

La riforma del trasporto pubblico locale: effetti sulla struttura e l'efficienza delle imprese pubbliche e private nel caso del Piemonte

Graziella FORNENGO, Elisabetta OTTOZ



© HERMES

Fondazione Collegio Carlo Alberto

Via Real Collegio, 30

10024 - Moncalieri (TO)

Tel: 011 670 5250

Fax: 011 6705089

info@hermesricerche.it

<http://www.hermesricerche.it>

I diritti di riproduzione, di memorizzazione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e copie fotostatiche) sono riservati.

PRESIDENTE

Giovanni Fraquelli

SEGRETARIO

Cristina Piai

SEGRETERIA OPERATIVA

Giovanni Biava

COMITATO DIRETTIVO

Giovanni Fraquelli (*Presidente*)

Cristina Piai (*Segretario*)

Guido Del Mese (ASSTRA)

Carla Ferrari (Compagnia di San Paolo)

Giancarlo Guiati (GTT S.p.A.)

Mario Rey (Università di Torino)

COMITATO SCIENTIFICO

Tiziano Treu (*Presidente*, Università "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano e Senato della Repubblica)

Giuseppe Caia (Università di Bologna)

Roberto Cavallo Perin (Università di Torino)

Carlo Corona (CTM S.p.A.)

Graziella Fornengo (Università di Torino)

Giovanni Fraquelli (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")

Carlo Emanuele Gallo (Università di Torino)

Giovanni Guerra (Politecnico di Torino)

Marc Ivaldi (IDEI, Université des Sciences Sociales de Toulouse)

Carla Marchese (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")

Luigi Prosperetti (Università di Milano "Bicocca")

Alberto Romano (Università di Roma "La Sapienza")

Paolo Tesauro (Università di Napoli "Federico" II)

**La riforma del trasporto pubblico locale:
effetti sulla struttura e l'efficienza delle imprese pubbliche
e private nel caso del Piemonte**

Graziella Fornengoⁱ – Elisabetta Ottozⁱⁱ

University of Turin, Department of Economics Cognetti de Martiis

April 2005

Abstract

The paper analyses in the period 1998-2002 the effects of the reform of local public transit in Piedmont on the structure and the efficiency of the regional bus transport industry. A data base covering almost all the firms concerned allows to distinguish the performances of private and public-owned firms. The industry became more concentrated after the merger (2002) between the two large public-owned firms operating in the metropolitan area and the widespread diffusion of informal organisations of the existing firms (ATI; Associazioni Temporanee di Imprese). The technical and economic efficiency indicators show on average a slight improvement at the end of the period., with poorer performances for the public owned companies in comparison to the private firms

Parole chiave .trasporto pubblico locale, ATI , DEA

JEL: L9 .

ⁱ Mailing address: Dipartimento di Economia, Via Po n. 53 10124 Torino Italy; E-mail: graziella.fornengo@unito.it tel-
+39 011 6702732

ⁱⁱ Mailing address: Dipartimento di Economia, Via Po n. 53, 10124 Torino Italy; E-mail: elisabetta.ottoz@unito.it tel.
+39 011 6702739

Premessa

E' oramai opinione largamente condivisa¹ che la riforma, avviata con il decreto Burlando (422/97) e proseguita con successivi interventi allo scopo di aumentare l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico locale, è lungi dall'aver raggiunto i propri obiettivi.

All'iniziale riforma sono state apportate successivamente dalla legislazione nazionale profonde modifiche: dapprima con la riforma del titolo V della costituzione nel 2001 le competenze in tema di trasporto locale sono state interamente trasferite alle regioni e le diverse leggi regionali di attuazione hanno contribuito ad inceppare il meccanismo della riforma progettata. Un ulteriore colpo di grazia è stato assestato dal governo stesso con l'art. 14 della finanziaria del 2004, che elimina l'obbligo di gara, introdotto fin dall'inizio e progressivamente procrastinato e mutato nel suo oggetto con le finanziarie successive, reintroducendo la possibilità di affidamento diretto alle società per azioni pubbliche.

Il lavoro qui presentato si inserisce nel dibattito sulla diversa efficienza delle imprese a seconda dell'assetto proprietario, che dall'avvio delle privatizzazioni britanniche, ormai da un ventennio, si è arricchito di contributi empirici, che raramente hanno riguardato il nostro paese, a causa della difficoltà di disporre di dati comparabili per le imprese pubbliche e private che svolgono il servizio².

Il lavoro fornisce un quadro delle variazioni nell'efficienza delle imprese pubbliche e private del settore del trasporto pubblico locale in Piemonte per il periodo 1998-2002:

La scelta di un ambito di osservazione regionale per tentare di spiegare i mancati effetti della riforma annunciata del trasporto pubblico locale trova una robusta giustificazione in due ordini di motivi.

In primo luogo si giustifica per la sua coerenza con la riforma del TPL che prevede il trasferimento di competenze alle regioni, che sono diventate il soggetto artefice della programmazione e della definizione della politica dei trasporti pubblici nel territorio di competenza.

In secondo luogo i dati resi disponibili dalla Regione consentono per la prima volta in Italia l'analisi del settore del TPL nella sua globalità: le imprese sono infatti distinte a seconda del diverso assetto proprietario, pubblico- privato, mentre le analisi empiriche in tema di servizi pubblici locali in Italia, si sono finora quasi esclusivamente riferite alle sole imprese pubbliche, senza la possibilità di verificare la diversa struttura ed efficienza delle aziende di trasporto

¹ Si ringraziano la Direzione Trasporti dell'Assessorato competente della Regione Piemonte che ha fornito la possibilità di costruire il data base e Luca Sanlorenzo che ha svolto le elaborazioni.

² Si vedano M.Florio (2002) e i saggi raccolti a cura dello stesso Florio nel fascicolo monografico di Economia Pubblica n.2 /2003.

private rispetto a quelle pubbliche. La disaggregazione dei dati consente, infine, di distinguere le imprese, non solo attraverso il segmento di mercato coperto –urbano, extraurbano–, ma anche a seconda della diversa rilevanza che hanno nei loro risultati le attività che non riguardano il trasporto pubblico locale, ma sono ad esso correlate (noleggio, manutenzione) oppure no (es. gestione dei parcheggi).

Il quadro emergente dai dati presenta una sostanziale stazionarietà nel periodo considerato, nel quale l'estensione del servizio di mobilità offerto è rimasta sostanzialmente immutata, in quanto i contratti di servizio non hanno fatto altro che replicare i servizi minimi quali si erano storicamente determinati. Ad una modesta estensione dei servizi nelle zone a domanda debole, si è infatti accompagnato un ridimensionamento di quelli ordinari. Immutata appare anche la struttura del settore, caratterizzata da un grado di concentrazione elevato, sia nel pubblico che nel privato, tanto nel servizio urbano- dove operano prevalentemente le imprese pubbliche- quanto in quello extra-urbano, prevalentemente affidato a imprese private. La fusione, realizzata proprio alla fine del periodo che stiamo considerando, fra le due più grandi imprese pubbliche locali, ATM e SATTI, confluite nel GTT (Gruppo Trasporti Torinese) ha ulteriormente aumentato la concentrazione. Lo stesso GTT partecipa infatti a molte associazioni temporanee di imprese (ATI) che si sono moltiplicate nel periodo transitorio della riforma e rappresentano spesso nel trasporto extra-urbano l'interlocutore unico dell'ente pubblico, essendo titolari dei contratti di servizio in molti bacini di trasporto. locale. Proprio il ricorso esteso alle ATI, cioè a un istituto giuridico di natura temporanea nato per consentire alle imprese di minori dimensioni la partecipazione agli appalti pubblici di opere, ma che nella sua applicazione agli appalti di servizi è fonte di non poche ambiguità, finisce con l'ingessare un mercato che si intendeva modificare.

Traspare dai dati una specializzazione nei servizi offerti a seconda dell'assetto proprietario: le imprese pubbliche, di dimensioni maggiori rispetto alle private, si dedicano prevalentemente al trasporto urbano, mentre quelle private svolgono prevalentemente il servizio extra-urbano, e risultano maggiormente diversificate in altri servizi collegati al trasporto, quali noleggio ed officine.

Di queste differenze nel segmento di mercato coperto e nel livello di diversificazione, a seconda dell'assetto proprietario, si deve tenere conto nell'esaminare, gli indici di efficienza calcolati per imprese pubbliche e private e per servizio urbano ed extraurbano nel periodo considerato.

I possibili rimedi all'attuale situazione del trasporto pubblico locale a livello regionale e nazionale richiederebbero di certo una più incisiva azione degli enti pubblici centrali e locali nella regolamentazione, dato che finora l'unico vincolo di efficienza operativo è risultato essere

il rapporto del 35% tra ricavi e costi, che ha posto qualche freno sia alle inefficienze gestionali sia alle politiche pubbliche desiderose di non ricorrere a tariffe impopolari.

Il saggio è organizzato nel modo seguente. Dapprima si ricordano i tratti salienti della programmazione regionale nel settore per passare poi a descriverne la posizione nell'ambito nazionale sulla base dei dati disponibili nell'ultimo Conto nazionale dei Trasporti disponibile. All'analisi dettagliata della struttura e dello sviluppo nell'arco del quadriennio e degli indicatori di efficienza del trasporto pubblico locale è dedicato il paragrafo successivo.

Si analizzano, infine, le possibili cause della stazionarietà, riconducibili alla involuzione della legislazione nazionale, cui si è fatto cenno, unitamente all'elevato decentramento del TPL introdotto nella regione Piemonte, che rende difficile perfino il monitoraggio del settore, nonché anche al ricorso esteso alla stipulazione di contratti di servizio con associazioni temporanee di impresa (ATI), la cui azione ha contribuito a mantenere inalterata la struttura del settore.

1 La riforma in Italia e in Piemonte

La riforma del trasporto locale, in Europa come in Italia, è oggetto di interesse da parte degli economisti da oltre un decennio, da quando cioè le amministrazioni centrali e locali hanno cominciato a ritenere che si potesse seguire la via della “concorrenza per il mercato, al fine di aumentare l'efficienza dei servizi di trasporto locale introducendo qualche forma di concorrenza “regolata”, rispetto al tradizionale monopolio pubblico locale³. Gli economisti italiani si sono interrogati su vari aspetti del processo di riforma italiano, articolatosi a partire dal primitivo decreto Burlando (d.leggs.19 novembre 1997 n.422) e successivi interventi (D,leggs.n400 del 1999 e legge 166 del 2002)⁴.

