

Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?

Andrea BOITANI, Carlo CAMBINI



© Hermes

Real Collegio Carlo Alberto
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (To)
011 640 27 13 - 642 39 70
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)

Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla? *

Andrea Boitani[§] e Carlo Cambini[#]

Gennaio 2004

Abstract

In recent years many EU-member countries introduced a competitive tendering procedure for the assignment of franchised monopolies in local transport services, including bus, underground and local trains. Competition *for the market* is widely considered as an appropriate instrument for creating some competitive pressure in a market in which an open competition *in the market* is not feasible or uneconomic. In the paper the organisation of local public transports in some European countries (including Italy) is analysed, focussing on the outcomes of competitive tendering procedures. The paper also attempts at pointing out the causes of the so far limited effectiveness of these procedures in Italy compared to other European countries.

JEL: L51; L92; R48

* Desideriamo ringraziare Massimo Filippini, Giovanni Fraquelli e Paolo Polidori per le utili osservazioni e i suggerimenti ricevuti su una precedente stesura del presente lavoro. Rimaniamo comunque responsabili per le opinioni espresse e gli errori che rimangono.

[§] Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; e-mail: andrea.boitani@unicatt.it.

[#] Dipartimento di Sistemi di Produzione e Economia dell'Azienda (DSPEA), Politecnico di Torino e HERMES, Torino; e-mail: carlo.cambini@polito.it.

1. Introduzione

La riforma dei trasporti pubblici locali (Tpl) in Italia è stata avviata nel 1995, con una legge delega inserita nel “collegato” alla legge finanziaria per il 1996. La caduta del governo Dini e le conseguenti elezioni hanno impedito che la delega venisse esercitata. Già in quella prima formulazione della riforma, comunque, si prevedeva che per la gestione dei servizi si dovesse superare il regime degli affidamenti diretti alle “municipalizzate” (per i trasporti urbani) e delle concessioni eterne o sempre rinnovate alle imprese private (presenti quasi soltanto nel trasporto extra-urbano). Così come, già allora, si prevedeva – dopo quasi un secolo - la trasformazione delle municipalizzate in società per azioni. La successiva delega del 1997 e i conseguenti decreti legislativi (422/97 e soprattutto 400/99) confermavano gli indirizzi del 1995, ponendo il 31 dicembre 2003 come scadenza per concessioni e affidamenti diretti.

I fini della riforma erano abbastanza delineati (Boitani, 1999; Boitani e Cambini, 2002a): 1) recuperare efficienza ed efficacia dei servizi tramite un’iniezione di concorrenza (sia pure di concorrenza regolata, cioè “per il mercato”); 2) ridurre - grazie alla maggiore efficienza e ai minori costi - i sussidi pubblici che risultavano essere i più elevati d’Europa (tanto che venissero commisurati alle vetture-km, quanto che venissero commisurati ai passeggeri-km); 3) responsabilizzare finanziariamente regioni ed enti locali al fine di evitare i periodici ricorsi alle casse dello Stato per ripianare i disavanzi accumulati dalle aziende; 4) promuovere la crescita industriale del settore, impedita fino ad allora dal nanismo della maggior parte delle imprese municipalizzate e dall’assoluta disabitudine al mercato delle poche grandi aziende (sempre municipalizzate).

Tra il 1995 e il 1999 l’opposizione alla riforma non è mai mancata. Così come, dopo il 1999, non sono mai mancate le resistenze all’applicazione delle sue parti più innovative. Mentre la trasformazione in società per azioni delle aziende municipalizzate è stata accolta come un ottimo mezzo per garantire ai dirigenti sostanziali benefici economici, le maggiori resistenze sono state organizzate intorno alle gare. Al di là della semplice inerzia, dell’ostilità politica, della difesa degli interessi costituiti, tali resistenze sono state in qualche caso sorrette da argomentazioni che vale la pena di considerare.

Sinteticamente possiamo riassumere tali argomentazioni come segue: 1) le gare sono potenzialmente dannose per la qualità del servizio; 2) per ottenere maggiore efficienza e maggiore efficacia non servono le gare: è sufficiente un vincolo di bilancio più rigido, come insegna l’esperienza italiana degli ultimi 5 anni; 3) le gare sconvolgeranno l’attuale struttura industriale del Tpl italiano, ancora legata al territorio e alle dimensioni medio-piccole, gettando i servizi italiani nelle braccia dei colossi stranieri: più che le gare serve una politica industriale volta a favorire la creazione di “campioni nazionali”; 4) il vero problema del Tpl è la scarsità delle risorse messe a disposizione dalle regioni: bisogna trovare il modo per incrementarle.

In questo lavoro non prendiamo in esame la terza e la quarta argomentazione, che meriterebbero una discussione a se stante. Ci proponiamo, piuttosto, di fornire un po’ di materiale per affrontare le prime due argomentazioni. In particolare, presenteremo un’analisi

dei risultati delle gare per i servizi di trasporto locale svolte in alcuni paesi dell'UE. L'obiettivo è di valutare l'impatto dell'apertura del mercato tramite procedure di gara in paesi in cui il processo di riforma dei trasporti locali si è sviluppato prima di o simultaneamente a quello italiano. Dai dati emerge che, seppur con lentezza, le gare hanno portato ad apprezzabili benefici per la collettività in termini di qualità e quantità dei servizi offerti e per gli enti locali in termini di minori sussidi erogati¹. Successivamente dedicheremo un po' di spazio alle gare svolte e concluse in Italia fino alla fine del 2003, mostrando come gran parte degli esiti (insoddisfacenti) di tali gare sia attribuibile alla scarsa concorrenza suscitata dai bandi di gara. E non c'è niente di così sconsolante come una gara senza concorrenza. È un po' come rappresentare la Traviata senza Violetta. Ma ancora più sconsolante appare il panorama che si va delineando dopo l'approvazione del DL 269/03, con la riapertura della possibilità di affidamenti diretti alle imprese pubbliche (o semipubbliche) locali. Una possibilità che rischia di paralizzare l'intero processo di riforma, riportando le lancette dell'orologio indietro agli anni dei disavanzi senza freni, ripianati da ripetuti interventi finanziari dello Stato. Qualche indizio che una simile strada è stata imboccata è già presente.

2. Le gare in alcuni paesi europei

2.1. La Francia

In Francia i primi passi volti a regolare il settore dei trasporti furono mossi all'inizio degli anni '80 con la *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs* (LOTI). Le principali disposizioni riguardarono i trasporti urbani e regionali, con l'esclusione della regione di Parigi. La legge stabilì che le responsabilità economico-finanziarie del servizio venissero condivise tra l'operatore e il governo locale, il quale, tramite un'apposita Autorità per il trasporto, aveva i compiti di: determinare il livello di qualità desiderato; definire le condizioni del servizio; stabilire in che modo doveva avvenire il finanziamento del settore; scegliere la compagnia che avrebbe prestato il servizio attraverso una gara d'appalto.

L'Autorità aveva diverse alternative per la gestione del servizio; in particolare poteva:

- gestirlo essa stessa, ma solo attraverso la creazione di una compagnia (con un budget ed una contabilità separati) e con un direttore che qualora fosse un

¹ Lo strumento della gara è stato in realtà utilizzato in molti altri paesi, anche non europei. Ad Adelaide, nell'Australia meridionale - dove il trasporto pubblico è assai poco frequentato, per la scarsa densità abitativa su una superficie molto vasta - la concorrenza per il mercato è stata avviata nel 1993, con una significativa "messa a punto" nel 1997. I risparmi ottenuti sono stati pari al 33% (tra '94 e 2001), con un aumento delle percorrenze dell'8% e, quindi, una riduzione del costo per vettura-km del 38% (Wallis e Bray, 2001). Negli Stati Uniti alcuni esempi riguardano le città di Las Vegas e San Diego. Nei primi anni novanta a Las Vegas tutte le linee vennero messe a gara con una riduzione di circa un terzo dei costi orari per veicolo. La minore spesa consentì un'espansione del sistema, che fece crescere l'utilizzo dei mezzi pubblici, con una contemporanea crescita del 50% della produttività. A San Diego, il 44% dei servizi pubblici venne messo a gara prima del 2000; l'effetto fu che i costi del servizio di trasporto su gomma si ridussero del 31%, le spese operative aumentarono del 17% a fronte, però, di un aumento del 71% nella quantità di servizio. È stato stimato che l'adozione di un sistema basato sulla competizione da parte del 50% delle varie amministrazioni locali avrebbe potuto produrre un risparmio compreso tra i 32 e i 51 milioni di dollari (Cox e Duthion, 2001).

funzionario statale doveva comunque possedere un'apposita licenza per operare in compagnie di questo settore (7% dei casi);

- organizzare una gara d'appalto mirante alla scelta della migliore compagnia privata operante nel settore (64% dei casi);
- creare una compagnia "mista" posseduta per una quota variabile tra il 50% e l'80% dall'amministrazione pubblica, per mezzo dell'Autorità stessa (29% dei casi).

Inoltre, nella legge veniva stabilito chi e in che misura doveva sopportare i costi del servizio. Generalmente, questi erano a carico dei passeggeri e delle LTA (*Local Transport Authorities*) le quali erogavano sussidi di entità stabilita nel contratto. Tali sussidi potevano raggiungere anche il livello del 50% di copertura dei costi².

