali, orari, ecc. A questo scopo, risulta essenziale procedere ad analisi e studi di bacino, ovvero all'individuazione dell'area territoriale di riferimento per la domanda potenziale della rete di trasporto di progetto (o esistente), su cui effettuare indagini non solo relative alle abitudini connesse con la mobilità, ma anche sulle caratteristiche socio-economiche e territoriali, in linea con quanto descritto nel precedente capitolo. La tendenza ad affrontare il dimensionamento dei servi-

zi sulla base di convincimenti personali e di presunte invarianti associate alla mobilità urbana (ad esempio quella del pendolarismo in direzione radiale nelle grandi aree urbane) è una delle principali cause di incoerenza dell'offerta rispetto alle esigenze della domanda. È compito del soggetto pianificatore individuare la domanda di mobilità ed imporre gli standard di prestazione al soggetto gestore, il quale, a sua volta, dovrà essere in grado di rispettarli e di segnalare eventuali squilibri tra domanda ed offerta nella gestione. Come si vedrà nel prossimo capitolo la riforma del TPL va incontro a queste esigenze, distinguendo tra servizi minimi e servizi aggiuntivi e prevedendo diversi livelli di pianificazione.

A garanzia della affidabilità dei servizi offerti è necessario che qualità e quantità siano garantite con continuità sul lungo periodo. A tale scopo, il monitoraggio dei bisogni dell'utenza è considerato un fattore decisivo, in una dinamica territoriale in continua evoluzione. Peraltro, l'utente percepisce le eventuali variazioni derivate dal monitoraggio come un segnale di attenzione delle aziende alle proprie necessità.

La qualità va considerata secondo tre punti di vista: qualità fornita (quella realmente offerta dall'operatore di TPL); qualità percepita; qualità attesa. Quest'ultima, in particolare è soggetta a mutazioni anche rapide¹¹ che rendono necessario un continuo monitoraggio attraverso esaustive e frequenti campagne di rilevazione (*customer satisfaction*).

11) Si pensi ad esempio alle aspettative associate agli autobus con aria condizionata, ormai molto elevate, ma fino a qualche anno fa del tutto marginali.

Pertanto, il monitoraggio va inteso non soltanto come verifica degli standard di servizio offerti dal gestore (attraverso rilevazioni campionarie *in situ* sulle prestazioni dei servizi), ma anche sulla qualità del servizio, così come viene percepita dagli utilizzatori rispetto ai propri *desiderata* (responsabilità sia del gestore che del pianificatore). In altri termini, non basta stimare, ad esempio nel caso di una linea metropolitana, se una certa frequenza dei passaggi dichiarata venga effettivamente mantenuta (regolarità), ma serve sapere anche se la frequenza erogata sia percepita sufficiente dagli utenti in relazione alle proprie aspettative (frequenza attesa).

Infine, va sottolineato il ruolo del personale a contatto con l'utenza, sia quale elemento di interfaccia in grado di raccogliere umori e richieste dei consumatori, sia come strumento di assistenza, a garanzia del *customer care* dal volto umano, anche in presenza di elevata automazione nei servizi offerti. Evidentemente, una carenza "comunicativa" del personale produce dei danni sia per la mancata assistenza all'utente sia per l'immagine delle aziende.

2.3 La Carta dei Servizi

Una efficace forma di tutela dei diritti degli utilizzatori del trasporto pubblico è stata introdotta già dal 1994 (DPCM 27 gennaio 1994). Si tratta della Carta dei Servizi, strumento attraverso il quale vengono fissati i principi

generali ed i criteri per l'erogazione dei servizi, i diritti riconosciuti agli utilizzatori e gli standard di qualità da rispettare. In realtà, tale disposizione si è riferita non solo al campo dei trasporti, ma anche ad altri settori di servizi pubblici (energia, gas, poste, telecomunicazioni, risorse idriche). Al primo provvedimento normativo, è seguito il DPCM 30 dicembre 1998, attraverso cui è stato individuato uno schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta dei Servizi nel particolare caso dei servizi di trasporto, affinando nel contempo la definizione iniziale in "Carta della Mobilità".

La Carta è stata concepita come un documento in cui sono descritte e regolate le modalità di gestione dei rapporti (biunivoci) tra aziende erogatrici ed utenti, in termini di:

- Informazione e comunicazione (compreso segnalazioni e suggerimenti);
- Standard di erogazione del servizio (compreso frequenza e pubblicizzazione del monitoraggio);
- Gestione dei reclami;
- Modalità di partecipazione degli utenti.

Come sarà meglio descritto nel capitolo 3, tra i contenuti del Contratto di Servizio (strumento di regolazione tra soggetto pianificatore e gestore), la Carta dei Servizi assume una valenza particolare in un'ottica di servizio all'utenza. In questo senso è auspicabile che tale strumento di facile utilizzazione e da attuare anche tramite consulta-

zione con le associazioni dei consumatori, dovrebbe prevedere procedure di monitoraggio della *customer satisfaction*, la gestione dei reclami e delle segnalazioni, la possibilità di rimborsi automatici in caso di disservizi, la specificazione degli obblighi di informazione agli utenti. Evidentemente le Carte dei Servizi non devono limitarsi all'elencazione delle "condizioni generali di trasporto" (presenti normalmente all'interno dei mezzi del TPL e nei nodi di collegamento – metropolitane, stazioni bus, ecc.), ma devono evidenziare maggiormente i diritti degli utenti, spesso poco conosciuti o mal pubblicizzati, e i livelli qualitativi di offerta che il gestore si impegna a garantire. Nel caso particolare del TPL, il cui regime giuridico sta vivendo notevoli, anche se non sempre univoche, trasformazioni, la Carta dei Servizi è da considerare uno strumento di miglioramento della qualità del servizio, anche in presenza di un forte incremento della concorrenza. In effetti, soprattutto nel caso della riforma del TPL nel nostro Paese, le soluzioni introdotte ispirate alla concorrenza *per* il mercato¹², implicano la necessità di prevedere la Carta dei Servizi come forma di garanzia della qualità offerta, anche in presenza di un'efficace sistema di controllo da parte delle Amministrazioni locali.

In definitiva, una più attenta e capillare diffusione della Carta dei Servizi costituirebbe un segnale di miglioramento della qualità erogata, soprattutto nel settore del trasporto pubblico¹³.

2.4 Europa: l'onda lunga del malcontento

A fronte delle aspettative che gli utilizzatori hanno nei confronti del trasporto, secondo quanto sopra descritto, la qualità percepita nell'utilizzo del TPL risulta generalmente non molto soddisfacente, rispetto alla qualità attesa.

In particolare, spetta al trasporto collettivo urbano, preceduto di stretta misura da quello interurbano su rotaia, la maglia nera tra i servizi di pubblica utilità erogati nell'Unione europea: in media solamente il 59% dei cittadini comunitari si ritiene soddisfatto del sistema di TPL disponibile nella propria città che, al contrario, ottiene nel 23% dei casi una bocciatura senza appello. Tra le note dolenti, in prima fila il costo dei biglietti, giudicato inadeguato e/o troppo elevato dal 42% degli utenti europei, seguito a distanza da una troppo scarsa qualità dell'offerta, lamentata dal 25% dei cittadini. Punte massime di gradimento si registrano, comunque, in Paesi come Lussemburgo (78%), Svezia (70%), Irlanda (68%) e Belgio (68%), mentre l'Italia occupa in questa classifica generale l'ultima posizione, evidenziando una percentuale record di utenti insoddisfatti: il 33%.

È quanto emerge da un recente sondaggio "Eurobarometro", realizzato nel dicembre 2002, con il quale la Commissione europea si è posta l'obiettivo di monitorare le opinioni dei consumatori europei nei confronti della fornitura di alcuni importanti servizi di inte-

12) Le imprese concorrono periodicamente per aggiudicarsi la concessione esclusiva del servizio.

13) Si potrebbe considerare la Carta stessa, quindi, un vero e proprio bisogno dell'utente.

resse collettivo (telefonia, elettricità, gas, acqua, poste e trasporti collettivi).

Mentre, dunque, si intensificano i problemi di mobilità e di vivibilità dovuti alla crescita del traffico veicolare all'interno delle grandi aree urbane, la risposta fornita dai Governi nazionali e/o locali, in termini di offerta di alternative al trasporto privato, non sembra affatto riscuotere gli sperati consensi. I risultati del sondaggio condotto dall'Esecutivo di Bruxelles, da questo punto di vista, non lasciano margine a dubbi: autobus, tram e metropolitane sono oggi al centro di un diffuso e generalizzato malcontento che pervade - con poche eccezioni - tutti gli Stati membri, denotando peraltro segnali di peggioramento rispetto alla situazione fotografata nel 2000 da un'analoga indagine "Eurobarometro". Tra il 2000 e il 2002, infatti, proprio il settore del trasporto collettivo ha registrato le *performance* meno efficienti rispetto agli altri servizi pubblici, con una perdita di un punto percentuale nel grado di soddisfazione generale espresso dall'utenza per il TPL urbano (ancora una volta con crescente dissenso per il costo dei servizi, piuttosto che per la loro qualità) e di ben tre punti percentuali per i trasporti ferroviari interurbani.

Molteplici i parametri presi in considerazione nel sondaggio comunitario 2002: dalla qualità dell'offerta, ai costi di utilizzo, dalle condizioni contrattuali, al servizio clienti e al sistema d'informazione fornito dai gestori. Parametri che analizzati singolarmente e con

maggiore attenzione, permettono di identificare anche alcune significative differenze tra la situazione italiana, nel settore del TPL, e quella degli altri Paesi europei (Tabella 2.1).

Se gli italiani, infatti, si dimostrano nel panorama europeo i più "esacerbati" per la scarsa qualità dei servizi di TPL (35% in Italia, contro una media Ue del 25%), per la mancanza di efficaci informazioni all'utenza (22% in Italia, contro una media Ue del 15%) e per le carenze nel "customer service" predisposto dai gestori (23% in Italia, contro una media Ue del 15%), chi utilizza invece i mezzi pubblici nelle città olandesi, tedesche e austriache recrimina soprattutto per il proprio portafoglio, lamentando tariffe eccessive rispetto ai servizi offerti o troppo poco competitive in confronto ai trasporti privati (emblematico a questo proposito il caso dell'Austria, dove la qualità del servizio di TPL è giudicata insoddisfacente solo dal 17% degli utenti, mentre il costo dei biglietti è ritenuto troppo alto dal 49% del campione considerato).

Efficienza e qualità del servizio, insomma, si rivelano in Italia elementi indispensabili per rendere più appetibile il ricorso al mezzo pubblico, ma l'esperienza degli altri Stati europei (dove la qualità del servizio soddisfa in media il 66% degli utenti) dimostra anche come la funzione sociale del TPL non consenta di prescindere, in ogni caso, da una piena convenienza e accessibilità delle tariffe di viaggio (Tabella 2.2 e 2.3).

Una diversità di giudizio e di qualità dei servizi, quella riscontrabile tra l'Italia e gli altri Paesi comunitari, che raggiunge il suo culmine nella percezione del trasporto interurbano su rotaia, laddove l'ultimo posto in classifica conquistato dal nostro Paese offre quale unico conforto, per gli utenti, proprio la considerazione del costo dei biglietti: circa la metà rispetto a quanto paga in media un cittadino tedesco o francese.

Tabella 2.1

GRADIMENTO DEI SERVIZI URBANI DI TPL NEI PAESI UE		
	% Soddisfatti	% Insoddisfatti
Lussemburgo	78	10
Svezia	70	15
Irlanda	68	15
Belgio	68	16
Grecia	67	19
Danimarca	66	13
Regno Unito	65	18
Finlandia	62	16
Portogallo	62	21
Spagna	61	21
UNIONE EUROPEA (media)	59	23
Austria	59	22
Francia	57	21
Germania	56	25
Olanda	51	25
Italia	50	33

Fonte: Eurobarometro 58, dicembre 2002.

Tabella 2.2

PERCEZIONE DEL COSTO DEL TPL	
Soddisfacente	47%
Insoddisfacente	35%
Eccessivo	7%
Non so	11%

Fonte: Eurobarometro 58, dicembre 2002.

Grafico 2.3

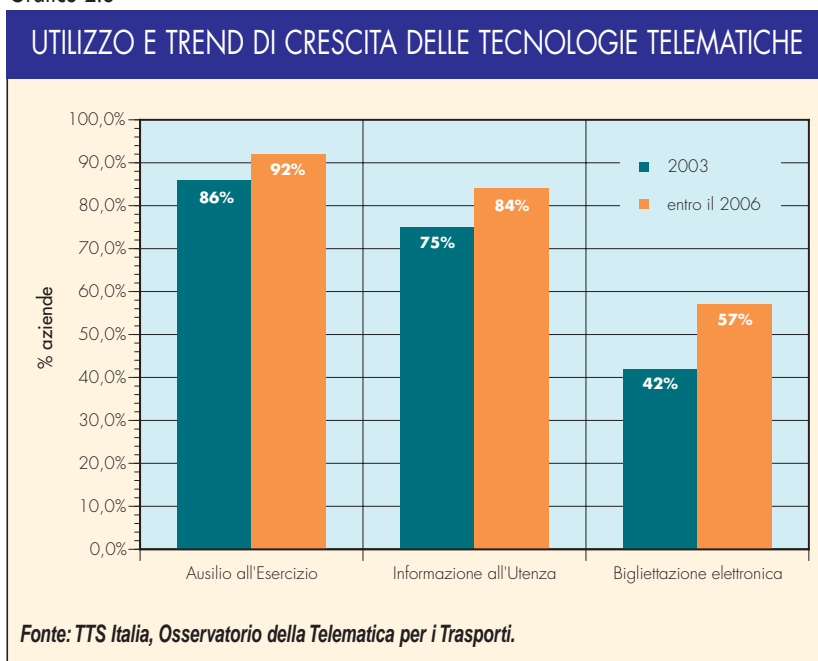


Tabella 2.3

PERCEZIONE DELLA QUALITÀ DEL TPL	
Molto buona	16%
Abbastanza buona	49%
Abbastanza scarsa	20%
Molto scarsa	5%
Non so	10%

Fonte: Eurobarometro 58, dicembre 2002.

Approfondimento V**LA DIFFUSIONE DELLA TELEMATICA NELLE AZIENDE DI TPL**

Secondo un'indagine condotta da TTS Italia in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università di Roma "Tor Vergata" (Dicembre 2003), su un campione di 52 tra le più importanti aziende, la quasi totalità delle aziende di trasporto pubblico locale contattate (il 92%) ha adottato o intende adottare nel breve periodo sistemi telematici per l'esercizio e lo sviluppo dei servizi offerti. I risultati delle indagini sono stati ottenuti classificando le applicazioni in tre gruppi:

- sistemi telematici rivolti alla gestione del servizio (Sistemi di ausilio all'esercizio- SAE)

Di questo insieme fanno parte: i sistemi di telecontrollo delle flotte tramite GPS, sensori veicolo-strada, ecc; le applicazioni che consentono la gestione informatizzata delle risorse umane (ad esempio *smart card* per la rilevazione delle presenze); sistemi di monitoraggio dell'utenza alle fermate (telecamere, conta-persone, ecc.); sistemi per la gestione delle emissioni inquinanti. Ben l'86% delle aziende intervistate ha dichiarato di avere in uso servizi di questo tipo (il 92% ne avrà completato l'introduzione entro il 2006);

- sistemi avanzati di informazione all'utenza (Advanced Travellers Information Systems - ATIS)

In questo gruppo sono inclusi: i sistemi finalizzati alla programmazione anticipata dello spostamento (sistemi *pre-trip*), attraverso l'utilizzo di reti di comunicazione esistenti (Internet, Televideo, ecc.); i sistemi di bordo dei veicoli e/o in prossimità delle fermate, in grado di fornire informazioni durante lo spostamento (sistemi *en-route*); sistemi misti, basati sull'utilizzo di tecnologie GSM, in grado di offrire informazioni sia prima che durante il viaggio. Il 75% delle Aziende intervistate utilizza almeno una delle applicazioni di questo gruppo (entro il 2006 saranno l'84% ad utilizzarle), con una netta prevalenza della rete Internet ed uno sviluppo ancora lento nell'utilizzo delle tecnologie GSM (prevalentemente implementate dalle grandi aziende e secondo trend evolutivi non rapidi);

- sistemi di bigliettazione elettronica

L'indagine ha evidenziato un basso livello di diffusione di questi sistemi, tra cui si distinguono: le carte prepagate a banda magnetica (*smart-card*) e le carte con microchip (*contact-less*). Le due tipologie differiscono esclusivamente per le modalità necessarie per il pagamento (nel primo caso serve inserire la carta in una apposita obliteratrice; nel secondo basta passare la carta vicino ad un apposito lettore che ne rileva la presenza a distanza). Il 29% delle aziende utilizza tecnologie *smart-card*, solo il 13% ha adottato tecnologie *contact-less*. Le aspettative di evoluzione dell'utilizzo dei sistemi di bigliettazione elettronica sono molto elevate in entrambe le soluzioni tecnologiche: al 2006 ben il 74% delle aziende dichiara che provvederà ad adottare sistemi *smart-card*, il 61% i sistemi *contact-less*.

Le principali motivazioni a supporto dell'introduzione dei sistemi telematici per l'esercizio e lo sviluppo di servizi di TPL dimostrano un interesse delle aziende orientato prevalentemente nei confronti degli applicativi che consentono di migliorare l'offerta di servizi, sia attraverso nuove tipologie di offerta (servizi a chiamata), sia con l'integrazione di quelli esistenti (attraverso ad esempio il miglioramento del sistema delle informazioni agli utenti). Meno rilevante appare l'interesse per il miglioramento della produttività interna delle aziende.

Approfondimento VI

INTEGRAZIONE FISICA E TARIFFARIA: IL CASO DI “UNICO CAMPANIA”

Una delle iniziative più meritevoli di menzione è l'introduzione nel sistema dei trasporti collettivi della Regione Campania di una struttura tariffaria integrata sia rispetto alle modalità di trasporto, che rispetto alle diverse scale geografiche. A partire dall'ottobre 2000, infatti, è possibile viaggiare tra due qualsiasi località della Regione con un solo titolo di viaggio, che dipende esclusivamente dalle fasce di appartenenza dei luoghi di origine e di destinazione degli spostamenti. La struttura tariffaria prevede:

- 5 aree urbane riferite a ciascun capoluogo di provincia (Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno);

- 11 fasce concentriche rispetto al Comune di Napoli;

Una volta individuato il tipo di spostamento da effettuare (urbano, suburbano, extraurbano attraverso Napoli, extraurbano senza attraversare Napoli), l'utente può utilizzare tutti i servizi offerti da 13 aziende di trasporto appositamente consorziate (ACMS, AIR, ALIFANA, AMTU, ANM, CIRCUMVESUVIANA, CSTP, CTI/ATI, CTP, METRONAPOLI, SEPSA, SITA, TRENITALIA), in un contesto in cui la sequenza di spostamenti multimodali appaiono realmente come un *unicum*. La numerosità dei soggetti interessati ha comportato un notevole sforzo organizzativo e di concertazione, soprattutto per l'individuazione dei criteri di ripartizione degli introiti da traffico; d'altra parte, la gestione unitaria dell'esercizio di tutti gli operatori da parte di un unico soggetto pianificatore (la Regione) consente - almeno dai primi risultati - di ottenere effetti positivi sia in termini di servizio offerto, che di ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie.

L'offerta tariffaria prevede numerose forme di agevolazioni: biglietto giornaliero, biglietto week-end, abbonamenti settimanali e mensili e, persino, una forma di integrazione con i titoli di ingresso ai luoghi di interesse storico ed artistico della Regione, attraverso la Carta Artec card (utilizzabile per il trasporto e per l'ingresso a musei, teatri, siti archeologici).

Nell'ottica della piena integrazione modale, è possibile, inoltre, acquistare un particolare titolo di viaggio, “Unico Terra&Mare”, che consente di usufruire 45 minuti prima e dopo il viaggio sul Metrò del Mare (collegamento di linea via mare tra i comuni della costa campana), dei servizi di trasporto pubblico terrestre gestiti da alcune delle aziende aderenti ad Unico Campania.

Il tutto è gestito attraverso delle campagne pubblicitarie molto visibili ed attraverso un portale che consente di pianificare il proprio spostamento e determinare la struttura tariffaria di riferimento.

Va segnalato, inoltre, nell'ambito di una manovra finanziaria complessiva su biglietti e abbonamenti, l'istituzione, a partire dal 1° marzo 2004, della struttura tariffaria denominata Unico Napoli. Vi rientrano i 15 Comuni dell'area metropolitana che, insieme a Napoli, rientrano attualmente nella Fascia I di Unico Campania. Alcune particolarità di rilievo ai fini di incentivare l'uso del TPL: previsione di abbonamenti annuali agevolati per diverse categorie; diminuzione delle tariffe degli abbonamenti mensili.

Evoluzione della normativa sul TPL

3.1 La natura pubblica del TPL

La gestione dei servizi pubblici locali è sempre stata una funzione complessa all'interno dei moderni sistemi economici e sociali. In particolare, nei servizi di trasporto collettivo locale una molteplicità di fattori hanno giustificato un forte intervento pubblico nel settore:

- la presenza di consistenti esternalità positive (riduzione della congestione, dell'inquinamento ecc.);
- la possibilità di tutelare maggiormente i beni pubblici (salute pubblica, preservazione dei beni architettonici, ecc.);
- le caratteristiche sociali del servizio (disponibilità di mezzi nelle tratte a "domanda debole", nelle ore notturne o in periferia, l'accesso per le persone con mobilità ridotta ecc.);
- la necessità di forti investimenti iniziali (definizione e costruzione delle infrastrutture, acquisto dei mezzi e del materiale rotabile, manutenzione della rete ecc.);
- le ritenute non buone opportunità commerciali (specialmente nel breve periodo);
- i principi fondamentali che sottendono alla fornitura di un servizio pubblico (eguaglianza, imparzialità, continuità nell'erogazione, diritto di accesso, informazione ecc.).

Storicamente si è assistito, così, al delinearsi di un modello di intervento pubblico nel quale l'operatore (Stato, Regione o Ente Locale) assumeva in sé

le funzioni di pianificazione, di finanziamento, di regolazione e di produzione diretta del servizio stesso: l'Ente locale si preoccupava di gestire l'azienda municipalizzata in regime sostanzialmente monopolistico, fissando delle tariffe a livelli bassi per garantire il servizio sociale e destinando una quota parte del proprio bilancio al finanziamento del servizio.

La crisi di un simile modello, testimoniata da disavanzi crescenti nei bilanci delle società di gestione dei servizi di trasporto, dal decadimento della qualità dei servizi e dall'incapacità di contrastare l'aumento della circolazione privata, ha dato il via ad un processo di riforma, tuttora in corso, destinato a trasformare radicalmente il TPL.

3.2 I pilastri della riforma: liberalizzazione e privatizzazione

La riforma si è sviluppata in tutta Europa avendo a riferimento i due pilastri della "liberalizzazione" e della "privatizzazione". In letteratura i due concetti sono spesso usati come sinonimi in quanto aspetti di un medesimo processo, ma in realtà andrebbero distinti.

Con l'espressione "liberalizzazione" si fa riferimento a quell'insieme di politiche e di interventi volti ad eliminare ogni forma di ostacolo all'iniziativa spontanea delle forze del mercato. Si intende, pertanto, un processo che si sviluppa nel tempo, attraverso il quale

vengono introdotte delle innovazioni nel sistema di programmazione, erogazione e controllo dei servizi pubblici locali.

Con “privatizzazione”, invece, si intende il trasferimento della proprietà delle imprese da soggetti pubblici a soggetti privati o comunque l’attività attraverso la quale si riporta nella sfera del libero mercato un’attività precedentemente controllata dalla sfera pubblica. In linea teorica un processo di privatizzazione dovrebbe portare a conseguire un miglioramento di efficienza dell’impresa e dello Stato, in termini di finanza pubblica.

La riforma, avviata dall’Unione Europea, ha perseguito tre principi fondamentali: la regionalizzazione (trasferimento in capo alle Regioni della responsabilità di pianificazione di organizzazione e di finanziamento della materia), in coerenza con il più ampio principio di sussidiarietà¹; l’introduzione di meccanismi di competizione per recuperare efficienza gestionale; l’affermazione di una visione multimodale della mobilità, nel tentativo di migliorare la competitività del TPL rispetto al veicolo privato.