In base a questi provvedimenti, come è noto:

-a partire dal 2001 non è più consentita la gestione dei servizi mediante aziende speciali degli enti pubblici, ma è obbligatoria la loro trasformazione in società di capitali;

-a partire dal gennaio 2004 l'unica forma possibile di affidamento dei servizi pubblici è la gara, salvo la concessione di proroghe ai sensi della normativa vigente.

Fra le innovazioni di maggiore rilievo si annoverano:

³A livello europeo fin dal 1991 il trasporto pubblico locale è disciplinato dal regolamento 1893/91/ CEE che definisce gli obblighi di servizio come quelli che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura e nelle stesse condizioni.

⁴ Alla riforma dei servizi pubblici locali è stata dedicata un'intera sessione delle riunioni annuali della Società Italiana degli Economisti, i cui contributi sono riportati in ROBOTTI (a cura di), *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali* , Il mulino, Bologna 2002 e quanto concerne il trasporto pubblico locale si segnalano numerosi lavori di Boitani e Cambini, *Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato* in “mercato concorrenza regole, n,1,45-72 2002 e “Regolazione incentivante per servizi di trasporto locale “ Politica economica .p 193-225.

-i contratti di servizio fra soggetto erogatore e ente erogante, che devono indicare il livello dei servizi e le risorse impiegate;

-una durata massima dell'affidamento stabilita in nove anni.

La normativa successiva ha, però, di fatto ribaltato l'indirizzo precedente, consentendo nuovamente l'affidamenti in house dei servizi pubblici locali, accanto all'affidamento diretto a società a capitale misto e all'affidamento tramite gara. Il DlgsL.267 /2000, che costituisce il nuovo testo unico sulle amministrazioni locali, all'art. 113 stabiliva, in tema di assetti proprietari delle infrastrutture destinate all'esercizio dei servizi pubblici locali, la separazione tra gestione delle reti e affidamento del servizio, di modalità di affidamento della gestione delle reti separata dalla proprietà delle stesse e di modalità di affidamento dell'erogazione del servizio le norme poi riprese dalla legge finanziaria del 2002.

Infatti nell'art.35 della legge finanziaria 2002 (L. n. 448/2001) si stabilisce che entro un anno gli enti locali che detengano la maggioranza delle società per azioni che gestiscono servizi pubblici debbano scorporare reti, impianti (compreso il materiale rotabile) e altre dotazioni conferendoli ad apposita società con capitale pubblico maggioritario. Queste società sono tenute a mettere a disposizione del gestore detti mezzi e possono svolgere funzioni di gestione della rete e di espletamento delle gare, come alcune delle agenzie già previste dal decreto Burlando nel 1997.

La legge finanziaria 2003 ha modificato ulteriormente la situazione, anche a seguito delle critiche, da più parti espresse, su un processo di liberalizzazione che risultava poco credibile, alla luce di un periodo transitorio di durata eccessiva e dell'assenza del regolamento attuativo previsto. Sulla revisione si è, inoltre, fatto sentire l'attacco delle Regioni che non hanno esitato a ricorrere alla Corte Costituzionale per l'intervento del legislatore in materia oramai ritenuta di mera competenza regionale, dopo la riforma del titolo V della costituzione⁵. Così l'art. 14 (d.l. 269/2003 collegato alla legge finanziaria 2004, approvata con l.. 24 dicembre 2003 n. 350), ribalta la normativa precedente: viene infatti consentito l'affidamento della gestione delle reti a società a totale partecipazione pubblica, oltre che a imprese idonee scelte con procedure di evidenza pubblica, mentre l'erogazione del servizio, qualora separata dalla gestione della rete, viene affidata sia a società di capitali, individuate mediante ricorso a procedure ad evidenza pubblica, sia a società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato sia stato scelto con gara, sia a società a capitale pubblico con un affidamento in house. L'art. 14 introduce, inoltre, un nuovo termine, 31 dicembre 2006, entro il quale dovrebbero cessare tutte le concessioni rilasciate senza il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, prevedendo tuttavia deroghe notevoli.

⁵ Da citare anche le preoccupazioni destinate dalla lettera di costituzione in mora che l'Unione Europea ha inviato al governo aprendo una procedura di infrazione nei confronti dello stato italiano in data 26 giugno 2002.

Il decentramento regionale previsto dalla legge è stato ulteriormente accentuato in Piemonte dalla legge di attuazione regionale del 4 gennaio 2000 n. 1, poi integrata dalla L.R. 19 luglio 2004 n. 17. La Regione Piemonte ha, infatti, attuato in tema di servizi di trasporto pubblico locale un'ampia delega che coinvolge province, comuni, conurbazioni cui spetta emettere i bandi di gare per i propri servizi minimi con risorse a carico della regione, (sia in conto esercizio che per investimenti) attribuite agli enti delegati in base ad accordi di programma⁶.

La legge regionale prevede inoltre l'obbligo di affidare il servizio con procedure concorsuali ad evidenza pubblica (gare) secondo le procedure stabilite dal D.Lgs. 158-1995, anche se i primi contratti di servizio tra gli enti concedenti e le aziende vengono stipulati in assenza di gara⁷. Nel primo periodo, infatti, le imprese avrebbero dovuto prepararsi alla maggiore concorrenza ricercando più efficienza, così da essere competitive al momento della attuazione delle gare. In questa ricerca, volta alla ottimizzazione dell'utilizzo del personale e dei mezzi, esse avrebbero dovuto procedere alla:

- esternalizzazione dei servizi non strettamente operativi legati al movimento, gestendo in outsourcing attività di manutenzione, riparazione e pulizia dei mezzi, distribuzione e vendita dei titoli di viaggio, una parte dei servizi amministrativi;

- diversificazione in attività complementari al TPL, quali il noleggio, il granturismo, la gestione dei parcheggi.

Le funzioni di programmazione, nettamente distinte da quelle di gestione, sono svolte a diversi livelli:

- la Regione, attraverso accordi di programma con province, comuni o conurbazioni con più di trentamila abitanti, trasferisce risorse per l'esercizio e per gli investimenti;

- le Province a loro volta stipulano accordi con comuni di minori dimensioni, comunità montane e aree a domanda debole e amministrano il servizio di trasporto pubblico regionale su gomma oltre alla concessione delle autostazioni;

- i Comuni programmano con poteri diversi a seconda che abbiano più o meno di trentamila abitanti;

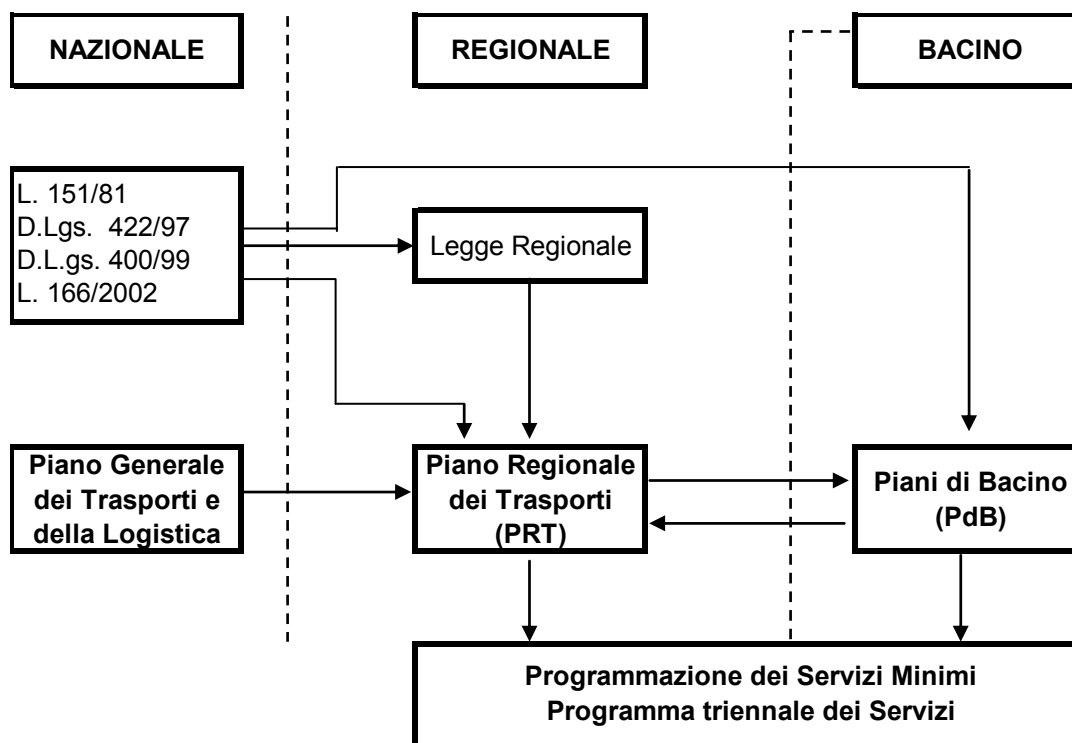
- le Comunità montane e i Comuni associati nelle aree a domanda debole possono organizzare il servizio con modalità particolari.

⁶ Infine il 9 maggio 2003 è stata costituita l'Agenzia per la Mobilità Metropolitana, con la partecipazione di Comune, Regione Provincia e altri 31 comuni dell'area metropolitana - cui dovrebbero essere delegate le funzioni che in tema di trasporti urbani sono oggi gestite dal Comune di Torino insieme alla provincia per i servizi extraurbani dell'area metropolitana e dalla regione per i servizi ferroviari nella stessa area.

⁷ I contratti di servizio dovrebbero durare sei anni, con verifica triennale.