Prima dell'entrata in vigore della legge Sapin, nel 1993, le compagnie private operavano come appaltatrici (concessione diretta); esse dovevano gestire un servizio per il quale ottenevano un contributo predefinito dall'Autorità e quindi il loro guadagno non era funzione dei ricavi o dei costi effettivamente sostenuti; in tal modo non c'era incentivo a ottimizzare il livello di queste variabili. L'idea era che, trattandosi di un servizio pubblico, l'Autorità doveva coprire il deficit.

La legge Sapin ha avuto come obiettivo principale quello di migliorare la competizione nell'assegnazione di un servizio pubblico, imponendo l'obbligo delle gare³. Furono anche introdotte varie forme di contratto incentivanti, tra cui i contratti *gross* e *net cost*, che a fine 2000 rappresentavano circa il 90% del totale dei contratti sottoscritti con gli operatori nelle diverse città. Da quel momento in avanti, quindi, le compagnie sarebbero state più orientate al profitto e quindi il contenimento dei costi e la massimizzazione dei ricavi sarebbero diventati obiettivi da perseguire.

Già a partire dal 1999 circa tre reti su quattro erano gestite secondo quanto prescritto nella legge "Sapin". Marsiglia restava l'unica grande città, al di fuori di Parigi, il cui *network* era gestito dall'amministrazione pubblica. A Parigi il maggior operatore (RATP) è di proprietà del Governo e concessionario diretto per un'area più vasta della città, cioè per tutta l'area dell'Ile de France.

A parte queste eccezioni, venne così stabilito il principio di separazione tra regolazione, pianificazione e programmazione del servizio da un lato e produzione del servizio dall'altro. L'affidamento dell'intera rete di trasporto pubblico tramite gara d'appalto ha consentito alla funzione pubblica di ottenere, in un contesto di "concorrenza per il mercato" o "concorrenza regolata", una notevole riduzione dei costi del servizio, attraverso la convergenza dei gestori verso condizioni di efficienza e mantenendo un elevato livello di qualità e integrazione dei servizi. L'indisponibilità di dati ufficiali non permette di quantificare con precisione i risultati ottenuti.

In ogni caso, i propositi della riforma Sapin non sono stati pienamente raggiunti. Infatti, il grado di apertura al mercato europeo è stato molto basso. L'unico esempio di rete gestita da

² Per maggiori dettagli, si veda Cox e Duthion (2001).

³ Prima del 1993 le LTA erano libere di scegliere la compagnia cui affidare il servizio; la gara d'appalto era solamente dovuta al fatto che le agenzie spesso erano proprietarie delle infrastrutture e affidavano in gestione solo la parte operativa. Si veda Duithon *et al.* (1999).

una compagnia estera riguarda la città di Perpignan, in cui il servizio di trasporto pubblico è fornito da una società spagnola, che ha vinto la gara nel 1998 contro l'operatore francese VIA. Non si può escludere che, in questo caso, abbiano contato più ragioni di vicinanza geografica che reali motivi di efficacia ed efficienza. La chiusura alla competizione internazionale è anche dovuta al desiderio delle imprese francesi di mantenere l'accesso esclusivo all'elevata redditività del mercato del Tpl, ottenuta grazie agli ingenti sussidi che le LTA erogano in favore delle compagnie. Comunque, gli affidamenti in essere nelle maggiori città sono in scadenza tra la fine del 2003 e la fine del 2005. Non è dato, al momento, di sapere se le nuove gare condurranno a una maggiore apertura del mercato.

Il settore del Tpl francese risulta dominato dalla presenza di pochi grandi gruppi appartenenti al mondo industriale e di grandi holding *multiservice*, con forti connessioni col mondo finanziario. Solamente questo profilo dimensionale e finanziario consente di supportare le strategie di internazionalizzazione e diversificazione dei servizi intraprese dalle imprese.

Più in dettaglio, oggi in Francia sono tre le grosse società nel settore del trasporto pubblico urbano che insieme controllano più del 50% delle reti di trasporto, percentuale che sale al 70% se si considera la popolazione servita⁴: Keolis, nata dalla fusione nel 1999 tra VIA Transport - la più grande compagnia che gestisce le attività di trasporto urbano in grossi centri come Lille e Lyon - e Cariane, sussidiaria del monopolista ferroviario francese SNCF e di altre compagnie locali specializzata nel trasporto interurbano, che copre circa il 38% dell'attività di trasporto nazionale al di fuori dell'Ile de France; Connex (prima CGEA), consociata di Vivendi, è il secondo operatore in Francia (24% delle reti urbane) e la prima compagnia privata al mondo nel settore dei trasporti pubblici; la presenza all'estero si è sviluppata in epoca recente (a partire dal 1996) aggiudicandosi gare in Danimarca, Finlandia, Norvegia, Belgio e Germania e tramite processi di acquisizione; infine, Transdev è la terza compagnia operativa in Francia con il 18% delle reti urbane; è consociata di una delle più grandi banche pubbliche d'affari del mondo (*Caisse des Dépôts et Consignations*); opera anch'essa in molti grossi centri nazionali come Toulouse, Grenoble, Montpellier e Nantes e internazionali dove, data la sua specializzazione nel settore tranviario, gestisce diverse reti (Oporto, Melbourne e Inghilterra); inoltre, per rinforzare la propria posizione si è alleata nel 2002 con RATP.

È interessante rilevare come il processo di concentrazione del mercato abbia cominciato a svilupparsi già negli anni '70-'80, quindi ancora in presenza di affidamenti diretti (non concorrenziali) dei servizi da parte delle autorità locali. Ciò significa, da un lato, che gli affidamenti diretti non hanno coinciso con il nanismo localistico tipico della realtà italiana e non hanno impedito la crescita industriale del comparto, anzi hanno "protetto" tale crescita, favorendo l'affermazione di numerosi "campioni nazionali". La recente evoluzione degli strumenti di regolazione verso procedure concorsuali avviene, dunque, in presenza di gruppi industriali già consolidati, che hanno acquisito una posizione dominante sul mercato interno e sono lanciati alla conquista di mercati internazionali. Non è chiaro se tutto ciò sia il frutto

⁴ Si esclude la RATP a cui - come s'è detto - è affidato in modo diretto il servizio di trasporto nell'Ile de France. E' evidente che nell'area parigina la posizione dominante dell'azienda pubblica e il sistema delle relazioni istituzionali rappresentano una forte barriera allo sviluppo del mercato, se si escludono quote marginali.

intenzionale di una precisa strategia di politica industriale. Tuttavia, gli effetti sembrano molto simili a quelli che si sarebbero potuti ottenere con una strategia del genere.

2.2. La Germania e l'Olanda

In Germania, l'assetto del settore è caratterizzato da una forte e dominante presenza di società pubbliche operanti in regime di monopolio legale. Si tratta di un sistema in lenta evoluzione verso il mercato, sotto la spinta concomitante della perdita di ruolo del monopolista e la crescente responsabilizzazione finanziaria del livello di governo locale (*Land*). Con la riforma del trasporto pubblico locale, entrata in vigore nel 1996, il governo tedesco ha attuato la regionalizzazione dei servizi di trasporto, trasferendo ai *Länder*, ai Distretti e ai Comuni tutte le responsabilità in materia di trasporto pubblico regionale e urbano. Come stabilito dalla riforma, le competenze sui servizi ferroviari spettano alle Regioni (*Länder*), mentre il trasporto pubblico urbano su gomma è di competenza dei Distretti e dei Comuni⁵.

A livello locale la riforma prevede la costituzione di un'Autorità pubblica (*Verkehrsverbund*) che ha un ruolo di coordinamento nell'organizzazione dei servizi (linee, orari, tariffe) secondo i principi guida individuati dalle autorità locali competenti. Nel caso dei trasporti con autobus, tram e metropolitane, l'Autorità gestisce poi il rapporto con le imprese di servizio distinguendo tra i servizi "commerciali" e "non commerciali". Alla prima categoria appartengono i servizi per i quali il gestore è in grado di coprire i costi attraverso i ricavi; l'ente locale di competenza eroga dei contributi per i mancati ricavi causati dalle agevolazioni che l'operatore pratica, per esempio verso studenti e disabili. Alla seconda categoria appartengono i servizi per i quali l'impresa non è in grado di coprire interamente i costi sopportati.

L'Autorità (*Verkehrsverbund*) sovrintende alla gestione operativa dei servizi, attraverso il coordinamento e l'integrazione di tutte le imprese di trasporto locale, e procede all'assegnazione dei servizi "commerciali", concedendo una licenza di otto anni all'operatore scelto, e all'assegnazione dei servizi non commerciali a un operatore dotato di licenza o attraverso procedure concorsuali, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In quest'ultimo caso l'Autorità provvede anche alla redazione del contratto di servizio con l'impresa vincitrice della gara d'appalto. Di fatto, però, sta prevalendo ancora l'affidamento diretto.

