

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

DECENTRAMENTO E RIASSETTO DEL TPL: L'ESPERIENZA PIEMONTESE

Cristina BARGERIO e Renato COGNO

IRES Piemonte

Tra i settori dell'intervento pubblico, quello del Trasporto pubblico locale (TPL) è stato investito subito dalla seconda ondata di decentramento, quella di attuazione delle cosiddette leggi "Bassanini". Inoltre è un settore oggetto della politica di liberalizzazione stimolata dall'Unione Europea, rivolta ai servizi pubblici a rilevanza industriale. Le aspettative di riforma nel campo sono quindi considerevoli. Il lavoro presentato concerne entrambe le prospettive.

Come esperienza di *decentramento* "messo in pratica", il caso del TPL è indubbiamente rilevante. Richiede, in primo luogo, una complessa integrazione tra: i) servizi ferroviari locali, gestiti fino al 1999 dallo Stato e dal suo braccio operativo, Trenitalia s.p.a.; ii) servizi di trasporto urbano, gestiti dai maggiori Comuni e sussidiati dal Fondo Nazionale Trasporti (FNT), erogato dallo Stato; iii) servizi di trasporto extraurbano, prodotti in genere da imprese private, che venivano sostenute dal medesimo FNT, distribuito dalle Regioni. Si sviluppa quindi un decentramento di funzioni tra lo Stato e le Regioni, relativamente al trasporto ferroviario di interesse regionale, e l'unificazione presso le stesse delle responsabilità di programmazione e finanziamento di tutti i servizi di trasporto locale; in secondo luogo si trasferiscono agli enti locali tutte le funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale. L'assetto e l'efficacia dei sistemi di TPL hanno poi un grande impatto ambientale, e connessioni con altre funzioni pubbliche locali: la viabilità, l'assetto della mobilità individuale, l'urbanistica, l'accessibilità dei territori. Pertanto l'attribuzione alle Regioni delle responsabilità di governo del trasporto collettivo implica anche la ricerca di una migliore coerenza funzionale tra il TPL e altri servizi e funzioni pubbliche locali.

Il secondo aspetto della riforma attiene alla forma di mercato che caratterizza la produzione dei servizi di TPL. Il riconoscimento di servizio universale e alcune condizioni produttive, quali la presenza, in alcuni casi di infrastrutture di rete, hanno portato –sin dall’inizio del secolo scorso– a fornire tali servizi in condizioni di monopolio di fatto, prodotti dall’ente pubblico medesimo attraverso strutture ad hoc – le ex imprese municipalizzate – oppure prodotti da imprese private in regime di concessione, in genere di lunga durata. L’indirizzo prevalente, anche in ambito comunitario, è oggi quello di introdurre stimoli concorrenziali nella produzione dei servizi a rete, favorendo l’integrazione dei mercati nazionali di tali servizi e la partecipazione delle imprese europee presenti. A tal fine la riforma italiana (d.lgs. 422 del 1997 e s.m.i.) prevede la *separazione tra le funzioni* di programmazione e regolazione dei servizi di TPL (funzioni poste a carico delle aa.pp.) dalla gestione industriale dei servizi, riservata alle aziende, pubbliche e private. Per l’affidamento dei servizi si propone l’uso di *meccanismi concorrenziali*, volti ad aumentare l’efficienza produttiva e ridurre i costi: tra essi la *procedura di gara* per individuare il gestore che produrrà il servizio in un determinato bacino in condizioni di monopolio temporaneo, ed i *contratti di servizio*. Questi processi porterebbero i gestori dei servizi (le imprese) ad acquisire una maggiore autonomia gestionale e proprie strategie di sviluppo aziendale. Al contempo, alcune imprese, con il consolidamento aziendale, potranno diventare partner rilevanti nelle politiche di sviluppo territoriale e urbano. Si tratta di un processo che riguarda tutti i servizi di utilità collettiva e richiede un’attenta azione di regia da parte dei poteri pubblici locali.