Nella procedura di governo del trasporto pubblico locale si deve poi tenere conto non solo della normativa nazionale e regionale cui si è fatto cenno, ma anche degli strumenti di programmazione ivi previsti: piano regionale dei trasporti, piano di bacino, programmazione dei servizi minimi e programma triennale dei servizi che hanno fra di loro le relazioni indicate nello schema seguente:

Fig.1 Strumenti di programmazione del trasporto pubblico locale in Piemonte



Fonte. DGR 1 agosto 2003. Adozione del programma triennale regionale dei servizi di trasporto pubblico locale 1 gennaio 2004-31 dic. 2006 in “Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte”supplemento n. 2 al n. 35.

Le risorse regionali per il finanziamento dei servizi minimi vengono distribuite agli enti soggetti di delega (province e conurbazioni) attraverso accordi di programma, che sostanzialmente tendono a sanare gli squilibri contributivi esistenti tra province e aree conurbate (a favore di queste ultime), cui si aggiungono dopo il 2004 gli oneri derivanti dall’applicazione del CCNL autoferrotranviari.

I vincoli finanziari alla gestione derivano esclusivamente dalle disposizioni dell’art. 14 della legge regionale, secondo la quale in tutti i contratti di servizio il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi (al netto dei costi di infrastruttura) deve essere pari ad almeno 0,35 e non sono consentiti agli enti locali ulteriori contributi a copertura dell’eventuale minor rapporto tra ricavi e costi.

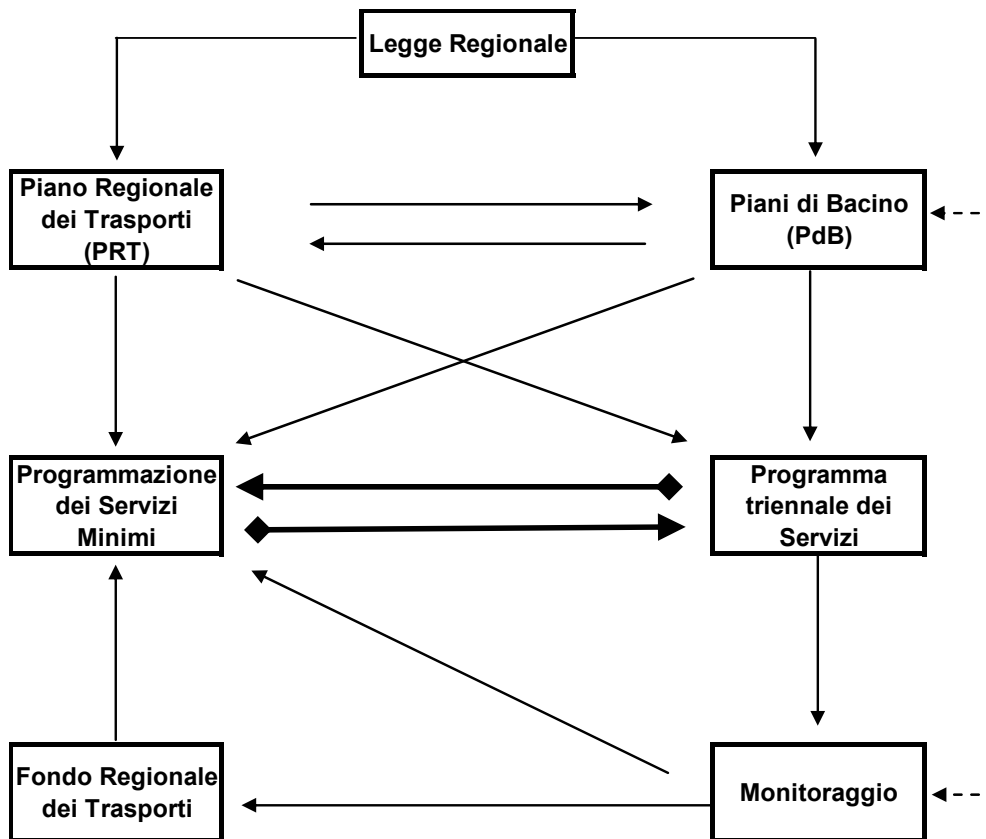
In realtà i contratti di servizio - finora di durata biennale e suscettibili di proroga, ma dopo l'espletamento delle gare con sei anni di durata – non hanno sin qui comportato modificazioni rilevanti negli obblighi intercorrenti tra l'amministrazione concedente e il gestore del servizio, se si eccettua la trasformazione delle erogazioni regionali da contributi a corrispettivi, con conseguenze essenzialmente fiscali (i primi non sono soggetti a IVA e a IRPEG, i secondi sì). Nelle province i contratti per il servizio extra-urbano non sono stipulati con imprese, ma per lo più con ATI (in genere in ciascun bacino viene formata una associazione temporanea dalle imprese ivi operanti nel trasporto pubblico locale). I servizi minimi vengono definiti sulla base di quelli offerti nel passato e nella ridefinizione della rete si cerca di eliminare le tratte morte da un lato e dall'altro di rendere più accessibili le aree a domanda debole.

Nei comuni i contratti di servizio relativi al trasporto urbano, stipulati con le ex-municipalizzate o con le ATI organizzate intorno ad esse, tendono essenzialmente all'aumento della velocità commerciale.

Si è cercato in sostanza di contrastare la caduta della domanda più che di porsi dei problemi di efficienza gestionale o finanziaria; solo in taluni contratti, infatti, sono previsti incentivi, peraltro maggiormente legati alla qualità del servizio che all'efficienza. Gli obblighi per le imprese riguardano per lo più informazioni periodiche sull'utilizzo dei mezzi, la regolarità del servizio, pulizia e la manutenzione, mentre in tema di costi, ricavi e bilanci ci si limita alla rendicontazione, il che rende difficile il monitoraggio, come è illustrato nello schema che precede⁸.

⁸ La regione ha anche attivato un Osservatorio sulla mobilità del TPL su gomma che si pone l'obiettivo di verificare l'efficacia dei servizi rispetto all'utenza e l'efficienza degli stessi oltre ad essere uno strumento di controllo contabile almeno per le risorse trasferite agli enti locali. Cfr.<http://www.regione.piemonte.it/trasporti/tpl/osservatorio.htm>

Fig. 2 L'attuazione dei programmi di trasporto pubblico locale in Piemonte



Fonte. DGR 1 agosto 2003. Adozione del programma triennale regionale dei servizi di trasporto pubblico locale 1 gennaio 2004-31 dicembre 2006 in “Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte”supplemento n.2 al n.35.

I contratti di servizio sono in realtà contratti incompleti, con incentivazioni all’efficienza limitate, dotati, in caso di inadempimenti contrattuali, di sanzioni che si sono rivelate poco credibili, come esemplificato dal fatto che nessun contratto è stato revocato, ma per lo più si è assistito ad una proroga.

Le asimmetrie informative che esistono fra enti delegati e imprese rendono difficile per le province disporre delle informazioni finanziarie e gestionali adeguate ai compiti di monitoraggio che loro spetterebbero; gli enti mancano inoltre delle informazioni sulla domanda che consentirebbero la programmazione del servizio. Nei comuni l’asimmetria informativa è ulteriormente aggravata perché viene a mancare la necessaria separazione tra attività di programmazione, gestione e regolazione del servizio, poiché spesso finiscono con l’essere attribuite all’imprese anche le attività di programmazione che spetterebbero all’ente.⁹

⁹ Informazioni più dettagliate si trovano in C. Bargero, R. Cagno (a cura di) (2002)

2 Gli effetti della riforma sulla struttura del settore TPL in Piemonte

E' certamente ancora presto per osservare significative modificazioni nella struttura e nell'efficienza del settore, in presenza di un processo di riforma, poco incisivo per modificare radicalmente la situazione, calato in un periodo transitorio che si procrastina nel tempo. Possiamo cominciare a rilevare i mutamenti intervenuti nel periodo per cui disponiamo di dati confrontabili, dal 1998 al 2002, nell'ipotesi che esso sia servito in parte alle imprese pubbliche e private per prepararsi alla competizione del periodo successivo.

Le fonti che sono state utilizzate per la costruzione del data base - che ha la peculiarità di comprendere sia imprese di proprietà pubblica che di proprietà privata consentendo di confrontarne le caratteristiche e i livelli di efficienza.- comprendono :

- per tutte le imprese: i moduli che esse sono tenute a compilare e trasmettere alla Regione ai fini della costruzione del Conto Nazionale dei Trasporti; si tratta di informazioni estremamente dettagliate per quanto concerne le caratteristiche del servizio prestato, con l'imputazione dei dati fisici ed economici di impresa a ogni linea di produzione (trasporto urbano, extra-urbano, su gomma e su ferro, noleggi, servizi non di linea, servizi speciali, gran turismo, altre attività).¹⁰

- per le imprese costituite in forma di società di capitali, le informazioni del bilancio (stato patrimoniale, conto economico, e nota integrativa) che ovviamente si riferiscono all'impresa e quindi includono tutte le attività che la stessa svolge nei vari settori del trasporto e non solo, sottoposte alle norme del codice civile che regolano le registrazioni contabili e quindi più attendibili, anche se troppo aggregate quando il servizio di trasporto pubblico locale non è il solo ad essere offerto dall'impresa;

- per le imprese di proprietà pubblica (le ex-municipalizzate) le informazioni dalle stesse fornite alla loro associazione di categoria (ASSTRA) e dalla stessa resi pubblici.