Sebbene la riforma del 1996 introdotta in Germania disegni un quadro dove, se non per casi marginali, non esiste una completa concorrenza diretta per il mercato, il numero dei piccoli operatori privati è molto elevato e ciò si spiega con il frequente ricorso da parte delle aziende titolari di licenza al subappalto dei servizi. Per i servizi urbani le aziende pubbliche maggiori sono circa 400, che affidano il 30% dei servizi a circa 1500 aziende private mediante gare. Si è così sviluppato un mercato "di secondo livello" tra gli operatori privati di piccole dimensioni e le aziende titolari della concessione, che in questo modo si garantiscono livelli di efficienza elevati che non potrebbero mai raggiungere con la gestione diretta della

⁵ La funzione di pianificazione dipende dal livello territoriale di competenza: le Regioni in collaborazione con i Distretti e i Comuni redigono il "Piano del fabbisogno del trasporto locale" nel quale si individuano, a livello di infrastrutture ferroviarie e di pianificazione del servizio, le esigenze di una determinata area.

totalità dei servizi. Si osservi però che il mercato del subappalto è ben diverso dalla gara per l'affidamento del servizio, in quanto in questo caso i risparmi di costo derivanti dall'affidamento di parte del servizio a terzi sono interamente "incassati" dall'impresa appaltante e non dall'ente locale.

A livello regionale esistono una ventina di aziende tutte controllate dagli *incumbents* locali; circa il 50% dei servizi sono sub-contrattati a piccoli privati, in generale mediante gara. In totale le aziende private sono 2500. Sono presenti aziende straniere, soprattutto francesi, quali VIA-GTI e Connex⁶.

In Olanda⁷, la discussione riguardo la riforma dei trasporti pubblici è iniziata nel 1992 e si è conclusa nel 2000 con l'entrata in vigore di una nuova legge. Tale legge prescrive l'iniziale messa a gara, da parte di autorità regionali appositamente create, di un terzo dei servizi di pubblico trasporto ed eventualmente, in caso di riscontri positivi, la restante parte a partire dal 2007 (sia per il trasporto su gomma che per il tram e i servizi metropolitani). Le gare prevedono l'applicazione di una clausola sociale secondo cui l'operatore che vince la gara, se nuovo rispetto al precedente, è obbligato a mantenere la forza lavoro dell'operatore uscente. Uno dei principi fondamentali della riforma riguarda la separazione tra la sfera amministrativo-gestionale e la sfera operativa. Il primo punto di svolta fu quindi il *Transport Act* del 2000 che decretò a partire dal 1 gennaio 2001 l'inizio della gestione a livello locale del sistema trasporti e ciò in conseguenza delle precedenti inefficienze, riscontrate con una gestione di tipo monopolistico, che avevano favorito l'utilizzo dell'automobile con i conseguenti problemi di congestione del traffico.

Le prime gare effettuate non hanno dato risultati particolarmente incisivi. Le gare hanno riguardato 16 concessioni (su un totale di 80), a cui hanno partecipato 5 operatori, di cui uno era un consorzio formato dalle imprese municipali di diverse città. Le gare riguardavano un contratto di tipo *net cost* per una durata fino ad un massimo di 6 anni. Il risultato finale è stato che in 10 gare, riguardanti ambiti urbani e extra-urbani, sono risultati vittoriosi gli operatori *incumbents* e solo in 6 casi si è avuto l'ingresso di un nuovo operatore, ma di queste ultime 4 sono state vinte da una delle tre maggiori imprese già operanti nel mercato. Peraltro, non vi sono stati ingressi di nuovi soggetti imprenditoriali internazionali, visto però che operatori come Connex (francese) e Arriva (inglese) erano già presenti in Olanda. In altre parole, vi è stato un parziale movimento nel mercato che però ha riguardato un numero limitato di operatori.

Dal punto di vista operativo, però, le gare hanno permesso un aumento della quantità del servizio offerto e un aumento della qualità del servizio stesso, grazie all'introduzione di nuovi e più moderni bus. La crescita del servizio non ha però generato un incremento nel costo del servizio a carico delle autorità regionali, permettendo così all'amministrazione locale di avere un servizio con costi operativi medi in riduzione e agli operatori di stabilizzare o aumentare la percentuale di copertura dei costi con ricavi da traffico, grazie alla maggior spinta all'efficienza indotta dalla concorrenza e alla maggiore attenzione agli aspetti commerciali/tariffari. Nonostante ciò, vi sono forti opposizioni al processo di apertura del

⁶ Si veda Ponti e Malgieri (2000).

⁷ Si rimanda a Van de Velde e Leijenaar (2000), Hermans e Stoelinga (2003) e Van de Velde e Pruijboom (2003) per ulteriori dettagli.

mercato da parte delle municipalizzate della quattro più grandi città olandesi che detengono una concessione diretta nelle proprie città di competenza (Hermans e Stoelinga, 2003).

2.3. La Gran Bretagna

Anche nei trasporti pubblici locali la Gran Bretagna rappresenta, come per molti altri settori di pubblica utilità, il caso di riferimento in tema di liberalizzazione e regolazione. E' stato, infatti, il primo paese a introdurre forme di competizione nel e per il mercato e quindi ad attivare procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi.

Più in dettaglio⁸, la Gran Bretagna è uno dei pochi Paesi dove la competizione nel mercato è il modello prevalente di regolazione dei servizi di trasporto locale. Fatta eccezione per l'area metropolitana di Londra e per l'Irlanda del Nord⁹, nel resto del Regno Unito l'offerta di trasporto collettivo (su gomma) è definita da:

- servizi di trasporto *commerciali* (non sussidiati): in questo caso l'operatore è libero di definire la relazione da servire, gli orari, le fermate, le tariffe, i veicoli da impiegare, ecc., previa registrazione al *Traffic Commissioner* quaranta giorni prima dell'inizio del nuovo servizio o la modifica di quello esistente;
- servizi di trasporto pubblico *non commerciali* (servizi sussidiati), la cui funzione sociale è individuata dal decisore pubblico (*Public Transport Authority-PTA*) e le cui regole sono definite dalle *Public Transport Executive-PTE*. Le PTE sono organismi tecnici cui competono le funzioni di pianificazione del trasporto, gestione delle risorse, selezione degli operatori su base competitiva, contrattualizzazione del rapporto tra i soggetti, monitoraggio-controllo del contratto, ecc.

La competizione nel e per il mercato, implementata rispettivamente nel Regno Unito e nell'area londinese, hanno dato risultati significativamente differenti.

Il processo di *deregulation* nel settore nelle principali aree urbane inglesi, ad esclusione di Londra, ha generato una notevole riduzione dei contributi pubblici già nei primi anni successivi alla riforma: nell'ordine del 20% nelle grosse città e 10% nelle altre aree (Beesley, 1991) ed un aumento della redditività delle aziende di trasporto, grazie anche a forti riduzioni del costo del personale. Non tutti gli effetti del processo di modifica del sistema di mobilità sono stati però positivi. Si sono rilevati, in particolare:

- un incremento delle tariffe, di circa il 20% nella maggior parte dei casi;
- un'eccessiva congestione del traffico nelle tratte più redditizie, causata dalla sovrapposizione di un elevato numero di operatori;
- una diminuzione del numero di passeggeri trasportati (30%) a fronte di un aumento dell'offerta in termini di vetture-km;
- un innalzamento graduale dell'età del parco veicoli.

Inoltre, occorre sottolineare come essenzialmente due circostanze abbiano contribuito a determinare il forte calo dell'utenza registrato:

⁸ Ampie disamine del caso inglese, a vari stadi di sviluppo, si trovano in Heseltine e Silcock. (1990); Beesley (1991); Savage (1993); White e Thoug (1995); Kennedy (1998). Altri riferimenti più recenti sono Montanari e Zara (2000); Cox e Duthion (2001); Matthews *et al.* (2001), Ramella (2001) e Toner (2001).

⁹ Nell'Irlanda del Nord i servizi di trasporto pubblico sono assicurati, per motivi di sicurezza, da società statali.

- l'instabilità introdotta nel sistema, generata dal continuo alternarsi degli operatori, che ha causato frequenti cambiamenti delle modalità di servizio, degli orari, dei percorsi, con la conseguente impossibilità per l'utenza di disporre di un'informazione chiara e completa sulla rete;
- l'insufficiente integrazione di rete e tariffe, con la conseguente mancanza di un'offerta di servizi "sistemica e intermodale".

Il fenomeno riguarda le aree metropolitane nel loro complesso, dove mediamente si calcola che ogni anno circa 1400 servizi vengano modificati o soppressi. Complessivamente, quindi, il processo di *deregulation* dei servizi ha prodotto dal lato dei bilanci pubblici e degli operatori i benefici previsti, mentre dal lato dell'utenza si sono riscontrati parecchi problemi, generati proprio dall'introduzione della libera concorrenza.

In Gran Bretagna la quota di servizi offerti dai grandi gruppi privati è passata dal 12% al 58% nell'arco di 5 anni con una progressiva diminuzione sia della presenza di operatori minori che delle aziende pubbliche di trasporto, queste ultime passate dal 21% nel 1989 all'annullamento della loro presenza nel 1995. Di estremo interesse risulta invece essere l'esperienza di Londra, in cui si è adottata la competizione per il mercato, e dove si sono riscontrati dati in contro-tendenza con il resto del Paese (si veda la Tabella 2).

2.3.1 La concorrenza per il mercato a Londra

Il processo di trasformazione dei servizi di trasporto londinesi è durato circa 10 anni, a riprova del fatto che cambiamenti così radicali in un settore di cruciale importanza necessitano di parecchio tempo prima di poter essere assorbiti dal sistema, ma anche a riprova dei benefici ottenibili dal mantenere costante la barra del timone di un processo riformatore.