3.3 La politica comunitaria nel TPL

Il processo di riforma del trasporto pubblico in Europa è stato avviato nel 1969 con il Regolamento 1191/69/CEE², al quale è seguito il Regolamento 1893/91/CEE³ di modifica ed inte-

grazione del precedente, che non aveva incontrato particolare attenzione negli Stati membri. Questa produzione normativa mirava ad introdurre i primi elementi di definizione del settore, precisando i concetti di obbligo di servizio (“attività che un’azienda di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe nella stessa misura, né nelle stesse condizioni”) e le relative tipologie (obbligo di esercizio, inteso come “insieme delle misure atte a garantire un servizio di trasporto conforme a determinate norme di continuità, regolarità e di capacità”; obbligo di trasporto, inteso come “accettazione ed effettuazione di qualsiasi trasporto di persone e di merci a prezzi e condizioni di trasporto determinate”; obbligo tariffario, cioè “applicazione di prezzi stabiliti ed omologati dalle pubbliche autorità”); specificando il dovere di separazione contabile tra attività soggette ad obblighi di servizio e attività non soggette a tali obblighi; indicando nel contratto di servizio pubblico lo strumento di regolazione dei rapporti tra lo Stato e le imprese di trasporto; dando facoltà agli Stati membri di escludere dal campo di applicazione del Regolamento stesso le imprese che erogavano esclusivamente servizi di interesse regionale e locale.

Successivamente, all’inizio degli anni ’90, le Direttive 92/13/CEE e 93/38/CEE sulle procedure di appalto, hanno individuato i soggetti aggiudicatari (autorità pubbliche, imprese pubbliche e imprese private che si avvalgono di di-

1) In base a tale principio, i compiti di gestione amministrativa devono essere affidati alla struttura più vicina al cittadino, lasciando alle strutture amministrative sovraordinate solo quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere svolte localmente.

2) Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio relativo all’azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

3) Regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio del 20 giugno 1991 che modifica il regolamento (CEE) n. 1191/69 relativo n. all’azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

ritti speciali ed esclusivi) e introdotto sistemi di monitoraggio per accertare la conformità delle procedure di appalto.

3.4 Il percorso italiano di riforma al settore

3.4.1 L'avvio

L'avvio della riforma in Italia è sostanzialmente dovuto al verificarsi di due forze esterne al sistema che hanno impresso con forza l'esigenza di rinnovamento: l'attività legislativa comunitaria di liberalizzazione di interi settori tradizionalmente caratterizzati da un regime di riserva legale⁴ (*utilities*) e, fattore probabilmente scatenante, il processo di risanamento della finanza pubblica che, agli inizi degli anni '90, ha avuto una brusca accelerazione.

È proprio in questi anni, infatti, che il tema della modernizzazione del TPL si pone nell'agenda politica del Legislatore. Il primo documento di "osservazioni e raccomandazioni" dedicato al TPL è datato ottobre 1994 ed è rintracciabile presso la Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro, a testimonianza di come il principale motore di riforma del settore faccia riferimento ad esigenze economico-finanziarie. In tale documento si suggerisce:

- di unificare le responsabilità di programmazione e finanziamento dei servizi di TPL in capo alle Regioni;
- di introdurre meccanismi concorrenziali per l'affidamento dei servizi,

favorendo la costruzione di un modello che viene definito dalla teoria "concorrenza per il mercato"⁵;

- di avviare un processo di privatizzazione delle imprese pubbliche che gestiscono servizi di trasporto pubblico di interesse regionale e locale;
- di introdurre degli accorgimenti che permettano, in un ragionevole arco di tempo, di mettere sotto controllo la dinamica dei trasferimenti pubblici al settore.

L'instabilità politica di quel periodo, la difficoltà di approntare una riforma sistemica in un settore a forte connotazione sociale e le forti resistenze dei gruppi di interesse, hanno reso particolarmente problematica la traduzione di queste raccomandazioni in progetti legislativi⁶.

3.4.2 I principi della riforma

Per vedere il primo significativo momento di avvio della riforma, bisogna attendere la fine degli anni '90, con l'approvazione della cosiddetta "legge Basanini". L'art. 4 della legge n. 59/97⁷ ha stabilito i seguenti principi ispiratori:

- il decentramento dei processi decisionali ed amministrativi alle Regioni e agli Enti locali;
- il superamento degli assetti monopolistici nella gestione del TPL;
- l'introduzione dei Contratti di Servizio quale strumento di regolazione del rapporto Ente Locale-gestore del servizio.

I contratti di servizio, in particolare, devono avere "caratteristiche di certez-

4) Tale attività è stata sostenuta dagli orientamenti della Corte di giustizia, divenuta progressivamente sempre più severa in merito alla compatibilità dei diritti speciali ed esclusivi garantiti dagli Stati membri con la disciplina comunitaria della concorrenza.

5) Con questa espressione si intendono quei contesti regolati nei quali vengono introdotti degli elementi di competitività. La concorrenza per il mercato si realizza attraverso il confronto tra più operatori nell'ambito di procedure di gara per l'affidamento dei servizi. Il corretto confronto tra gli aspiranti gestori garantisce che le funzioni assegnate siano svolte con minori costi o, a parità di costi, con maggiori benefici per la comunità.

6) Per una precisa ricostruzione della storia del processo di riforma, si veda Boitani, *La Riforma del trasporto pubblico locale: una valutazione personale*, in *documentazione Convegno "L'attuazione della riforma del TPL in Alto Adige"*, 22 novembre 2000.

7) "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 63 del 17 marzo 1997.

za finanziaria e copertura di bilancio”, tali da garantire “entro il 1° gennaio 2000 il conseguimento di un rapporto di almeno 0,35 tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura” (art 4 co 3 lett b). Come si vedrà meglio in seguito, questa indicazione normativa si rivelerà particolarmente difficile da perseguire (v. cap. 4).

3.4.3 La riforma

La legge n. 59/97 ha delegato il Governo ad emanare entro nove mesi un Decreto Legislativo volto a conferire alle regioni compiti e funzioni in materia di TPL. Nel novembre del 1997 è stato emanato il Decreto Legislativo 422/97, c.d. “decreto Burlando”⁸, successivamente modificato dal Decreto Legislativo 400/99, che contiene norme di attuazione dei principi definiti dalla legge Bassanini. Questo Provvedimento, che rappresenta tuttora il punto di riferimento per la riforma del TPL, prevede:

- la trasformazione, entro il 31 dicembre 2000, delle aziende speciali in società di capitali partecipate, in diversa misura, dagli Enti Pubblici;

- l'introduzione di criteri per definire i servizi minimi, cioè quei “servizi che per qualità e quantità rispondono alle esigenze di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico delle Regioni e sono definiti tenendo conto dei fattori legati alla domanda di mobilità e alla necessità di superare problemi relativi al traffico e all'inquinamento” (Art. 16 D.Lgs. 422/97)¹⁰;

- l'indicazione di quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini;

- la costituzione di un apposito fondo destinato ai trasporti nel bilancio delle Regioni;

- la definizione di compiti specifici per le Regioni in termini di programmazione (predisposizione dei “piani di bacino”, redazione dei Piani regionali di trasporto) e di regolamentazione (approvazione del programma triennale dei servizi di trasporto pubblico locale);

- il trasferimento alle Province ed ai Comuni delle funzioni di programmazione ed amministrazione non espressamente riservate alle Regioni;

- la predisposizione di regole per l'organizzazione del TPL. Lo strumento del Contratto di Servizio regola gli obblighi di servizio pubblico (servizi minimi) e i servizi aggiuntivi istituiti dagli Enti locali;

- l'introduzione dei Contratti di Servizio, finalizzati a disciplinare i rapporti negoziali tra Ente locale e gestore. L'art. 19 del D.lgs. 422/97 prevede che essi definiscano:

- periodo di validità;
- caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio;
- standard qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli, regolarità delle corse;
- struttura tariffaria adottata;

8) Decreto Legislativo 19 novembre 1997 n.422, “Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59”. pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 287 del 10 dicembre 1997.

9) “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 259 del 4 novembre 1999.

10) Tali servizi devono essere programmati tenendo presente l'integrazione tra le reti di trasporto, il pendolarismo scolastico e lavorativo, la fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali, le esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento.

- importo eventualmente dovuto dall'Ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto e le modalità di pagamento;

- modalità di riformulazione del contratto successivamente alla conclusione;

- garanzie che devono essere prestate dall'azienda di trasporto;

- sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto;

- ridefinizione dei rapporti, con riferimento ai lavoratori dipendenti e al capitale investito, dal soggetto esercente il servizio di trasporto pubblico, in caso di forti discontinuità nella quantità di servizi richiesti nel periodo di validità del contratto di servizio;

- obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi Contratti Collettivi di lavoro;

- rispondenza ai criteri stabiliti a livello europeo (copertura di bilancio, progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi che dovrà comunque essere pari ad almeno 0.35 a partire dal 1 gennaio 2000).

□ mantenimento degli affidamenti diretti dei servizi di TPL al massimo fino al 31.12.2003 e affidamento della gestione del servizio, a partire dal 1 gennaio 2004, tramite gara ad evidenza pubblica. In particolare la scelta del gestore deve essere effettuata sulla base "delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, nonché nei piani di sviluppo e potenziamento delle

reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite" (art 1 co 6 lett a) D.Lgs. 400/99.

3.4.4 *L'attuazione a livello regionale*

Il percorso attuativo del decentramento prevedeva (art. 7 co 3 D.Lgs. 422/97) che ciascuna Regione procedesse, entro sei mesi dall'entrata in vigore del Provvedimento, a determinare le funzioni amministrative che richiedono l'esercizio a livello regionale, conferendo tutte le altre agli altri Enti Locali. Il recepimento, ora concluso da tutte le Regioni a Statuto ordinario¹¹, è avvenuto in tempi diversi e spesso in ritardo rispetto ai sei mesi stabiliti dal c.d. Decreto Burlando¹², come si evince dalla Tabella 3.1.

3.4.5 *La riforma della disciplina dei servizi pubblici locali e gli effetti sul TPL*

Nel corso del 2002 il Legislatore è intervenuto a disciplinare la materia dei servizi pubblici locali (e quindi anche del TPL) all'interno della legge Finanziaria (art 35 della Legge 448/2001¹³) e nel "Collegato Infrastrutture e Trasporti" (L.166/02) con l'intento di ridisegnare il settore, in vista dell'apertura alla concorrenza.

L'art. 35 della Legge 448/2001 modifica l'art. 113 del Testo Unico degli Enti Locali ("Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale") prevedendo che:

□ gli Enti locali non possono cedere

11) Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, in virtù del loro maggiore livello di autonomia, necessitavano dell'introduzione di specifiche norme di attuazione. Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, comunque, avevano varato riforme del settore simili a quelle previste dal D.Lgs.422/97 già prima della sua approvazione.

12) Il successivo D.Lgs. 400/99, ugualmente da recepire a livello regionale, ha così rappresentato un'occasione per avviare il processo di decentramento in quelle realtà che erano rimaste più indietro.

13) Legge 28 dicembre 2001 n. 448, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)", Art 35 (Norme in materia di servizi pubblici locali), in Supplemento Ordinario n. 285 alla Gazzetta Ufficiale n.301 del 29 dicembre 2001.

Tabella 3.1

LEGGI REGIONALI SUL TPL	
Regione	Legge di riferimento
Abruzzo	L.R. 152/1998 "Norme per il trasporto pubblico locale"
Basilicata	L.R. 22/1998 "Legge regionale 27 luglio 1998, n.22 "Riforma del trasporto pubblico regionale in attuazione del d. leg.vo del 19.11.1997, n. 422" e successive modificazioni
Calabria	L.R. 23/1999 "Norme per il trasporto pubblico locale" integrata dalla L.R. 24/99
Campania	L.R. 3/2002 "Norme per il riordino del trasporto pubblico in Campania"
Emilia Romagna	L.R. 30/98 "Disciplina generale del trasporto regionale e locale"
Friuli Venezia Giulia	L.R. 20/97 "disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale nel Friuli Venezia Giulia"
Lazio	L.R. 30/1998 "Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale"
Liguria	L.R. 31/1998 "Norme in materia di trasporto pubblico locale"
Lombardia	L.R. 22/1998 "Riforma del trasporto pubblico locale in Lombardia"
Marche	L.R. 45/1998 "Norme per il riordino del trasporto pubblico locale e regionale"
Molise	L.R. 29 settembre 1999, n. 34 "Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale"
Piemonte	L.R. 1/2000 "Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997 422"
Puglia	L.R. 13/1999 "Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico di linea"
Sardegna	La proposta di legge è ancora in discussione
Sicilia	Il Dipartimento Regionale Trasporti e Comunicazioni ha predisposto un disegno di legge di riforma del sistema del trasporto pubblico locale e regionale, già approvato dalla Giunta regionale ed attualmente all'esame della competente Commissione dell'Assemblea regionale.
Toscana	L.R. 42/1998 "Norme per il Trasporto Pubblico Locale"
Provincia Aut.ma di Bolzano	L.P. 16/1985 "Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone"
Prov. Autonoma di Trento	L.P. 16/1993 "Disciplina dei servizi pubblici di trasporto in provincia di Trento"
Umbria	L.R. 37/1998 "Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422"
Valle d'Aosta	L.R. 29/1997 "Norme in materia di servizi di trasporto pubblico di linea"
Veneto	L.R. 25/1998 "Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale"

la proprietà degli "impianti, delle reti e delle altre dotazioni" destinati all'esercizio dei servizi pubblici. Possono eventualmente conferirne la proprietà a società di capitali di cui detengano la maggioranza, che è comunque incredibile;

□ le singole discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti può essere separata da quella di erogazione dei servizi pubblici locali: l'accesso deve essere inoltre

garantito a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi;

□ l'erogazione del servizio viene affidata a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, alle quali non sono però ammesse le società che in Italia o all'estero gestiscono servizi di trasporto pubblico in virtù di un affidamento diretto;

□ gli Enti locali che alla data di entrata in vigore della Legge detengono

la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, che siano proprietarie anche delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni per l'esercizio di servizi pubblici locali, devono provvedere ad effettuare il relativo scorporo entro il 31.12.2002.

L'art 35 prevede che, entro sei mesi, venga emanato un Regolamento di attuazione (in particolare per stabilire la durata del periodo transitorio e le condizioni per l'ammissione alle gare delle imprese estere o per le imprese italiane che abbiano ottenuto all'estero la gestione di servizi di TPL senza ricorrere a procedure ad evidenza pubblica). Il Regolamento richiamato non è mai stato emanato, introducendo un clima di incertezza normativa in tutti i settori dei pubblici servizi. La Commissione Europea, inoltre, in data 26.06.02 ha inviato al Governo italiano una lettera di costituzione in mora (199972184 C(2002)), criticando alcuni aspetti procedurali dell'art. 35, incompatibili con le Direttive europee in tema di concorrenza¹⁴. In particolare:

- si continuano a consentire numerose ipotesi di affidamento diretto dei servizi;

- non viene introdotto l'espletamento delle gare per quanto concerne l'affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali;

- il periodo transitorio delineato è particolarmente lungo.

L'altro intervento legislativo di que-

sta fase è individuabile nella Legge 166/2002 (artt. 11 e 45), che ha in parte modificato il D.Lgs 422/97 (art 18), introducendo alcune riserve nei bandi indetti per l'affidamento del servizio, nell'ottica di tutela del mercato. In particolare:

- i bandi di gara devono garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;

- i bandi di gara devono assicurare che i beni essenziali siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica;

- il capitolato deve indicare con precisione i rapporti tra il soggetto proprietario dei beni ed il soggetto erogatore del servizio, con particolare riferimento alle condizioni di accesso e di utilizzo, alla responsabilità in ordine alla manutenzione.

3.4.6 *La fase attuale: la riforma parte davvero?*

Gli ultimi mesi del 2003 sono stati caratterizzati da una situazione di stallo e incertezza. A poche settimane dalla conclusione del periodo transitorio, non risultava ancora chiaro se la scadenza del 31 dicembre 2003 fosse da rispettare oppure se si potesse continua-

¹⁴ In particolare le direttive 92/50/Cee e 93/38/Cee.

re a procedere con gli affidamenti “in house”.

Nel tentativo di superare le critiche della Commissione Europea il Governo ha tentato di riformare la materia dei servizi pubblici locali, così come delineata dall'art. 35, all'interno del Disegno di Legge sulla delega ambientale¹⁵. Il difficile iter del Disegno di legge però, ha costretto il Governo ad inserire l'articolo sui servizi pubblici locali all'interno del decreto 269 “omnibus” collegato alla Legge Finanziaria 2004: l'art. 14 di tale Decreto¹⁶ introduce rilevanti modifiche all'affidamento e alla gestione dei servizi pubblici locali. In particolare:

- viene determinata una data unica (31 dicembre 2006) entro la quale tutte le gestioni in essere cesseranno;

- viene introdotta la distinzione, all'interno dei servizi pubblici locali, tra servizi pubblici economici e servizi pubblici non economici, sostituendo la precedente distinzione tra servizi a carattere industriale e servizi privi di rilevanza industriale¹⁷.

Viene stabilito che la titolarità del servizio pubblico locale può essere conferita:

- a società di capitali individuate attraverso procedure ad evidenza pubblica;

- a società di capitale misto (pubblico/privato) in cui, comunque, il socio privato sia individuato con procedure ad evidenza pubblica;

- a società di capitale interamente pubblico, a condizione che l'Ente pub-

blico titolare del capitale sociale eserciti, sulla stessa società, un controllo analogo a quello effettuato sui propri servizi. È inoltre previsto, in questo caso, che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente pubblico che la controlla.

Questa disposizione potrebbe consentire un affidamento *in house* del servizio, in contrasto con quanto previsto dal Decreto 422/97 (gare). In particolare, si potrebbe verificare la paradossale situazione per cui le gare sarebbero obbligatorie solo nei confronti delle aziende private, introducendo così un elemento di discriminazione e turbativa nel mercato. Sulla base delle disposizioni dell'articolo 14, i Comuni di Bari e Foggia, hanno bloccato le procedure di gara che avevano avviato sulla base del Decreto Burlando, affidando la gestione del trasporto pubblico locale alle proprie aziende per altri 9 anni. Dal lato delle aziende, Anav – Confindustria (Associazione confindustriale delle imprese trasporto passeggeri) ha presentato ricorso al commissario UE Mario Monti e all'Antitrust italiana con l'obiettivo di bloccare gli affidamenti pugliesi e, più in generale, di ridimensionare la portata dell'articolo 14 del DL 269/03.

C'è da dire, comunque, che la soluzione introdotta in Italia fa riferimento ad un nuovo orientamento della UE, che negli ultimi anni sembra essersi discostata dallo storico percorso orientato alla liberalizzazione e alla privatizzazione in tema di regole e mercato:

15) *Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione (AC 1798, ASI753), assegnato alla Commissione Ambiente del Senato il 23 ottobre 2003, per una quarta lettura.*

16) *Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269 (in G.U. n. 229 del 2 ottobre 2003 - Suppl. Ord. n. 157) “Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici”, convertito con Legge 24 novembre 2003 n.326 (in GU n.274 del 25.11.2003).*

17) *La nuova distinzione deriva dall'ordinamento comunitario che, nel Libro Verde sui servizi pubblici di interesse generale della Commissione europea (Com (2003) 270 del 21/5/2003), ha distinto i servizi pubblici di natura economica da quelli di natura non economica, indicando i primi come “ogni attività che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato”.*

□ la giurisprudenza europea¹⁸ ha dichiarato legittimo l'affidamento del servizio pubblico senza gara solo nel caso in cui "l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi, un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano". In pratica, si esclude l'applicazione delle norme sull'individuazione concorrenziale del concessionario nel solo caso in cui il soggetto gestore si configuri nella sostanza come una *longa manus* del pubblico;

□ secondo la Corte di Giustizia Ue anche considerazioni extra-commerciali (obiettivi sociali e difesa dell'ambiente) possono essere valutate da un'Autorità pubblica quando assegna un contratto, indicando tali criteri sul bando¹⁹;

□ la proposta di Regolamento 212/2000 in tema di obblighi di servizio pubblico nel "settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna", tuttora in discussione, cerca di mediare fra i diversi "modelli" di trasporto che si sono nel tempo consolidati nei diversi paesi, ed è aperta a forme di affidamento diretto del servizio²⁰.

Ma non è finita. Nello stesso periodo la Camera ha votato un emendamento al Disegno di legge di delega ambientale ("emendamento Buttiglione") con cui si escludono i trasporti dalle norme dell'art. 14 e si torna alla disciplina del Decreto Burlando. Qualora il Senato

approvasse l'attuale versione in discussione, quindi, il TPL verrebbe disciplinato secondo la normativa di settore descritta che prevede la scadenza ultima per le gare a fine 2003.

Come si può facilmente intuire il settore si presenta all'inizio del 2004, anno che avrebbe dovuto dar via all'obbligatorietà delle gare, in uno stato di grande incertezza.

3.4.7 Possibili scenari

Nel breve periodo, lo scenario più realistico prevede soluzioni legislative coerenti con i principi ispiratori del nuovo Titolo V della Costituzione. Com'è noto la Legge Costituzionale n.3 del 2001 ha introdotto profonde modifiche all'art. 117 della Costituzione, attribuendo alle Regioni la competenza legislativa in materia di TPL. Al di là di orientamenti comuni a livello nazionale, possibili nella misura in cui mirano a tutelare la concorrenza nel settore (materia di competenza esclusiva dello Stato), è molto probabile che le Regioni si muoveranno in ordine sparso. Del resto questa tendenza è già individuabile in alcuni Provvedimenti adottati tra il dicembre 2003 e il gennaio 2004: la Regione Marche²¹ ha autorizzato a prorogare i contratti di servizio stipulati per il TPL in scadenza il 31 dicembre 2003 (senza indicare peraltro alcun termine di scadenza della proroga); la Regione Basilicata ha stabilito che "fino all'aggiornamento delle norme in materia di TPL e all'avvio delle relative procedure di gara e comunque non oltre il

18) Sentenza Teckal del 18.11.99 – procedimento C 107/98. La sentenza riguarda un contratto di fornitura-servizio per la gestione del riscaldamento negli uffici della stessa amministrazione.

19) Risoluzione legislativa del Parlamento Europeo del 29 gennaio 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e Risoluzione legislativa del Parlamento Europeo del 29 gennaio 2004 di coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e postali. Entrambe le risoluzioni non risultano ancora pubblicate (febbraio 2004).

20) L'articolo 7 ("Aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico") della proposta di Regolamento stabilisce i casi in cui le autorità competenti possono aggiudicare contratti di servizio pubblico direttamente ad un determinato operatore. L'articolo 8 ("Attribuzione di contratti di servizio pubblico in base al confronto della qualità") istituisce una procedura semplificata di aggiudicazione dei contratti basata sul confronto della qualità.

21) Legge Regionale 22 dicembre 2003 n.28 "Modifica alla L.R. 24/12/98 n. 45".

31/12/2004, le Amministrazioni competenti possono prorogare i contratti in essere”²²; la commissione trasporti del Consiglio Regionale della Campania ha approvato all’unanimità la proroga al 31 dicembre 2005 dell’indizione delle gare per l’affidamento dei servizi di TPL di linea.

Ci saranno senz’altro alcuni Enti territoriali che sfrutteranno la possibilità di continuare gli affidamenti *in house*, probabilmente in quelle realtà nelle quali il cammino della riforma sembra avere incontrato le maggiori difficoltà. L’auspicio, comunque, è che questo ulteriore prolungamento del periodo transitorio che di fatto si è imposto, serva davvero a creare le condizioni affinché le gare trovino Enti locali ed operatori pronti a confrontarsi in un mercato concorrenziale. Il rischio, invece, è che l’ipotesi di disegnare strategie di apertura del mercato diverse si traduca in un effetto protezione dell’esistente, limitando così lo stato di apertura del mercato e rendendo vano il processo di liberalizzazione instauratosi con il solo annuncio dell’obbligo di indire, ad una certa data, le gare.

3.5 Il nuovo mercato di riferimento

Come abbiamo descritto nel precedente paragrafo, il Legislatore ha predisposto un processo di riforma del settore caratterizzato dal perseguimento dei seguenti obiettivi: decentramento amministrativo, superamento degli as-

setti monopolistici, razionalizzazione della spesa pubblica, miglioramento della qualità del servizio, salvaguardia ambientale. Creare le condizioni affinché la competizione possa svolgersi a reale vantaggio dei consumatori non significa, però, limitarsi a fissare delle norme, significa piuttosto creare un percorso condiviso, all’interno del quale gli attori (Regioni, Enti locali, Aziende del settore) siano messi nelle condizioni di poter svolgere al meglio le funzioni che un mercato liberalizzato richiede.