- una apposita rilevazione per impresa dei lavoratori inquadrati nel CCLN autoferrotranviari in Piemonte nel 2003

a) La struttura del settore

E'anzitutto opportuno rilevare che il trasporto pubblico locale viene svolto praticamente da tutte le imprese che nel censimento 2001 l'Istat rileva in Piemonte col codice ATECO 6021 (altri trasporti terrestri regolari di passeggeri), che annoverano 8.252 lavoratori, per oltre la metà

¹⁰ Dal 1983 il Ministero dei Trasporti conduce una rilevazione censuaria sulle imprese che effettuano trasporto pubblico locale di viaggiatori su strada in ambito regionale, con esclusione dei trasporti che mettono in collegamento più di due regioni. Purtroppo i dati vengono prodotti con notevole ritardo, a causa della natura dell'indagine per cui l'ultimo Conto nazionale dei trasporti disponibile, che risale al 2002 riporta però dati riferiti al 1999.

concentrati nella impresa con oltre 1.000 addetti (ATM Torino, che ne contava 4218), quasi tutti concentrati nelle società di capitali, che contavano ben 7.686 addetti: Nel 2003, secondo i dati a nostra disposizione, i lavoratori dipendenti dalle 67 imprese che esercitano il TPL in Piemonte e sono soggetti a CCNL autoferrotranviari sono in effetti 7.978.¹¹

Nel nostro data base sono incluse tutte le imprese pubbliche della regione, una per ogni provincia, prevalentemente dedite al servizio urbano nelle città capoluogo, e le imprese private che sono invece prevalentemente dedite al servizio extra-urbano. Fra le imprese private di minori dimensioni si registra ancora la presenza di ditte individuali e società di persone, ma per lo più le imprese che esercitano il trasporto pubblico locale sono costituite in forma di società di capitali e fra esse si annoverano tutte le ex - municipalizzate, poiché l'obbligo agli enti locali di attuare la trasformazione societaria delle aziende speciali ha indotto la privatizzazione della forma giuridica, anche se non quella del proprietà azionaria, che rimane saldamente nella mani degli enti locali. L'obbligo del titolare del servizio di non restare socio unico per un periodo superiore a due anni, (inizialmente previsto dall'art.18 comma 3 del decreto Burlando 422/97 poi come modificato dal dlegls.400/99) che avrebbe dovuto gradualmente introdurre elementi di separazione tra ruoli amministrativi e gestionali, è per ora non soddisfatto. L'idea ispiratrice del legislatore di ricondurre la gestione dei servizi pubblici sotto l'egida del mercato determinando con l'intervento del capitale privato un progressivo riassetto del settore che ne avrebbe aumentato l'efficienza, non si è finora¹² realizzata né in Piemonte né nel resto dell'Italia.

La struttura del settore non risulta sostanzialmente modificata nel periodo 1998-2002, come si vede dalle curve di concentrazione che addirittura si sovrappongono sia per le imprese pubbliche che per quelle private (Figura 3). Si registrano per il trasporto su gomma indici di concentrazione assai elevati soprattutto per le imprese pubbliche, dato il ruolo svolto da GTT, ma anche per le imprese private, la cui offerta è ugualmente concentrata nelle mani di poche imprese di minori dimensioni.

I dati relativi agli addetti del 2003 confermano la concentrazione esistente tanto fra le imprese pubbliche, che contano per oltre i 3/4 dell'occupazione complessiva -oltre 2/3 nel solo GTT- quanto fra quelle private che sono tuttavia di dimensioni comparabili con quelle pubbliche -escluso il GTT- dato che si concentrano nelle classi piccole (11-49 addetti) o medie (50-249 addetti).

¹¹ In effetti, come abbiamo rilevato in un altro lavoro, (cfr.Ottoz Fornengo,2005) le imprese private che operano nel trasporto pubblico locale svolgono però anche altre attività di trasporto passeggeri (noleggio ecc).

¹² Cfr.Gilardoni Lorenzoni, (2003).

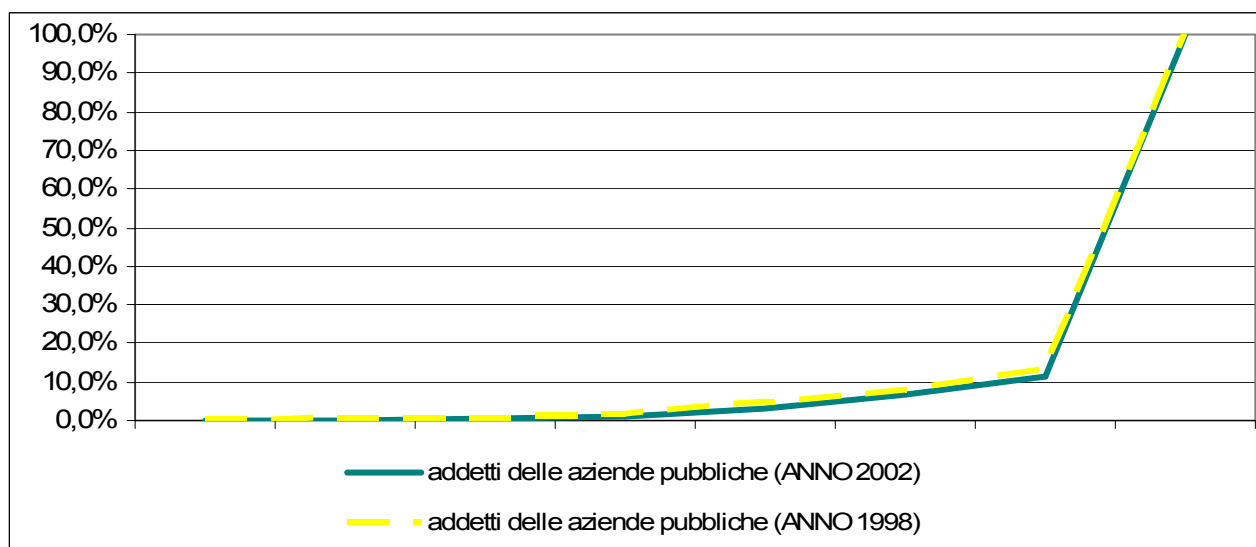
Tav.1 - L'occupazione nelle imprese TPL per classi addetti al 2003

Classe Addetti	ADDETTI			IMPRESE		
	PRIVATA	PUBBLICA	TOTALE	PRIVATA	PUBBLICA	TOTALE
Fino a 10	52		52	17		17
11-49	686	92	778	29	4	33
50-249	1.101	753	1.854	11	5	16
Oltre 249		5.295	5.295		1	1
TOTALE	1.839	6.139	7.978	57	10	67

Fonte: Modulo Addetti Con Contratto Ferrotranvieri (esclusi i titolari e i dirigenti)

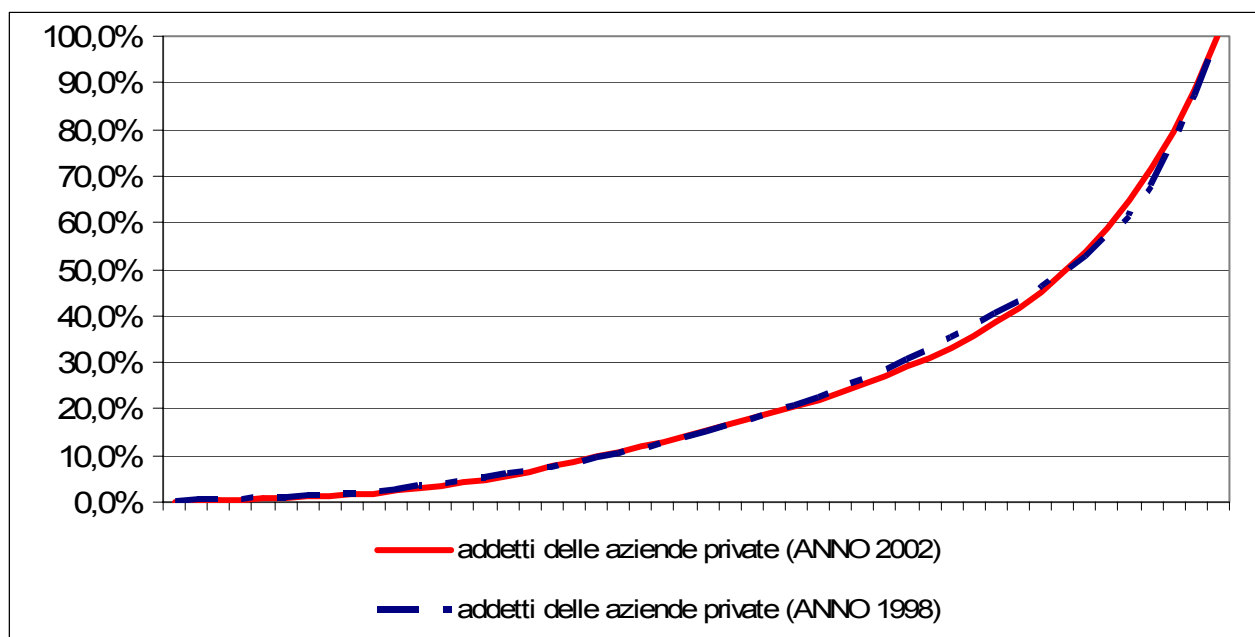
Si deve inoltre rilevare che se la concentrazione è molto elevata quando la si misura in termini di addetti essa si riduce quando si passa alle vetture km., la cui distribuzione è più uniforme tanto per le imprese pubbliche che per quelle private, a causa del differente peso che il trasporto pubblico locale ha nel complesso delle attività delle diverse imprese.