Il punto di partenza della riforma è stato il Transport Act del 1984 che ha messo le basi per la riorganizzazione del *London Transport*, che ha via via assunto una struttura di tipo holding, con alcune funzioni centralizzate per quanto riguarda le attività di pianificazione, di marketing, di politica e gestione tariffaria e di raccolta e ripartizione dei ricavi e di altre attività indirette, ma ha dimesso le attività di gestione dei servizi di superficie.

Il suo compito principale è quello di assicurare l'erogazione dei servizi di trasporto cercando di andare incontro al soddisfacimento dell'utenza, sempre nel rispetto di vincoli di efficienza, economicità e sicurezza. Questa struttura, direttamente controllata dal governo e titolare dei vari contratti o concessioni con i gestori della rete, opera attraverso *società sussidiarie e dipartimenti operativi* che hanno compiti specifici. Il processo di privatizzazione della produzione dei servizi iniziò nel 1985, anno in cui si costituì un'unità denominata *Tendered bus*, con la missione di coordinare il processo di progressiva messa a gara della rete, che iniziò a partire da 13 linee marginali. *London Bus Limited* (di proprietà del Governo per oltre il 50%) venne creato nello stesso anno nella forma di holding con undici società operative, coincidenti con i depositi, organizzati da allora come centri di profitto, ai quali si dava ampia autonomia gestionale.

Il sistema di trasporto pubblico della città di Londra è uno dei più vasti e articolati del mondo e proprio il trasporto di passeggeri su gomma svolge un compito di fondamentale importanza per soddisfare le esigenze dei residenti, dei turisti e dei lavoratori pendolari.

L'area operativa ammonta a circa 1630 Km² con 813 linee di bus attive, che operano con più di 6500 veicoli, erogando 330 milioni di vetture-km annui¹⁰.

L'intero sistema di trasporto pubblico su gomma dell'area londinese è stato affidato, a partire dall'attuazione della riforma, su base competitiva: alla fine degli anni '80 risultava affidato tramite gara il 57% del trasporto su gomma, nel 1997 il valore era aumentato all'80% e nel 1999 la conversione si è completata (*London Transport Buses*, 2002).

Oggi tutte le linee sono quindi messe a gara e gestite con contratti di servizio di tipo *net cost*, di durata variabile da tre a sei anni, che hanno sostituito in massima parte gli iniziali contratti *gross cost* per una maggiore incentivazione dell'operatore. Le gare - linea per linea, va sottolineato - si svolgono secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel rispetto del capitolato predisposto da London Transport. Nei contratti vengono definiti i programmi di esercizio, gli standard di qualità, le caratteristiche del parco mezzi che è di proprietà del gestore e che deve essere per l'80% del tradizionale colore rosso e i sistemi sanzionatori.

La dimensione ridotta dei "lotti" messi a gara (le singole linee) non ha impedito la progressiva schiacciante affermazioni di cinque grandi gruppi del Tpl (Stagecoach Holdings, Go-Ahead, Arriva Group, Firstgroup e National Express Group) che gestiscono più del 70% dei servizi della metropoli attraverso società ad esse collegate. La crescita dimensionale degli operatori non l'ha pianificata l'autorità di regolazione, non l'ha voluta la politica industriale dei campioni nazionali: l'ha generata il mercato.

Il monopolio pubblico si è trasformato in oligopolio privato e oggi le politiche di "cartello" portano ad un innalzamento dei corrispettivi dei contratti di servizio rispetto a quanto avveniva nella prima fase di mercato più concorrenziale. È questo certamente una piega negativa che ha preso la riforma.

Ma se si analizzano altri aspetti, ci si accorge facilmente dei numerosi risvolti positivi della stessa, tra cui: a) i costi per vettura-km si sono ridotti del 51% e ciò ha consentito di espandere il servizio del 32%, registrando un decremento complessivo della spesa del 35%. La migliore produttività ha consentito risparmi per 8,4 miliardi di euro; b) si è verificato un aumento del numero di tragitti toccando il tetto mai raggiunto degli 1,3 miliardi.

Qui di seguito (tabella 1) sono riportate le *performances* realizzate in maniera più dettagliata, facendo riferimento ai parametri sopra menzionati.

Un altro risultato positivo raggiunto riguarda la copertura dei costi operativi e capitali con i ricavi tariffari; si è passati dal 60% al 95% nell'arco dei 15 anni analizzati. L'analisi dei dati per il comparto metropolitano e ferroviario testimonia che i ricavi tariffari hanno raggiunto livelli che addirittura eccedono i costi di gestione.

¹⁰ Cioè, per capirsi, oltre il triplo del servizio offerto annualmente a Roma, senza considerare che la quantità di servizi offerti dall'*underground* a Londra è quasi dieci volte quello offerto a Roma.

Anno	Veicoli-km (milioni)	Costi operativi	Costi/(Veicolo-km) costi unitari	Passeggeri anno (milioni)
1984/85	268	£886	£3,31	1.160
1990/91	300	£702	£2,34	1.178
1995/96	329	£569	£1,73	1.205
1999/00	354	£577	£1,63	1.296
Δ%	32.2%	-34,9%	-50,8%	11,70%

Tabella 1 – Alcuni dati statistici. Fonte: Cox e Duthion (2001)

	Londra	Resto U.K.
<i>Variazione Costi totali</i>	-29,6%	-41,8%
<i>Variazione offerta (vetture-km)</i>	30,8%	26,7%
<i>Variazione costi per vettura-km</i>	-46,2%	-54,0%
<i>Sussidio del Governo per passeggero</i>	£0,009	£0,087
<i>Variazione dei sussidi (dal 1989)</i>	-92,8%	15,3%
<i>Copertura dei costi con ricavi tariffari</i>	97,8%	86,1%
<i>Variazione passeggeri</i>	10,0%	-33,9%

Tabella 2 – Il confronto tra dati in e fuori Londra. Fonte: Cox e Duthion (2001)

Comparando, inoltre, il trend di diminuzione dei costi chilometrici a Londra con quello del resto dell'Inghilterra (Tabella 2) si evidenzia che la principale determinante dell'incremento dell'efficienza è da ricercarsi nell'introduzione delle procedure concorsuali piuttosto che nella *deregulation* vera e propria probabilmente inadatta al settore del Tpl. Nella Tabella 3 viene analizzato l'evolversi della situazione sul versante dei costi operativi per veicolo per chilometro

	Londra	Aree metropolitane
1986/87	£2.62	£1.70
1990/91	£2.18	£1.20
1994/95	£1.61	£0.97
1997/98	£1.52	£0.90
Δ% (1987/88-1997/98)	-38.6%	-34.6%

Tabella 3 -Costi operativi per veicolo-km del servizio bus. Fonte: Matthews *et al.* (2001)

La performance ottenuta risulta migliore in valore assoluto nel caso di Londra ma si deve tenere in considerazione il fatto che nel 1986/87 i costi nelle aree metropolitane ammontavano

al 65% dei costi a Londra mentre dieci anni dopo lo stesso rapporto si è ridotto del 6%. Il contemporaneo aumento del livello di servizio fornito (+24% dal 1980 al 1998 di passeggeri giornalieri trasportati a Londra contro un calo del 38% fuori Londra) ha contribuito ad un complessivo miglioramento della produttività.

Alcuni studi inerenti alle aree metropolitane fuori Londra (Heseltine e Silcock, 1990) hanno rilevato che per 2/3 la riduzione dei costi è stata da imputare ai migliori livelli di produttività ma hanno giocato un ruolo fondamentale anche altri fattori quali la diminuzione del costo del carburante e i ridotti investimenti nel settore. Anche la riduzione fino al 30% delle retribuzioni reali del lavoro ha contribuito alla riduzione dei costi. I lavoratori del settore da gruppo a bassa qualificazione, ma privilegiato perché fuori mercato, sono diventati uno dei tanti gruppi a bassa qualificazione e bassa retribuzione che si trovano nel Regno Unito. Anche la composizione per nazionalità di nascita dei lavoratori del settore è conseguentemente cambiata. Pochi sono i britannici, molti gli immigrati, che trovano nel comparto un'occupazione regolare e regolarmente retribuita.

Parallelamente alla riduzione dei costi si è avuta una progressiva riduzione dei sussidi erogati dal Governo, ridottisi del 99% a Londra e del 73% per le aree fuori Londra tra il 1985 e il 1998. Ciò è accaduto in maniera graduale al di fuori di Londra, mentre nella capitale si sono verificati consistenti tagli negli anni a cavallo tra il 1992 e il 1994.

In conclusione, si può affermare che l'evoluzione del trasporto locale in Gran Bretagna, e in particolare a Londra, negli anni a partire dal 1984 in avanti è stata positiva, anche se la perdita di passeggeri al di fuori di Londra è certamente un segnale assai negativo. Resta comunque difficile attribuire un peso specifico ai caratteri peculiari della riforma londinese, per la presenza concomitante di altri fattori non trascurabili. È inevitabile non riconoscere una relazione tra l'aumento della mobilità complessiva verificatasi a Londra (misurata in numero di tragitti per passeggero) e, per esempio, la densità, notevolmente superiore rispetto ad altre città e per di più in continua crescita, con la conseguente esigenza di un servizio bus più capillare. La scarsa disponibilità di posteggi a Londra ha contribuito, inoltre, a mantenere basso il possesso di autovetture - ossia il traffico privato - e, per converso, a mantenere alta la domanda di trasporto pubblico (Ramella, 2001). Alcuni studi hanno, invece, posto l'attenzione sull'evoluzione di altri fattori. In particolare risulta significativo l'aumento dei ricavi da traffico (sia per l'aumento di uso del servizio sia per un innalzamento tariffario) a testimonianza del fatto che il servizio bus offerto, nel complesso, ha riscosso e sta riscuotendo un successo crescente (London Transport Buses, 2002).