Il consolidarsi di soggetti produttori di servizi pubblici esterni all’ente pubblico e con obiettivi propri, richiede adeguate modalità di *regolazione*, in particolare al fine di : facilitare la transizione ad un nuovo assetto del mercato; verificare l’effettivo operare dei meccanismi competitivi; regolare i rapporti tra gestori dei servizi e proprietà delle reti e immobilizzazioni; individuare modalità di gestione del contenzioso, prestare attenzione ai bisogni dell’utente. Tale regolazione risulta tanto più difficile per l’ente committente, tanto più se il gestore è unico: spesso le informazioni necessarie alla regolazione (ad esempio andamento della domanda, evoluzione della tecnologia e dei costi industriali,...) sono note solo ai produttori. Tra gli strumenti atti a svolgere tale azione di regolazione con la dovuta competenza, vengono proposte le *autorità indipendenti*: per acquisire le informazioni necessarie alla regolazione; per proporre le migliori condizioni produttive; per individuare e sanzionare i comportamenti non coerenti. Vi sono comunque altri strumenti, tra cui la *concorrenza per comparazione*: le performance di altre imprese in altri territori, vengono rese note e influiscono sulla definizione delle condizioni contrattuali, cioè i livelli quali-quantitativi, i corrispettivi, i meccanismi di adeguamento, la remunerazione finale delle imprese.

In quanto segue si illustreranno, per questi anni di avvio della riforma del TPL, problemi e soluzioni date in Piemonte¹.

a) *Dagli obiettivi agli strumenti*

Il dibattito sviluppato in Italia in questi anni ha ecceduto nel discutere strumenti ed aspetti tecnici e contrattualistici, piuttosto che definire e qualificare gli obiettivi sottostanti. Tali strumenti sono: gli Accordi di Programma (AP) ; le procedure competitive per la scelta e l'affidamento della fornitura dei vari servizi (o più semplicemente le gare); i Contratti di Servizio (CS) tra enti locali ed imprese. Per evitare uno scollamento con i bisogni di base cui si vuole dare risposta, e sviluppare alcune valutazioni sul processo di riforma, pare utile ricordare gli obiettivi delle policies. Essi possono venire così riassunti.

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

b) *La definizione dei livelli e delle reti di servizio e gli AP*

Nella normativa piemontese la Regione attribuisce la *programmazione specifica delle reti e dei servizi*, a più soggetti, considerata la diversa natura dei servizi: a se stessa per i grandi collegamenti regionali, soprattutto su ferro, alle Province per i servizi extraurbani, al capoluogo regionale –o futura Agenzia metropolitana- ed ai Comuni maggiori, per i servizi urbani.

La Regione ha grosso ruolo: decide il proprio stanziamento per il TPL, indirizza le interazioni tra trasporto su gomma e trasporto su rotaia, indirizza investimenti e innovazioni nei sistemi di trasporto, verifica effetti e interazioni tra sistemi di trasporti e sviluppo dei territori. Province ed enti locali concordano con la Regione il volume di servizio che intendono sviluppare ed il connesso budget di risorse per sostenerne i costi: tutto ciò viene sancito dagli Accordi di Programma, sottoscritti da entrambe le parti.

¹ Questa comunicazione è tratta da un più ampio lavoro commissionato all'IRES dal Settore regionale Trasporto Pubblico Locale, presso l'Assessorato regionale ai Trasporti della Regione Piemonte, disponibile a richiesta presso gli autori; si ringrazia la prof.ssa Graziella Fornengo (Università di Torino) e il prof. Andrea Boitani (Università Cattolica di Milano), per la collaborazione fornita ad esso.

Per il *periodo transitorio 2001-2002*, prorogato al 2003, la definizione dei livelli di servizio e dei singoli AP, ha avuto come riferimento l'offerta storica, che sostanzialmente mantiene le percorrenze sviluppate da dieci anni a questa parte. Ma anche per la successiva fase (2004-2006) non ci si discosta da tale logica. Ed anche il riparto delle risorse complessive regionali agli enti locali ricalca la distribuzione storica della spesa regionale, e quindi le precedenti quantità e prezzi (livelli di servizio e compensazioni chilometriche) sviluppate dalle imprese su quei territori. Tuttavia la tale fase sarà avviato un percorso di perequazione dei contributi, verosimilmente basato sul contributo unitario (cioè per vettura*km) per caratteristiche omogenee dei servizi.

L'andamento evoluzione dei livelli di servizio complessivi (le percorrenze sviluppate dalle imprese, cioè il n° di vetture*km percorso), nonché del contributo pubblico erogato in merito, soprattutto quello regionale, mostra un *complessivo recupero di efficienza*. Infatti confrontando i dati del 2001 e 2002, con quelli del biennio precedente (1999-2000), si nota una crescita dell'offerta complessiva pari al 4% delle vett*km a fronte di un incremento del 2% nel connesso contributo pubblico, se espresso dai valori correnti, mentre usando valori in termini reali, cioè in lire costanti, si registra un calo pari a -2% del contributo espresso in termini reali. Tale dinamica risulta più accentuata per le 7 province non torinesi.