Il nuovo assetto del TPL presuppone, infatti, lo sviluppo coerente e contemporaneo di una pluralità di soggetti che sono chiamati ad operare in modo diverso rispetto al passato: una pluralità di acquirenti, una pluralità di offerenti e la figura del “Regolatore”²³.

Gli Enti locali sono i nuovi acquirenti di servizi di TPL. Questo aspetto, probabilmente sottovalutato, impone a Province e Comuni una nuova logica di azione: devono dotarsi di nuove conoscenze, di strutture operative e di strumenti attraverso i quali individuare l’offerta più conveniente; devono dimostrare di possedere buone capacità nel predisporre i contratti di servizio, e i bandi di gara; devono non solo introdurre meccanismi e procedure di spesa agili, ma anche saper individuare ed attivare risorse aggiuntive. Si tratta di un profondo cambiamento culturale, che passa attraverso lo svolgimento di attività (programmazione, regolazione, selezione dei concorrenti, controllo,

22) Legge Regionale 30 dicembre 2003 n.36 “Norma transitoria in materia di trasporto pubblico locale”.

23) Per un approfondimento di questi aspetti, si veda “La liberalizzazione del trasporto locale e regionale ed il suo impatto sulla competitività territoriale” L. Senn in SCIUTTO G., *Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico*, 2003.

coordinamento con gli altri livelli istituzionali), che risultano storicamente estranee all'Ente locale. A queste difficoltà, si aggiunge poi il problema delle risorse. Il processo di riforma ha trasferito a Regioni ed Enti locali la responsabilità finanziaria, ma non sempre il trasferimento delle competenze è andato di pari passo con il trasferimento delle risorse necessarie al funzionamento dei servizi: si pensi ad esempio ai servizi minimi (posti a carico del bilancio regionale al netto del 35% del rapporto ricavi da tariffa/costi) per i quali una non corretta stima dei costi può comportare il rischio di programmare servizi senza la copertura finanziaria adeguata, innescando così un contenzioso Regione-Enti locali che si traduce in un danno per l'utenza.

Anche dal lato degli offerenti, il nuovo mercato del TPL obbligherà a profonde trasformazioni, sia culturali che operative. Le dimensioni delle aziende che storicamente gestivano i servizi di trasporto non risultano appropriate ad una realtà che richiede, invece, capacità finanziarie di una certa entità. Il fatto poi che alle gare partecipino gruppi stranieri ben più organizzati (si veda a questo proposito il paragrafo 3.7), comporta per le imprese italiane un processo di riorganizzazione che ha alla base il superamento del legame univoco con il territorio di provenienza e lo sviluppo di accordi commerciali (partnership, consorzi, associazioni temporanee di impresa, fusioni, ecc.) con altre aziende del set-

tore. Le dinamiche delle aziende saranno meglio affrontate nel prossimo capitolo.

Terzo soggetto di questo nuovo mercato è il Regolatore, al quale spetta la definizione di obiettivi chiari e partecipati che rappresentino il punto di riferimento sia per gli Enti locali acquirenti sia per le imprese offerenti. In una fase caratterizzata da scarsità di risorse, gli obiettivi della riforma (riduzione dei costi e miglioramento della qualità del servizio) possono risultare conflittuali fra loro: la capacità di migliorare la qualità del servizio pur in presenza di strategie di riduzione dei costi, risulterà fondamentale nel percorso di modernizzazione del TPL. Il Regolatore si deve, inoltre, adoperare da un lato, per favorire la diffusione delle informazioni inerenti la domanda di mobilità, in modo da contribuire a superare quelle asimmetrie informative che rappresentano una barriera all'entrata dei "new comer", dall'altro, per assicurare la correttezza dei procedimenti di gara, nell'ottica di ridurre al minimo i contenziosi²⁴.

Alla luce di quanto accaduto in questa fase di transizione l'impressione è che sia mancato un vero progetto di fondo. Probabilmente ciò è dovuto al fatto che il TPL è un servizio molto particolare, caratterizzato da una forte componente sociale. Dovendo offrire un servizio pubblico, non è del tutto chiaro se un mercato completamente privatizzato riuscirà a garantire questa componente sociale: si pensi, ad esem-

24) La predisposizione di bandi poco chiari ha determinato, in alcuni casi, una serie di ricorsi contro le aziende aggiudicatarie risultate vincitrici delle gare.

pio, a tutti quei Comuni sotto i mille abitanti o a quelle realtà montane che non sarebbero certo servite in un mercato concorrenziale. Inoltre, serve meglio chiarire gli obiettivi di lungo periodo: bisogna migliorare il servizio o contenere i costi? La risposta a questa domanda diventa fondamentale per gli operatori, i quali hanno bisogno di un orizzonte temporale adeguato per programmare strutture ed investimenti e devono poter essere messi nelle condizioni di decidere in presenza di una serie di informazioni di partenza, che consentano di costruire al meglio un servizio.

È possibile ora analizzare le novità della riforma, andando a scomporre i diversi aspetti, amministrativi, finanziari e di regolazione, che il legislatore ha previsto.

3.5.1 *Aspetti amministrativi*

Con il conferimento alle Regioni e agli Enti locali delle funzioni di programmazione e regolamentazione dei servizi di TPL, il Legislatore si è posto sostanzialmente l'obiettivo di aumentare il livello di responsabilità di Regioni, Province e Comuni nella gestione delle imprese di TPL. Le Regioni (per i servizi ferroviari e per tutte quelle funzioni che richiedono esercizio unitario a livello regionale) e gli Enti locali (per i servizi automobilistici), infatti, sono chiamati a gestire il processo di selezione delle aziende che dovranno erogare il servizio ai cittadini: fino alla fine del periodo transitorio tale selezione

può prevedere anche l'affidamento diretto (*in house*), mentre successivamente solo mediante procedura concorsuale.

La riforma ha imposto una ristrutturazione del sistema di pianificazione del TPL in linea con il principio di decentramento amministrativo. Le aziende di trasporto perdono qualsiasi competenza in materia di pianificazione della mobilità e si concentrano esclusivamente sulla gestione del servizio (su ferro e su gomma). Alle Regioni e agli Enti locali spettano, invece, le funzioni di pianificazione dei trasporti e della mobilità, programmazione degli investimenti, gestione delle risorse finanziarie, monitoraggio del sistema della mobilità. Più in particolare, la Regione è chiamata a definire il piano degli investimenti in materia di TPL, stipulando Accordi di Programma con lo Stato e gli Enti locali in sede di Conferenza dei Servizi, attraverso i quali vengono definiti i soggetti coinvolti, le infrastrutture da programmare e i relativi tempi di realizzazione, le risorse necessarie e le fonti di finanziamento, il sistema di incentivi e le penali. Spetta sempre alla Regione, attraverso il Piano Triennale dei Servizi, individuare la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti, le modalità di determinazione delle tariffe, lo schema di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico, il sistema di monitoraggio dei servizi, i criteri per la riduzione della

Tabella 3.2

ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE DEL TPL		
	Atto	Contenuti con riferimento al TPL
Regione	Piano Regionale dei Trasporti	Atto d'indirizzo politico che definisce la politica regionale dei trasporti e del TPL
	Programma Triennale dei Servizi	Definisce i servizi minimi, indica le risorse per l'esercizio e per gli investimenti, determina la struttura tariffaria.
Provincia	Piano di bacino Piano Urbano della Mobilità	Definisce i bacini funzionali all'individuazione dei servizi minimi e all'oggetto del contratto di servizio. Indica i servizi aggiuntivi.
	Comune	Piano Urbano della Mobilità Piano Urbano del Traffico

congestione e dell'inquinamento ambientale. Province e Comuni, a loro volta, sono chiamati a predisporre i rispettivi piani di attuazione ed integrazione.

In estrema sintesi, l'attività di pianificazione del TPL può essere sintetizzata nel modo seguente (Tabella 3.2).

3.5.2 Aspetti finanziari

Il sistema di finanziamento in vigore prima della riforma, disciplinato dalla Legge 151/1981, era basato sul metodo del "ripiano a pie' di lista" del differenziale tra costi di esercizio e ricavi derivanti da traffico. I disavanzi che si formavano nel settore (attribuibili al concorso di più fattori: tariffe bloccate, crescita dei costi di gestione, introduzione dell'IRAP dal 1998, revisione dei contratti collettivi di lavoro degli autoferrotranviari) venivano ripianati da interventi statali. A tale scopo era stato istituito un apposito fondo di parte corrente, il Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi ordinari, iscritto nello stato di previsione del Ministero dei trasporti e ripartito tra le Regioni sulla base di determinati crite-

ri. Tale previsione si è tradotta in una forma di finanziamento del TPL che aveva lo scopo di sanare il settore in vista dell'apertura alla concorrenza, permettendo così alle aziende di partecipare alle gare "a pari condizioni", per quanto possibile. Negli ultimi dieci anni, così, il Legislatore ha previsto un sostegno al TPL non indifferente:

□ Legge 204/1995²⁵: lo Stato ha stanziato 6.600 miliardi di lire a parziale copertura dei disavanzi prodotti nel periodo 1987-1993 e che non risultavano coperti dal Fondo Nazionale Trasporti (FNT);

□ Legge 194/1998²⁶: ha previsto la parziale copertura (30%) dei disavanzi creati nel triennio 1994/1996, mettendo a disposizione un contributo quindicennale che ammontava a 80 miliardi di lire per l'anno 1998 e a 160 miliardi di lire a decorrere dal 1999. Tali somme sono state assegnate alle Regioni²⁷.

□ Legge 472/1999²⁸: ha stanziato risorse dal 1999 al 2013 per un importo complessivo di 525 miliardi di lire con riferimento alla copertura dei disavanzi relativi al 1997.

25) Legge 30 Maggio 1995, n. 204 "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 1° aprile 1995, n. 98, recante interventi urgenti in materia di trasporti", pubblicata in G.U. 30 maggio 1995, n. 124
26) Legge 18 giugno 1998, n. 194 "Interventi nel settore dei trasporti", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 143 del 22 giugno 1998.

27) Decreto dirigenziale del Ministero dei trasporti e della navigazione n.3636 del 19.11.1998

28) Legge 7 Dicembre 1999, n. 472 "Interventi nel settore dei trasporti" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 294 del 16 dicembre 1999 - Supplemento Ordinario n. 220.

L'esigenza di mettere sotto controllo le dinamiche di bilancio del TPL spinse il Governo Dini ad introdurre nel collegato alla Finanziaria del 1996²⁹ (L. 550/95) una modifica al sistema dei trasferimenti statali per il trasporto su gomma. Il Fondo Nazionale Trasporti fu abolito e sostituito da un Fondo Regionale Trasporti finanziato, per ogni Regione, con una quota delle accise sui carburanti (300 lire al litro), con facoltà di accrescere tali accise fino a 50 lire (facoltà che comunque non è stata esercitata).

Ogni Regione, poi, ha adottato diversi sistemi di erogazione delle risorse, proponendo un trasferimento "diretto" alle società di TPL (Lombardia e Toscana), "a cascata", cioè prima agli Enti locali e da questi alle aziende (Liguria, Puglia, Piemonte), oppure "misto", ai Comuni o alle aziende (Lazio, Molise, Campania, Emilia, Friuli Venezia Giulia, Basilicata)³⁰.

3.5.3 Aspetti di regolazione del mercato

Caposaldo della riforma è il principio di separazione tra funzioni di programmazione e regolazione (amministrazioni pubbliche) e quelle di gestione industriale (aziende trasformate in SpA entro il 31.12.2000), passaggio essenziale e preliminare all'affidamento dei servizi mediante gara ad evidenza pubblica.

Il punto di equilibrio e di regolazione dei rapporti tra Ente locale e soggetto gestore viene individuato nello strumento del Contratto di Servizio. Tale strumento rivestirà un ruolo centrale

nel momento in cui la riforma andrà a regime, in quanto l'oggetto stesso del contratto viene messo a gara tra le imprese e l'Ente locale avrà così a disposizione i parametri per valutare il raggiungimento degli obiettivi aziendali assegnati o i livelli di qualità che l'azienda si è impegnata a garantire. Il Contratto di Servizio, infatti, deve disciplinare tutti i profili del rapporto Ente locale-gestore e dovrebbe essere definito in funzione delle esigenze di mobilità del territorio e nel rispetto di standard qualitativi e di sicurezza che mettano al centro l'utente del servizio. In questo senso, la definizione di alcuni singoli aspetti contrattuali diventa di un certo interesse per valutare la coerenza dello strumento con la filosofia della riforma. In particolare:

- il periodo di validità dovrebbe essere adeguato alle esigenze di investimento delle imprese, tenuto conto della tipologia del servizio interessato (gomma, ferro, ecc.): le proposte Anav e Asstra fanno infatti riferimento ad almeno 9 anni di gestione per i servizi su gomma, periodo che permette al gestore di programmare investimenti e servizi;

- la definizione della struttura della tariffa dovrebbe contribuire a creare le condizioni per realizzare l'integrazione tariffaria (possibilmente a livello regionale³¹) tra i diversi servizi di TPL. Questa scelta consente di ragionare in termini di offerta di servizio di mobilità realmente alternativa all'utilizzo del mezzo privato;

²⁹ Legge 28 dicembre 1995, n. 550- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 1995, n. 302.

³⁰ La classificazione proposta si base sull'esercizio 2000.

³¹ L'esperienza di Unico-Campania, in questo senso, appare particolarmente interessante. Vedi Box Cap. 2.

□ dovrebbe essere ribadita l'obbligatorietà, per i gestori, di adozione delle Carte dei Servizi con contenuti simili a quelli già descritti;

□ allo stesso modo fondamentali paiono gli obblighi di informazione verso gli utenti, con eventuale suddivisione dei pesi fra Amministrazione e gestore;

□ in caso di inosservanza di alcuni aspetti del contratto, le penalità dovrebbero essere fissate in maniera progressiva in funzione delle priorità assegnate;

□ il Contratto di Servizio dovrebbe anche prevedere modalità di risoluzione delle controversie, in forma più celere possibile e con la minima interferenza nei livelli di servizio.

Un altro importante aspetto di regolazione fa riferimento alla questione dello scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alle modalità con le quali il soggetto subentrante nella gestione può acquisire la disponibilità di tali beni. Come già evidenziato in precedenza, il principio di scorporo è stato introdotto dall'art. 35 della Legge Finanziaria 2002, ed ha trovato concreta applicazione nelle singole normative regionali, con soluzioni spesso diverse e non sempre ispirate alla filosofia della normativa nazionale. La soluzione adottata dalla Regione Puglia, ad esempio, prevede l'assegnazione delle reti, impianti e altre dotazioni al nuovo gestore a fronte di un canone stabilito dall'Ente

affidante o dalla società proprietaria. Lombardia e Liguria, invece, contemplano l'obbligo a carico del gestore uscente di cedere al subentrante, a determinate condizioni (precisate nel bando di gara), i beni "essenziali", individuati dall'Ente locale, per l'espletamento del servizio di trasporto pubblico locale. Anche se consideriamo gli abbattimenti dovuti ad ammortamenti o sovvenzioni pubbliche ottenute in passato dal gestore uscente, è presumibile che questa seconda soluzione sia economicamente più impegnativa per i candidati. Più recentemente, anche la Campania ha proposto un proprio modello, piuttosto innovativo e sofisticato, destinato a prolungare i suoi effetti nel tempo, per lo meno negli intenti del Legislatore regionale. Nel corso della primavera 2004 la Regione lancerà la più grande gara mai bandita in Italia con riferimento al parco autobus (300 milioni di euro, per circa 2.560 autobus). Il modello prevede che la Regione acquisti direttamente gli autobus mediante accordi quadro con i produttori dei mezzi, selezionati tramite gara. Gli autobus verranno messi a disposizione dei gestori in base ad un processo di progressiva sostituzione dei mezzi più vecchi, incominciando da quelli con 15 anni di anzianità. Le aziende, invece di versare subito il 25% di loro competenza, pagheranno alla Regione un canone annuo pari al 5% del valore del veicolo per otto anni, quindi ne diventeranno proprietarie. A sua volta la Regione si impegna ad investire queste risorse per

l'acquisto di nuovi autobus, andando a creare così un fondo permanente destinato a produrre effetti nel lungo periodo (50 anni).

3.6 L'esperienza delle prime gare di affidamento

Il Decreto 400/99 ha previsto l'obbligo di affidamento tramite gara dei servizi di TPL con decorrenza 1° gennaio 2004. Nel periodo transitorio, tuttavia, alcune Amministrazioni regionali e comunali hanno deciso di anticipare alcune gare: la Toscana, ad esempio, già dal 1998 ha messo a gara alcune tratte extraurbane; così il Friuli Venezia Giulia tra il 1999 e il 2000, la Liguria e la Lombardia per i servizi su gomma nel 2002, il Comune di Roma per alcuni servizi aggiuntivi. Sebbene il numero di esperienze non consenta ancora di dare un giudizio articolato, è possibile comunque avanzare qualche considerazione di tipo generale:

- ad aggiudicarsi le gare sono state, quasi sempre, le aziende, pubbliche o private, che storicamente gestivano il servizio, talvolta con l'aggiunta di uno o più partner. L'aggregazione in Associazione Temporanea d'Impresa (ATI), ammessa dalla normativa, se da una lato favorisce le aggregazioni, dall'altro, se non adeguatamente definita, può favorire comportamenti opportunistici che limitano i potenziali effetti benefici. Le aziende, ad esempio, potrebbero accordarsi per gestire sin-

gole tratte all'interno di un determinato bacino messo a gara. In questo senso la previsione di obbligare la trasformazione delle Ati vincitrici di una gara in Spa, è da auspicare.

- Il numero di partecipanti alle gare è stato scarso: a Bergamo si è avuto un unico partecipante, sia per il Comune, sia per i bacini provinciali; nella Provincia e nel Comune di Como, e nei Comuni di Cremona e Lecco, le gare sono andate addirittura deserte. Probabilmente ciò è dovuto al fatto che i bandi spesso "fotografavano" le realtà precedenti (possesso di officine, dotazione patrimoniale, esperienza maturata in loco, ecc.).

- I risultati delle gare in termini di ribassi sui corrispettivi d'asta sono stati deludenti, salvo quei rari casi legati alla messa a gara di servizi aggiuntivi (il "2° Lotto" di Roma), in cui non si applicavano le "clausole sociali" (obbligo di assunzione del personale) oppure quegli altrettanto rari casi in cui effettivamente erano in reale concorrenza più operatori.

- Dal punto di vista organizzativo le gare hanno riguardato bacini sostanzialmente provinciali per le realtà medio-piccole, mentre i grandi Comuni metropolitani (Roma, Torino, Genova e Milano) hanno optato per mettere a gara il servizio in un lotto unico. Entrambe le soluzioni si prestano ad alcune critiche di fondo. Nel primo caso un'attenta attività di pianificazione a livello regionale potrebbe suggerire di costruire bacini di traffico più

estesi, di tipo interprovinciale, sfruttando eventuali economie di scala. Nel secondo caso, la possibilità di scomporre il servizio in più lotti favorirebbe senz'altro la formazione di un mercato più concorrenziale e, dunque, più efficiente, così come ha anche evidenziato l'Autorità Antitrust. C'è da ricordare infatti che nelle grandi città il TPL offre maggiori opportunità di business.

3.7 Le criticità della riforma

I nodi critici della riforma del TPL in Italia sono riconducibili a deficit di regole e di risorse. Le considerazioni che seguono, infatti, riguardano questi due aspetti.

Lo stato di apertura del mercato appare contenuto (Tabella 3.3 e 3.4). A

conferma di questa osservazione è intervenuta la Corte dei Conti in una relazione del marzo 2003³². La Corte giudica il livello di apertura alla concorrenza "sostanzialmente assai limitato anche per il proliferare delle proroghe alle scadenze imposte dalla legge" e gli esiti delle prime gare per l'affidamento dei servizi "complessivamente deludenti". In effetti, solo nel corso del 2002 si è compiuto il quadro normativo regionale di recepimento del D.Lgs. 422/97, con un certo ritardo rispetto alle previsioni ipotizzate dalla riforma. Se si considera che le leggi di attuazione rappresentano il punto di riferimento per il mercato e per le aziende in particolare, è naturale che in molte realtà, in mancanza di un quadro di riferimento certo, le gare siano andate deserte o abbiano registrato la sola parte-

Tabella 3.3

I BANDI DI GARA NEL PERIODO 1999-2001				
	Friuli Venezia Giulia	Roma linee J	Roma servizi aggiuntivi	Roma terzo lotto
Tipo di contratto	Net-cost	Gross-cost con incentivi	Gross-cost con incentivi	Gross-cost con incentivi
Proprietà parco mezzi	Gestore	Ente locale	Ente locale	Ente locale
Proprietà depositi	Gestore	Gestore	Gestore	Gestore
Criteri di aggiudicazione	Offerta economica: 30% Offerta tecnica: 70%	Offerta economica: 30% Offerta tecnica: 65% Tempi avvio servizi: 5%	1° e 2° lotto: Offerta economica: 55% Offerta tecnica: 65%	Offerta economica: 55% Offerta tecnica: 35% Capacità di riserva: 10%
Vincitori	ATI (incumbent locale, Transdev e Ratp)	ATI: Sogin-Sita, APM Perugina, CIPAR Roma	1° lotto: ATI (Sita, APM Perugina, ARPA Chieti, Transdev); 2° lotto: stessi del lotto 1	ATI: Sita, APM Perugina, ARPA Chieti, Transdev, Star e Cotri
Risultato economico	Ribasso d'asta tra 1,5% e 5%		1° lotto: ribasso d'asta 8,23% 2° lotto: 8%	Ribasso d'asta 25%

32) Corte dei Conti, deliberazione n. 1/2003-03-05 – La gestione del trasporto pubblico locale e lo stato di attuazione della riforma a livello regionale – Relazione comparativa e di sintesi sull'andamento dei trasporti locali.

Tabella 3.4

CONFRONTO TRA I BANDI DI GARA RELATIVI AL TPL IN ITALIA (2001-2003)	
Ente	Risultato
Bergamo (provincia)	Lotto 1: ATI (SAB e SAV) Lotto 2: ATI (SAB, ZANI, Locatelli) Lotto 3: ATI (SAB, SAI, AGI, ZANI, Locatelli, TBSO)
Bergamo (comune)	ATI (ATB locale, SAB, ZANI, Locatelli e TBSO)
Brescia (comune)	ATI (Brescia Trasporti, AGI, SIA)
Como (comune)	Deserto il primo bando ATM Milano
Como (provincia)	Deserto il primo bando. ATI (SPT Linea, FNM Autoservizi, Autoguidovie Italiane)
Crema (comune)	ATI (Autoguidovie Italiane, Orfeo Srl di Reggio Emilia)
Cremona (comune)	KM Spa di Cremona
Cremona (provincia) 1° lotto	Deserto il primo bando. Successivamente ad ATI (KM Spa Line Spa, Star Spa)
Cremona (provincia) 2° lotto	Deserto il primo bando. Successivamente ATI (AGI, Brescia Trasporti Spa, Autolinee dell'Emilia Spa)
Imperia (provincia)	Riviera trasporti di Imperia
La Spezia (provincia)	ATI capeggiata da incumbent locale ACT
Lecco (comune e provincia)	ATI (SAL, Linee Lecco, SPT Linea, Autoservizi Zani)
Lodi (comune)	SISA Line
Mantova (provincia)	Apam (azienda locale) + 13 aziende
Mantova (comune)	ATI (APAM + 13 aziende)
Napoli (provincia)	ATI (CTP, Circumvesuviana, ANM)
Potenza (comune)	STI Srl
Savona (provincia)	ATI capeggiata da ATCS Savona
Sondrio (provincia)	Deserta
Sondrio (comune)	ASM (Sondrio)
Val d'Aosta (6 lotti)	Nell'ordine, per lotto: Adem, Savda, Savda, Svap, Vita, Savda (tutti operatori locali)
Varese (comune)	Consorzio dei Trasporti Pubblici dell'Insubria (Giuliani e Laudi, AVT Linee di Varese, Autolinee Varesine, Nicora e Baratelli, Castano, baldioli, Maretti e Spt Linea di Como)

Fonte: Comune di Roma, Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali. Relazione Annuale sullo stato dei Servizi Pubblici locali e sull'attività svolta, anno 2003; portale Clickmobility ed elaborazioni da singoli bandi di gara. Aggiornato a dicembre 2003.