2.4. La Svezia¹¹

La responsabilità per lo sviluppo del trasporto pubblico in Svezia si divide tra le autorità presenti ai vari livelli dell'organizzazione governativa del paese: centrale o nazionale, regionale o di contea e locale. Il governo centrale si preoccupa fundamentalmente di andare incontro alle esigenze di base e di verificare che si creino le condizioni adatte per un giusto coordinamento ed un preciso sviluppo del trasporto stesso sull'intero territorio.

¹¹ La fonte di questa sezione è *Swedish Public Transport Association* (2002).

A livello locale, dagli inizi degli anni '80¹², la responsabilità per il trasporto pubblico è attribuita congiuntamente alle municipalità ed alle Contee in ognuna delle quali è stata istituita un'apposita Agenzia, responsabile politicamente e finanziariamente di tutte le decisioni, con funzioni di pianificazione dei servizi (orari, tariffe, tipologia dei veicoli), di regolazione (ivi compresa la scelta tra gare e affidamenti diretti e la gestione delle eventuali gare) e di tariffazione, con l'obiettivo di avere condizioni eque su tutto il territorio.

Nel 1986 alle agenzie per i trasporti pubblici fu affidata la responsabilità dei servizi supplementari e, a partire dal 1990, anche quella dei servizi ferroviari. Il governo centrale stabilì l'erogazione di un sussidio per 10 anni, con variazioni annuali basate sulle modalità di erogazione e sui miglioramenti qualitativi del servizio. In 17 contee (su 23) le agenzie decisero di fornire il servizio tramite treno.

Il servizio di trasporto ferroviario è assegnato con modalità di competizione tra diversi operatori e questo ha contribuito ad una riduzione dei costi operativi rispetto a quelli che lo Stato doveva sostenere quando aveva il monopolio della linea ferroviaria. Si stima che nel complesso la riduzione dei costi per km di servizio offerto sia stata nell'ordine del 50 % (da 5,61 a 2,97 €).

La deregolamentazione dei servizi di trasporto vera e propria è stata avviata nel 1989 con l'abolizione delle concessioni o il trasferimento delle stesse alle autorità per il trasporto pubblico di Contea. La creazione di questi enti ha prodotto numerosi effetti positivi, come il miglioramento della pianificazione del traffico; l'aumento del numero di viaggiatori; l'utilizzo di un parco veicoli più moderno; un elevato grado di sfruttamento dei mezzi; una sensibile diminuzione dei costi. Il grado di auto-finanziamento da parte delle stesse contee è però passato dal 38% al 42% tra il 1980 e il 1984 e nell'anno 2000 ha raggiunto il livello del 55% e questo sembra dovuto principalmente alle nuove condizioni di competitività con cui si assegnava il servizio.

L'introduzione dell'affidamento del servizio su base competitiva è stato graduale: si è passati dal 7% al 70% nel giro di 15 anni (dal 1980 al 1995) fino ad arrivare a circa il 95% a fine 1999. Già nel 1999 circa 630 contratti erano stati stipulati tra le varie contee e i diversi soggetti appaltatori. Ci furono diverse modalità nell'affidamento del servizio. Infatti in alcuni casi si scelse di far gestire l'intera rete, in altri si procedette con l'appalto di piccole porzioni ogni anno. La prima conseguenza della competizione per l'affidamento del servizio fu la riduzione dei costi unitari per un ammontare pari al 10-15%, per poi crescere leggermente a partire dal 2000 raggiungendo comunque valori ben inferiori rispetto all'inizio degli anni '90. Per quanto riguarda invece la forza lavoro, essa è rimasta sostanzialmente stabile in questi ultimi anni nonostante il forte turn over.¹³ Ci furono anche casi in cui l'operatore non riuscì a mantenere l'impegno ad erogare il servizio ai livelli pattuiti e, soprattutto, ai prezzi concordati.

Resta comunque difficile isolare e quantificare i vantaggi provocati dalle gare, dal momento che, contemporaneamente la riforma introdusse altri cambiamenti. A testimonianza

¹² La riforma del trasporto pubblico fu decisa dal Parlamento nel 1978 a seguito di un disegno di legge proposto dal governo.

¹³ Nel 1993 i dipendenti erano 30.130 e sono passati a 30.641 nel 2000.

di ciò le stesse analisi empiriche hanno dato risultati non sempre convergenti: mentre in Alexandersson *et al.* (1998) si osserva una forte correlazione tra numerosità delle procedure di gara e riduzione dei costi unitari del servizio, in Alexandersson e Pyddoke (2003) tale relazione è meno marcata suggerendo che altri fattori oltre ai processi di gara sono importanti per garantire una maggiore efficienza nel servizio.

Come dato di fatto si può comunque affermare che i sussidi erogati dal governo sono diminuiti nell'arco di 10 anni (circa 110 milioni di € per anno) mentre l'output del servizio è cresciuto di oltre il 20%. La stessa crescita dei costi negli ultimi anni non deve portare a giudizi affrettati: in primo luogo, le riduzioni iniziali sono state rilevanti ma non è pensabile che le gare possano portare a riduzioni nei costi continuative nel tempo (come anche il caso Finlandese – analizzato nel paragrafo successivo – dimostra); inoltre, le autorità locali sostengono che in queste ultime gare è stata attribuita una maggiore attenzione agli aspetti qualitativi del servizio, per quanto riguarda soprattutto l'età media del parco automezzi, la riduzione delle emissioni inquinanti e i servizi a persone disabili, portando così ad un aumento dei costi medi per vettura-km.

La diminuzione del livello di profitti che il settore dei trasporti pubblici poteva raggiungere ha portato a numerose bancarotte tra le società che non riuscivano a onorare i contratti in tutti i loro aspetti. Ad uscire dal mercato sono state soprattutto le imprese di più piccole dimensioni, forse meno efficienti dei grandi operatori che si venivano a creare nel mercato; se ciò fosse vero, la competizione per il mercato avrebbe di fatto permesso di selezionare le imprese più efficienti, ma nessun dato al riguardo è disponibile.

La natura *gross cost* dei contratti stipulati con gli operatori faceva sì che l'operatore non avesse nessun incentivo economico per il miglioramento del servizio fornito; un aumento del numero di passeggeri era visto solo come un inconveniente dal momento che comportava un'usura maggiore del mezzo di trasporto. Si cercò, allora, di ovviare al problema con la stipula di contratti di tipo *net cost* e con remunerazioni date all'operatore anche in base del livello di soddisfazione dell'utenza.

L'introduzione di regole di competizione nell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico ha portato anche ad una modifica strutturale del mercato, i cui effetti sono resi evidenti 1) dal processo di concentrazione delle strutture aziendali; 2) dall'ingresso nel mercato nazionale di tre compagnie di livello internazionale: la francese Connex, che ha acquistato nel 1998 la Linjebuss (società nata nei primi anni '90 dalla fusione di 13 aziende pubbliche); l'inglese Stagecoach, che ha acquistato la Swebus (fino al 1996 di proprietà delle ferrovie svedesi) poi passata al gruppo norvegese *Concordia Bus*; l'ingresso di Arriva tramite l'acquisto del terzo grande operatore di origine danese ma operante in Svezia *Bus Danmark*; 3) da una riduzione delle aziende controllate dalla municipalità, passate da 40 nel 1989 a 21 nel 1994; 4) dall'ingrandimento e dall'aumento del bacino di utenza da parte delle già grosse compagnie private a discapito di quelle pubbliche. In aggiunta, il nuovo sistema ha permesso anche il raggiungimento di obiettivi sociali legati al miglioramento del servizio per i disabili e di obiettivi connessi alla salvaguardia dell'ambiente.

Tra le modifiche che il *Public Procurement Act* ha subito vale la pena ricordare quella, apportata nel 1997, che ha consentito alle compagnie pubbliche di una certa area di partecipare alle gare in altre contee. Questo provvedimento è stato preso per affrontare il

problema della diminuzione del numero di aziende operanti e, quindi, per mantenere la concorrenza più serrata.

Di particolare interesse risulta l'esperienza di Göteborg, impostata dal comitato e di organizzare le procedure di gara per l'affidamento dei servizi a terzi. Un livello di *produzione dei servizi* di trasporto pubblico che viene affidato ad aziende pubbliche e private in concorrenza, attraverso procedure di gara ad evidenza pubblica.

Il processo di apertura al mercato del Tpl di Göteborg - presidiato dall'Autorità per il traffico e il trasporto pubblico, che ha il compito di attuare le politiche decise dalla municipalità - è avvenuto in modo graduale ed il Comune ha concesso all'azienda locale (Göteborg Spårvägar) un periodo transitorio di 3-4 anni per attuare un piano di risanamento. Al termine di questo periodo la rete di servizi su gomma è stata affidata ai gestori tramite gara. È importante sottolineare come la funzione pubblica sia riuscita a mantenere una posizione di primo piano (attraverso l'Authority viene regolato ogni aspetto inerente l'erogazione del servizio) nonostante l'introduzione della concorrenza tra i diversi operatori.