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

Le Province hanno ripartito il proprio territorio in aree omogenee di servizio extraurbano, 26 *bacini* in tutto. Tali bacini dovrebbero influire sulla dimensione dei lotti di servizio da mettere a gara entro l'anno (v. dopo). Di fatto 6 Province hanno stipulato un solo Contratto di Servizio con una rispettiva Associazione Temporanea d'Impresa (ATI), l'ente torinese ha stipulato 3 Cs.

Alcune Province hanno inoltre individuato ambiti di servizio "a domanda debole": 39 *single comunità montane* sono state scelte come ambiti in cui era possibile derogare dall'obbligo di copertura tariffaria minima da parte dell'utente, e definire modalità di servizio non convenzionali delegate agli enti locali interessati. In ambiti il servizio viene gestito direttamente dalle Comunità, secondo specifiche modalità (ad esempio i servizi a chiamata). Alcune Province hanno inoltre definito specifici AP con 22 *Comuni*, affinché tali enti amministrino in proprio, i servizi urbani.

Per quanto riguarda i servizi nei maggiori centri urbani, la ridefinizione principale è stata l'allargamento dell'ambito dei servizi per 7 comuni, istituendo le *conurbazioni*: il comune centrale diventa quindi responsabile anche per la fornitura dell'intera rete urbana e suburbana. Ciò ha avuto un grosso impatto per il capoluogo regionale, ma anche per Cuneo, Novara, e

altri comuni. Nei Comuni si sono anche definiti studiati e avviati nuovi assetti della viabilità, tesi ad aumentare la velocità commerciale (ad esempio corsie preferenziali).

c) *Gli affidamenti e la fornitura attraverso i Contratti di Servizio*

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

Per amministrare gli Accordi, cioè specificare nel dettaglio i bisogni ed i servizi di trasporto pubblico, controllare l'effettiva fornitura dei servizi e la soddisfazione degli utenti, il precedente sistema delle concessioni ed affidamenti diretti viene sostituito dai Contratti di Servizio. Hanno avuto durata biennale², e sono stati stipulati dalle Province con *le ATI* (tranne un caso) e dai Comuni con le imprese ex-municipalizzate. Le ATI non hanno personalità giuridica; in certi casi il coordinamento interno –tra l'impresa capofila e le imprese associate– appare debole.

Le informazioni disponibili indicano limitate specificazioni del CS ed una relativa omogeneità delle condizioni di servizio. I Contratti di Servizio prevedono solo in alcuni casi degli effettivi meccanismi di incentivo, legati alla qualità e all'efficienza. Nel caso di servizi a carattere industriale prodotti in condizioni di monopolio, pare anzi necessario definire obiettivi dinamici di efficienza produttiva e di qualità dei servizi. Ad esempio i livelli di efficienza possono essere progressivamente migliorati nel corso del contratto (la L.R. 1/2000 prevede che gli enti locali possono disporre degli eventuali *risparmi conseguiti* con le gare, rispetto alle risorse assegnate dalla Regione, anche se con vincolo di destinazione alla funzione di trasporto pubblico; inoltre è prevista la possibilità di *adeguamenti tariffari* solo a fronte di verificati incrementi di qualità dei servizi).

Ricordiamo anche che il contributo pubblico al costo di esercizio non deve superare il 65%, e gli stessi contratti di servizio possono contenere premi e altri meccanismi incentivanti l'efficienza. I Contratti generalmente impongono obblighi di rendicontazione riguardo a costi, ricavi e bilanci, più raramente richiedono un monitoraggio della domanda, che nei fatti costituisce la variabile decisiva. In generale emerge una *informazione molto carente* sull'utenza effettiva (frequentazione delle linee, saliti e discesi alle singole fermate), sui segmenti di domanda, sulla evoluzione nel tempo. Ciò limita fortemente le capacità delle Province di ridisegnare l'offerta in base all'effettiva domanda. Gli obblighi di informazione periodica più diffusamente presenti e rispettati riguardano la manutenzione dei mezzi, pulizia e livelli di utilizzo dei mezzi, la regolarità del servizio.

I Contratti paiono soffrire di diverse debolezze: in genere non è possibile specificare tutte le caratteristiche dei servizi da rendere, e ciò limita le possibilità di un accurata *valutazione*

² Ma solo per questa fase transitoria; a regime la durata è di 6 anni con una verifica intermedia.

expost delle performances, o di individuare e sanzionare le inadempienze. In proposito il Programma regionale di attuazione prevede un sistema informativo esteso agli enti locali, che monitora annualmente le caratteristiche dei servizi offerti, per stabilire parametri di riferimento per il miglioramento negli anni successivi. La capacità di incentivazione all'efficienza risulta così limitata: in merito si verificano anche contratti con minacce (cioè sanzioni in caso di inadempienza) poco credibili, perché eccessive. In proposito le sanzioni devono essere ben definite, soprattutto *credibili* (cioè non eccessive) *ma certe*; le sanzioni sono poco efficaci se chi le fissa ne è anche soggetto, come può avvenire nel caso di imprese di proprietà degli enti locali.