33) Com'è noto, la Legge Costituzionale n.3 del 2001 ha introdotto profonde modifiche all'art. 117 della Costituzione, attribuendo alle Regioni una competenza legislativa concorrente con riferimento a molteplici materie attinenti al trasporto ("porti ed aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e di navigazione"). La disciplina dei servizi pubblici locali, e del trasporto pubblico locale in particolare, rientra sicuramente nella serie di materie assoggettate alla competenza legislativa delle regioni. Proprio questa impostazione ha indotto alcune regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Basilicata e Campania) a promuovere un ricorso alla Corte Costituzionale, anche se l'intervento legislativo realizzato con l'art. 35 della Legge Finanziaria 2002 è da ascrivere alla materia della tutela della concorrenza, che rientra tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

cipazione del gestore che fino ad allora operava. L'elevato tasso di litigiosità istituzionale che si è registrato nel periodo transitorio, inoltre, non ha certo favorito la costituzione di un mercato liberalizzato: il passaggio della legge Finanziaria 2002, ad esempio, avvenuto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione è stato molto criticato dalle Regioni, che hanno ritenuto illegittimo

il ricorso al potere regolamentare e hanno contestato la mancanza di riferimenti alla potestà normativa regionale in materia³³.

L'intervento del Legislatore regionale ha evidenziato anche un altro aspetto che nella prassi si è affermato quasi ovunque. Le Leggi regionali di recepimento hanno sfruttato tutti quei margini che il Decreto Legislativo lasciava

Tabella 3.5

LA PROGRAMMAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO			
	Piano regionale trasporti	Individuazione servizi minimi	Programma triennale dei servizi
Approvati	1	9	6
In corso	7	3	3 (*)

(*) in due regionali sono di competenza provinciale

Fonte: TPL 2000.

Tabella 3.6

LA PROGRAMMAZIONE NELLE PROVINCE			
Trasferimento competenze	Adeguamento programmazione	Piani di bacino	Servizi aggiuntivi
64%	55%	22%	24%

Fonte: TPL 2000.

in un qualche modo aperti, con il risultato di riproporre sul territorio un quadro normativo più conservativo di quello disegnato dal Legislatore nazionale. Due esempi possono meglio chiarire perché, nella realtà, si siano imposte soluzioni connotate da forti elementi di rigidità al cambiamento, a danno dell'apertura del mercato. Il D.Lgs. 422/97 prevede l'obbligo per le nuove imprese subentranti nell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico di assumere i dipendenti delle vecchie, alle condizioni contrattuali stipulate in precedenza "nei limiti del possibile". L'esperienza ha dimostrato che le Regioni non hanno accolto questa indicazione, con la conseguenza di introdurre un forte ostacolo per i nuovi entranti. Un altro esempio si può riscontrare nel settore dei servizi regionali di trasporto ferroviario. In molte regioni si è operata la scelta di costruire società ferroviarie regionali composte da Trenitalia, dalle ex-Ferrovie in concessione

e da alcuni Enti Locali (province soprattutto). Soluzioni simili non sembrano coerenti con un mercato aperto alla concorrenza, in quanto creano dei soggetti che difficilmente potranno essere sostituiti nel tempo.

Uno dei capisaldi della riforma riguarda l'aspetto della programmazione, attività che è risultata ancora carente (Tabella 3.5 e 3.6). Il livello di adozione degli strumenti previsti e la scarsa innovazione contenuta in molti di quelli adottati, rischiano di compromettere il completamento della riforma.

Nell'ambito della programmazione, c'è un altro aspetto da evidenziare. Nella prassi si è diffuso il ricorso a strutture intermedie tra Ente locale e gestore dei servizi, le Agenzie della Mobilità, con competenze che paiono differenti da caso a caso: a Roma, ad esempio, l'Agenzia è proprietaria delle reti, svolge funzioni di programmazione, gestisce le gare, definisce i contratti e governa il sistema tariffario. A Milano, in-

Tabella 3.7

CONFRONTO FRA INCREMENTO DEI COSTI DI PRODUZIONE E RICAVI DA TRAFFICO E CONTRIBUZIONE PUBBLICA (1996-2003)

Costi		Ricavi	
Carburante	20%	Tariffe	1.70%
Lubrificanti	35%	Contributi pubblici	6.02%
Riparazioni-Manutenzioni	20%		
Assicurazioni	35%		

Fonte: Asstra (su elaborazioni dati Istat), 2003.

vece, l'Agenzia rappresenta una struttura di supporto e analisi della mobilità. In Emilia, Campania e Puglia l'Agenzia è prevista dalla Legge regionale, anche se tale previsione non si è sempre tradotta in struttura operativa, specialmente al Sud.

Agenzie attualmente esistenti: Forlì, Milano, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Agenzia Regionale Emilia-Romagna (unica a livello regionale), Ferrara, Ravenna. In fase di costituzione: Firenze e Bologna.

Altro elemento chiave capace di frenare le prospettive di riforma è quello legato alle risorse. Il TPL è un settore che storicamente è stato fortemente sussidiato. Come si è visto in precedenza, le aziende coprono circa il 30% dei costi con i ricavi derivanti da traffico. Questi ultimi provengono da un sistema di tariffe che viene stabilito a livello regionale in base a considerazioni di tipo politico quasi sempre lontane da analisi economico-finanziarie. Milano e Roma hanno portato la tariffa ordinaria a 1 euro (il capoluogo lombardo già in occasione dell'introduzione della moneta unica, la capitale solo nel novembre scorso), ma nelle altre città i li-

velli sono ancora tra i 70 e gli 80 centesimi, valori significativamente più bassi rispetto alle altre esperienze europee, come indicato nel rapporto.

Le aziende di trasporto, sia pubbliche sia private, lamentano inoltre che, dopo l'abolizione del Fondo Nazionale Trasporti e il trasferimento della responsabilità finanziaria alle Regioni, le risorse destinate al trasporto locale siano di fatto rimaste invariate nel tempo, a fronte invece dell'aumento dei costi di produzione come si evince dalla Tabella 3.7.

A testimonianza di come il sistema di finanziamento del TPL disegnato dal legislatore non sia riuscito ad arginare le criticità legate al fattore risorse, basta osservare lo stato di sofferenza di molte imprese del settore all'inizio del 2004: l'AMT di Genova ha stimato le perdite dell'esercizio 2003 in 45 milioni di euro (rischiando il fallimento); l'Ataf di Firenze registrerà una perdita di oltre 2 milioni di euro; il deficit di Trambus (Roma) supera i 20 milioni di euro³⁴.

Anche la vertenza per il rinnovo del biennio 2002-2003 del contratto degli autoferrotranvieri dello scorso dicem-

34) Fonte: Aziende, torna l'era del profondo rosso, *Il Sole 24 Trasporti* n.1/2004.

bre, ha messo chiaramente in risalto la forte dipendenza del settore dallo Stato. Da una parte, il Ministero del Tesoro ha più volte ribadito che, essendo i servizi di trasporto demandati dalla Costituzione a livello Regionale, spetta a queste ultime la responsabilità di reperire le risorse. Le Regioni, infatti, possono intervenire in due modi: aumentando le tariffe e, già dal 1996, le accise relative agli olii minerali. Entrambe queste strategie, però, non sono state esercitate, se non limitatamente e solo nel campo tariffario. Dall'altra, il fronte costituito dalle Regioni e dagli Enti locali, secondo i quali serve un Provvedimento nazionale, nel caso specifico un aumento dell'accisa disposto dal Governo uguale per tutti³⁵. La firma dell'ipotesi di Accordo del 20 dicembre 2003 ha dimostrato ancora una volta come stiano riprendendo vigore quelle forme di assistenza e di ripianamento delle inefficienze che sicuramente non sono coerenti con il percorso di riforma del settore: "il Governo ha accolto la richiesta delle Regioni - alle quali compete la materia del TPL - di varare un Provvedimento volto a sostenere il risanamento e lo sviluppo delle imprese del settore operanti nelle Regioni, ivi comprese quelle a Statuto Speciale, e le Province Autonome di Trento e Bolzano, mediante lo strumento dell'accisa sulla benzina"³⁶. A questa conclusione si è giunti dopo l'improvvisa esplosione dei cosiddetti "scioperi selvaggi", agitazioni sindacali che hanno paralizzato alcune città³⁷,

proclamati al di fuori dei vincoli della normativa di riferimento (avviso preventivo, garanzia delle fasce protette, ecc.) e, in alcuni casi (Milano in particolare), continuate non solo dopo la sottoscrizione dell'ipotesi di Accordo ma, addirittura, in presenza del Provvedimento di precettazione da parte del Prefetto del luogo.

Sempre con riferimento alle risorse, un altro aspetto di criticità della riforma fa riferimento alla capacità degli Enti locali, e delle Regioni in particolare, di rendere disponibili le risorse stanziare attraverso procedure semplici e veloci (Tabella 3.8). La certezza della continuità degli investimenti nel settore rappresenta un elemento fondamentale per le imprese costruttrici di autobus. Nel corso del 2003 l'Anfia segnalava come il diverso comportamento delle Regioni avesse delle ripercussioni sulla competitività delle aziende costruttrici di autobus: alcuni Enti locali già stanno procedendo alla preparazione di nuovi piani di investimento (Valle d'Aosta, Piemonte, Province Autonome di Trento e Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia e Toscana), altri devono completare i piani 2001-2003 (Veneto, Umbria, Marche e Lazio) altri, addirittura, devono completare i vecchi piani (Puglia, Calabria, Sicilia).

35) *C'è da considerare anche il fatto che un aumento delle accise a livello regionale rischierebbe di violare altre norme che fanno riferimento al complesso sistema del federalismo fiscale, in particolare al "Patto di stabilità interno", il quale non consente agli Enti locali di aumentare le tasse o di accendere mutui per coprire la spesa corrente.*

36) *Il DL 355/2003 (conosciuto come decreto "milleproroghe"), convertito in legge il 26.02.2004, ha assicurato la copertura economica dell'accordo prevedendo un aumento dell'aliquota di accisa sulla benzina di 1.68 centesimi di euro per litro, pari a 337.5 milioni di euro per il 2004 e 214.3 milioni di euro per il 2005.*

37) *Le maggiori città coinvolte sono state Torino, Brescia, Firenze, Bari, Foggia, Lecce, Taranto, Brindisi, Cosenza, Napoli e Genova. La commissione di garanzia sul Diritto allo Sciopero ha avviato un'indagine nei confronti degli organismi sindacali e delle Rsu delle aziende proclamanti lo sciopero del 15.12.2003.*

Tabella 3.8

FINANZIAMENTI DISPONIBILI PER IL RINNOVO DI AUTOBUS DI LINEA				
Legge	Importi (rate un mil euro)	Num. Autobus finanziati	Num. Autobus acquistati (*)	Num. Autobus da acquistare
L. 194/98	100,7 (1999)	6200	6000	200
L.472/99 (Regioni Statuto Speciale)	10,3 (2001)	600	400	200
L.488/99 (Finanziaria 2000)	34,6 (2001) 32,0 (2002)	4000	2500	1500
L.388/00 (Finanziaria 2001)	15,5 (2002) 15,5 (2003)	2000	500	1500
L.166/02 (**) (Collegato Fin. 2002)	30 (2003) 40 (2004)	4200	0	4200
TOTALE		17000	9400	7600

(*) Autobus acquistati = autobus acquistati con gara

(**) Fondi approvati ma non ancora assegnati alle Regioni

Fonte: Anfia, 2003.

In questo senso sembrano auspicabili soluzioni legislative che prevedano meccanismi di penalizzazione per le Amministrazioni e per le società di gestione che non dimostrano di riuscire ad impiegare le risorse messe a disposizione.

Le aziende del TPL tra servizio sociale e opportunità di business

4.1 Il regime di prestazione del servizio di TPL

Le trasformazioni in atto nel settore del TPL coinvolgono direttamente le regole fondamentali che presidono allo svolgimento del servizio. In particolare, le riforme già attuate e quelle in progetto implicano profonde modifiche del modello di mercato nel quale le aziende di trasporto si trovano ad operare. È dunque opportuna un'analisi preliminare che risponda, dal punto di vista concettuale, almeno a tre questioni fondamentali:

1. Qual è la migliore divisione funzionale tra le competenze dell'Autorità pubblica e le competenze degli operatori del trasporto? Spesso i conflitti sorgono quando le reciproche responsabilità non sono chiaramente definite sin dall'inizio.

2. Qual è la migliore forma contrattuale tra le parti coinvolte? L'esperienza e la conoscenza aiutano a disegnare contratti sempre migliori dei precedenti, ma dobbiamo riconoscere che alcune delle sfide che affronta attualmente il settore del TPL rappresentano delle novità, così ogni nuovo progetto richiede uno sforzo non indifferente.

3. Qual è il metodo più adeguato per trovare i migliori operatori? Cioè, in pratica, qual è il ruolo delle gare per la gestione del servizio.

In merito, il progetto europeo ISOTOPE¹, al quale faremo riferimento in questo paragrafo, offre utili e precise indicazioni per descrivere e comparare

le strutture organizzative e la natura giuridica delle aziende che si occupano del TPL, sulla base della seguente classificazione delle diverse tipologie di mercato:

□ Mercato regolato, con monopolio riservato al settore pubblico. Rappresenta la forma organizzativa classica del TPL, presente in molti Stati dell'UE (Austria, Belgio, Germania, Spagna, Lussemburgo, Grecia, Italia², Olanda e Portogallo), benché ci siano in questi paesi anche forme di monopolio privato e regolato. In questo tipo di regime, un'azienda monopolista (di solito di proprietà pubblica) è responsabile dell'intero sistema e le uniche forme di pressione competitiva sono indirette e di blanda efficacia (ad esempio l'analisi delle serie storiche delle proprie prestazioni e il *benchmarking* con gli operatori di altre città)³.

□ Modelli di competizione limitata. Le Autorità definiscono il "prodotto trasporto" che deve essere fornito e bandiscono gare aperte ai candidati operatori per la gestione del servizio. È la competizione *per* il mercato, dove un contratto o un permesso alla fornitura del servizio viene garantito per un periodo di tempo definito dopo una competizione aperta; essa si contrappone alla competizione *nel* mercato, cioè quella classica.

□ Modelli di libero mercato, deregolati. Gli operatori possono liberamente confrontarsi in competizione diretta "sulla strada". È il regime che più verosimilmente mette il sistema in grado di

1) ISOTOPE è l'acronimo di "Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe", un progetto dell'UE realizzato dalla collaborazione di un consorzio di 18 partner durante un periodo di un anno e mezzo e i cui risultati sono stati pubblicati nel 2000. In 16 diversi paesi, 109 città europee di tutte le dimensioni hanno partecipato al progetto rispondendo ai questionari.

2) L'aggiornamento del progetto ISOTOPE è al 2000. Ora in Italia, come noto, la situazione è cambiata e l'ente locale non gestisce più in un regime di sostanziale monopolio l'azienda municipalizzata dei trasporti e dunque il nostro paese andrebbe più propriamente classificato tra i mercati a competizione limitata.

3) Questo tipo di comparazione presuppone ovviamente un minimo di armonizzazione nelle procedure contabili e nelle rilevazioni statistiche.

Tabella 4.1

COMPARAZIONE DI ALCUNI INDICATORI AGGREGATI RELATIVI AL SERVIZIO BUS URBANO				
	Ricavi/ Costi totali	Passeggeri-km/ Veicoli-km	Veicoli-km/ Numero addetti	Costi totali/ Veicoli-km
MERCATO DEREGOLATO (GB)	0,85	16,70	17,99	1,44
COMPETIZIONE LIMITATA (DK, FR, FI, NO, SE)	0,47	11,90	19,38	2,26
MERCATO REGOLATO (AT, BE, DE, ES, GR, IE,) IT, LU, PT, NL)	0,47	27,00	16,39	2,97

Fonte: elaborazione su dati EU, ISOTOPE, 2000.

ottenere la più alta efficienza produttiva, ma è incapace di provvedere adeguatamente alle necessità di integrazione e di stabilità dell'offerta e non è attento alla copertura delle tratte a bassa domanda. Inoltre, sussiste sempre una certa iniquità nel livello di servizio e non è impossibile che dopo qualche tempo la pressione competitiva possa diminuire a causa della formazione di cartelli oligopolistici, vanificando in parte l'efficienza economica del sistema.

Come si nota immediatamente, la classificazione fa riferimento al tipo di pressione competitiva a cui il mercato è sottoposto e al ruolo assegnato alle Autorità di regolazione: le Autorità possono definire il servizio che deve essere offerto, combinando il livello strategico con quello tattico; oppure possono stabilire la strategia a livello politico, lasciando le decisioni tattiche (essenzialmente la copertura territoriale e gli orari) al Regolatore.

Sia nel modello regolato sia in quello a competizione limitata si dà priorità all'integrazione e alla stabilità dell'offerta, a discapito dell'efficienza econo-

mica del servizio (perseguita con altri strumenti). Nel modello di libero mercato, invece, si enfatizza l'aspetto legato all'efficienza produttiva, trascurando l'efficienza nel consumo⁴.

Nella Tabella 4.1 sono riportati alcuni indicatori economici del servizio bus a livello urbano distinti per regime operativo, in accordo con la classificazione precedente, al fine di comparare i diversi modelli. Si tratta di medie ottenute aggregando i dati dei paesi UE inseriti nel progetto ISOTOPE. I risultati indicano che il modello delle imprese regolate potrebbe essere efficiente nel consumo: i fattori di carico sono infatti alti più del 60% rispetto a quelli dei mercati deregolati e più del 125% rispetto a quelli che si riscontrano nei modelli a competizione limitata (questo indicatore viene misurato dal rapporto tra passeggeri-km e veicolo-km); ma ciò può anche non indicare efficienza, bensì evidenziare il fatto che vengono offerti troppo pochi bus a tariffe troppo basse.

La scelta del regime giuridico può agire diversamente nel perseguimento dei due obiettivi di fondo che la riforma

4) Per efficienza nel consumo si intende che le quantità e i prezzi sono fissati per massimizzare l'efficienza economica. Un caso-studio di ISOTOPE dimostra che la massimizzazione del profitto può ridurre il beneficio economico netto dal 44% al 54% comparativamente ad una perfetta pianificazione, soprattutto in termini di duplicazione del servizio o di eccessi nella guerra dei prezzi.

Tabella 4.2

RICAVI DA TRAFFICO RISPETTO AI COSTI TOTALI - Anno 2002

Regioni	%
Piemonte	34,80
Liguria	34,40
Lombardia	39,20
Trentino-AA	35,30
Friuli-VG	29,80
Veneto	44,40
Emilia R.	37,60
Toscana	34,70
Marche	34,90
Umbria	36,70
Lazio	28,10
Molise	28,30
Abruzzo	27,50
Campania	27,60
Puglia	18,60
Basilicata	28,00
Calabria	14,80
Sicilia	28,70
Sardegna	19,60
MEDIA	30,68

Fonte: *il Sole 24 ore del 18 dicembre 2003.*

ma del settore TPL in Italia intende perseguire: riduzione dei costi e aumento della qualità del servizio.

La maggiore efficacia finanziaria del sistema deregolato appare evidente: in media tali sistemi coprono l'85% dei costi, contro il 47% degli altri due regimi. In Italia, che ha importato il modello di competizione regolata, in una classifica regionale sui ricavi da traffico basata sui dati 2002, il Veneto – regione italiana più virtuosa - riesce a coprire quasi il 45% dei costi totali. I risultati più critici, esposti nella Tabella 4.2, li troviamo in Calabria, dove le entrate da tariffa raggiungono solo il 14,8% dei costi.

Le realtà che realizzano il più alto grado di copertura dei costi con ricavi da traffico, infatti, sono quelle dove l'apertura del mercato è più avanzata.

Nel caso in cui i ricavi da traffico rappresentino una quota significativa della copertura totale dei costi va comunque osservato che ciò potrebbe non corrispondere necessariamente ad una situazione di efficienza: questo risultato può indicare, infatti, che i sussidi offerti nei mercati deregolati sono troppo bassi. In termini di efficienza nei costi, rileviamo che i “costi per veicolo-km” nei sistemi deregolati sono circa la metà di quelli presenti nei sistemi regolati e il 35% circa più bassi rispetto ai modelli a competizione limitata. In termini di produttività del lavoro le prestazioni migliori sono raggiunte dal regime a competizione limitata, dove il rapporto veicolo-km per addetto è dell'8% maggiore che nel regime deregolato e ben il 18% più alto di quello dei mercati regolati.

Un altro elemento importante, strettamente connesso ai risultati di efficienza economica, attiene al livello di qualità del servizio offerto. I mercati regolati possiedono vantaggi in termini di affidabilità e sicurezza, ma anche svantaggi, soprattutto in termini di quantità di servizio offerto.

In estrema sintesi, dunque, possiamo affermare che, in linea teorica:

□ quasi sempre i monopoli pubblici sono meno efficienti dei regimi competitivi: la combinazione di interferenze politiche, management scarsamente

incentivato e forte sindacalizzazione interna⁵, determinano un sistema di rigidità che può danneggiare l'efficienza delle imprese;

□ i mercati deregolati sono più efficienti in termini di produzione;

□ i mercati regolati sono più effi-

cienti in termini di consumo;

□ i mercati in regime di competizione limitata si situano tra i due e possono avere i vantaggi di entrambi, anche in termini di qualità, se i contratti sottostanti includono appropriate clausole-incentivo.

Approfondimento VII

L'ESPERIENZA DEGLI ALTRI PAESI

Il processo di riforma del TPL in Europa nasce, storicamente, dai provvedimenti di liberalizzazione avviati in **Gran Bretagna** a partire dal 1984 (Transport-Act). In particolare, il Legislatore inglese ha optato per un modello di concorrenza *nel* mercato: le aziende potevano definire, previa registrazione al Traffic Commissioner, i livelli qualitativi e quantitativi del servizio (orari, fermate, tariffe, quantità di veicoli) dei servizi commerciali; i servizi non commerciali, invece, individuati e sussidiati dal decisore pubblico (Public Transport Executive) venivano assegnati mediante gara.

Una simile impostazione, che non è stata applicata nell'area di Londra, ha prodotto un mix di effetti positivi e negativi: riduzione dei contributi pubblici al settore; aumento di efficienza delle aziende; incremento delle tariffe; sovrapposizione di più operatori sulle tratte più redditizie, con conseguente insufficiente integrazione di rete e tariffe.

L'area di **Londra**, invece, ha conosciuto un'esperienza del tutto diversa, riconducibile al modello di concorrenza *per* il mercato. Il punto di partenza rimane il citato Transport Act, attraverso il quale si è dato avvio ad un processo di progressiva messa a gara della rete cittadina (linea per linea) conclusosi solo nel 1999. Per avere un'idea della gradualità della politica adottata, si tenga presente che alla fine degli anni '80 risultava assegnato tramite gara il 57% del trasporto su gomma, e nel 1997 la percentuale era arrivata all'80%⁶. Un mercato così concepito e così "condotto" verso la liberalizzazione, ha generato una reazione nel mondo delle imprese: queste sono state stimolate, da un lato a migliorare l'efficienza (con un sensibile miglioramento della copertura dei costi operativi con ricavi da traffico e una riduzione dei sussidi pubblici stimata intorno all'80%⁷), dall'altro a sviluppare politiche di fusione ed aggregazione.

In **Francia** i primi interventi di regolazione del mercato furono avviati all'inizio degli anni '80, con l'introduzione di un'Autorità per il trasporto con funzioni di pianificazione del servizio di TPL, di definizione dei livelli di finanziamento pubblico (che potevano raggiungere il 50% dei costi) e di assegnazione

5) In Italia ad esempio, il tasso di sindacalizzazione dei lavoratori raggiunge i livelli dell'80% in aziende quali TRAMBUS e ATM.

6) London Transport Buses, 2002.

7) Federtrasporto-Nomisma 1999.

del servizio stesso (anche tramite gara, ma molto spesso ad imprese private). Solo dal 1993, con la “legge Sapin”, si introdusse l’obbligo delle gare secondo il modello di concorrenza *per* il mercato. La specificità del caso francese risiede nel fatto che lo Stato ha accompagnato il processo di ristrutturazione delle aziende, tanto che ora il mercato è caratterizzato dalla presenza di pochi grandi gruppi (Keolis, Connex, Transdev⁸), certamente più preparati in un mercato nel quale si stanno affermando logiche competitive a proporsi nei mercati esteri che si stanno aprendo alla concorrenza.