La tipologia dei contratti di servizio adottata è quella *gross cost*, ma con incentivi legati agli standard qualitativi del servizio e ai requisiti ambientali prefissati. Le gare per l'assegnazione del servizio (per un totale di circa 30 milioni di vetture-km) si sono svolte in tre tornate successive. Con la prima esperienza, conclusasi nel 1993, è stato assegnato 1/3 delle percorrenze della rete suddivise in 5 lotti. Alla gara hanno partecipato 4 operatori con distinte caratteristiche societarie (Göteborg Spårvägar, di proprietà comunale, Linjebuss, privata, Swebus, statale e un consorzio formato da 4 piccoli operatori privati). I servizi sono stati aggiudicati ai primi due operatori in percentuali pari al 55% e al 45%. I risultati della prima esperienza di introduzione della concorrenza regolata sono stati confortanti. Innanzi tutto si è verificata una progressiva riduzione dei costi di produzione per la parte della rete gestita dall'azienda comunale, fino ad una riduzione del 45% nel 1993 rispetto all'inizio del periodo di risanamento.¹⁴

Il risultato conseguito dimostra che in ambito di concorrenza regolata, anche un'azienda pubblica può gareggiare alla pari con compagnie private. La scelta di organizzare le gare per "lotti di linee", di dimensioni tali da ottimizzare il processo di coordinamento/integrazione, ha evidenziato che per i piccoli operatori non esistono grandi possibilità di competizione. Anche nella città svedese si sono iniziati a intravedere i problemi, riscontrati in Francia e a Londra: alcuni operatori di grandi dimensioni hanno, infatti, assorbito operatori più piccoli riducendo così il numero di *competitors* nel bacino.

Nel 1997, alla seconda tornata di gare riguardanti il resto dei 2/3 dei servizi locali, hanno partecipato le stesse società, però questa volta i risultati sono stati nettamente favorevoli alla Swebus (oggi appartenente al gruppo inglese Stagecoach Holdings plc.) che si è aggiudicata il 73% dei servizi; la restante parte è stata suddivisa equamente tra le altre due compagnie (Göteborg Spårvägar e Linjebuss). In questa fase sono stati assegnati, tramite gara, anche parte dei servizi regionali di trasporto e 6 degli 8 lotti sono stati affidati alla stessa Swebus.

¹⁴ Il risanamento è stato dovuto principalmente a: la trasformazione dell'azienda municipalizzata in Spa con capitale pubblico; la segmentazione delle aree di business (bus e metropolitane); la razionalizzazione dell'utilizzo dei mezzi (bus e metropolitane); la razionalizzazione delle infrastrutture (uffici, depositi e officine); la riduzione del personale; l'esternalizzazione di attività non legate direttamente alla produzione.

Questo esempio dimostra come, se da un lato i piccoli operatori singolarmente non sono competitivi, dall'altro possono continuare a giocare un ruolo di rilievo sul mercato qualora siano in grado di unirsi per raggiungere quella massa critica dimensionale necessaria per competere all'affidamento dei servizi per "segmenti di rete". Nel 1999 la Göteborg Spårvägar ha vinto le gare per l'assegnazione dei lotti messi a gara, dimostrando di aver pienamente recuperato il ritardo competitivo rispetto ai concorrenti.

Nel 1999 è stata istituita dai comuni dell'area l'Agenzia della mobilità e del trasporto locale di Göteborg (Vasttrafik –VT). La VT è nata dalla fusione di 5 compagnie di trasporto il cui personale è stato trasferito in funzione delle competenze richieste e ridefinendo le posizioni contrattuali. Per quanto riguarda la procedura di gara la VT definisce tutti gli aspetti principali che riguardano l'offerta dei servizi di trasporto. L'esperienza dell'Agenzia ha evidenziato la necessità di avere a disposizione almeno 1 anno per la preparazione dei documenti di gara (contratti) e la presenza di problemi legati alla gestione della forza lavoro nel passaggio tra un operatore e l'altro.

2.5. La Finlandia¹⁵

La regione di Helsinki è il distretto maggiormente abitato dell'intera Finlandia. Oltre un milione di abitanti risiede nei dodici comuni della regione, in cui la stessa capitale insieme con le città limitrofe (Espoo, Vantaa e Kauniainen) formano il consiglio dell'area metropolitana di Helsinki (denominato YTV secondo l'acronimo finnico). Il servizio di trasporto pubblico in quest'area fu introdotto nel 1986 e fu assegnato sulla base di licenze di lungo periodo ad operatori selezionati. Nel marzo del 1991 entrò in vigore il *Passenger Transport Act* con il quale si introdusse la possibilità (a partire dal 1995) di assegnare il servizio mediante procedure di gare ad evidenza pubblica. Inizialmente, si avviarono le gare per i servizi bus della regione e la durata prevista dei contratti era triennale; negli anni successivi si sottoscrissero contratti biennali anche per singole tratte. La città di Helsinki organizzò la prima gara per il servizio interno nel 1997 e anche con tornate successive (fino al 2001) l'amministrazione locale ha dato in gestione il 90% dei 34 milioni di chilometri.

I fattori che si decise di adottare come criteri per giudicare un'offerta di servizio erano molteplici (costi operativi, costi per chilometro, livello di servizi, ecc.) e il principio considerato fu quello dell'offerta più attraente dal punto di vista del costo chilometrico. Seguendo questo approccio, l'YTV incassa quanto proveniente dal pagamento dei biglietti (*gross cost contract*) e remunera l'operatore con un ammontare pari al prodotto del costo unitario da lui proposto (costo per chilometro, per ora o per veicolo al giorno) moltiplicato per l'ammontare di servizio richiesto misurato in termini chilometri, ore effettuate o copertura della rete.

Il processo seguito per l'assegnazione della porzione di rete all'operatore si articola in due fasi, da superare entrambe, la prima delle quali è una sorta di pre qualifica in cui una valutazione finanziaria della società da parte di esperti. La seconda invece è un'analisi del servizio proposto in tutte le sue specifiche determinanti da parte di un comitato. Il contratto è

¹⁵ Si veda YTV (2001).

assegnato all'offerente che propone un piano in cui l'YTV debba sostenere i costi inferiori rispetto alle altre offerte. Viene fatta una media pesata tra i seguenti fattori:

- il prezzo inferiore proposto dagli offerenti viene pesato con un coefficiente pari a 0.87 e il punteggio delle altre offerte è calcolato in relazione a questo;
- la validità del servizio erogato dai mezzi è pesato con un coefficiente pari a 0.11 e nella valutazione di questo parametro si tiene conto di diversi fattori, quali numero di posti a sedere, dimensioni dei sedili, emissioni nocive di ossidi, inquinamento acustico, agibilità dei mezzi da parte dei disabili (ingressi a filo con la strada);
- altri fattori riguardanti la qualità del servizio, per esempio il rispetto delle norme ISO 9002, hanno un peso pari a 0.02.

La determinazione di questi fattori e del loro peso ha subito delle modifiche nel corso degli anni. In passato veniva valutata anche l'età del parco mezzi; ma questo requisito fu rimosso e rimpiazzato con un valore limite per l'età media che attualmente è di 5 anni, uno dei più bassi in Europa. Anche il peso dato al prezzo d'offerta è aumentato passando da 0.75 al valore sopra riportato. Inoltre si è cercato di uniformare le richieste a livello di servizio urbano ed extra-urbano per permettere alle compagnie di partecipare ad entrambe le tipologie di gara.

Un effetto da rilevare dovuto all'introduzione della gara obbligatoria è stato l'aumento del chilometraggio percorso (bus* chilometri) del 14% in un arco di tempo di 6 anni (1994-2000); si è passati da 29,1 milioni di bus chilometro a 33,3 milioni. Questo fenomeno è dovuto all'aumento del numero di bus circolanti, fatto reso possibile dal minore contributo unitario che l'autorità locale ha deciso di assegnare essendo stata adottata la libera concorrenza. Ciò ha portato ad un aumento anche dei dipendenti (soprattutto di autisti), sebbene molto alto risulti il loro turnover.

Si è verificata anche una riduzione nell'età media del parco veicoli passando da 6,5 a 4,5 anni con l'introduzione di bus *low-floor* che oggi rappresentano il 50% del totale dei veicoli. L'apertura al mercato ha avuto conseguenze anche nel prezzo dei biglietti che è diminuito col passare degli anni, ma si deve sottolineare un aumento del deficit nel settore. Basti immaginare che il rispetto degli standards contrattuali e il mantenimento del livello deficit odierno comporterebbe quasi un raddoppio nel costo di un abbonamento mensile.

I cambiamenti nei costi rispetto al periodo precedente nelle differenti gare sono mostrati nel grafico sottostante (figura 1).