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

d) *L'avvio delle procedure di gara*

Nell'esperienza internazionale, le gare vengono considerate un strumento adatto soprattutto per conseguire alcuni obiettivi : *minori costi* per l'operatore pubblico; *maggiore informazione* su domanda e offerta in un servizio non di mercato; *selezione competitiva* nell'affidamento e contendibilità dei servizi. Se tali obiettivi sono condivisi dagli enti pubblici, allora le gare possono essere utili, a patto che siano costruite in modo coerente. Ad esempio la ripetizione periodica delle gare può accrescere l'informazione relativa al servizio; similmente tante e diverse gare, se attuate da un ente locale consentono comparazioni tra gestori; ancora le diverse gare attuate dai diversi enti locali consentono comparazioni tra gli enti locali.

L'analisi fatta sulle caratteristiche di settore industriale del TPL ha rivelato alcune diversità nei costi connesse alla gamma dei servizi offerti, oppure all'assetto proprietario, o allo status giuridico del personale. Una indicazione da considerarsi per l'attuale predisposizione delle gare: le modalità di gara ed i capitolati, l'ampiezza dei bacini, il tipo di servizi appaltati, dovrebbero tenerne conto, anziché limitarsi a riflettere le condizioni vigenti di offerta, in termini di imprese, lotti di servizio, costi.

In Italia si sono già avviate ed espletate alcune procedure di gara. Anni or sono Marco Ponti auspicava “ *verosimile effetto domino*”: se attraverso questa via, cioè aprendo alla concorrenza, “alcune amministrazioni locali ottengono rapide riduzioni di costi o miglioramenti dei servizi, sembra difficile che non emergano pressioni per scelte analoghe, in

altri enti; inoltre l'avvio del processo può generare soggetti imprenditoriali che direttamente o per emulazione costituiscono new entrants, capaci di premere per estendere la concorrenza, e prendere parte al mercato.

e) La concorrenza comparativa

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

Tali meccanismi sono ancora poco presenti nella attuazione pratica³, e comunque in modo poco esplicito. Anzi un limite del primo biennio della riforma (2001-2002) è forse stato il mancato uso di meccanismi del genere per operare la distribuzione delle risorse tra gli enti locali. Tale distribuzione avrebbe già potuto considerare, in modo più intenso ed esplicito, alcune performance del biennio sperimentale, e propedeutico ai Contratti di servizio (1999-2000), come pare in progetto per la prossima programmazione.

f) Investire nel sistema informativo

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

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

Alcune prime considerazioni svolte indicano l'importanza di costruire basi dati da aggiornare e monitorare annualmente, relativamente ai costi industriali, ai livelli di servizio sulle

³ In materia si ricorda che la L.R. 1/2000 prevede una *verifica intermedia* -dopo tre anni- del raggiungimento degli obiettivi previsti nei Contratti di servizio (art.10). La durata degli Accordi di Programma tra Regione ed enti locali, è anch'essa triennale (art.9), con la contestuale verifica della ripartizione delle risorse a Province e Comuni (art.15) a seguito del monitoraggio del grado di attuazione e del conseguimento degli obiettivi dell'Accordo di P.; ovviamente non è richiesta la coincidenza dei periodi. A tal fine il Programma di attuazione per il biennio 2000-2002 elenca una ampia lista di riferimento di indicatori di efficienza ed efficacia; la definizione dei valori obiettivo è però demandata ai successivi Programmi.

specifiche porzioni di territorio oggetto di programmazione (almeno per i bacini). Tali basi dati non possono che venire consolidate nel tempo, attraverso serie pluriennali.

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

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

g) *L'esperienza di decentramento*

L'analisi mostra che gli enti locali non hanno opposto resistenza alle nuove responsabilità attribuite. Province e Comuni maggiori paiono effettivamente i soggetti più adatti a definire ed amministrare i Cs. Per quanto venga oggi considerata una chimera la programmazione integrata “territorio-trasporti”⁴, di fatto solo tali enti locali possono sviluppare servizi di trasporto collettivo che risultino coerenti con altri bisogni e politiche locali.

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

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

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

⁴ Cioè attraverso l'integrazione di varie funzioni pubbliche locali: viabilità, lavori pubblici, assetto urbanistico, parcheggi, centri storici; interdipendenze vi sono anche con il commercio e la tutela ambientale.