Se in Francia quindi il peso dell’impresa privata nella gestione dei servizi fuori dall’area parigina ha origine nella scelta, operata dalle municipalità già dagli inizi degli anni ’80, di affidare ad imprese private la gestione dei trasporti pubblici, la **Germania** si caratterizza per la forte presenza di operatori pubblici. Anche in questo caso la riforma è molto simile allo schema introdotto in Italia: incentrata sulla regionalizzazione dei servizi di TPL, ha trasferito le responsabilità in materia di TPL (programmazione e finanziamento) ai Lander (trasporto ferroviario locale), e ai Distretti o a Comuni (trasporto su gomma). L’attività di regolazione è gestita a livello locale da Autorità pubbliche che coordinano l’organizzazione dei servizi, distinguendo tra servizi commerciali (per i quali i trasferimenti pubblici sono limitati ai mancati introiti derivanti dall’applicazione di eventuali agevolazioni riconosciute a determinate categorie) e non commerciali. I primi sono concessi, normalmente per 8 anni, in affidamento diretto. I secondi, tramite gara, in base all’offerta economicamente più vantaggiosa. Anche per questi motivi, la Germania si caratterizza per l’elevata presenza di aziende medio-piccole, con la differenza, rispetto all’Italia, che queste aziende sono molto spesso private.

Un altro paese che ha avviato una attenta politica di liberalizzazione è la **Svezia**. Dagli inizi degli anni ’80 è stato avviato il processo di regionalizzazione (contee) con istituzione di Agenzie locali con compiti di pianificazione dei servizi, di finanziamento, di regolazione (gare ed affidamenti) e di tariffazione. L’introduzione dell’affidamento dei servizi mediante gara è stato graduale (come graduale è stata la riduzione dei sussidi pubblici) tanto che nel giro di 20 anni si è passati dal 7% al 95% dei servizi assegnati mediante gara. Una simile strategia ha comportato un processo di concentrazione da parte delle imprese, con l’uscita dal mercato delle aziende più piccole e meno efficienti e una sensibile riduzione delle aziende controllate dal settore pubblico.

L’impressione che deriva da questa breve trattazione delle esperienze estere è abbastanza evidente. Il Legislatore ha saputo disegnare un percorso di riforma del settore ben preciso e delineato, accompagnato da un programma di investimenti stabili nel tempo, all’interno del quale le aziende che hanno saputo sviluppare strategie coerenti con un mercato in via di liberalizzazione hanno potuto potenziare le loro prestazioni, in termini di riduzione dei costi e di miglioramento della qualità del servizio offerto.

⁸) secondo dati Federtrasporto-Nomisma (1999), questi tre operatori coprivano circa il 66% della popolazione servita, con esclusione dell’area di Parigi.

Tabella 4.3

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE - SETTORE AUTOLINEE: AZIENDE PER AREA GEOGRAFICA E SERVIZIO SVOLTO, STIME Anno 2001				
Area geografica	Solo servizio urbano	Solo servizio extraurbano	Servizio misto	Totale aziende
Italia del Nord	31	249	91	371
Italia Centrale	114	79	37	230
Italia del Sud ed Isole	113	460	92	665
TOTALE ITALIA	258	788	220	1.266

Fonte: Ministero Infrastrutture e Trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti, 2001.

4.2 Le imprese italiane del TPL

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti conduce dal 1983 una rilevazione censuaria delle imprese che effettuano servizio di TPL in ambito regionale, escludendo dall'indagine i servizi che mettono in collegamento due o più Regioni. Le aziende sono censite per tipo di servizio erogato: urbano, extraurbano o misto. Nella Tabella 4.3 vengono raggruppati i dati del settore autolinee per area geografica, distinguendo tra Nord, Centro e Sud Italia. I dati, disponibili anche disaggregati per Regione, sono stati rilevati fino al 1998 e poi integrati con stime per gli anni successivi.

Il mercato del TPL è contraddistinto dalla prevalenza di un elevato numero di imprese di piccola dimensione, per

lo più concentrate nelle Regioni meridionali. Più del 47% delle aziende italiane, infatti, utilizza soltanto da uno a cinque mezzi (Tabella 4.4) e, rivolgendo l'attenzione al numero degli addetti (Tabella 4.5), più del 46% delle imprese si situa nella classe 1-5 addetti. Dall'analisi delle tabelle riportate emerge chiaramente che al centro-sud il numero delle aziende di dimensione medio-piccola è assai più elevato rispetto alle regioni del nord, dove invece è maggiore la presenza di imprese di grandi dimensioni, sia per quanto attiene la flotta autobus, sia con riferimento al numero degli addetti.

Nella Tabella 4.6 si riportano alcuni dati relativi alle caratteristiche delle aziende italiane del TPL, rapportandoli alla popolazione residente nel bacino di competenza. Il rapporto più elevato

Tabella 4.4

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE - SETTORE AUTOLINEE: AZIENDE PER AREA GEOGRAFICA E CLASSI DI AUTOBUS UTILIZZATI, STIME Anno 2001													
Area geografica	Numero di autobus utilizzati (classi)												
	1-5	%	6-10	%	11-20	%	21-50	%	51-100	%	oltre 100	%	Totale aziende
Italia del Nord	168	45,3	49	13,2	44	11,9	39	10,5	23	6,2	48	12,9	371
Italia Centrale	110	47,8	36	15,7	31	13,5	23	10,0	7	3,0	23	10,0	230
Italia del Sud ed Isole	325	48,9	140	21,1	94	14,1	57	8,6	15	2,3	34	5,1	665
TOTALE ITALIA	603	47,6	225	17,8	169	13,3	119	9,4	45	3,6	105	8,3	1.266

Fonte: Ministero Infrastrutture e Trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti, 2001.

Tabella 4.5

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE - SETTORE AUTOLINEE: AZIENDE PER AREA GEOGRAFICA E CLASSI DI ADDETTI, STIME Anno 2001													
Area geografica	Classi di addetti												
	1-5	%	6-10	%	11-20	%	21-50	%	51-100	%	oltre 100	%	Totale aziende
Italia del Nord	171	46,1	48	12,9	364	9,7	37	10,0	15	4,0	64	17,3	371
Italia Centrale	97	42,2	32	13,9	33	14,3	30	13,0	10	4,3	28	12,2	230
Italia del Sud ed Isole	321	48,3	116	17,4	105	15,8	53	8,0	23	3,5	47	7,1	665
TOTALE ITALIA	589	46,5	196	15,5	174	13,7	120	9,5	48	3,8	139	11,0	1.266

Fonte: Ministero Infrastrutture e Trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti, 2001.

Tabella 4.6

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE - SETTORE AUTOLINEE: DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEGLI ADDETTI E DEGLI AUTOBUS UTILIZZATI (SERVIZI URBANI ED EXTRAURBANI), STIME Anno 2001					
Area geografica	Totale addetti	Autobus utilizzati	Addetti x bus	Popolazione residente	Addetti x 1000 res.
Italia del Nord	32.454	18.971	1,71	25.834.283	1,26
Italia Centrale	22.515	9.667	2,33	11.159.583	2,02
Italia del Sud ed Isole	31.024	14.834	2,09	20.850.151	1,49
TOTALE ITALIA	85.993	43.472	1,98	57.844.017	1,49

Fonte: Ministero Infrastrutture e Trasporti, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti, 2001.

tra addetti e residenti lo troviamo nel centro Italia, come pure il rapporto tra addetti e mezzi utilizzati.

Per quanto riguarda l'evoluzione della domanda (Tabella 4.7), il periodo 1998-2002 ha registrato un significativo trend di crescita, con un progressivo aumento dei passeggeri del 5,72% nella media del periodo, in contrasto con la progressiva perdita di utenza che ha, invece, caratterizzato il periodo precedente 1990-1998 (-8,55% perdita media nel periodo).

Gli andamenti del comparto urbano ed extraurbano non risultano tuttavia perfettamente allineati in quanto, per entrambi i periodi considerati (1990-1998 e 1998-2002), il trasporto urbano ha dimostrato maggiore capacità di attrarre utenza, con perdite di passeggeri contenute entro il 7,18% nel periodo 1990-1998 (contro il 13% circa di perdita del TPL extraurbano) e una più decisa ripresa del 6,49% nel periodo 1998-2002 (contro il 3% circa dell'extraurbano)⁹.

Tabella 4.7

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE - VIAGGIATORI TRASPORTATI (milioni)									
Tipologia di servizio	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Servizio urbano	3.781,9	3.475,4	3.499,0	3.536,9	3.510,4	3.582,1	3.640,9	3.693,4	3.738,2
Servizio extraurbano	1.191,5	1.055,0	1.065,9	1.052,1	1.037,6	1.059,8	1.071,1	1.069,9	1.070,0
Totale passeggeri (mil.)	4.973,4	4.530,4	4.564,9	4.589,0	4.548,0	4.641,9	4.712,0	4.763,3	4.808,2

Fonte: Anfia, 2003.

9) Fonte Anfia, 2003.

Tabella 4.8

DATI ECONOMICI AGGREGATI DEL SETTORE DEL TPL IN ITALIA (milioni di Euro) - Anno 1999			
	Monoservizio	Pluriservizio	Totale
Ricavi da biglietti	648,24	25,05	673,29
Ricavi da abbonamenti	478,18	15,25	493,43
Ricavi vendite e prestazioni	1.225,65	41,98	1.267,63
Ricavi da copertura costi sociali	365,86	6,50	372,36
Contributi in conto esercizio	2.368,25	67,01	2.435,26
Valore della produzione	4.259,06	121,16	4.380,22
Costo del personale	2.859,16	84,01	2.943,16
Costi operativi	4.154,62	124,22	4.278,84
Ammortamenti e svalutazioni	340,32	13,50	353,82
Costi della produzione	4.494,94	137,72	4.632,66
Valore aggiunto	2.981,37	81,08	3.062,45
Reddito operativo	-235,88	-16,56	-252,44
Utile/Perdita d'esercizio	-186,52	-8,95	-195,46
Investimenti	688,18	17,90	706,08
Ricavi attività commerciali	154,52	4,32	158,84
Costi attività commerciali	72,50	2,29	74,79

Fonte: Confservizi, 2000.

Dai principali dati economici aggregati rilevati da Confservizi (il sindacato d'impresa che rappresenta, promuove e tutela le aziende e gli Enti che gestiscono i servizi pubblici locali) e riportati nella Tabella 4.8, si osserva che il valore complessivo della produzione del servizio di TPL nel 1999 sfiorava i 4400 milioni di euro e proveniva principalmente da aziende monoservizio di grandi dimensioni. I costi della produzione raggiungevano quasi i 4700 milioni di euro e il costo del personale si confermava la principale voce di costo. Il rapporto tra i ricavi da traffico e i costi operativi era pari a 0,29, valore non molto inferiore allo 0,35 previsto dalla normativa. Gli investimenti totali sfioravano i 700 milioni di euro e il rapporto investimenti/valore della produzione presentano un valore medio del 16%.

I dati (aggregati) forniti da Asstra, l'Associazione che riunisce circa 200 imprese (delle quali più del 60% sono SpA. a totale o prevalente capitale pubblico) esercenti il servizio di TPL¹⁰, confermano la tendenza in atto nel settore ed evidenziano che nell'anno 2000:

- i costi della produzione ammontavano a circa 5 miliardi di euro, di cui più del 60% per spese del personale;
- il valore della produzione raggiungeva quasi quello dei costi, con una percentuale coperta dai ricavi da traffico pari al 30% circa e contributi regionali e corrispettivi da contratti di servizio che ricoprivano un ammontare pari circa al 50%;
- il risultato d'esercizio ha riscontrato una perdita di circa 220 milioni di euro;
- gli investimenti, di cui il 50%

¹⁰ L'ASSTRA annovera tra i suoi associati: aziende speciali (ex l. 142/90 o non adeguate); società di capitali (regionali, a prevalente capitale pubblico, a totale capitale pubblico, a totale patrimonio privato ecc.); Consorzi e Enti pubblici.

Tabella 4.9

INDICATORI DELLA GESTIONE DEL TPL NEL DECENNIO 1991-2000														
Città	Km percorsi		Passeggeri		Numero mezzi		Costo medio pass.		Costo m. per add.		Costo pers/gest		Costo gest/ricavi	
	valore 2000	var. %	valore 2000	var. %	valore 2000	var. %	valore 2000	var. %	valore 2000	var. %	valore 2000	var. %	valore 2000	var. %
Agrigento	1.265.000	2,00	3.100.000	30,80	19	0,00	1.339	-33,30	92.446.000	-6,70	0,64	12,30	0,89	15,80
Alessandria	1.964.043	0,00	8.865.967	59,70	n.d.	n.d.	1.296	-54,00	108.033.651	18,70	0,57	51,70	5,58	-2,38
Ascoli P.	1.032.819	-5,36	960.881	37,27	32	0,00	4.471	40,00	88.595.556	-38,29	0,66	10,63	3,11	11,28
Benevento	n.d.	n.d.	1.706.770	-25,22	43	13,60	1.348	143,00	86.030.769	37,77	0,71	-18,24	8,64	75,19
Bolzano	3.795.371	45,79	9.535.516	24,73	100	35,14	2.690	-6,16	93.403.756	16,50	0,78	24,10	0,92	15,06
Brindisi	7.003.232	-10,26	4.835.736	37,35	236	28,96	6.973	-43,63	71.921.233	-11,58	0,62	3,08	0,12	-30,40
Campobasso	1.209.786	9,21	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	63.253.231	-4,80	0,62	37,92	2,70	-57,40
Caserta	1.334.734	70,15	3.768.337	38,22	23	15,00	2.106	-42,37	66.860.465	-38,78	0,72	-10,78	1,27	13,97
Como	3.915.812	7,15	7.421.103	-18,29	100	5,26	2.848	31,42	71.648.171	5,04	0,59	-4,61	1,03	-3,76
Cosenza	2.187.798	13,85	4.275.408	11,74	65	6,56	3.733	-20,00	59.373.563	-17,64	0,65	-13,01	2,70	-16,03
Crotone	n.d.	n.d.	2.634.928	7,33	20	81,82	3.342	58,51	42.715.133	-26,58	0,68	-30,64	1,53	31,57
Ferrara	10.427.124	5,43	12.627.701	-27,32	260	1,96	4.707	36,06	89.180.556	24,65	0,54	0,00	n.d.	n.d.
Firenze	20.510.000	4,78	78.085.093	5,89	461	8,35	1.922	687,24	71.652.579	-7,35	0,66	-6,36	1,14	72,84
Frosinone	n.d.	n.d.	1.334.593	5,29	31	n.d.	2.733	n.d.	59.731.707	-6,45	0,67	-5,88	4,86	11,37
Genova	32.813.000	-12,06	156.767.000	n.d.	875	-3,21	1.956	20,19	74.172.329	-16,39	0,69	4,35	3,20	-32,05
Grosseto	1.025.000	22,32	1.740.000	6,00	17	6,25	2.847	-12,74	67.233.871	-19,37	0,29	41,88	1,01	-14,16
Lecce	1.700.000	17,65	1.193.252	28,43	29	6,45	7.202	51,21	69.376.829	34,50	0,66	-14,78	1,04	5,17
Milano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	76.699.133	-19,62	0,58	-24,83	1,02	-9,20
Modena	5.509.363	26,91	7.995.406	25,74	161	27,78	4.190	-37,26	66.686.957	-10,71	0,46	-30,44	4,31	0,00
Napoli	40.229.786	10,54	n.d.	n.d.	1.237	9,08	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,72	-32,82
Padova	6.861.902	51,48	31.058.476	35,07	155	15,67	2.516	-4,65	94.562.922	3,97	0,62	11,43	1,79	19,50
Perugia	7.554.722	45,64	20.132.546	27,62	139	16,81	1.787	-19,26	66.175.824	-17,37	0,50	0,00	3,47	-30,64
Pescara	5.417.053	n.d.	15.427.033	35,01	147	13,95	2.221	41,74	70.791.781	-4,56	0,75	-2,70	4,26	23,33
Piacenza	2.586.519	-2,08	7.000.280	-16,45	70	20,69	2.715	-6,46	117.161.094	68,37	0,69	64,12	3,54	-26,33
Pistoia	6.578.468	-9,96	7.229.684	-34,57	78	-1,27	4.781	7,27	58.978.610	-2,30	0,56	-7,93	3,45	-46,06
Rimini	7.841.159	16,47	11.872.664	-8,48	195	59,84	3.341	72,89	73.030.719	-5,62	0,60	-36,93	2,13	-7,18
Terni	2.933.790	0,05	6.880.243	-35,37	83	25,76	1.792	24,52	63.133.333	0,00	0,61	-5,42	3,96	-10,51
Venezia	n.d.	n.d.	90.179.615	15,71	17	13,33	5.919	-0,14	100.219.623	20,85	0,62	-17,73	n.d.	n.d.

Fonte: Italia Oggi del 30/08/2002. Elaborazione su dati Università degli Studi di Roma La Sapienza, 2002.

spesi per l'acquisto dei mezzi di trasporto, sono stati complessivamente di circa 950 milioni di euro;

□ il numero totale degli addetti è stato in media di 89.809 unità, con oltre 35.000 vetture utilizzate (di cui 33.000 bus e filobus);

□ i chilometri percorsi risultano 1,5 miliardi, con 4 miliardi di passeggeri

trasportati e un consumo di carburante pari a oltre 554 milioni di litri;

□ c'è una elevata concentrazione della produzione in pochi grandi gruppi (per lo più pubblici¹¹), accompagnata dalla frammentazione dei restanti volumi di produzione in una moltitudine di operatori di piccole e medie dimensioni.

¹¹ Le aziende pubbliche rappresentano il 12% del numero totale dei gestori, ma producono il 73% dei volumi di servizio.

Tabella 4.10

INDICATORI DI EFFICIENZA DELLE IMPRESE DI TPL NELLE MAGGIORI CITTÀ ITALIANE						
Indicatori	ATAC (Rm)	ATM (Mi)	ACT (Bo)	ATAF (Fi)	CTP (Na)	AMTAB (Ba)
Costi Totali/Vetture Km	5,20	4,20	3,80	4,40	4,90	3,50
Costi Totali/Viaggiatori	0,70	1,40	1,30	1,00	5,60	1,50
Ricavi da traffico/Vetture km	1,40	1,70	1,20	1,50	0,40	0,40
Ricavi da traffico/Posti km	0,01	n.d.	0,02	0,01	n.d.	n.d.
Ricavi da traffico/Viaggiatori	0,20	0,40	0,10	0,40	0,50	0,20
Ricavi da traffico/Costi totali (%)	35,20	41,00	30,80	34,80	18,70	24,40

Fonte: ACI, Osservatorio sulla mobilità, 2002; AMTAB, ACT, AMT, ATM, ATAC, ATAF.

Tabella 4.11

INDICATORI DI EFFICACIA/QUALITÀ DELLE IMPRESE DI TPL NELLE MAGGIORI CITTÀ ITALIANE						
Indicatori	ATAC (Rm)	ATM (Mi)	ACT (Bo)	ATAF (Fi)	CTP (Na)	AMTAB (Ba)
Viaggiatori per Km/posti per Km prodotti	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
Posti per Km prodotti/N. viaggiatori trasportati	17,5	14,2	n.d.	30,3	22,0	41,8
Posti per Km prodotti ogni 1000 abitanti	5.423.766,1	5.481.921,2	5.353.758,2	6.112.213,3	1.983.333,0	2.475.891,4

Fonte: ACI, Osservatorio sulla mobilità, 2002; AMTAB, ACT, AMT, ATM, ATAC, ATAF.

Nella Tabella 4.9 si riportano i risultati economici di alcune imprese di TPL in Italia, operanti nelle relative città, mentre nelle Tabelle 4.10 e 4.11 si propone un confronto, rispettivamente sulla base di indicatori di efficienza/dimensione e di efficacia/qualità, tra le imprese del TPL di alcune tra le maggiori città italiane: Roma, Milano, Bologna, Firenze, Napoli e Bari.

L'analisi degli indicatori riportati nella Tabella 4.10 mostra che il costo per vetture-km nella Provincia di Bari si attesta intorno a 3,5 Euro per vettura-km, mentre a Roma è di 5,2. Il costo per viaggiatore-km si attesta su livelli simili a Bologna e Firenze (1,3 e 1,0), mentre per Roma è di 0,7. Firenze primeggia invece per il rapporto tra ricavi

da traffico e vetture-km.; Bologna presenta valori elevati per gli indicatori relativi ai ricavi da traffico per posto e per viaggiatore-km, mentre Firenze per il costo per vettura e per viaggiatore-km. Roma mostra, invece, valori tra i più bassi per gli indicatori relativi ai ricavi traffico/posti-km e ricavi traffico/viaggiatori.

Il quadro degli indicatori di efficienza/qualità (Tabella 4.11) evidenzia come Roma presenti un rapporto viaggiatori km/posti-km più elevato (0,3) rispetto alle altre città. Bari e Firenze primeggiano nell'indicatore "posti per viaggiatore trasportato", mentre la capitale presenta coefficienti di riempimento più elevati; Bari e Firenze garantiscono più posti liberi per viaggiatori.

Tabella 4.12

PERCORRENZE IN AMBITO URBANO PER TIPO DI BUS		
Alimentazione	Percorrenze km in linea gestione diretta	Percentuali
Bus a gasolio	275.441.815	96.73
Bus a metano	5.923.729	2.07
Bus a GPL	0	0.00
Bus ibridi	1.536.791	0.53
Bus elettrici	1.328.421	0.44
Altri tipi di bus	729.350	0.23
Tot autolinee	284.690.169	100

Fonte: Asstra, 2003.

Tabella 4.13

EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA E DELL'ETÀ MEDIA DEL PARCO AUTOBUS. Anni 1988-2002									
Anni	Classi di età								
	Inf. a 5 anni		6-10 anni		11-15 anni		Maggiori 15 anni		Età media
1988	14.012	34.7%	12.338	30.1%	9.237	22.5%	5.219.7	12.7%	7.7
1998	8.638	20.1%	7.864	18.3%	9.325	21.7%	17.146	39.9%	12.1
2002	14.444	33.1%	6.111	14.0%	11.292	25.8%	11.863	27.1%	10.3

Fonte: Anfia, 2003.

tore. L'indicatore posti prodotti per 1000 abitanti, massimo per Firenze, si trova ad un livello simile ed elevato nelle grandi città come Milano, Roma e Bologna.

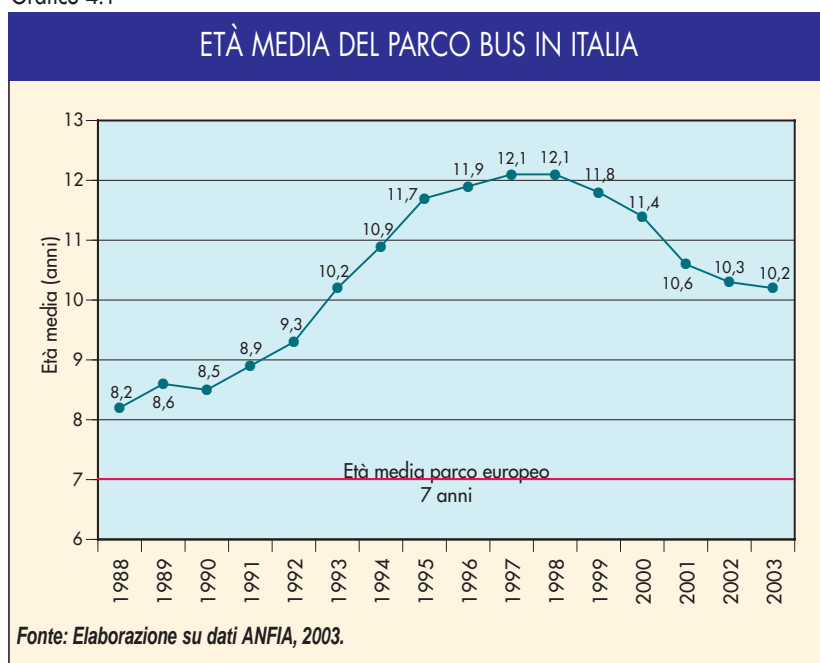
È estremamente significativo, infine, analizzare l'andamento dell'anzianità media del parco autobus in Italia (Tabella 4.13 e Grafico 4.1), in relazione alle politiche di investimento effettuate dalle aziende del TPL. Gli investimenti in bus degli ultimi anni hanno portato nel 2003 al 27% del totale la flotta con più di 15 anni e abbassato l'anzianità media a poco più di 10 anni, contro una media europea di 7 (Grafico 4.1).