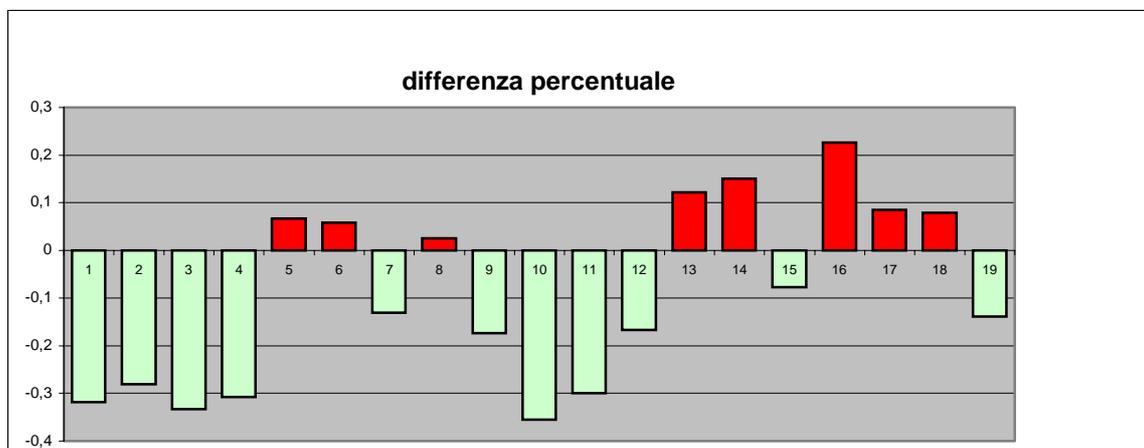


Figura 1 - Trend dei costi (1994-2001) per i servizi bus messi a garanella regione di Helsinki. Fonte: YTV (2001)

I trend che si delineano sono simili sia per quanto riguarda l'area YTV che per quanto riguarda le singole città di Helsinki Espoo e Vantaa: dopo i primi consistenti tagli (nell'ordine del 30%) i costi si stabilizzano o addirittura aumentano anche se di poco, senza comunque mai raggiungere i livelli precedenti alla liberalizzazione.

Una stima della riduzione dei costi può essere effettuata calcolando il costo odierno del servizio mediante l'utilizzo dell'indice di inflazione antecedente alla riforma. In questo caso nel 1999 la spesa sarebbe stata di 420 milioni di FIM quando in realtà è stata di 292 milioni di FIM. Il risparmio è stato di 128 milioni di FIM pari al 30% circa.

Un'altra conseguenza del processo fu la scomparsa ufficiale delle piccole compagnie che talvolta giocano il ruolo di sub-appaltatrici delle aziende più grandi. Anche prima della riforma si stavano verificando delle trasformazioni in questa direzione con fusioni di varia natura riguardanti anche compagnie estere. Negli ultimi anni gli operatori principali del settore di trasporto tramite bus hanno dato origine a diversi gruppi, dove i più importanti raggruppamenti sono consociati ai francesi Connex e agli inglesi Stagecoach (oggi Concordia). Avvalendosi della tabella 4, è interessante notare come, col passare degli anni, il numero delle compagnie offerenti nelle gare per l'assegnazione del servizio nell'area metropolitana di Helsinki sia diminuito notevolmente.

Numero gara	Distretto	Anno	Chilometraggio (MKm/anno)	Numero di bus	N. contratti di servizio	N. compagnie offerenti	N. offerte per contratto
1	YTV	1994	4,4	55	13	23	7,6
2	YTV	1995	7,2	121	12	16	5,0
3	YTV	1995	8,7	118	15	13	4,6
4	YTV	1996	8,4	141	16	11	3,6
5	YTV	1997	5,0	63	14	10	3,7
6	YTV	1997	9,5	152	21	10	3,9
7	Helsinki	1997	5,1	93	7	8	4,8
8	YTV	1998	5,0	76	8	7	4,4
9	Helsinki	1998	7,8	135	7	6	3,8
10	Espoo	1998	7,8	101	22	8	4,0
11	Vantaa	1999	6,9	87	10	5	4,1
12	Helsinki	1999	7,7	110	9	7	3,7
13	YTV	2000	9,8	163	18	7	3,5
14	YTV	2000	2,2	25	3	4	4,0
15	Helsinki	2000	7,5	101	8	7	3,6
16	YTV	2001	1,1	16	2	6	4,5
17	YTV	2001	7,3	89	13	8	4,7
18	Espoo	2001	3,7	41	9	6	4,4
19	Vantaa	2001	5,4	84	5	5	3,6

Tabella 4 – Le gare d'appalto nella regione di Helsinki. Fonte: YTV (2001)

Complessivamente si è verificato un miglioramento della situazione in termini di efficacia ed efficienza, anche se il nuovo sistema ha aperto le porte a problemi non trascurabili associati alla continuità d'impiego per il personale di una determinata azienda. Infatti laddove questa perdesse una gara i suoi dipendenti non potranno più continuare a prestare servizio. Questo problema è al momento leggermente mitigato dalla crescente domanda di mobilità che ha portato ad un aumento di assunzioni, ma potrebbe divenire rilevante nel prossimo futuro.

2.5 La Norvegia

Interessante è il parallelo tra quanto accaduto in Svezia e Finlandia con quanto accaduto negli stessi anni in Norvegia. Anche in questo paese scandinavo la responsabilità per i trasporti pubblici locali è attribuita ai governi regionali (contee). Ogni contea è libera di scegliere l'assetto di regolazione che preferisce. Fino alla metà degli anni '80 quasi tutte le contee adottavano un sistema di contrattazione dei sussidi con le singole compagnie (per lo più private) che portava sostanzialmente a ricoprire interamente le perdite che venivano generate. Il sistema si basava su un meccanismo di tipo *cost plus* e, quindi, scarsamente incentivante nella riduzione dei costi (Dalen e Gómez-Lobo, 2003). Per questo motivo, un numero crescente di contee passò a un sistema di costi standard, contrattati con tutte le compagnie operanti nella contea. Una volta fissati tali costi standard la performance della singola impresa non influenza il livello dei trasferimenti che essa riceve. Il disincentivo alla minimizzazione dei costi è così eliminato e viene messa in piedi una sorta di *yardstick competition*.

Nel 1991 il governo centrale ha varato una riforma del settore, che è entrata pienamente in vigore nel 1994. In previsione dei guadagni di efficienza ottenibili con l'applicazione della riforma, il governo centrale ha ridotto i trasferimenti alle contee, che hanno visto quindi restringersi i loro vincoli di bilancio. La riforma permette, in alternativa, il ricorso alle gare o la stipula di contratti incentivanti, sulla base del modello del *subsidy cap* (Dalen e Gómez-Lobo, 2003). Questo prevede la determinazione, per un periodo di 5 anni, di una riduzione dei trasferimenti in termini reali di un $X\%$ annuo, contrattato dalle autorità locali con i gestori¹⁶.

Sembra che, nel complesso, le autorità regionali norvegesi del trasporto abbiano preferito il *subsidy cap* alle gare, anche se queste ultime costituiscono una minaccia incombente sul capo dei gestori. In 16 regioni su 19 si utilizzano contratti basati sul *subsidy cap* (le altre 3 regioni ancora adottano il sistema dei costi standard), mentre, alla fine del '99, le gare riguardavano solo il 2% dei servizi di trasporto locale. I risultati del nuovo assetto regolatorio, in aggregato, non sono comunque trascurabili: i sussidi, dal 1986 al '99 sono diminuiti del 42% in termini reali e, in alcune città di quasi l'80%. I costi operativi unitari si sono ridotti fino al 1995 del 12%, stabilizzandosi nel periodo successivo. L'offerta, in termini di vetture-km, è aumentata del 16% in aggregato e del 3% in termini pro-capite fino al 1999, anche se negli ultimi anni si sono verificate riduzioni di servizio sulle tratte meno redditizie. La domanda pro-capite si è ridotta del 10% dal 1986 al 1992, per poi crescere del 5% fino al 1999 (Fearnley e Carlquist, 2001).

Dai numeri appena citati appare evidente che la riduzione dei sussidi, soprattutto negli anni più recenti è stata consentita più dagli aumenti tariffari (+23%) e dai tagli ai servizi nelle aree a domanda debole che dalle riduzioni dei costi unitari, rimasti pressoché costanti dalla seconda metà degli anni '90. Del resto, la riduzione dei costi unitari non può andare avanti in eterno in un settore in cui la produttività ha evidenti limiti alla crescita (almeno a tecnologia data). E di questo bisogna tener conto nel valutare i risultati di qualsiasi politica di regolazione.

3. La situazione in Italia

Non è facile dare un giudizio sull'espletamento delle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto locale fino ad oggi svoltesi in Italia. Ancora molte regioni non sono partite con gli affidamenti e alcune aree del paese (come il Meridione) è particolarmente indietro rispetto ad altre (Lombardia e Liguria *in primis*), in cui molte province hanno emesso i bandi di gara e alcune hanno già effettuato le valutazioni finali. Ma anche laddove un certo numero di gare si sono o si stanno svolgendo i dati ad oggi a disposizione sono ancora troppo modesti per poter dare un giudizio significativo. Sembra comunque di osservare un certo stallo nell'apertura dei mercati e quindi uno scarso impatto delle prime gare italiane nei trasporti.