Fig. 3 La Concentrazione degli Addetti delle Imprese pubbliche



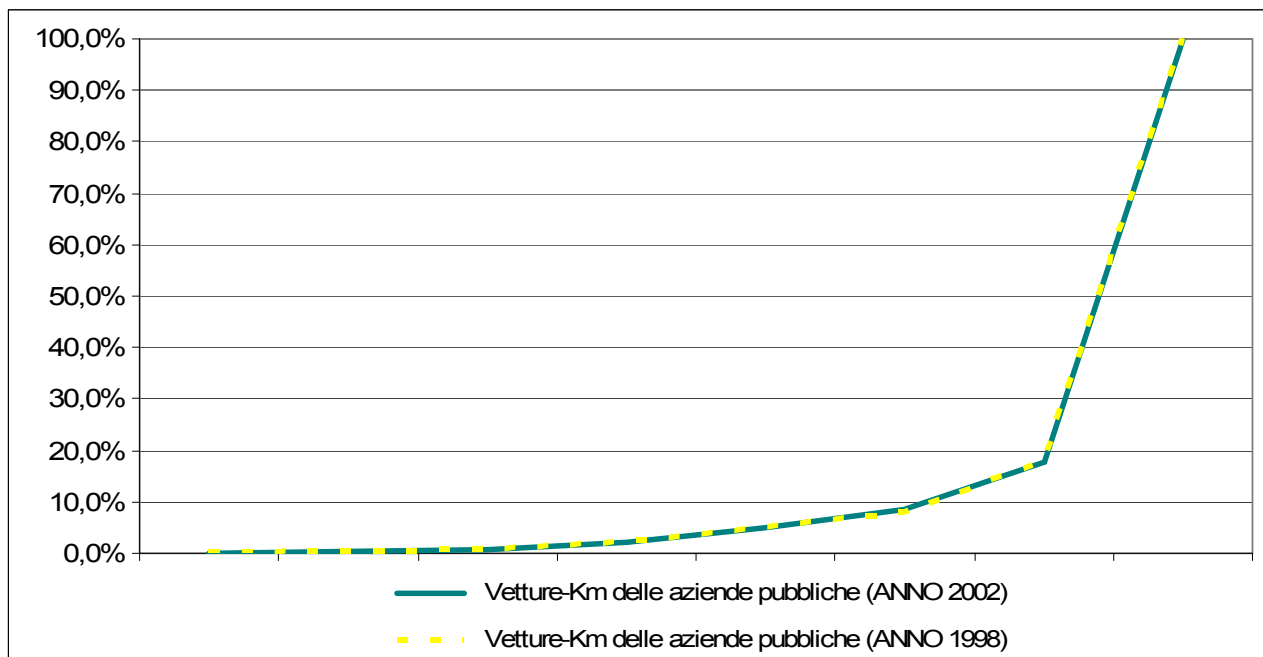
Fonte: nostra elaborazione

La Concentrazione degli Addetti delle imprese private



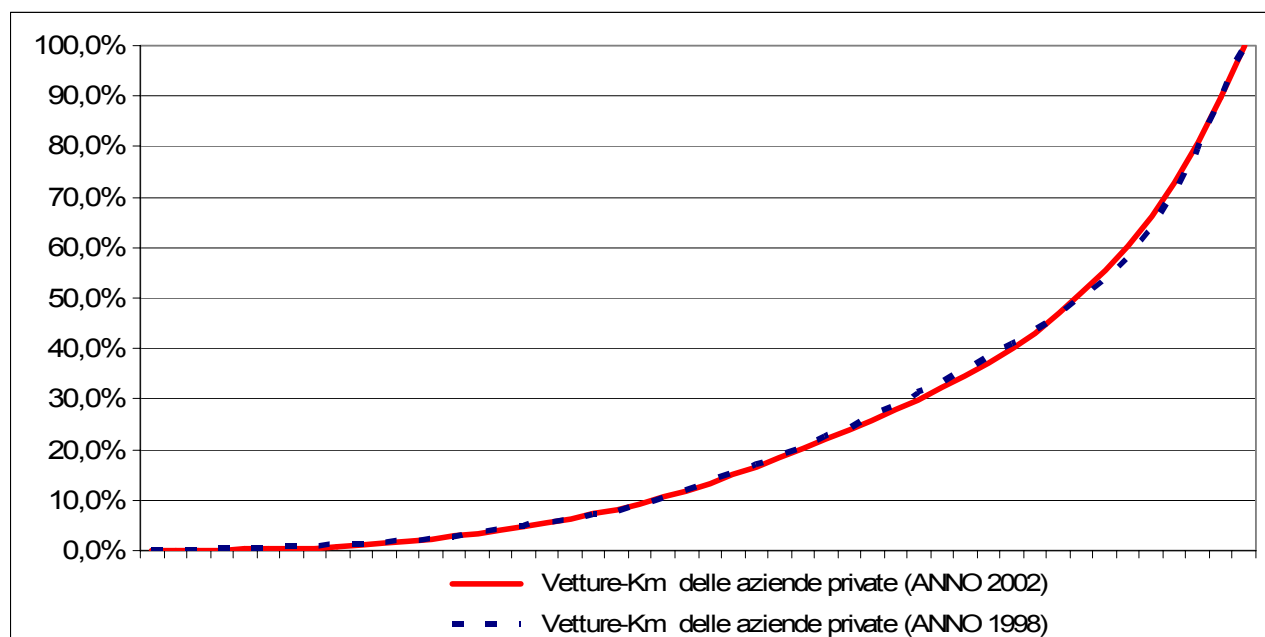
Fonte: nostra elaborazione

La Concentrazione delle vetture-Km delle imprese Pubbliche



Fonte: nostra elaborazione

La Concentrazione delle vetture-Km delle imprese private



Fonte: nostra elaborazione

Qualche lieve modificazione, nella direzione di una maggiore concentrazione¹³ delle imprese private attraverso fusioni e incorporazioni, si è verificata solo alla fine del periodo che stiamo considerando e ha accompagnato la profonda modificazione del trasporto pubblico locale piemontese che si è realizzata con la fusione SATTI-ATM in GTT.

L'elevata concentrazione nel GTT, riguarda non tanto il traffico extra-urbano (i suoi 13 milioni di vetture -km si confrontano con i quasi 85 milioni dell'intero Piemonte) quanto quello urbano, in quanto con circa 20 milioni di vetture-km di servizio urbano su gomma e 8 milioni di servizio urbano su ferro, copre quasi l'intera offerta regionale¹⁴.

La descrizione della struttura del settore non sarebbe tuttavia completa se non tenessimo conto della diversa presenza delle imprese pubbliche e private in quelle Associazioni Temporanee di Impresa (ATI)¹⁵ con cui sono spesso stipulati i contratti di servizio nei diversi bacini di traffico. La presenza della stessa impresa in ATI diverse caratterizza le imprese

¹³ Nel 2001 infatti risulta confluita nella SAPAV l'autoservizi Garofalo snc; a Pinerolo Bodoira si fonde in Martoglio spa ; Cavourese incorpora SDAV srl di Cavour e Eurobus srl di Torino; a Canelli si registra la fusione della Autolinee Geloso con incorporazione nella GELOSO bus srl; a Bra la SAC incorpora la Nuova SITAL di Limone; nell'ATAP confluisce la Salsi celestino & C.

La ricerca di alleanze e aggregazioni, nelle public utilities locali è strategia analizzata in dettaglio in A.Gilardoni--G.Lorenzoni (a cura di) Public utilities locali. Alleanze e aggregazioni, EGEA, Milano, 2003

¹⁴ Oltre a sviluppare la reciproca integrazione poi pervenuta alla fusione, GTT ha rafforzato i rapporti con le altre aziende TPL della provincia e della regione. In particolare a Moncalieri, Rivoli e Chieri si è pervenuti alla gestione in pool dei servizi, contestualmente affidando specifici servizi di trasporto locale ad imprese locali, questa volta mediante gara, in attuazione dell'accordo di programma tra Regione Piemonte e Comune di Torino.

¹⁵ Per maggiori dettagli si veda G:Fornengo-C:Bargero (2004).

pubbliche ben più di quelle private: basti pensare che proprio il GTT è presente in 12 ATI. D'altro lato le dimensioni spesso importanti delle stesse ATI – una delle quali giunge a raggruppare fino a 24 imprese- rendono difficile che la cooperazione avviata in bacini di traffico contigui manifesti i suoi effetti all'interno delle imprese. Né ci si può attendere che dall'associazione temporanea nascano collaborazioni permanenti, anche se in almeno un caso si è passati quanto meno alla costituzione di un consorzio e almeno in un paio di casi l'ATI raggruppa le stesse due imprese.

Tav 2 Numero imprese per ATI e numero ATI per impresa nel TPL piemontese

Numero imprese per ATI	Numero ATI	Numero ATI per impresa	Numero imprese
2	13	1	48
3	4	2	17
4	1	3	5
6	1	4	2
7	1	5	2
8	1	6	1
12	1	12	1
13	1		
14	1		
24	1		
Totale imprese 78	Totale ATI 25	Totale ATI 25	Totale imprese 78

Fonte: nostre elaborazioni¹⁶

Il ricorso alla associazione temporanea –introdotta nel nostro ordinamento per facilitare la partecipazione delle imprese di piccole e medie dimensioni agli appalti pubblici di opere – svolge questa funzione anche nel caso degli appalti di servizi, dato che la stipulazione del contratto di servizio è affidata all'impresa mandataria, in genere quella di maggiori dimensioni . E, tuttavia, impossibile verificarne i risultati, dato che si tratta di una mera associazione di fatto, responsabile esclusivamente dei rapporti derivanti dall'appalto, mentre gli adempimenti contabili, fiscali e amministrativi continuano a permanere in capo alle diverse imprese. Non si può, infine, escludere che –trattandosi di associazione orizzontale, costituita cioè da imprese

¹⁶ I totali della tabella non corrispondono al totale delle ATI e delle imprese perché alcune imprese sono presenti in più ATI.

che svolgono lo stesso servizio, sia pure in zone geograficamente distinte –l’associazione temporanea finisca col configurare una intesa restrittiva della concorrenza.¹⁷.

Nelle imprese da noi considerate l’occupazione nel quinquennio segnala una lieve contrazione complessiva, essenzialmente ascrivibile ad una riduzione degli addetti alle attività di trasporto su gomma extra-urbano delle imprese pubbliche, cui fa riscontro un modesto incremento nella occupazione delle imprese private.

Il parco veicoli complessivamente spettante alle imprese private nell’ambito del trasporto pubblico su gomma non si discosta molto da quello delle imprese pubbliche (che gestiscono tutto il trasporto su ferro): nel 2002 ben 1.411 veicoli spettano infatti alle imprese private e 1592 alle pubbliche. I mezzi in possesso di queste ultime sono però prevalentemente destinati al trasporto pubblico urbano ed extra-urbano, mentre nelle imprese private quasi 1/4 del parco è destinato anche ad attività correlate, quali servizi di noleggio, autolinee di competenza statale, servizi non di linea e autolinee sostitutive. E’ da rilevare altresì che il parco ha subito nel quadriennio transitorio una lieve contrazione, riscontrabile in particolare nel parco di autobus pubblici, mentre quelli privati crescevano di un centinaio di unità, .

Addetti e veicoli delineano, sia pure con l’approssimazione imposta dai dati disponibili, una lieve contrazione dei fattori produttivi impiegati nell’offerta di trasporto pubblico locale in Piemonte .

Nel contempo invece, come si osserva nella tabella , l’offerta di servizio misurata in vetture km .mostra un incremento ,che testimonierebbe nel periodo un aumento dell’efficienza nell’uso dei fattori.