Con riferimento all'alimentazione, da un'indagine condotta da Asstra su un campione rappresentativo della realtà e delle tendenze del mondo delle

aziende (pubbliche) del TPL, risulta che nel 2003 (Tabella 4.12) le percorrenze realizzate dai bus con alimentazione a gasolio rappresentano il 96,8% del totale sul TPL urbano e quasi il 100% sul TPL extraurbano. Interessante, inoltre, appare la crescente quota di autobus a metano, che negli ultimi anni hanno suscitato attenzione e interesse sia da parte delle aziende di TPL, sia da parte dei produttori, italiani ed esteri. Il dato più preoccupante, comunque, fa riferimento agli evidenti segnali di crisi che cominciano a provenire dall'industria dei bus¹², aggravati dal ritardo nell'avvio delle gare per l'acquisto di nuovi autobus.

12) L'industria nazionale di bus fattura circa 1.200 mld. l'anno e occupa 2.600 addetti diretti e circa 10.000 complessivi (considerando anche l'indotto). Con la gravissima crisi legata al brusco calo delle immatricolazioni (circa 8.000 in meno in 10 anni) delle 24 imprese esistenti all'inizio degli anni '90 solo 14 sono sopravvissute.

Grafico 4.1



4.3 Organizzazione e strategie delle imprese del TPL

Per favorire un migliore sfruttamento delle economie di scala ed una migliore efficienza produttiva delle aziende di TPL nonché per fronteggiare la concorrenza delle grandi aziende estere che si affacciano oggi sul mercato italiano in seguito ai processi di internazionalizzazione del mercato del TPL

di cui si parlerà più avanti, appare senz'altro necessaria in Italia una politica di aggregazione e fusione tra imprese, al fine di creare soggetti forti in grado di concorrere a gare per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale che considerino reti di trasporto adeguatamente estese.

La riforma del TPL ha obbligato le imprese ad agire in questo senso, operando fundamentalmente su due versanti:

- dal punto di vista commerciale, sviluppando strategie di integrazione verticale e di integrazione orizzontale. Le prime, tipiche dei grandi gruppi, mirano ad esercitare il controllo di tutte le modalità di trasporto, sia dei servizi sia delle infrastrutture. Le seconde, invece, attraverso un processo di concentrazione che comprende fusioni, alleanze ed accordi di varia natura, portano alla nascita di grandi complessi imprenditoriali.

- dal punto di vista operativo, attuando politiche di razionalizzazione ed esternalizzazione di attività non strategiche (manutenzione, pulizia, rimessaggio dei mezzi, subaffidamento della produzione di servizi periferici o

Tabella 4.14

AUTOBUS URBANI ECOLOGICI: IMMATRICOLAZIONI PER ANNO (% RISPETTO AGLI AUTOBUS URBANI)				
	Metano	Elettrico	Ibridi	Diesel-elettrici
1999	2,1	1,9	2,4	0,0
2000	6,2	2,0	0,5	0,0
2001	8,2	1,8	1,8	2,5
2002	11,6	1,6	2,0	3,9
2003	21,0	2,5	0,6	3,6

Fonte: Anfia, 2003.

marginali) e politiche di differenziazione dell'offerta (trasporto locale urbano ed extraurbano, trasporto ferroviario, trasporto marittimo attraverso le alleanze e le acquisizioni), anche se in Italia sono pochi i gruppi che tradizionalmente possono vantare la presenza contemporanea di un *know how* nella gestione del trasporto su gomma e di quello ferroviario e metropolitano.

La ricerca di nuove alleanze in Italia si è concretizzata nello sviluppo di accordi a livello nazionale, regionale e locale. Le imprese coinvolte in questo processo sono pari al 41% del totale. Per quasi il 70% di questi accordi si è scelta la forma costitutiva di una società o di un consorzio; per il restante 30% si sono preferiti accordi commerciali. A livello nazionale, tali accordi hanno assunto in genere la veste di raggruppamenti -anche in forma societaria, ma senza fusioni o incroci azionari- e sono finalizzati (per il 60%) alla partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi in altri Comuni o Regioni. Lo strumento più utilizzato di *partnership* per la partecipazione alle gare è l'Associazione Temporanea d'Impresa (ATI), un tipo di accordo che rappresenta quasi un passaggio propedeutico per successive forme di collaborazione più stabili¹³.

Da un punto di vista territoriale sono state soprattutto le aziende del nord-est (75%) ad avere dato luogo ad accordi, seguite da quelle del centro (54%) e del nord-ovest (38%). Sono in particolar modo i gruppi francesi che,

dopo un'attenta analisi del mercato italiano hanno cominciato a costruire accordi e intese con operatori italiani di tutte le dimensioni: non va dimenticato, infatti, che un fattore competitivo cruciale è rappresentato proprio dalla conoscenza del territorio, patrimonio informativo di proprietà dei "locali".

Tra le alleanze più importanti siglate tra aziende italiane, alcune delle quali hanno già partecipato a gare per l'affidamento dei servizi, si segnalano:

- TP net, che è un'alleanza tra Trambus (Roma), Ataf (Firenze), Atc (Bologna) e Ctm (Cagliari) e si è aggiudicata la gara per la privatizzazione parziale della Rama (Grosseto) e insieme ad Arriva e una cordata formata da Sita (Gruppo FS), Apm (Perugia) e altre imprese laziali minori ha manifestato interesse per l'acquisizione del 34% del capitale di Cotral (Lazio);

- Retitalia, che ora è una società partecipata da Gtt (Gruppo Torinese Trasporti, ex ATM e Satti), Apm (Perugia), Actv (Venezia), Atcm (Modena) e Transdev (un grande gruppo francese) e che ha vinto la gara di Savona insieme all'azienda locale (Acts);

- "Mobilità 60 milioni km", alleanza costituita tra Tep (Parma), Atc (La Spezia), Tempi (Piacenza), Trasporti Pubblici Tigullio (Genova) e Apam Esercizio (Mantova);

- ATM (Torino), AMT (Genova), ACTV (Venezia) e APM Perugia hanno dato vita ad una alleanza con accordo di collaborazione; il punto di forza del-

¹³ Le disposizioni di molti Enti locali regolano la partecipazione delle ATI alle gare stabilendo la condizione che essa sia trasformata in società dotata di personalità giuridica in caso di aggiudicazione del contratto.

la *joint venture* è la vasta gamma di *experteers* quali metro, tram, battello, funicolari, bus e ascensori;

- Alleanza tra Actm (Reggio Emilia) e Autoguidovie Italiane-Agi (Lombardia), che ha acquistato, in seguito ad una gara, una quota di partecipazione al capitale di Dolomitibus (Belluno) e di Atvo (Venezia-San Donà di Piave);

- ATI costituita da Sita (gruppo FS), APM (Perugia), ARPA (Chieti), Transdev, Cotrì e Star, che si è aggiudicata – in seguito a gara - una concessione di linee aggiuntive in alcune zone periferiche di Roma;

A livello regionale-provinciale si sono costituite alleanze più solide, sotto forma soprattutto di società consortili, spesso raggruppanti vari gestori operanti all'interno del medesimo bacino.

Tra le aziende associate ASSTRA, più del 40% del campione intervistato nella ricerca "TPL 2000" ha dato vita ad accordi aziendali con altri gestori al fine di partecipare a gare in altri Comuni per la gestione dei servizi di TPL. C'è da dire che le Regioni che si sono mostrate più dinamiche sotto questo profilo sono il Piemonte, la Lombardia e le Marche, e gli accordi hanno riguardato, per più del 60%, le imprese più grandi. Tra gli accordi "regionali" si ricorda:

- Gruppo Torinese Trasporti, nato dalla fusione di Atm e Satti, le due aziende pubbliche torinesi, che ha stretto un'alleanza con Transdev e con gli ex concessionari privati della provincia di Torino (Sadem-Sapav-Auto-

strade, Seag, Autoindustriale Vigo, Amc-canuto, gruppo Cavourese);

- Line Spa, che è nato dall'unione di due aziende pubbliche, l'Asm (Pavia) e Sisa (Lodi) e successivamente ha integrato Stea e Migliavacca (del gruppo Zoncada, che ne ha contemporaneamente rilevato il 20% del capitale);

- Accordo tra Aps (Padova), Actv (Venezia) e Sita (che svolge i servizi extraurbani di Padova e di Rovigo);

- Accordo per la fusione tra il Consorzio Trasporti Muson e la ex municipalizzata La Marca (Treviso);

- Adriatic Transport Group, una società consortile per azioni composta dalle ex municipalizzate e-bus (Cesena), Atm (Ravenna) e Tram servizi (Rimini) e da tre società miste pubblico-privato degli stessi bacini, cioè Se tram (Forlì), Mete (Ravenna) e Team (Rimini);

- Consorzio Regionale Umbro dei trasporti, costituito da Apm (Perugia) con il 35%, Atc (Terni) con il 25%, Ssit (Spoleto) con il 17%, Fcu (Ferrovia Centrale Umbra) con l'11%, Sulga e Troiani (due privati), nonché alcune altre imprese cooperative e artigiane;

- Adriabus (Pesaro e Urbino), Ancona Rete Bus, Stm (Macerata), TrasFer (Fermo e Ascoli Piceno) e Sap (Ascoli Piceno), società consortili a responsabilità limitata nate dalle 7 ATI inizialmente costituite da 41 aziende pubbliche e private del settore nella regione Marche;

- Consorzio Toscano Trasporti, nato dalle ex municipalizzate Copit (Pistoia) Ctp (Pisa), Atl (Livorno) e dai gruppi

privati Lazzi e Cap (Prato), operativo nella parte nord occidentale della Toscana. Nella parte centrale e meridionale della Toscana è nato il gruppo Rasena tra le ex municipalizzate Ataf (Firenze), Atam (Arezzo), Atm (Piombinò), La Ferroviaria (Arezzo), Rama (Grosseto), Train (Siena) e il gruppo privato Florentia Bus;

- Consorzio trasporti intermodali, costituito da 14 imprese private in Abruzzo;

- Le aziende del bacino intorno a Macerata, riunitesi nella società con-

sortile STM, con principale azionista la Contram, con il 45,42%;

- Riviera Trasporti Linea, partecipata dalla SAB (Bergamo) all'80% e dalla Riviera Trasporti, con il 20%, società che gestisce il 15% delle linee del bacino di Imperia;

- ATVO (S. Donà di Piave VE), acquisita al 20% da SAB (Bergamo) insieme ad ATAP e SAF (Udine);

- Dolomitibus, acquisita per quasi il 40% (con opzione fino al 51%) da Autoguidovie (AGI) e Autolinee dell'Emilia ACT.

Approfondimento VIII

LE STRATEGIE DELLE IMPRESE: IL CASO GTT (Gruppo Torinese Trasporti)

Il Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. (GTT) nasce il 1° gennaio 2003 dalla fusione di due società, entrambe di proprietà della Città di Torino: ATM, Azienda Torinese Mobilità operante nel trasporto urbano e suburbano e SATTI, Società Torinese Trasporti Intercomunali, attiva nel trasporto extraurbano e ferroviario.

Tramite la fusione è stata creata una società per azioni unica che, per dimensione e giro d'affari, è il terzo gruppo italiano di trasporto pubblico locale; una società in grado di realizzare importanti sinergie tra i vari settori, con l'obiettivo di fornire servizi sempre più efficaci, economicamente competitivi, tecnologicamente moderni e rispettosi dell'ambiente.

Se la missione di ATM e SATTI era prevalentemente quella garantire il trasporto pubblico, oggi GTT si propone di sviluppare la mobilità delle persone in tutti i suoi differenti aspetti, favorendo la coesione sociale e lo sviluppo economico del territorio in cui opera, nel rispetto dell'ambiente, e offrendo una gamma di servizi differenziati e integrati.

GTT trasporta ogni anno oltre 190 milioni di passeggeri, realizza un fatturato di 342 milioni di euro ed ha 5.262 dipendenti, 2.300 dei quali sono autisti. Per il triennio 2003-2005 è stato approvato un piano d'investimenti di 1.187 milioni di euro.

Il gruppo attualmente gestisce:

- il trasporto pubblico urbano e suburbano a Torino e in altri 26 Comuni del comprensorio e la rete urbana di Ivrea;

14) 5T Tecnologie Telematiche per i Trasporti e il Traffico a Torino S.c.a.r.l. – sviluppo e gestione di sistemi innovativi per il controllo del traffico e delle flotte; Torino Metano S.r.l. – gestione impianti di stoccaggio e distribuzione gas metano, gestione flotte a metano; Car City Club S.r.l. – progettazione e gestione di servizi di car sharing; G.E.S.IN S.p.A. – gestione dei parcheggi/aree di sosta e manutenzione della segnaletica stradale e dei semafori nel Comune di Venaria; ATI Trasporti Interurbani S.p.A. – gestione dei servizi pubblici di trasporto nella Provincia di Cuneo; SAP S.r.l. – progettazione costruzione, gestione di parcheggi nel Comune di Orbassano; THECLA S.r.l. – sviluppo di studi e iniziative riguardanti l'utilizzo del metano nel TPL; NOS S.p.A. (Nord Ovest Servizi) – società finanziaria che detiene il 45 % di ASP, azienda multiutility per la gestione dei servizi pubblici nel Comune di Asti; ACTS Linea S.p.A. – gestione dei servizi pubblici di trasporto nella Provincia di Savona; APAM S.p.A. – gestione dei servizi pubblici nel Comune e nella Provincia di Mantova; Retitalia – S.c.a.r.l. Società costituita con le aziende di trasporto pubblico di Venezia, Perugia, Modena, e TRANSDEV per partecipare alle gare indette nella fase di liberalizzazione.

- servizi di trasporto extraurbano in circa 220 Comuni all'interno delle province di Torino, Alessandria, Asti e Cuneo;
- il trasporto ferroviario in 33 comuni della provincia di Torino, compreso il capoluogo;
- la costruzione di fondamentali infrastrutture: dalla linea 1 della Metropolitana, destinata a cambiare il volto e le abitudini della città, alla linea tranviaria 4, che attraversa Torino da nord a sud, a numerosi parcheggi in struttura.

Gestisce inoltre il servizio di parcheggi e sosta nel Comune di Torino, importanti servizi turistici e servizi speciali per persone in difficoltà. È il capofila del consorzio per la realizzazione del primo autobus europeo ad idrogeno.

Per rispondere efficacemente alle crescenti esigenze in tema di mobilità urbana ed extraurbana GTT collabora con altre società: soggetti che erogano o gestiscono servizi nell'ambito del trasporto o che si occupano dello sviluppo di nuove tecnologie. Alcune di queste sono società controllate, altre sono partecipate¹⁴. Sempre per affrontare meglio il processo di liberalizzazione del servizio, GTT è promotore di un consorzio che raggruppa i maggiori operatori del trasporto pubblico locale piemontese in vista delle future gare di bacino.

4.4 Le tipologie dei Contratti di Servizio

I Contratti di Servizio rappresentano, come si è detto, lo strumento di regolazione dei rapporti tra pianificatore e gestore del servizio. Nella fornitura del servizio di TPL possono essere definiti due fondamentali tipi di rischio economico: il rischio nella produzione (associato ai costi di produzione di un certo livello di servizio, indipendentemente dal numero dei passeggeri trasportati) e il rischio nei ricavi (associato alla vendita del servizio di trasporto). Questi rischi possono essere allocati in diversi modi, dando origine ad una classificazione fondamentale dei contratti: il contratto *gross cost*, il contratto *net cost* e il contratto *management*. Ben inteso queste sono forme “pure”, al

di là delle quali sono possibili varianti di diverso tipo.

□ Nel contratto *gross cost* il rischio di produzione ricade sull'azienda di trasporto mentre il rischio dei ricavi ricade sull'Autorità. Un prezzo stabilito in anticipo sarà pagato per la produzione di un ammontare fisso di servizio, mentre i ricavi spettano all'Autorità. La differenza tra i costi previsti e quelli realmente sostenuti per la produzione è a carico dell'azienda operatrice, mentre la differenza tra i ricavi previsti e quelli effettivamente realizzati è a carico dell'Autorità pubblica. In altre parole, il gestore del servizio riceve dall'Ente pubblico un corrispettivo basato sui costi pattuiti inizialmente come remunerazione di un numero prestabilito di servizi. Questo tipo di contratto espone gli operatori ad un rischio limitato e

trova applicazione soprattutto nelle grandi aree metropolitane per i servizi considerati essenziali.

□ Nel contratto *net cost* entrambi i rischi, di produzione e di ricavo, sono sopportati dall'azienda di trasporto. La differenza tra i costi operativi totali previsti e i ricavi (previsti) determina il prezzo che l'Autorità pubblica paga all'operatore. Eventuali differenze tra costi e ricavi (previsti e realizzati) saranno a carico dell'operatore.

□ Nel contratto di tipo *management* sia il rischio di produzione sia il rischio legato ai ricavi sono a carico dell'Autorità pubblica e la remunerazione è indipendente dagli obiettivi previsti. Questa soluzione non sembra coerente con la Riforma introdotta in Italia. Il D.lgs. 422/97, infatti, stabilisce che i Contratti di Servizio devono rispettare caratteristiche di certezza finanziaria e prevedere progressivi incrementi nel rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi.

In generale il contratto *gross cost* è la soluzione che presenta i minori rischi di "cattura" dell'Autorità da parte degli operatori, poiché diminuisce le barriere all'ingresso di nuovi competitori. Inoltre, tale tipo di contratto prevede un peso relativamente leggero per le Autorità; c'è però un aspetto negativo: quando all'operatore è riservato un ruolo troppo passivo si riducono le opportunità per migliorare il servizio alla clientela.

Il contratto *net cost* sembrerebbe la scelta ideale dell'Autorità, almeno nel

breve periodo, visto che essa può specificare ciò che vuole ottenere ad un prezzo fissato, lasciando all'operatore lo spazio necessario per adattarsi alla domanda al fine di ottenere un migliore risultato economico¹⁵. Nel medio periodo, però, l'elevato rischio che l'operatore finisca per ottenere una posizione dominante nei confronti dell'Autorità a causa del possesso di tutte le informazioni più importanti, unite alla difficoltà pratica dell'Autorità di imporre i necessari adeguamenti nella struttura della rete durante il periodo contrattuale, suggeriscono la definizione di alcuni meccanismi di bilanciamento. Anzitutto, l'Autorità in questione deve possedere una solida e stabile tradizione di raccolta, esame e trasmissione delle informazioni; il Regolatore, inoltre, deve costantemente monitorare le prestazioni dell'operatore in termini di corse, efficienza nei costi e qualità del servizio fornito. C'è anche da tenere presente che il contratto *net cost* richiede in genere una più elevata capacità di gestione del servizio, una maggiore conoscenza del territorio e del bacino di traffico, competenze specifiche di *marketing* dei servizi e la capacità di intessere una rete di efficaci relazioni istituzionali con le Autorità locali, al fine di promuovere opportune azioni di regolazione della mobilità.

Il contratto *management* dovrebbe essere preferito al *gross* se l'Autorità è a conoscenza del fatto che il numero potenziale dei competitori è molto basso, oppure se sussiste il rischio sostanziale

¹⁵ In base a questa considerazione, la durata dei contratti *net cost* dovrebbe essere maggiore rispetto a quelli *gross cost*, al fine di consentire il tempo necessario per comprendere il mercato in cui si sta operando.

che da ogni conflitto con l'operatore possa risultare un'interruzione del servizio. Un interessante campo d'applicazione di questo tipo di contratto è che esso può costituire un regime-ponte tra un regime regolato con un unico operatore in condizioni di monopolio e un regime a competizione limitata con sotto-reti contrattate separatamente.

La scelta dei contratti deve tener conto delle caratteristiche tecniche distintive del servizio che viene messo a gara. Una rete su ferro (metrò leggera, tranvia ecc.), ad esempio, necessita di una maggiore intensità di capitale sia a livello di infrastrutture sia a livello di veicolo e impone la messa a gara del contratto per periodi più lunghi rispetto al caso dei bus, per i quali un periodo di 5 anni potrebbe invece essere considerato ottimale. Il *range* in Europa oscilla tra i 15 e i 30 anni¹⁶, anche se un periodo compreso tra i 7 e 15 anni è già sufficientemente lungo.

In generale, più lungo sarà il contratto, minori saranno le pressioni competitive sull'operatore, mentre maggiori saranno gli incentivi ad innovare e ad investire. In ogni caso, un contratto dovrà essere sufficientemente lungo da garantire l'ammortamento delle attività, a meno che non si voglia prevederne l'acquisto a fine contratto. A tale proposito c'è da dire che esistono anche gare che prevedono la proprietà dell'operatore pubblico sul parco mezzi e sulle infrastrutture asservite al servizio di TPL (i depositi ad esempio). La scelta non è ininfluente e determina di-

verse conseguenze: in primo luogo, la proprietà del parco, dei depositi e delle infrastrutture tecnologiche può costituire una barriera all'ingresso per i concorrenti interessati a partecipare alle gare per la gestione; in secondo luogo, è prevedibile che il mantenimento della proprietà del parco da parte dell'Ente regolatore possa garantire una più agevole gestione delle gare e una minore asimmetria informativa tra operatore e regolatore¹⁷. D'altro canto, in favore della proprietà di parco e di infrastrutture in capo al gestore pesa la considerazione che da parte dell'utilizzatore-proprietario del bene ci sarà certamente una maggiore attenzione alla manutenzione e al mantenimento della qualità e del valore del bene stesso. Se si adotta questo sistema, i contratti possono prevedere criteri di valutazione del prezzo di cessione del parco in caso di subentro nel rapporto contrattuale di un nuovo vincitore della gara.

Con riferimento all'ampiezza dell'area di svolgimento del servizio, l'esperienza dei Paesi che per primi hanno avviato le gare ha delineato tre principali linee di tendenza:

a. Il modello "singola linea" applicato a Londra, il quale prevede come oggetto della gara l'esercizio della linea;

b. Il modello "segmento di rete" applicato per esempio a Göteborg, che prevede l'affidamento di ampie porzioni della rete;

c. Il modello "dell'intera rete", prevalente ad esempio in Francia, che prevede la gara per l'intero sistema.

16) Quando i contratti hanno una simile durata, la difficoltà principale è formulare previsioni accurate sull'evoluzione della domanda di trasporto. Ciò a sua volta genera difficoltà nella stima dei redditi futuri, favorendo perciò l'adozione del contratto *gross cost*.

17) London Transport, l'autorità responsabile del TPL nell'area londinese, ha affermato che uno dei più grossi errori nel processo di privatizzazione del servizio bus è stato quello di avere venduto i depositi ai privati, rafforzandone in tal modo il loro potere negoziale.

L'estensione dell'area inclusa nel contratto influenza naturalmente la dimensione del *business* e comporta risvolti fondamentali sul livello di competizione che viene a delinearsi. Contratti che includono aree troppo ampie tendono a ridurre il livello concorrenziale del mercato poiché, per formulare l'offerta, il potenziale operatore necessita di maggiori e più dettagliate informazioni; ciò evidentemente accresce i vantaggi già posseduti dall'*incumbent*. Un altro fattore cruciale da valutare nella scelta delle dimensioni dell'area da contrattare è la struttura e la capacità degli operatori che costituiscono l'industria del TPL e che potrebbero concorrere per il *business*; ciò varierà a seconda delle circostanze locali e andrebbe attentamente ponderato prima, al fine di scegliere la scala competitiva che meglio si adatta al mercato da mettere a gara.

Quando si passa da un regime sostanzialmente monopolistico ad uno aperto alla competizione per il mercato, sarebbe più prudente partire con contratti che prevedono piccole dimensioni, per attirare così un maggior numero di contendenti e poi, man mano che si rinforza la struttura del mercato, si può gradatamente accrescere l'ampiezza dell'area messa a gara. In Italia, dove l'intero tessuto imprenditoriale è costituito da piccole e medie imprese, una buona soluzione potrebbe essere quella di favorire gli operatori piccoli ed efficienti, dando loro l'opportunità di partecipare a gare per l'assegnazione

di contratti che insistano su piccole aree o addirittura su singole linee, lasciando agli operatori più grandi (tra cui gli agguerriti gruppi stranieri) la competizione per quei contratti che comportano economie di scala. Uno dei problemi più spinosi delle gare è infatti la necessità che vi partecipino più soggetti in concorrenza tra loro.

Le esperienze degli altri Paesi, comunque, dimostrano che c'è una grande varietà nell'organizzazione della competizione nel settore del TPL, tanto che non è possibile definire a priori un modello valido per tutte le realtà. Il sistema ottimale dipende, infatti, dagli obiettivi generali della politica dei trasporti, dalla struttura del mercato presente nel momento in cui si introduce il cambiamento, dal profilo e dalle capacità regolatorie dell'Ente locale, dalla definizione di un periodo transitorio adeguato a sostenere i cambiamenti richiesti nelle abitudini dei vari soggetti coinvolti (Enti locali, aziende e utenti).