¹⁷ In proposito la Commissione europea ha dichiarato, nella Comunicazione relativa ad accordi, decisioni e pratiche concordate concernenti la cooperazione tra imprese, che non restringono la concorrenza accordi aventi esclusivamente per oggetto la costituzione di imprese per l’esecuzione in comune di commesse, quando le imprese partecipanti non siano in concorrenza fra di loro per le prestazioni da effettuare o non siano in grado di eseguire da sole le commesse.

Tav. 3 - Evoluzione offerta per tipo di servizio (migliaia di vetture-km)¹⁸

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
servizi urbani Torino	29.421	29.754	29.927	50.907	52.507	53.749	55.100
servizi urbani altri comuni	9.143	9.476	31.899	11.561	11.535	11.855	15.555
servizi extraurbani ordinari	61.542	61.875	64.061	58.544	58.646	55.837	56.352
servizi extraurbani in ADD	0		116	3.882	3.979	4.076	4.331
altri servizi prov.li	23.639	23.639	44	3.998	4.197	7.694	3.808
totale servizi	123.745	124.680	126.047	128.891	130.863	133.211	135.146

** per il 2004 si tratta di dati di preventivo.*

Fonte: Direzione Trasporti.

Nel periodo da noi considerato l'incremento dell'offerta complessiva di vetture km, pari a circa il 6 % è il risultato di un modesto incremento dell'offerta delle imprese pubbliche, (+ 4,7%) cui fa riscontro un incremento assai più sostenuto dell'offerta delle imprese private considerate, (quasi il 10%), grazie anche all'esternalizzazione di tratte di servizio operate dalle imprese pubbliche a favore di quelle private nell'ambito delle diverse ATI.

Dovremmo quindi attenderci, come suggerito in teoria, variazioni dell'efficienza tecnica delle imprese private maggiori di quelle riscontrate nelle imprese pubbliche.

4 L'efficienza del servizio

I criteri con cui si può misurare l'efficienza sono:

- da un lato quelli relativi all'efficienza tecnica,
- dall'altro lato quelli relativi all'efficienza economica, vale a dire alla riduzione dei costi resa possibile dalle condizioni di acquisto degli stessi.

a) L'efficienza tecnica

Cominciamo con l'esaminare i dati disponibili per l'efficienza tecnica, vale a dire al miglior uso possibile dei fattori di produzione con le tecnologie disponibili, ricordando che le informazioni disponibili si riferiscono al TPL su gomma, per il quale si osserva in tav. 4 una notevole variabilità nell'impiego dei fattori fra le imprese.

¹⁸ L'offerta misurata dalle vetture km corrisponde al numero complessivo dei chilometri percorsi in un anno da tutti i veicoli in dotazione è un indicatore dell'offerta di TPL delle aziende in questione; . Il dato sui passeggeri-Km, che si riferisce al numero dei viaggiatori per il percorso medio effettuato, costituirebbe una misura dello sfruttamento effettivo del servizio TPL da parte degli utenti, ma sfortunatamente è meno affidabile, poiché deriva da stime basate su di una metodologia piuttosto discutibile.

Basta osservare il rapporto addetti/veicolo, che costituisce una grossolana misura dell'intensità di lavoro nella produzione del servizio, per rendersi conto delle elevata variabilità delle condizioni di produzione fra le diverse imprese e delle notevoli differenze che esistono –e permangono nel tempo –fra le imprese pubbliche e quelle private, sia pure in presenza di una certa riduzione del rapporto nel tempo. Le divergenze riflettono anche la diversa intensità (numero di corse) del servizio prestato nelle aree urbane, dove in effetti si registra un rapporto di addetti per veicolo più elevato rispetto alle aree extra-urbane. Nel quinquennio il rapporto si riduce da 1,9 a 1,6 addetti per veicolo urbano mentre si ha una sostanziale stabilità intorno al livello di 1,3 nel traffico extra-urbano, dove sembrerebbe raggiunto un livello minimo non ulteriormente comprimibile.

Vi sono inoltre rilevanti divergenze tra il GTT e le altre imprese pubbliche, ascrivibili al fatto che imprese di maggiori dimensioni sono caratterizzate da costi di struttura più elevati con una conseguente diversa proporzione fra lavoratori diretti e indiretti, che lascia spazio a miglioramenti del rapporto veicoli per addetti, come quelli che si sono effettivamente verificati nel periodo 1998-2002 quando gli addetti per veicolo sono scesi nel GTT da 3,6 a 2,8.

Dall'osservazione di indicatori di produttività dei fattori quali le vetture/km per addetto e le vetture/km per mezzo emergono andamenti contrastanti.

La produttività dei mezzi si riduce sensibilmente nel quinquennio: la percorrenza media pari a 42 mila vetture /km l'anno nel 1998 scende a 38 mila nel 2002 a causa della caduta nelle imprese pubbliche –e particolarmente nel GTT, dove si passa da 45.736 km anno a 39.581 nel 2002. La riduzione è, infatti, dovuta al traffico urbano, specie nell'area metropolitana, dove GTT registra il passaggio da 53.673 km per mezzo nel 1998 a 42.049 km nel 2002, mentre è minore nel traffico extra-urbano, dove operano prevalentemente le imprese private. Ne consegue che se nel 1998 la percorrenza media per mezzo nelle imprese pubbliche era sensibilmente superiore a quella delle imprese private, nel 2002 esse sono sostanzialmente allineate intorno ai 38 mila km anno.

Diverso è l'andamento della produttività per addetto, misurata in vetture km, che è assai più elevata per le imprese private e mostra una tendenza alla stabilizzazione: il dato relativo alle imprese private si situa intorno a 31 mila vetture km anno per addetto contro le 16 mila delle imprese pubbliche. Notevole anche per questo indicatore la divergenza tra il servizio extra-urbano, dove tanto le imprese pubbliche quanto quelle private raggiungono i migliori risultati, e quello urbano, in cui si registra nel tempo un lento miglioramento della produttività per addetto delle imprese private, che passano da 24 a 27 mila vetture km tra il 1998 e il 2002, mentre assai più modesto è l'incremento nelle imprese pubbliche (da 14.896 km per addetto nel 1998 a 15.361 nel 2002) che riflette essenzialmente gli scarsi livelli di produttività di GTT nell'area metropolitana.

Tav. 4 – Indicatori fisici di efficienza (1998-2002)

N°	AZIENDA	ADDETTI PER MEZZO 1998	ADDETTI PER MEZZO 1999	ADDETTI PER MEZZO 2000	ADDETTI PER MEZZO 2001	ADDETTI PER MEZZO 2002
43	PRIVATE	1,25	1,23	1,22	1,21	1,22
7	PUBBLICHE senza GTT	1,74	1,65	1,65	1,61	1,58
1	GTT	3,08	3,11	3,02	3,08	2,45
51	TOTALI	2,17	2,10	2,06	2,05	1,87

N°	AZIENDA	VETT-KM PER MEZZO 1998	VETT-KM PER MEZZO 1999	VETT-KM PER MEZZO 2000	VETT-KM PER MEZZO 2001	VETT-KM PER MEZZO 2002
43	PRIVATE	38.944	38.430	37.795	37.571	37.856
7	PUBBLICHE senza GTT	36.242	34.147	33.974	33.621	34.539
1	GTT	46.265	51.711	51.814	51.531	40.934
51	TOTALI	41.975	43.432	43.150	42.779	38.921

N°	AZIENDA	VETT-KM PER ADDETTO 1998	VETT-KM PER ADDETTO 1999	VETT-KM PER ADDETTO 2000	VETT-KM PER ADDETTO 2001	VETT-KM PER ADDETTO 2002
43	PRIVATE	31.189	31.166	30.869	31.021	31.021
7	PUBBLICHE senza GTT	20.867	20.729	20.653	21.829	21.829
1	GTT	15.041	16.626	17.142	16.714	16.714
51	TOTALI	19.313	20.672	20.974	20.784	20.784

Fonte: nostre elaborazioni

b) Gli indici di efficienza economica

Se dagli indicatori di produttività dei fattori passiamo a quelli di costo dobbiamo limitarci a rilevare quelli indicati nella tavola 5., vale a dire il costo del personale e quello dei carburanti, materiali e servizi (costo delle materie) che concorrono alla formazione del costo totale (variabile).¹⁹

¹⁹Le informazioni sul costo del capitale desumibili dalle schede del Conto nazionale Trasporti riguardano solo gli ammortamenti e quelle, relative al materiale rotabile, gli investimenti, di cui si specifica il valore ma non i mezzi acquistati.

Tav. 5 – Indicatori di costo(1998-2002)

N°	AZIENDA	COSTO PERS su COSTO TOT 1998	COSTO PERS su COSTO TOT 1999	COSTO PERS su COSTO TOT 2000	COSTO PERS su COSTO TOT 2001	COSTO PERS su COSTO TOT 2002
43	PRIVATE	0,53	0,53	0,51	0,50	0,52
7	PUBBLICHE senza GTT	0,60	0,61	0,57	0,56	0,56
1	GTT	0,61	0,59	0,58	0,58	0,59
51	TOTALI	0,59	0,58	0,56	0,56	0,57

N°	AZIENDA	COSTO PERS PER ADDETTO 1998	COSTO PERS PER ADDETTO 1999	COSTO PERS PER ADDETTO 2000	COSTO PERS PER ADDETTO 2001	COSTO PERS PER ADDETTO 2002
43	PRIVATE	30,6	30,5	30,1	30,8	32,0
7	PUBBLICHE senza GTT	30,3	30,9	29,0	29,6	32,1
1	GTT	35,0	35,4	35,2	36,1	36,5
51	TOTALI	33,5	33,7	33,2	34,0	34,9

N°	AZIENDA	COSTO PERS PER VETT-KM 1998	COSTO PERS PER VETT-KM 1999	COSTO PERS PER VETT-KM 2000	COSTO PERS PER VETT-KM 2001	COSTO PERS PER VETT-KM 2002
43	PRIVATE	0,982	0,979	0,977	0,991	1,033
7	PUBBLICHE senza GTT	1,454	1,493	1,406	1,422	1,469
1	GTT	2,330	2,129	2,052	2,159	2,186
51	TOTALI	1,735	1,628	1,581	1,631	1,681