4.5 Dalla liberalizzazione al mercato globale: la sfida dei leader europei

Accordi di collaborazione, alleanze, consorzi, fusioni, joint-venture, vere e proprie acquisizioni: nel corso degli anni '90 il mercato del trasporto pubblico locale e regionale, nell'Unione europea, è stato teatro di un intenso processo di concentrazione, che ha rafforzato la leadership di un numero ristretto di aziende private - o a capitale misto -

con forti connotazioni internazionali.

Un gruppo circoscritto e definito di imprese di TPL (per lo più britanniche e francesi), in costante sviluppo per quanto riguarda dimensioni, performance industriale e capacità finanziaria, è oggi in grado non solo di controllare i mercati nazionali di riferimento - significativi i casi della Francia, dove quasi il 90% del mercato liberalizzato è detenuto da tre operatori (Connex, Keolis e Transdev) e del Regno Unito (Tabella 4.15), mentre in Germania recenti studi prospettano entro il 2010 il controllo del mercato interno da parte di una decina di grandi società, a fronte delle attuali 400, ma anche di competere sul terreno internazionale, conquistando quote di mercato sempre più consistenti nei Paesi esteri, alla stregua delle grandi multinazionali del settore manifatturiero.

Tabella 4.15

QUOTE DI MERCATO AUTOBUS NEL REGNO UNITO	
National Express	6%
Go-Haead	7%
Stagecoach	16%
Arriva	15%
First Group	22%
Altri operatori	34%

Fonte: Stagecoach Group, 2003.

All'origine di questo processo e di una così radicale trasformazione del mercato europeo del TPL, vanno senz'altro annoverati almeno due fattori concomitanti: da un lato, il regime di crescente concorrenza determinato dall'introduzione, in alcuni Paesi - pri-

mi tra tutti Regno Unito, Francia e Paesi Scandinavi -, di rilevanti riforme nazionali del settore, che hanno dato avvio ad un decisivo processo di liberalizzazione e alla progressiva uscita dal mercato dei soggetti pubblici; dall'altro, la progressiva e generalizzata riduzione dei finanziamenti pubblici destinati al TPL, troppo spesso utilizzati solo per ripianare bilanci locali in perenne dissesto.

Al di là delle differenze, anche notevoli, che si registrano tra Stato e Stato nel lasciar procedere e/o nel completare la liberalizzazione del settore in atto nell'Unione europea - in almeno due terzi degli Stati membri, ad ogni modo, la legislazione di settore prevede norme che favoriscono la concorrenza nel mercato e/o per il mercato e, al di là del fatto che in molti Paesi il sistema dell'affidamento diretto continua ancora a dominare il mercato, limitando il ricorso alle gare, è opinione condivisa e consolidata che quello dell'offerta dei servizi di trasporto collettivo rappresenti ormai un mercato unico a livello continentale. Vale la pena citare, in proposito, un dato molto indicativo rilevato dalla UITP (Unione Internazionale del Trasporto Pubblico) all'inizio dell'anno 2000: a quella data, infatti, erano già presenti almeno 9 aziende di TPL che operavano in più di uno Stato membro dell'Unione Europea, mentre solo in 4 Paesi comunitari i servizi di trasporto collettivo erano ancora appannaggio esclusivo degli operatori nazionali.

Anche il settore del TPL dunque, co-

me accaduto per altri settori del mondo dei trasporti, ha assunto negli ultimi anni le caratteristiche peculiari di un vero e proprio mercato globale, allargando il contesto competitivo a dimensioni di impresa e di localizzazione delle attività sempre più ampie e complesse. Un fenomeno puntualmente evidenziato dal Centro Studi Federtrasporto e Nomisma nell'ultimo volume "Scenari dei trasporti" (n. 6 dicembre 2003): "Il trasporto non è soltanto un fondamentale ausilio della globalizzazione economica, ma è esso stesso un mercato globale: innanzitutto nella logistica e nel trasporto delle merci, ma anche nel trasporto a medio e lungo raggio dei passeggeri e, sempre di più, anche nei settori tradizionalmente domestici, come la gestione delle infrastrutture ed il trasporto pubblico locale".

Di seguito (Tabella 4.16) vengono presentate le principali aziende private "leader" del settore, specificando le strategie di crescita e di controllo dei mercati di cui sono portatrici.

Che le principali imprese di trasporto private europee siano di origine anglosassone non desta certo meraviglia, a conferma del fatto che liberalizzare e privatizzare per primi il mercato domestico offre senz'altro un vantaggio alla formazione di grandi gruppi industriali, in grado di espandersi successivamente anche sui mercati esteri. Nel Regno Unito, come si è visto, l'efficace liberalizzazione realizzata nel settore e l'introduzione della concorrenza diretta tra gli operatori per i servizi di tra-

sporto esterni all'area della "Grande Londra" hanno provocato un rapido processo di concentrazione - soprattutto attraverso acquisizioni societarie - tra le numerose e giovani aziende presenti sul mercato, nate dalla privatizzazione delle imprese pubbliche o in vista della stessa apertura del mercato.

Ai colossi britannici, nella classifica europea delle aziende private leader del settore, si affiancano poi i grandi operatori francesi Keolis, Connex e Transdev - a cui va aggiunta RATP, azienda a prevalente capitale pubblico concessionaria diretta del sistema di TPL per l'intera *Ile-de-France* - che affondano tuttavia le proprie radici storiche in un contesto normativo e industriale completamente diverso, in cui ha svolto un ruolo importante la presenza societaria di gruppi della sfera pubblica, come le ferrovie statali e le banche (il gruppo Keolis, nato nel 2001 dalla fusione tra Via-GTI e Cariane, è oggi controllato per il 48,7% da Paribas e per il 43,5% da SNCF¹⁸, mentre il gruppo Transdev, di cui Finopi (gruppo San Paolo IMI) ha acquisito nel 2001 una partecipazione del 7%, è controllato dalla Caisse des Dépôts et Consignations (una delle più grandi banche pubbliche d'affari del mondo) attraverso la holding C3D, che detiene direttamente il 42,9% della proprietà e, in partnership con RATP, il 50,1% attraverso la joint holding Finacière Transdev.

Un significativo caso a parte, infine, è rappresentato dal gruppo Concordia Bus (attualmente controllato per il 51%

18) Come riportato lo scorso settembre da *Mobility News ATAF* - che cita quale fonte "Rail et Transports" 3/9/2003 - la quota azionaria del 48,7%, attualmente detenuta da Paribas, sarebbe stata messa in vendita. Non essendosi presentato alcun possibile acquirente tale quota, come da precedenti accordi, dovrebbe essere acquistata da SNCF.

Tabella 4.16

I LEADER EUROPEI DEL TPL					
Impresa	Paesi in cui sono presenti	Settori di attività	Fatturato 2002 (in milioni)	Addetti	Quota mercato nazionale Autobus
National Express Group (UK)	Australia, Canada, Regno Unito, Stati Uniti	Ferrovia, Autobus, Tram, Gestioni aeroportuali	2.572,3 (sterline)	46.000	6%
First Group (UK)	Canada, Regno Unito, Stati Uniti	Ferrovia, Autobus, Tram, Gestioni aeroportuali	2.164,1 (sterline)	57.000	22%
Stagecoach Group (UK)	Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti, Spagna, Svezia	Ferrovia, Autobus, Tram, Taxi	2.111,4 (sterline)	30.000	16%
Arriva (UK)	Danimarca, Italia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia	Ferrovia, Autobus, Metropolitana, Tram, Navigazione locale, Autonoleggio	2.084,4 (sterline)	30.000	15%
Go-Ahead (UK)	Regno Unito	Ferrovia, Autobus, Aviazione, Pargheggi	948,8 (sterline)	17.000	7% (20% Londra)
Keolis (F)	Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Olanda, Regno Unito, Rep. Ceca, Spagna, Svezia	Ferrovia, Autobus, Tram, Metropolitana, Navigazione locale, Servizi aeroportuali, Autostrade	1.585,5 (euro)	27.000	40% urbano e 15% ext. urbano
Connex (Veolia Environnement-ex Vivendi) (F)	Australia, Belgio, Colombia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Israele, Libano, Mayotte, Norvegia, Nuova Caledonia, Olanda, Polonia, Regno Unito, Rep. Ceca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia	Ferrovia, Autobus, Tram, Metropolitana, Navigazione locale	3.422,0 (euro)	55.200	16% urbano
Transdev (F)	Australia, Francia, Italia, Martinica, Portogallo, Regno Unito, Reunion	Autoobus, Tram, Metropolitana	9.90,0 (euro)	15.000	urbano: 20% fuori regione Parigi e 15% regione Parigi; 6% ext. urbano
Concordia Bus(*)	Finlandia, Norvegia, Svezia	Autobus	470 (euro)	10.000	30% in Svezia

(*) Dati riferiti al 2000 tratti da "Scenari dei Trasporti n. 4", Centro Studi Federtsrporto-Nomisma, Dicembre 2001.

Fonte: Elaborazione ACI su dati aziendali - aggiornamento a dicembre 2003.

19) Come ha rilevato a suo tempo il Centro Studi di Federtsrporto ("Scenari dei Trasporti", n. 2 novembre 1999) la Swebus, acquisita nel 1996 dal gruppo britannico Stagecoach, "era una società della Statens Järnvagar (Ferrovie Statali) che, dopo aver acquistato dieci compagnie pubbliche di trasporto locale è stata privatizzata. Successivamente ha partecipato alle gare per l'affidamento di servizi non solo in Svezia, dove è il primo operatore con oltre 3.000 autobus e circa il 30% del mercato, ma anche in Danimarca (oggi esercita il 2,5% delle linee) e in Finlandia (meno del 5% del mercato), dove ha ottenuto diverse linee nell'area di Helsinki e in altre località".

dal gruppo bancario statunitense Goldman Sachs e per il 47,15% dall'azienda privata norvegese Schoyen Group, il più antico operatore privato di autobus nella regione di Oslo), la cui posizione di leader sul mercato scandinavo, con circa 280 milioni di passeggeri l'anno, è conseguenza diretta della recente ac-

quisizione della compagnia svedese Swebus, ceduta a gennaio 2000 dal gruppo britannico Stagecoach¹⁹.

Una sintetica analisi degli asset strategici ed imprenditoriali delle 9 imprese europee riportate in tabella, consente di mettere in luce i principali punti di forza che hanno permesso a queste

aziende, nel corso degli anni '90, di conquistare un solido oligopolio sui mercati nazionali del trasporto pubblico locale e regionale e, quindi, di proseguire la propria crescita e la propria espansione sui mercati internazionali, sia a livello europeo sia a livello extraeuropeo.

Primo elemento da evidenziare è che quasi tutti i grandi gruppi europei in questione hanno assunto da tempo un approccio innovativo, di tipo "multimodale", per rispondere con maggiore efficacia alla domanda di mobilità espressa dagli utenti. Si tratta cioè di imprese che, superando le rigidità e i vincoli delle tradizionali aziende "specializzate" o "monomodali", sono in grado di operare in modo integrato su diversi segmenti di mercato (trasporto ferroviario e su gomma, linee urbane ed extraurbane ecc.), con offerta di differenti soluzioni modali (treno, metropolitana, tram, autobus ecc.) e di diverse tipologie di servizio (locale, regionale, lunga percorrenza ecc.). Molte di queste imprese, peraltro, hanno ampliato il proprio raggio d'azione al settore dei servizi di trasporto specializzato, come ad esempio collegamenti aeroportuali e "scuolabus", manifestando interessi non marginali anche per altre aree di business, quali la gestione e/o la progettazione e costruzione di nuove infrastrutture di trasporto.

Quanto appena detto lascia emergere un secondo importante elemento di forza che accomuna i leader europei del TPL: la presenza, a fronte della

complessità delle attività e dei servizi espletati, di strutture organizzative e finanziarie estremamente agili, in genere una holding per la gestione degli affari generali e singole strutture di gestione con dimensioni piuttosto ridotte, ma con ampia autonomia operativa. Una formula assolutamente antitetica rispetto al centralismo e alla burocrazia tipiche delle grandi aziende pubbliche e che, oltre a garantire più elevati livelli di efficienza produttiva, consente di coniugare competenze e capacità manageriali spesso molto diverse tra loro.

Un terzo aspetto, infine, merita un'attenta valutazione: la crescente presenza delle imprese citate su mercati di dimensioni sempre più globali, predisponendo strategie, schemi operativi e modelli manageriali che nulla hanno da invidiare alle grandi industrie multinazionali.

Come già indica una sommaria lettura dei dati aziendali, in parte sintetizzati nella Tabella 4.16, infatti: "per i gruppi più grandi pesa maggiormente il mercato estero rispetto a quello interno, secondo un rapporto anche superiore a 70%-30%"²⁰. Un dato ribadito e precisato, nel giugno del 2003, dalla rivista "Rail et Transport", che evidenzia come le attività internazionali arrivino oggi ad incidere per il 64% nel caso di Connex (con il 20% nel Regno Unito), per il 35% nel caso di Keolis (con il 15% in Scandinavia) e per il 33% nel caso di Transdev (con il 16% in Australia).

Ma non solo: "Per alcune di queste

20) Centro Studi Federtrasporto-Nomisma, "Scenari dei Trasporti" n. 4 dicembre 2001.

imprese il livello di fatturato prodotto all'estero ha rappresentato in questi ultimi anni fino al 35-40% di quello complessivo ed i mercati coinvolti riguardano non soltanto altri Paesi europei, ma anche quelli di altri continenti, come ad esempio Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti²¹. Un interesse nei confronti dei mercati esteri che più di recente sembra aver preso ad oggetto soprattutto le aziende di TPL dei Paesi dell'Est europeo, con l'evidente obiettivo di penetrare per tempo questi mercati di cui si prospetta, nei prossimi anni, un rapido ed elevato tasso di crescita.

Le strategie di competizione adottate dalle aziende, in questa costante espansione al di fuori dei propri confini nazionali, si possono classificare sostanzialmente in due categorie: da un lato, la scelta è di creare alleanze e di stringere accordi - anche di minoranza - con le aziende estere, per entrare nei nuovi mercati attraverso la partecipazione alle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di TPL (strategia adottata in particolare dagli operatori francesi); dall'altro si tende ad intervenire con operazioni di joint venture o con vere e proprie acquisizioni degli operatori locali, utilizzati per lo più come "teste di ponte" per una successiva espansione attraverso ulteriori operazioni societarie di fusione e/o acquisizione (strategia adottata in particolare dagli operatori britannici).

In entrambi i casi, ad essere coinvolti non sono esclusivamente, né in via

preferenziale, gli operatori locali di maggiore rilevanza: nel mirino delle più aggressive imprese estere finiscono spesso, infatti, anche aziende di piccole o medie dimensioni, in quanto in possesso della necessaria conoscenza della domanda locale e, non di rado, degli stessi mezzi di trasporto.

Tali strategie, di conseguenza, "consentono di superare le ovvie barriere linguistiche e conoscitive che caratterizzano ogni specifica realtà territoriale e permettono alla grande impresa di far valere tutta la propria autorevolezza e forza finanziaria sul piano dell'esperienza e dell'organizzazione", suscitando tuttavia all'interno dei contesti locali una inevitabile "preoccupazione circa i rischi di essere "colonizzati" da operatori di grandi dimensioni e spenditore finanziario"²².

Accordi ed alleanze, infine, si susseguono regolarmente anche tra le stesse grandi aziende che oggi si contendono il mercato globale. A titolo di esempio, oltre alla già citata fusione nel 2001 tra Via-GTI e Cariane che ha sancito la nascita del gruppo Keolis e alla partnership "pesante" siglata nel 2002 tra Trandev e RATP che ha determinato l'attuale assetto societario del gruppo Transdev, vale la pena citare le intese siglate nel 2000 per partecipare nel Regno Unito ad alcune importanti gare nel settore ferroviario (Via-Cariane e FirstGroup, Arriva e Connex, FirstGroup e Netherlands Railways, oltre all'esistente joint venture GoVia tra Via-Cariane e Go-Ahead) o il più recente

21) Marco Spinedi, "Il ritar-
do italiano", in "Terra Mare
Cielo" n. 48 - dicembre/gen-
naio 2002/03.

22) Centro Studi Federtra-
sporto-Nomisma, "Scenari
dei Trasporti" n. 5 dicembre
2002.

Tabella 4.17

ATTIVITÀ DELLE AZIENDE ESTERE IN ITALIA				
Anno	Azienda estera	Azienda italiana	Tipo di operazione	Note
1999	Stagecoach (UK)	SITA (FS-SOGIN)	Tentativo di acquisizione	L'operazione riguarda una quota minoritaria del 35%, con opzione per un ulteriore 10%, ma fallisce per mancanza di accordo sulle condizioni di acquisto.
2000	TRANSDEV (F)	SITA (FS-SOGIN), APM (Perugia), ARPA (Chieti)	ATI	Vincita della gara per il primo lotto (7,8 ml. km/anno) dei servizi aggiuntivi del Comune di Roma.
2000	RATP (F)	ACT (Trieste), SAB (Bergamo), SIA (Brescia), ATVO (S. Donà di Piave), SITA (FS-SOGIN)	ATI	Vincita della gara per i servizi di TPL nel bacino provinciale di Trieste (RATP detiene simbolicamente un'unica azione della Trieste Trasporti SpA, costituita in contemporanea all'ATI per vincolare i partner).
2000	TRANSDEV (F)	SINLOC - Sistema Iniziative Locali SpA (Gruppo S. Paolo IMI)	Join Venture Transdevit	Obiettivo: partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di TPL. Transdevit è controllata al 60% da Transdev. La JV si aggiudica nel 2000 la gara per il supporto al coordinamento della Val di Torino.
2001	TRANSDEV (F)	SITA (FS-SOGIN), APM (Perugia), ARPA (Chieti)	ATI	Vincita della gara per il secondo lotto (7,5 ml. km/anno) dei servizi aggiuntivi del Comune di Roma.
2001	TRANDEV (F)	SITA (FS-SOGIN), APM (Perugia), ARPA (Chieti), STAR, COTRI	ATI	Vincita della gara per il terzo lotto (7,1 ml. km/anno) dei servizi aggiuntivi del Comune di Roma.
2001	TRANSDEV (F)	ATM (Totino), SATTI (Torino)	Accordo di collaborazione	Obiettivo: la partecipazione congiunta a gare in Italia e all'estero. A seguito dell'accordo nel 2002 nasce GTT (Gruppo Torinese Trasporti) dalla fusione ATM-SATTI.
2002	TRANSDEV (F)	ACTV (Venezia), APM (Perugia), ATCM (Modena), GTT (Torino)	Società consortile RETITALIA	Prima società italiana tra aziende di TPL: il gruppo francese detiene una quota societaria del 20%.
2002	RATP (F)	LFI - La Ferrovia Italiana (Arezzo)	Acquisizione	RATP partecipa come capofila (51%) nel RII (di cui fanno parte il Consorzio RESENA, il Consorzio Toscana Trasporti, MPS Merchant e l'associazione APM e FCU Perugia) che vince la gara per acquisire il 30% di LFI.
2002	ARRIVA (UK)	SAB (Bergamo)	Acquisizione	Acquisto dalla holding Italmobiliare dell'intero pacchetto azionario di SAB, uno dei più importanti operatori privati italiani nel trasporto extraurbano (1.400 mezzi e 1.900 addetti per un totale del 3% delle percorrenze nazionali del TPL), con partecipazioni in KM Cremona (49%), Saia Trasporti Brescia (51%), SIA Brescia (100%), SAL Lecco (100%) e Trieste.
2002	RATP (F)	SITRAM Srl Verona	Acquisizione	L'operazione riguarda l'acquisto di una quota del 25% della società incaricata di realizzare il tram di Verona.
2002	TRANSDEV (F)	ACTS (Savona), Consorzio RETITALIA, Copit (Pistoia), ARPA (Chieti), SAR (Cusano sul Neva-SV), AMT (Genova)	ATI	Vincita della gara per i servizi urbani ed extraurbani di Savona.
2002	TRANSDEV (F)	APAM (Mantova), Consorzio RETITALIA, ATC (La Spezia), TEI (Parma), Tigullio Trasporti (Carasco-GE), Autolinee dell'Emilia (Reggio Emilia), ARPA (Chieti)	ATI	Vincita della gara per i servizi urbani di Mantova
2003	TRANSDEV (F)	APAM (Mantova), Consorzio RETITALIA, ATC (La Spezia), Tigullio Trasporti (Carasco-GE), Autolinee dell'Emilia (Reggio Emilia), ARPA (Chieti), AGI (Milano)	ATI	Vincita della gara per i servizi extraurbani di Mantova
2003	ARRIVA (UK)	SAF (Udine)	Acquisizione	Acquisto del 49% del pacchetto azionario della SAF, concessionaria del servizio di TPL nella provincia di Udine e attiva nel trasporto passeggeri urbano, regionale, interregionale e internazionale.

Fonte: Elaborazione ACI su dati Nomisma-Centro Studi Federtrasporto ("Scenari dei Trasporti" n. 2, 4, 5 e 6), Muoversi News ATAF, Aziende di TPL.

consorzio formato da FirstGroup (55%) e Keolis (45%) per la gestione di Trans Pennine Express, linea ferroviaria che collega le maggiori città del Nord dell'Inghilterra.

Senza dilungarsi nella trattazione delle molteplici operazioni che hanno consentito alle aziende leader di inserirsi con successo sui mercati internazionali, dall'Europa al Nord America e all'Oceania, è possibile accennare brevemente solo alla situazione italiana, in considerazione del fatto che l'attesa liberalizzazione del settore ha reso proprio l'Italia uno dei mercati più appetibili e promettenti per le grandi aziende europee.

Ad integrazione del quadro assai sintetico illustrato nella Tabella 4.17 vanno citati, infine, il recente interessamento manifestato dai gruppi stranieri Keolis, Connex e Arriva nei confronti dell'acquisizione del 49% dell'importante azienda privata italiana SITA, che opera in molteplici settori del trasporto su gomma e su gran parte del territorio nazionale²³, nonché gli accordi ancora in via di definizione tra FNM - Ferrovie Nord Milano e la francese Keolis, individuata già dal 2002 quale partner strategico per il progetto di ristrutturazione del gruppo italiano, che opera prevalentemente nel TPL su ferro e su gomma in Lombardia. Tutto ciò a riprova dell'inesorabile processo di internazionalizzazione che attualmente coinvolge l'intero settore, rendendo sempre più "terreno di conquista" i mercati nazionali che si stanno apren-

do solo adesso alla libera concorrenza tra gli operatori.

A conclusione della breve trattazione contenuta in questo paragrafo e quale spunto per una più approfondita riflessione, riteniamo opportuno citare per esteso il recente giudizio espresso da Federtrasporto e Nomisma sulle ragioni di fondo che hanno determinato l'attuale situazione europea di oligopolio e, di riflesso, la possibilità per poche grandi aziende nazionali di trasformarsi nei futuri leader del mercato globale: "È un tratto comune di tutti gli attuali leader del trasporto mondiale di merci e passeggeri l'aver affrontato da tempo un confronto competitivo sullo scenario internazionale e l'aver misurato a questo livello le proprie strategie produttive, commerciali, tecnologiche. Essere stati i primi (o comunque tra i primi) ha inoltre garantito a queste imprese di percorrere prima delle altre le curve di apprendimento relative ad un mercato estremamente complesso. In questo modo i *first comers* hanno accumulato risorse conoscitive e in parte anche finanziarie, hanno effettuato investimenti per presidiare direttamente le aree strategiche e hanno realizzato acquisizioni e accordi con le imprese leader a livello locale o settoriale. Così facendo hanno costituito delle vere e proprie barriere all'accesso dei nuovi concorrenti. Ma se è vero che essere i primi costituisca un vantaggio è altrettanto certo che le prime fasi di sviluppo di un mercato sono le più turbolente: prima che si consolidino le posizio-

23) "L'interesse degli operatori per Sita", come osserva il Centro Studi Federtrasporto e Nomisma ("Scenari dei Trasporti" n. 6 dicembre 2003), "deriva anche dal fatto che la società detiene a sua volta il 49% di Viaggi e Turismo Marozzi, attiva nel settore delle autolinee di competenza statale, e il 49% di Ferrovie Nord Milano Autoservizi che svolge servizi di trasporto pubblico locale su gomma in Lombardia e gestisce autolinee di noleggio e granturismo", raggiungendo così un totale complessivo di oltre 150 ml. km/anno, con 2.800 dipendenti e 2.000 autobus.

ni di *leadership* può essere infatti alta la mortalità tra le imprese. L'analisi degli scenari settoriali indica con chiarezza qual è stato il secondo fattore risolutivo: le politiche industriali nazionali hanno sostenuto lo sviluppo dei *leader*. I potenziali *leader* hanno cioè potuto affrontare la competizione internazionale partendo da un contesto nazionale che garantiva uno stabile "ancoraggio"²⁴.

Il presente Rapporto non esaurisce tutte le problematiche che fanno riferimento al settore del TPL, soprattutto in una fase della Riforma particolarmente

complessa come quella che si presenta all'inizio del 2004. Di fondo, però, rimane la convinzione che un moderno sistema di TPL rappresenti una componente essenziale per la mobilità nelle aree urbane, e che occorra una profonda riflessione culturale che coinvolga Enti locali, aziende e cittadini, che faciliti il miglioramento del sistema di mobilità nel suo insieme. Gli elementi di criticità evidenziati nel corso del Rapporto e gli spunti forniti, rappresenteranno uno stimolo per i lavori della 60° Conferenza del Traffico e della Circolazione.

Approfondimento IX

IL CASO DI HONG KONG

Tra le aree urbane ad alto reddito, Hong Kong provvede la più intensa offerta di servizio di trasporto pubblico per Km². Nelle aree urbane ad alto reddito, dove la mobilità è autocentrica, attrarre persone dalla loro auto verso il trasporto collettivo significa - come minimo - la fornitura di un servizio competitivo con l'automobile. Dove ciò si realizza, il trasporto collettivo riesce ad assorbire ampie quote del mercato: nei ben serviti centri urbani (*business district*) di Tokyo, Parigi, Londra, NY, Chicago, Toronto e Sidney si raggiungono percentuali intorno al 70% e più.

Ma è raro trovare quote di mercato superiori al 20% fuori dai centri urbani, così come è raro trovare servizi di trasporto collettivo competitivi con l'automobile nei percorsi tra siti al di fuori dai centri urbani.

Nel mondo industrializzato soltanto tre sistemi di trasporto pubblico collettivo detengono una quota di mercato superiore al 50%: Hong Kong, Tokyo-Yokohama e Osaka-Kobe-Kyoto.

Le ragioni di questo successo sono diverse. Anzitutto la presenza di una massiccia rete ferroviaria che venne costruita nelle aree urbane al momento del loro sviluppo (come è avvenuto anche a Londra e a Los Angeles, associando direttamente la rete di trasporto allo sviluppo immobiliare delle aree). Questi sistemi, che comprendono una rete a maglie molto fitte all'interno dell'area, sarebbero stati

24) Centro Studi Federtrasporto e Nomisma, "Scenari dei trasporti" n. 6 dicembre 2003.

estremamente costosi da realizzare nella stessa area urbana dopo il suo sviluppo.

Le compagnie ferroviarie private provvedono anche alla gestione di un vasto *network* di bus che funge da *feeder* alla rete ferroviaria ed è gestito in franchising con operatori privati. Esso assorbe da solo il 42% circa di tutto il sistema di TPL. Tutto il servizio ferroviario suburbano è posseduto dai privati e opera senza sussidi pubblici; anche il sistema di trasporto di proprietà pubblica - cioè la metropolitana e i treni leggeri - opera ad Hong Kong con sussidi comparativamente inferiori rispetto ad altre aree. La metropolitana di HK è una delle poche al mondo che riesce a coprire non solo i costi operativi, ma anche quelli in conto capitale. Ciò significa che il trasporto pubblico è finanziariamente sostenibile in queste aree urbane. Inoltre, i pedaggi delle autostrade urbane sono molto costosi il che, combinato con tariffe ferroviarie suburbane accessibili (e non sussidiate) ed elevata densità di traffico, contribuisce a mantenere elevata la quota di mercato del trasporto pubblico.

La responsabilità della regolazione ricade sul Governo, che approva le tariffe, le linee e gli orari del servizio di bus in *franchising*. Accanto al piccolo nucleo di grandi operatori, sono concessi in franchising anche due servizi di minibus (verde e rosso), per quelle linee non compatibili per i bus ad alta capacità. In questi ultimi è l'operatore che determina le tariffe, le linee e gli orari. Tutti i servizi effettuati con tram e traghetti sono affidati agli operatori privati tramite un sistema di licenze.

Il tasso di motorizzazione è molto basso: 55 auto ogni 1000 abitanti, anche a causa del fatto che le tasse di registrazione degli autoveicoli sono talmente alte da dissuadere buona parte della popolazione, limitandone il possesso solo ai più agiati.

Hong Kong è comunque l'eccezione più importante, dove la quota di mercato del trasporto pubblico rimane al 73%, dopo avere perduto il 10% rispetto al 1980²⁵. In Hong Kong, il trasporto pubblico rappresenta una alternativa competitiva nei confronti dell'automobile per una grande percentuale degli spostamenti complessivi. Ciò è reso possibile da alcuni fattori:

- una densità di popolazione molto elevata, stimata nel 1990 intorno a 50.000 abitanti per Km²;
- tasso di occupazione molto elevato;
- compattezza dell'area urbana, pari a circa 50 km² nel 1990.

Le piccole dimensioni geografiche rendono possibile che il servizio di tra-

25) Wendell Cox, *Performance Indicators in Urban Transport Planning*, 2003.

sporto collettivo costituisca una reale alternativa all'auto privata per molti tipi di spostamento.

Generalmente, la complessità di servire un'area urbana con un servizio di trasporto collettivo che sia competitivo rispetto all'automobile cresce in misura approssimativamente uguale al quadrato della differenza tra l'area più grande e la più piccola. La densità di popolazione e il tasso di occupazione entrano poco in questo calcolo, poiché il numero dei potenziali percorsi rimane virtualmente lo stesso, benché il volume di ogni particolare percorso sarà comunque legato a queste variabili.

La forza dell'automobile, in un mercato di questo tipo, è di essere "orientata dalla domanda": può viaggiare direttamente in qualsiasi posto a qualsiasi ora, mentre il servizio di trasporto collettivo è "orientato dall'offerta". Servire tutte le tratte origine-destinazione a tutte le ore richiederebbe un livello ancora più elevato di servizio di quello offerto nella maggior parte delle aree urbane, ma le risorse necessarie non sono disponibili, né pubbliche né private.

A causa dell'elevato numero di percorsi, le città europee ed americane non possono provvedere ad un servizio pubblico competitivo nei confronti dell'automobile come avviene ad HK. In media, le aree urbane europee sono grandi quasi 3 volte l'area di HK, mentre il numero delle origini-destinazioni è approssimativamente più grande di 8 volte. E siccome - sempre in media - la quota di mobilità soddisfatta dai mezzi di trasporto collettivo in Europa occidentale è pari circa alla metà di quella di HK, per eguagliare il servizio di TPL di HK le aree urbane europee dovrebbero aumentare di circa 17 volte il servizio di trasporto collettivo attuale.

Considerazioni finali

A conclusione del rapporto può essere interessante introdurre alcuni elementi che possano consentire la definizione delle prospettive di evoluzione della mobilità urbana, nella consapevolezza che il processo di riforma del TPL in atto va inserito in un più ampio contesto di riferimento.

Tra le ragioni storiche che hanno condotto alle attuali condizioni critiche della mobilità nelle grandi aree metropolitane, si possono evidenziare:

- Pianificazione urbanistica, Pianificazione delle attività produttive e commerciali e Pianificazione dei trasporti sono generalmente state condotte su tavoli separati, e perseguendo finalità non sempre integrate e coerenti. Molto spesso, gli interventi nel sistema dei trasporti sono scaturiti non da una organica attività di pianificazione integrata, ma dalla necessità di porre rimedio ad inefficienze prodotte dalla pianificazione delle attività di uso del territorio che non avevano considerato gli impatti sul sistema della mobilità.

- Pianificazione e gestione della rete dei trasporti urbani (non solo del TPL) sono state condotte congiuntamente da un unico soggetto, le Aziende municipalizzate, che generalmente hanno dimensionato le reti di trasporto e le attività aziendali sulle proprie esigenze, perdendo sostanzialmente il contatto con gli interessi dell'utenza e dell'area da servire.

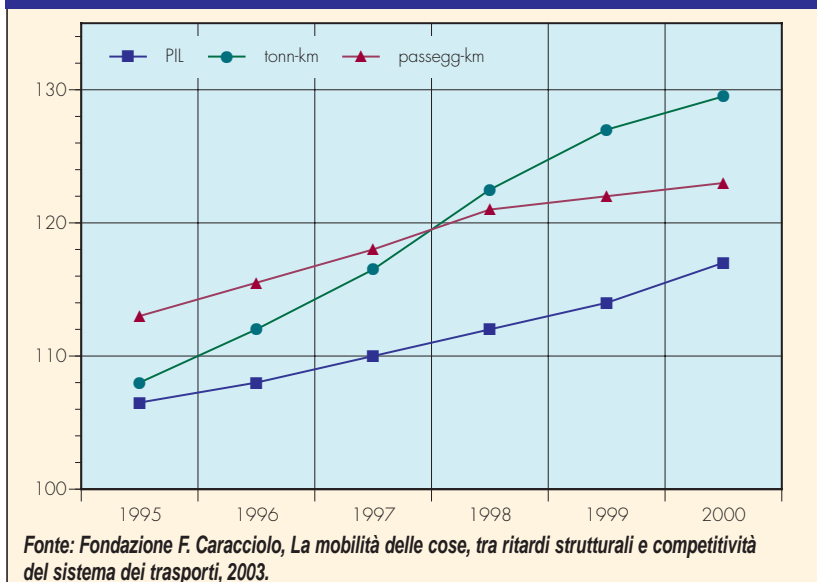
- Il TPL ha dimostrato una certa difficoltà a recuperare utenza, tanto che la domanda di trasporto ha sponta-

neamente trovato soluzioni “individuali” al quotidiano “problema” della mobilità, determinando una crescita frenetica dei livelli di motorizzazione individuale, a scapito degli interessi della collettività (incremento dei costi esterni). Di qui la recente attenzione all'individuazione di forme di trasporto ambientalmente sostenibili.

- Lo stretto legame esistente tra crescita economica e mobilità di persone e merci ha determinato gli attuali livelli di domanda di trasporto che l'offerta non riesce più a sostenere, se non a costi elevatissimi per la collettività (inquinamento, insicurezza stradale, diseconomie di ogni genere, ecc.). Inoltre, la recente trasformazione dei processi produttivi e la riorganizzazione del sistema distributivo, congiuntamente alla diffusione del commercio elettronico, ha generato una crescita della mobilità secondo tassi comparativamente più elevati rispetto alla crescita economica (si veda grafico). In altri termini, a parità di ricchezza prodotta, la domanda di spostamenti di persone e merci è cresciuta più rapidamente. In ambito urbano, tale fenomeno è ancora più evidente data la elevata densità di attività che vi si concentrano. Di qui la innegabile necessità di ridurre la relazione tra crescita economica e domanda di mobilità, attraverso azioni di riduzione della intensità del trasporto, ovvero de-materializzando gli spostamenti fisici connessi alle attività produttive e non (*decoupling*).

Grafico

CONFRONTO TRA EVOLUZIONE DELLA DOMANDA DI TRASPORTO E CRESCITA DEL PRODOTTO INTERNO LORDO (indice base 1990 = 100)



Non tenere conto delle precedenti osservazioni nei processi di riorganizzazione e ristrutturazione della mobilità urbana e dei relativi sistemi di trasporto, significherebbe reiterare la assenza di visione complessiva del fenomeno della mobilità in relazione alle attività economiche di pianificazione urbanistica e di sostenibilità ambientale. Una delle più gravi diseconomie dell'attuale sistema della mobilità è l'elevatissimo costo sociale della insicurezza stradale.

In particolare, è richiesto un cambio di approccio nella considerazione del concetto stesso di sostenibilità, integrando gli aspetti di natura ambientale, con elementi connessi agli aspetti economici. Gli interventi tecnologici sui mezzi di trasporto finalizzati alla mitigazione degli impatti atmosferici ed

acustici, ad esempio, potranno risultare efficienti soltanto se saranno accompagnati da interventi sui modelli comportamentali degli individui, delle imprese e delle Istituzioni. Trascurando tale impostazione si potrebbe assistere nei prossimi anni al passaggio da condizioni di congestione attuale "inquinante e rumorosa" a situazioni di maggiore, ma "pulita e silenziosa", congestione, con l'invariante della insicurezza stradale, sempre presente.

Analogamente a quanto già accaduto all'idea di "spazio" nel settore dell'urbanistica dal dopoguerra ad oggi, anche la risorsa "trasporto" va ormai considerata "non illimitata": per far fronte a nuove attività commerciali o produttive, è necessario stimare una sostenibilità "generalizzata" delle stesse, sulla base della possibilità di dematerializzare alcuni dei flussi di spostamento di persone e merci generati ed attratti, ovvero producendo una maggiore attività economica per unità di spostamento. Va interrotta la dipendenza della crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL) dal contestuale aumento della mobilità di persone e merci.

Da questo punto di vista, il TPL è da considerare uno strumento essenziale proprio in relazione al minore "consumo" di spazio urbano per unità trasportata.

Studi e ricerche in materia concordano nello stabilire quali strategie finalizzate al *decoupling*¹ nel breve-medio periodo, le seguenti:

1. Riduzione del numero di spostamenti;

1) Si veda in proposito il Progetto SPRITE (*Separating the intensity of transport from economic growth*). European Commission, *Growth Programme of the Fifth Framework Programme*.

2. Riduzione della distanza dello spostamento;
3. Trasferimento modale;
4. Aumento dei fattori di carico;
5. Migliori condizioni di deflusso;
6. Migliori veicoli.

Il miglioramento dell'efficienza del sistema di trasporto, dei veicoli, dei servizi e delle infrastrutture, favorisce, in linea teorica, la sostenibilità. Tutti i principali documenti programmatici di politica dei trasporti della Commissione Europea già da molti anni considerano tra gli obiettivi generali l'aumento dell'efficienza del trasporto passeggeri e merci attraverso l'intermodalità, oltre ai miglioramenti nella logistica e nella gestione del trasporto merci. Tra gli obiettivi più specifici è inoltre annoverato l'incremento di competitività del trasporto pubblico rispetto all'autovettura per i passeggeri. Tali studi evidenziano, altresì, una forte dipendenza della efficienza del TPL dagli aspetti riguardanti la forma urbana e la distribuzione delle densità degli insediamenti abitativi e produttivi. Politiche congiunte trasporti-territorio per la riduzione del traffico fanno riferimento al concetto della "concentrazione decentralizzata" (*smart growth*), che favorisce modi sostenibili sulle brevi distanze (piedi e bicicletta) e i trasporti pubblici per gli spostamenti più lunghi.

Tra le misure componenti la strategia della riduzione del numero e della distanza media degli spostamenti, quella del tele-lavoro sembra allo stato

attuale più una ipotetica possibilità che una reale e concreta opportunità, vista la mancanza di un progetto organico di sviluppo su basi strutturali, almeno in Italia: a singole iniziative di grandi imprese, si aggiunge soltanto un timido tentativo di introdurre la pratica del "lavoro a distanza" nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Le possibilità oggi offerte dalla telematica in termini di informatizzazione delle attività e di sviluppo degli strumenti di comunicazione, potrebbero essere certamente sfruttate con maggiore efficacia, in tale ambito, oltre che in tutte le altre attività che oggi richiedono ancora l'effettuazione di uno spostamento fisico di persone e merci.

Nel medio-lungo periodo, per far crescere i volumi di traffico secondo un tasso inferiore a quello dell'economia si dovrà:

- Adattare il *land use* alle opportunità offerte dalle applicazioni telematiche in grado di ridurre la dipendenza dal trasporto delle attività lavorative e non.

- Attuare una trasformazione del sistema economico puntando maggiormente su un'economia dei servizi, rispetto all'attuale economia fondamentalmente basata sulla produzione di beni (de-materializzazione del sistema economico).

- Ristabilire il primato delle esigenze dell'utenza nel dimensionamento dei servizi di trasporto dei passeggeri, rendendo effettivamente "libera" la scelta tra modalità alternative di trasporto.

□ Impostare i processi distributivi in modo da minimizzare le attività di trasporto (regionalizzazione delle reti distributive).

La maggiore fonte di preoccupazione è riscontrabile proprio nella mancanza di sensibilità nei confronti del problema della sostenibilità “generalizzata” (ambientale ed economica), che conduce ad affrontare le criticità quotidiane con provvedimenti-tampone (chiusure, limitazioni, ecc.), condizionati dal solo fattore ambientale, trascurando le implicazioni di natura economica connesse con gli stessi ed evitando di considerare piuttosto strategie più ampie di *decoupling*. Fino a che non si riuscirà ad attivare strategie e misure in grado di separare la crescita economica dall'intensità del trasporto, ogni intervento sulla mobilità dovrebbe di norma risultare sostenibile anche dal punto degli impatti sul sistema economico.

Inoltre, vista la estrema interdipendenza esistente tra pianificazione territoriale e pianificazione dei trasporti, è auspicabile che, soprattutto in ambito urbano, la responsabilità delle scelte riguardanti il sistema “mobilità”, faccia capo ad un unico Soggetto istituzionale, avente come obiettivo la evoluzione sostenibile della città, nel senso di cui si è detto in precedenza; a tale Soggetto dovrà competere la sola regia, nell'interesse esclusivo della comunità, delle attività espletate dai soggetti pianificatori e dai gestori dei sistemi di trasporto.

Sostenibilità generalizzata e pianificazione integrata richiedono, in definitiva, l'individuazione da parte delle Amministrazioni Pubbliche di nuove strutture e di nuove figure professionali in grado di occuparsi dei problemi delle città secondo un approccio estremamente innovativo. A tale scopo le Amministrazioni preposte alla Pianificazione territoriale e alle attività produttive (le Regioni) avranno anche il compito di curare la formazione di queste nuove professionalità, costituendo dei centri di preparazione interdisciplinare ma fortemente orientati a singole figure professionali, sulla base di quanto già da molti anni accade, ad esempio, negli Stati Uniti con la costituzione di *Corporate University*.

La formazione dei “nuovi funzionari” degli Enti Territoriali, consentirà agli Organismi esecutivi di gestire la Comunità locale considerando gli aspetti economici congiuntamente a quelli ambientali. Sarà così perseguita la sostenibilità ambientale senza mortificare il dinamismo economico del territorio, la cui produttività, peraltro, è sempre più legata al sostentamento finanziario delle Amministrazioni territoriali, anch'esse obbligate al rispetto delle condizioni di equilibrio economico imposte a livello Comunitario dal trattato di Maastricht.

Bibliografia

- AA.VV. - *"Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico"*, Sciro 2003.
- ACI, Censis - *"XIII Rapporto Automobile: l'avanzata dei consumi"*, gennaio 2004.
- Anav, Asstra, Federtrasporto, Anfia, Isfort - *"TPL2000, Monitoraggio dello sviluppo del trasporto pubblico locale"*, dicembre 2002.
- Anfia - *"I ritardi della riforma del TPL in Italia e la nuova crisi strutturale del settore autobus"*, novembre 2003.
- Anfia - *"La situazione del parco autobus di linea"*, 2003.
- Anfia - *"Libro bianco sull'autobus in Italia"*, dicembre 2001.
- Asstra - *"Lavori delle Commissioni Tematiche"*, 2003.
- Autorità di controllo sullo stato dei servizi pubblici locali del comune di Roma - *"Relazione Annuale"*, anno 2003.
- Bartolini M. P. - *"Il piano spostamenti casa lavoro delle sedi Omnitel-Vodafone sul territorio nazionale"*, Atti 2^a Conferenza Nazionale Mobility Management - Parma, 15 marzo 2002.
- Boitani A. - *"Dopo gli scioperi"*, www.lavoce.info, 15.01.2004.
- Boitani A. - *"Riforme e controriforme, la difficile marcia verso il mercato"*, www.lavoce.info, 06.11.2003.
- Boitani A., Cambini C. - *"Regolazione incentivante per i servizi di trasporto locale"*, Hermes 2001.
- Boitani A., Cambini C. - *"La riforma del trasporto pubblico locale in Italia: problemi e prospettive"*, Hermes 2001.
- Centro Studi Federtrasporto - Nomisma, *"Scenari dei trasporti n. 2, L'internazionalizzazione del trasporto. La posizione dell'impresa italiana"*, novembre 1999.
- Centro Studi Federtrasporto - Nomisma, *"Scenari dei trasporti n. 4, L'internazionalizzazione del trasporto. La posizione dell'impresa italiana"*, dicembre 2001.
- Centro Studi Federtrasporto - Nomisma, *"Scenari dei trasporti n. 5, L'internazionalizzazione del trasporto. La posizione dell'impresa italiana"*, dicembre 2002.
- Centro Studi Federtrasporto - Nomisma, *"Scenari dei trasporti n. 6, L'internazionalizzazione del trasporto. La posizione dell'impresa italiana"*, dicembre 2003.
- Confindustria Abruzzo - *"Documenti politiche Industriali"*, Schede delle leggi regionali di attuazione del D.Lgs 422/97 e del D.Lgs 400/99.
- Corte dei Conti, deliberazione n. 1/2003-03-05 - *"La gestione del trasporto pubblico locale e lo stato di attuazione della riforma a livello regionale - Relazione comparativa e di sintesi sull'andamento dei trasporti locali"*, marzo 2003.
- ENEA-Amici della Terra, *"Valutazione del vantaggio, in termini di minori costi ambientali e sociali, di un forte sviluppo del trasporto collettivo in ambito urbano"*, 2003.
- European Commission - *"DG Energy and Transport, Results of the common indicators, Statistical indicators on local and regional passenger transport in 40 European cities and regions"*, 2002.
- European Commission - *"DG Health and Consumer Protection, Eurobarometer 58 - Special edition, Consumer's opinion about services of general interest"*, dicembre 2002.
- European Commission - *"Transport Research Fourth Framework Programme Urban Transport, ISOTOPE Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe"*, 2000.
- Eurostat - *"Panorama of Transport"*, ed. 2002.
- Eurostat - *"Energy & Transport in figures"*, 2002.
- Fondazione Filippo Caracciolo - *"Infrastrutture e mobilità urbana. L'utenza al centro delle scelte"*, aprile 2002.
- Fondazione Filippo Caracciolo - *"La mobilità delle cose. Tra ritardi strutturali e competitività del sistema dei trasporti"*, aprile 2003.
- Gerondeau C. - *"I trasporti in Europa, Mobilità e Traffico Urbano"*, 1997.
- Halcrow F. - *"Review of Urban Public Transport Competition, Final draft Report"*, 2000.

- Isfort - *"10° Rapporto congiunturale sulla mobilità"*, III Trimestre 2003.
- Istat - *"Statistiche dei trasporti - Anno 2001"*, ed. 2003.
- Istat - *"I trasporti su strada e l'ambiente"*, 2001.
- Legambiente - *"Dossier Trasporto pubblico al capolinea"*, gennaio 2004.
- Marletto G. - *"La relazione continua col consumatore: un nuovo modello di management del TPL"*. Nel testo *"Città e Trasporto"*, Federtrasporto 2000.
- Ministero delle attività produttive - *"Dalla Carta dei Servizi alla Carta della Qualità"*, maggio 2003.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - *"Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti"*, Anno 2001.
- Montella B. - *"L'offerta di servizi: collettivi o individuali, purchè sostenibili ed integrati"*. Nel testo *"Città e Trasporto"*, Federtrasporto 2000.
- Mo.Ve - *"Forum Internazionale della Mobilità Sostenibile nelle Aree Metropolitane"* - Studio Finale redatto dal Comitato Scientifico, ottobre 2003.
- Ortúzar J. de d., Willumsen I.g. - *"Modelling Transport"*, Wiley 1990.
- Secco I. - *"La compatibilità con il diritto comunitario del modello dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali"*, in *"Diritto & Diritti"*, settembre 2002.
- Spadoni B. - *"La qualità come riferimento della competizione e della regolazione dei servizi pubblici locali"*, Confservizi novembre 2002.
- Sciutto G. - *"Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico"*, ed. Sciro, ottobre 2003.
- Spinedi M. - *"Il ritardo Italiano"*, Terra Cielo Mare, dicembre 2002-gennaio 2003.
- TTS Italia - *"Indagine sui Sistemi ITS nelle Aziende di Trasporto Pubblico Locale"*, dicembre 2003.