N°	AZIENDA	COSTO MAT1° PER VETT-KM 1998	COSTO MAT1° PER VETT-KM 1999	COSTO MAT1° PER VETT-KM 2000	COSTO MAT1° PER VETT-KM 2001	COSTO MAT1° PER VETT-KM 2002
43	PRIVATE	0,777	0,361	0,364	0,378	0,385
7	PUBBLICHE senza GTT	0,307	0,327	0,355	0,381	0,377
1	GTT	0,797	0,439	0,491	0,480	0,455
51	TOTALI	0,729	0,397	0,427	0,429	0,420

N°	AZIENDA	COSTO TOT PER VETT-KM 1998	COSTO TOT PER VETT-KM 1999	COSTO TOT PER VETT-KM 2000	COSTO TOT PER VETT-KM 2001	COSTO TOT PER VETT-KM 2002
43	PRIVATE	1,855	1,862	1,905	1,969	1,994
7	PUBBLICHE senza GTT	2,437	2,460	2,477	2,538	2,644
1	GTT	3,847	3,591	3,550	3,730	3,709
51	TOTALI	2,954	2,816	2,818	2,924	2,958

Fonte: nostre elaborazioni

Il costo medio totale per vettura km prodotta registra nelle imprese del nostro campione un lieve incremento, raggiungendo nel 2002 3,24 euro per vettura km dopo essere riuscito a discendere intorno ai 3.15 dai 3.33 euro per km del 1998. Il livello medio è elevato a causa del costo del traffico dell'area metropolitana gestita dal GTT, che infatti supera in tutto il quinquennio i 4 euro per vettura km, sia pure con una lieve miglioramento tra i 4,42 euro del

1998 e i 4,16 del 2002.²⁰ Pur prescindendo dall'area metropolitana e confrontando quindi imprese pubbliche e private con dimensioni e servizi comparabili, la differenza fra i livelli di costo unitario per assetto proprietario appare rimarchevole, avendo le imprese pubbliche un costo medio per vettura km quasi doppio rispetto alle private

Le divergenza è essenzialmente imputabile al costo del lavoro per addetto, che rappresenta per tutte le imprese una quota rilevante del costo totale, sebbene la sua incidenza sia andata riducendosi nel quinquennio 1998-2002 (dal 56,6% nel 1998 al 53,0% nel 2002). Malgrado il rinnovo contrattuale, il costo medio per addetto ha oscillato intorno ai 33,5 milioni per addetto, ma continua ad essere sensibilmente più elevato nelle imprese pubbliche che notoriamente praticano una politica dei salari più generosa – rispetto a quelle private, raggiungendo punte particolarmente elevate nella impresa di maggiori dimensioni, dove all'inquadramento favorevole degli addetti diretti si aggiunge il peso degli indiretti.

Costi del personale più bassi e produttività degli addetti più elevate determinano ovviamente quelle differenze nel costo del personale per vettura km che si osservano in tabella. Poiché il costo del personale incide per circa la metà sul costo di produzione del servizio, il differente potere contrattuale dei sindacati – più elevato nelle aziende pubbliche che sono anche quelle di grandi dimensioni e la differente incidenza delle nuove forme contrattuali atipiche fra i due gruppi di imprese, spiega perché questa sia la voce di costo che più contribuisce alle differenze fra i due gruppi di imprese.

La crescita significativa dei costi per vettura km nella impresa pubblica di maggiori dimensioni, potrebbe non essere dovuta semplicemente alle caratteristiche del traffico dell'area metropolitana torinese, che certamente influisce sull'elevato consumo di materiali per vettura-km, ma anche, come talora rilevato nella letteratura economica e aziendale,²¹ alla presenza di economie di scala nella produzione di servizi di trasporto pubblico locale. Il superamento di una dimensione oscillante tra i 300 e i 500 parrebbe implicare diseconomie per l'aumento della complessità gestionale del servizio, dovute ad un incremento significativo del peso del personale indiretto rispetto a quello diretto.

Importante elemento che influisce sull'efficienza rilevata è la possibilità di esternalizzazione di attività e in particolare di subaffidamento del servizio, con modalità che possono andare dalla semplice guida di mezzi di proprietà aziendale fino alla completa esternalizzazione del servizio, magari su linee marginali o periferiche. La pratica, riguardante per lo più imprese pubbliche – con elevati costi del lavoro e bassa produttività – di ricorso alle imprese private è talora criticata poiché risulta discutibile che un'azienda operante su

²⁰ I costi medi per km percorso conseguiti nell'area metropolitana dal GTT per il trasporto su gomma variano nel 2001 dai 4,35 euro nel servizio urbano ai 3,91 per quello suburbano, mentre salgono a 8.53 euro per km per le tranvie cfr <http://www.regione.piemonte.it/trasporti/tpl/osservatorio.htm>

²¹ Rimandiamo a Ottoz-Fornengo (2005) per ulteriori dettagli

concessione o contratto di servizio in cambio di un corrispettivo pubblico, volto tendenzialmente a coprire i costi al netto dei ricavi da traffico, si garantisca così un significativo utile, ma viene di solito tollerata per gli effetti positivi esercitati sui bilanci aziendali.

c) Una stima delle variazioni di efficienza tramite Data Envelopment Analysis

Una valutazione di sintesi dell'andamento della efficienza delle imprese pubbliche e private che svolgono in Piemonte il servizio di trasporto pubblico locale può essere offerta dall'applicazione di un semplice metodo di stima non parametrica dell'efficienza come quello fornito dalla Data Envelopment Analysis (DEA) per valutare la distanza fra i comportamenti effettivamente rilevati e quelli potenzialmente ottimi ottenuti dalle imprese esaminate.²²

L'ottimo tecnico è il miglior risultato ottenuto all'interno del campione considerato sia nello spazio degli output, che in quello degli input ed ha una misura unitaria. Nel primo caso si misura la distanza fra l'output effettivamente prodotto e quello massimo potenzialmente producibile in quel ambito, date le tecnologie e gli input; nello spazio degli input si misura la quantità degli stessi utilizzata e quella minima necessaria per ottenere quel prodotto.

La misura è ovviamente riferita a ogni impresa ed esprime in valori relativi (compresi cioè fra 0 e 1) la distanza dall'ottimo sia nella ipotesi di rendimenti di scala variabili che in quella di rendimenti costanti, che dovrebbero peggiorare gli indici di efficienza, se non tutte le imprese operano alla scala ottimale,²³ sebbene nel nostro caso non presentino differenze rilevanti. Il risultato complessivo del campione non è che la media di quelli ottenuti dalle singole imprese e conferma, per quanto riguarda l'efficienza tecnica, il miglioramento registrato dalle imprese del tpl piemontese, anche se più elevato per le imprese pubbliche che per quelle private²⁴. Essendo calcolata nello spazio degli input, la media indica che, se tutte le imprese fossero tecnicamente efficienti, i lavoratori e i veicoli utilizzati per ottenere la stessa quantità di vetture/km potrebbero essere ridotti nel 2002 al 71,8 % di quelli effettivamente utilizzati. Disponendo, come nel nostro data base, di informazioni anche sul costo dei fattori si possono calcolare anche l'efficienza di costo, che misura il rapporto fra il costo minimo e quelli effettivamente osservati e di conseguenza l'efficienza allocativa complessiva, misurata dal rapporto fra l'efficienza di costo e quella tecnica: $AE = CE/TE$. Vi si osserva come, pur in presenza di un miglioramento dell'efficienza di costo, non si sono determinati significativi mutamenti nell'efficienza complessiva.

²² Un'ottima presentazione delle potenzialità e dei limiti del metodo DEA è fornita in: Banca d'Italia, Efficienza dei servizi pubblici, Roma, 2002 che contiene una discussione relativa al confronto con i più usuali metodi di stima attraverso funzioni di produzione o di costo.

²³ cfr. Coelli T(1996) Gli effetti di scala sono misurati dal rapporto fra l'efficienza tecnica nella ipotesi di rendimenti costanti e quella calcolata nella ipotesi di rendimenti variabili..

²⁴ Il dato medio è influenzato soprattutto da queste ultime, che sono le più numerose.

Tav. 6 – DEA: analisi dell'utilizzo efficiente dei fattori produttivi nell'ipotesi di rendimenti di scala variabili(1998-2002)

media	efficienza tecnica	efficienza allocativa	effic. di costo
1998	0,641	0,845	0,533
1999	0,688	0,878	0,603
2000	0,679	0,879	0,599
2001	0,704	0,868	0,617
2002	0,718	0,859	0,619

Fonte: nostre elaborazioni

5 Considerazioni finali

Le analisi empiriche in tema di servizi pubblici locali in Italia si basano tradizionalmente sui dati forniti dalle associazioni di Categoria che raccolgono le sole imprese pubbliche, le cui prestazioni non vengono confrontate con quelle delle imprese private, che svolgono lo stesso servizio. Tali dati non tengono conto dei differenti segmenti di mercato pubblico (urbano-extraurbano), coperti dalle imprese di diversa proprietà e della loro eventuale diversificazione, sia in attività correlate con il trasporto pubblico locale, che in attività non collegate con il trasporto. La rilevanza del lavoro qui presentato risiede nella costruzione e analisi di un data base relativo alle imprese che forniscono trasporto pubblico locale in Piemonte per gli anni dal 1998 al 2002, che ha consentito di verificare come il lungo periodo transitorio della riforma - avviata nell'ormai lontano 1997 - non abbia prodotto i risultati auspicati, in termini e di modificazioni della struttura dell'offerta e di aumento dell'efficienza delle imprese del settore.

La possibilità di confrontare le imprese private con quelle pubbliche conferma che, in questo settore del trasporto pubblico, pur con tutte le cautele che meritano i dati contabili utilizzati, esistono differenze di efficienza, almeno per quanto riguarda i costi medi per unità di prodotto (le vetture/km) a vantaggio delle imprese di proprietà privata.

Non paiono esistere dubbi sul fatto che una componente importante delle differenze di costo unitario del trasporto delle imprese private rispetto a quelle pubbliche risieda nel costo del lavoro, certamente altamente esplicativo delle differenze di efficienza in un settore così *labour intensive*. Contano, ovviamente, oltre alle differenze contrattuali, la struttura dell'organico, con le conseguenti differenze di inquadramento, la differente struttura per età e conseguente retribuzione, ma conta soprattutto la differente modalità di organizzazione del tempo di lavoro e il conseguente pagamento degli straordinari.

In verità è la stessa struttura dei costi ad essere diversa, come conferma una più elevata incidenza dei costi del personale - già più bassi - delle imprese private rispetto a quelle pubbliche sui costi totali: le prime sono dunque in grado di risparmiare anche sulle altre componenti, fra cui manutenzione, carburanti e assicurazione rappresentano le voci più importanti.

Non sembrano giocare un ruolo rilevante le economie di scala, dato che è proprio l'impresa di maggiori dimensioni, a conseguire i risultati peggiori in termini di efficienza, anche se fattori ambientali - l'esercizio cioè del servizio prevalentemente nell'area metropolitana di Torino, - può contribuire almeno parzialmente a spiegarli, a causa della più ridotta velocità commerciale qui registrata dai mezzi di trasporto pubblico locale.

Per aumentare l'efficienza economica del trasporto pubblico locale sembra però necessario non solo metter fine al periodo transitorio passando finalmente alle gare, quanto ridurre il ricorso agli strumenti giuridici che consentono di stabilizzare la struttura esistente

evitando nuove entrate, come il ricorso ai subaffidamenti e alle associazioni temporanee di impresa. Sarebbe, inoltre, importante snellire i meccanismi applicativi della riforma, che attualmente rendono difficile il monitoraggio del comportamento degli operatori da parte dell'ente Regione.

Secondo il programma regionale dei servizi per il trasporto pubblico locale, il periodo transitorio della riforma avrebbe dovuto essere impiegato dalle imprese nella ricerca della ottimizzazione dell'utilizzo del personale e dei mezzi, mentre la costituzione delle ATI avrebbe dovuto realizzare economie di scala attraverso la gestione del servizio in aree più vaste.

I dati raccolti ci consentono di affermare che a livello di impresa ben poco è cambiato nel periodo che abbiamo esaminato, e che copre oramai cinque anni dall'avvio della riforma.

La struttura è nel periodo rimasta sostanzialmente immutata, anche se la concentrazione è aumentata per effetto della fusione SATTI-ATM nel GTT (Gruppo Torinese Trasporti) e potrebbe aumentare anche nel settore privato se si formalizzassero relazioni fra imprese che già esistono.

Gli indicatori di efficienza tecnica hanno mostrato sostanziale stabilità, sebbene un lieve miglioramento si registri almeno nella utilizzazione del fattore lavoro da parte delle imprese pubbliche; gli indicatori di efficienza economica continuano a mostrare più che stabilità, tendenza al peggioramento, aggravando ulteriormente la situazione finanziaria delle imprese, che possono contare esclusivamente sull'aumento della diversificazione dei servizi offerti.

Le economie di scala e di produzione congiunta cui tradizionalmente ci si affida nel tentativo di raggiungere l'efficienza non possono però essere conseguite nel contesto che si è venuto a disegnare e che punta a economie di scala che dovrebbero essere realizzate a livello territoriale, attraverso la formazione di ATI, mentre le economie di produzione congiunta vengono realizzate a livello di ciascuna impresa che si sforza di ampliare la propria gamma di attività.

Il numero crescente di componenti del sistema di trasporto pubblico locale a livello territoriale fa crescere in maniera esponenziale la necessità di un controllo, che è reso difficile dalle modalità con cui il decentramento è stato realizzato in Piemonte (figure 1 e 2).

La scelta di decentrare il finanziamento del servizio a livello territoriale e nel contempo favorire l'aggregazione delle imprese esistenti, attraverso la costituzione delle ATI, rende ardua qualsiasi valutazione relativa all'efficienza del servizio che si basi esclusivamente sulle informazioni relative alle imprese; peraltro, le imprese rappresentando, i soggetti che del servizio sono incaricati, sono anche quelle a cui l'efficienza dovrebbe essere richiesta.

Dalla cooperazione fra le grandi imprese pubbliche dell'area metropolitana e le imprese private, cui sono state affidate tratte specifiche di trasporto pubblico tramite subaffidamenti, nonché dalla cooperazione fra grandi e piccole imprese, nell'ambito delle associazioni

temporanee nel trasporto extra-urbano, si sono ottenuti ²⁵, sensibili miglioramenti dei risultati della gestione operativa delle grandi imprese pubbliche che a queste cooperazioni hanno fatto ricorso.

Quella del decentramento sia produttivo che della subfornitura è stata d'altra parte una strategia di successo per il raggiungimento dell'efficienza attraverso la disintegrazione verticale in imprese manifatturiere di grandi dimensioni. Più difficile vederne i vantaggi nei casi di cooperazioni orizzontali, come quelle che si verificano nel trasporto pubblico locale, a meno che il subfornitore sia in grado di realizzare, grazie alla sua diversificazione produttiva, quelle economie di produzione congiunta più difficili per l'impresa grande e specializzata nel trasporto con infrastruttura fissa o in quello urbano.

Le associazioni temporanee di impresa, come del resto i consorzi, costituiscono in realtà forme organizzative che hanno manifestato la propria efficienza soprattutto nell'edilizia (Eccles, 1981), dove queste quasi-organizzazioni, dotate di caratteristiche tipiche delle transazioni di mercato, all'esterno, e delle gerarchie, all'interno, si sono sviluppate perché il cantiere edile è un *job shop*, cioè un evento, unico ed irripetibile, di una produzione di un lotto su commessa.

Occorrerebbe quindi riflettere sulle modalità di organizzazione flessibile dell'offerta cui nel periodo transitorio si è cercato di fare ricorso, autorizzando come prima della riforma la pratica dei subaffidamenti, che ha contribuito al mantenimento e consolidamento di una struttura dell'offerta polverizzata in piccole imprese private legate da rapporti contrattuali con i loro main contractor pubblici, ma soprattutto con gli affidamenti diffusi a raggruppamenti di imprese temporanei come le ATI. Queste associazioni temporanee di imprese si sono per ora trasformate in una organizzazione permanente, come il consorzio, in un solo caso, mentre in generale non hanno per ora costituito, come si sperava, i nuclei di aggregazioni societarie più forti cui pervenire attraverso successive operazioni di fusione, ma hanno semplicemente contribuito a rafforzare la posizione competitiva della maggiore impresa che ne fa parte.

Sarebbe anche opportuno migliorare l'efficienza, non solo delle singole imprese, ma dell'intero sistema, prestando maggiore attenzione alla utilizzazione del servizio, con l'introduzione, ad esempio nei contratti di servizio, dell'utenza trasportata e non solo dell'offerta potenziale costituita dalle vetture km.; così come pervenire alla vigilia delle gare ad una appropriata definizione dei lotti, -le reti da affidare con i contratti di servizio-, insieme ai criteri di partecipazione alle gare delle imprese e delle loro associazioni.

I possibili rimedi all'attuale situazione del trasporto pubblico locale a livello regionale e nazionale si ritrovano certo in una più incisiva azione degli enti pubblici centrali e locali nella

²⁵ Ottoz E.-Fornengo G.(2005).

regolamentazione, dato che finora l'unico vincolo di efficienza operativo è risultato essere il 35% dei costi che doveva essere coperto da ricavi e che ha posto qualche freno sia alle inefficienze gestionali sia alle politiche pubbliche desiderose di non ricorrere a tariffe impopolari.

Riferimenti Bibliografici

- Banca d'Italia (2002), *L'efficienza dei servizi pubblici*, Roma.
- Bunker R.D., Charnes A., Cooper W.W. (1984), *Some models for estimating technical and scale inefficiency in data envelopment analysis*, *Management Science* :30, 1078-1092.
- Boitani A.- Cambini C.(2002), *Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato* in "Mercato Concorrenza, Regole"n. 1 pp45-71.
- Boitani A. e Cambini C. (2002), *Regolazione incentivante per i servizi di trasporto locale*"Politica Economica"p. 193-225.
- Bargero C.e .Cogno R. (a cura di) (2002), *Il decentramento e riassetto del trasporto pubblico L'esperienza piemontese* in IRES,Contributi di ricerca n. 171/2003.
- Coelli T.(1996), *A guide to DEAP version 2.1 A Data Envelopment Analysis Computer Program* .CEPA Working Paper 96/08 (<http://www.une.edu.au/econometrics/cepa.htm>).
- Cogno R. (2004), *Utilities e aziende pubbliche in Piemonte* in Piperno S. e .Cogno R." Il processo di decentramento politico in Piemonte",IRES Scenari 2004/12.
- Eccles R:G. (1981), *The quasi firm in the construction industry* in Journal of Economic Behavior and Organisation "n. 2 p335-357 trad. it in R:Nacamulli, R. e Rugiadini A. (a cura di) Organizzazione e Mercato, Il Mulino,1985.
- Florio M. (a cura di)(2003), *Privatizzazioni e benessere,il caso britannico* in Economia Pubblica n. 2.2003.
- Florio M.(a cura di) (2004), *I servizi pubblici e l'integrazione economica europea* Economia pubblica, n. 2, 2004.
- Fornengo G. -Bargero C. (2004), *Il ruolo delle ATI; nella riforma del trasporto pubblico locale. Il caso del Piemonte (mimeo)*.
- Gilardoni A.-Lorenzoni G. (a cura di) *Public utilities locali. Alleanze e aggregazioni*, EGEA, Milano, 2003
- ISFORT (2005), *Il trasporto pubblico locale oltre la crisi*, Gangemi.
- Lanzillotta (2004) *Controliberalizzazioni: .il caso del trasporto locale a Roma* in" Mercato, concorrenza, regole ", n.3.
- Ottoz E. -Fornengo G. (2005), *La diversificazione delle imprese pubbliche e private nel trasporto locale: il caso del Piemonte*, (mimeo).
- Ottoz E. -Fornengo G. Di Giacomo M. (2005), *The impact of ownership on the cost of bus service provision: an example from Piedmont*, (mimeo).
- Robotti L. (a cura di) (2002), *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna .
- Termini V. (a cura di) (2004), *Dai municipi all'Europa La trasformazione dei servizi pubblici locali* Il Mulino, Bologna.