Le caratteristiche di alcune gare svoltesi in Italia tra il 1998 e il 2001 sono già state analizzate in Boitani e Cambini (2002a), a cui si rimanda per maggiori dettagli. Qui di seguito presentiamo tre tabelle riassuntive di tutte le gare chiuse al dicembre 2003. Nella tabella 5 sono presentate le gare bandite e svolte prima del 2002, quelle che chiamiamo gare "storiche",

¹⁶ Per un'analisi del funzionamento del *subsidy-cap* si rimanda a Boitani e Cambini (2002b).

quelle che avevano visto un discreto numero di partecipanti e avevano dato i frutti migliori in termini di risparmio per le amministrazioni. La tabella 6 riporta la situazione delle gare in Liguria. La tabella 7, infine, presenta le gare svolte o in corso in Lombardia, la regione che ha spinto maggiormente per accelerare il processo di gara, ma dove province e comuni hanno in parte vanificato lo sforzo bandendo gare scarsamente appetibili. In Liguria come in Lombardia le gare non hanno riguardato il capoluogo e, in Liguria come in Lombardia, il numero dei partecipanti è stato piuttosto basso.

Soggetto appaltante	Vetture-km annue assegnate	Incrementi di vetture-km offerti	Ribassi d'asta	Ribassi per vettura-km	Contributi per vettura-km (IVA esclusa)	Vincitori delle gare
Regione Toscana 9 linee extraurbane (1998) (annullate)	12.218.086	5,1%	44,6%	45,3%	0,59 € net cost	8 nuovi entranti e 1 incumbent
Comune di Roma I lotto servizi aggiuntivi (2000)	8.000.000	-	8,23%	8,23%	2,13 gross cost	1 nuovo entrante ATI
Roma (Atac) II lotto servizi aggiuntivi (2001)	7.500.000	-	25,1%	25,1%	1,74 gross cost	stessa ATI del I lotto
Friuli 4 lotti di linee urbane ed extraurbane (2000)	41.596.000	-	2,8%	2,8%	1,94 € net cost	4 incumbents in ATI
Valle d'Aosta 6 lotti di linee urbane ed extraurbane (2001)	6.545.500	3,6%	3,65	6,98%	1,85 € net cost	6 incumbents

Tabella 5 – Le gare “storiche”. Fonte: nostre elaborazioni su dati provenienti da fonti varie

Soggetto appaltante	Vetture-km annue assegnate	Incrementi di vetture-km offerti	Ribassi d'asta	Ribassi per vettura-km	Contributi per vettura-km (IVA esclusa)	Vincitori delle gare
Provincia di Savona bacino S, urbano ed extraurbano (2003)	5.810.975	n.d. (impegno a portarli a 6,4 milioni)	n.d.	n.d.	- 1,76 €per urbano - 1,55 €per extraurbano net cost	incumbent in ATI
Provincia di Savona bacino A, extraurbano (2003)	2.279.342	20%	14,3%	n.d.	1,89 € net cost	1 nuovo entrante
Provincia di Imperia bacino F, urbano ed extraurbano	6.872.585	-	1,0%	1,0%	n.d. net cost	incumbent

Tabella 6 – Le gare in Liguria. Fonte: nostre elaborazioni su dati provenienti da fonti varie

E' bene precisare che ogni gara ha caratteristiche proprie che le differenziano dalle altre e che, quindi, i dati presentati nelle tabelle di queste pagine devono essere letti con attenzione. Ad esempio, a Roma le gare sono per servizi aggiuntivi; in tutte le altre gare servizi invece le gare sono per i servizi preesistenti (urbano e/o extra-urbano). Vi sono poi forti eterogeneità tra le caratteristiche delle diverse città (dimensioni, estensione geografica, numero e concentrazione della popolazione, morfologia del territorio) che possono rendere il servizio

esogenamente più o meno costoso e quindi comportare un costo al di fuori del controllo dell'impresa di trasporto. Inoltre, possono esservi diverse scelte anche da parte dell'ente locale nel decidere quanta parte del servizio di trasporto locale sussidiare tramite i fondi pubblici. Seppur quindi da leggere con attenzione e cautela, i dati sotto riportati sono comunque importanti per capire alcune dinamiche che le gare stanno avendo oggi in Italia.

Soggetto appaltante	Vetture-km annue assegnate	Incrementi di vetture-km offerti	Ribassi d'asta	Ribassi per vettura-km	Contributi per vettura-km (IVA esclusa)	Vincitori delle gare
Comune di Sondrio 1 lotto urbano (2002)	146.200	-	2,5%	2,5%	2,42 € net cost	incumbent in ATI
Comune di Mantova 1 lotto urbano (2002)	1.946.646	1,72%	1,1%	3,1	1,55 € net cost	incumbent in ATI
Provincia di Mantova 1 lotto extraurbano (2003)	5.014.147	-	2%	-	1,353 net cost	incumbent in ATI
Comune e Provincia di Lecco 1 lotto urbano ed extraurbano (2003)	5.472.208 (di cui 40,7% urbani e 59,3% extraurbani)		0,00001%	0,00001%	1,42 net cost	incumbent in ATI
Comune di Cremona (2003)	1391891 (di cui 96% urbani e 4% extraurbani)	Prevista nuova organizzazione dei servizi	-	-	net cost	incumbent
Provincia di Cremona 2 lotti extraurbano (2003)	4.071.830 (I lotto) 4.525.328 (II lotto)	I lotto: 0,33% I lotto: 0,15% (trattativa diretta)	I: 0,45% II: 0,15%	I: 7,35% II: 3%	I: 1,26 II: 1,29 net cost	I e II lotto: incumbent in ATI
Comune di Bergamo 1 lotti urbano (2003)	7.017.725 (6.555.065 su gomma, 46.266 su funicolare, moltiplicati per 10)	Nuovi comuni limitrofi	-		net cost	incumbent in ATI
Provincia di Bergamo (3 lotti extra-urbano)	4.293.096 (I lotto) 4.742.630 (II lotto) 6.830.996 (III lotto)	Previsti incrementi per ciascun lotto	-	-	net cost	I, II e III lotto: incumbent in ATI
Comune di Brescia	Da 8.240.000 a 9.020.000 in quattro anni (di cui circa 80% urbani)	Entrata in funzione di linea ad alta mobilità (LAM)	0,35%	0,35%	2,02 net cost	incumbent in ATI
Comune di Como 1 lotti urbano (2003)	2.748.123 su gomma + 44.392 per la funicolare	Previsti potenziamenti	5%		net cost	1 nuovo entrante (Atm Milano)

Tabella 7 – Le gare in Lombardia. Fonte: nostre elaborazioni su dati provenienti da fonti varie

Ciò che emerge dalla lettura dei bandi di gara e dall'analisi degli esiti delle gare stesse può essere così riassunto¹⁷:

¹⁷ Un'analisi più approfondita è contenuta in Cambini (2003).

- Dal punto di vista organizzativo, le gare vengono essenzialmente svolte seguendo i confini giurisdizionali delle singole province, senza peraltro che siano state effettuate a livello regionale studi sull'esistenza o meno di economie di scala che potrebbero portare all'aggregazione di bacini limitrofi. Se le economie di scala esistono, l'aggregazione di bacini riferiti a città di piccole e medie dimensioni potrebbe garantire una riduzione dei costi operativi nel servizio¹⁸, mentre per le grandi città metropolitane alcuni recenti studi (Fraquelli *et al.*, 2001) sembrano evidenziare la presenza di diseconomie di scala. Si potrebbe quindi pensare che per le città medio-piccole si potrebbero creare lotti più grandi rispetto a quelli attuali (includendo urbano ed extra-urbano) mentre nelle città metropolitane potrebbe essere possibile la creazione di più lotti in cui suddividere la città.
- In molti casi, soprattutto nei comuni medio-piccoli, vi è una tendenza ad aggregare traffico urbano e extra-urbano: ciò permette all'ente locale di limitare i sussidi da erogare e spingere l'operatore aggiudicatario a effettuare sussidi incrociati tra i servizi meno remunerativi (tipicamente l'urbano) con quelli più remunerativi o almeno meno costosi (tipicamente l'extra-urbano).
- La scelta dei contratti cade in molti casi sul tipo *net cost*, che sebbene più incentivante può risultare eccessivamente oneroso per imprese scarsamente efficienti, con livelli di copertura dei costi con i ricavi assai modesta come quella italiana. Forse, è auspicabile l'adozione di contratti ad incentivo intermedi (di tipo *gross cost* con o senza incentivi sui ricavi), almeno in una prima fase di sviluppo del mercato, in modo da incentivare un efficientamento più morbido in un primo momento, per poi passare solo in seguito a contratti *net cost*;
- I risultati delle gare in termini di ribassi sui corrispettivi d'asta sono stati assai modesti, se si esclude il caso della gara del secondo lotto del Comune di Roma, in cui il ribasso è stato del 25% (ma relativo a servizi aggiuntivi e per questo completamente non comparabile con le altre gare analizzate in questo lavoro). Altra eccezione, naturalmente, le gare bandite in Toscana nel 1998 e tutte annullate dal TAR. Va inoltre sottolineata l'ampia gamma di prezzi per vettura-km emersa dalle gare aggiudicate. Gamma tanto più ampia se si considera che alcuni contratti sono *gross cost* (quindi i contributi pubblici esauriscono i ricavi su cui l'azienda può contare), mentre i contratti *net cost* prevedono che l'azienda incassi oltre ai contributi pubblici anche i ricavi da traffico. Naturalmente, non è possibile valutare in questa sede la congruenza dei prezzi emersi dalle gare, ma non può sfuggire (limitandosi a confronti sul solo traffico urbano) che gli €1,74 *gross cost* del secondo lotto aggiudicato a Roma sono molto meno degli €2,13 *net cost* dell'urbano di Sondrio ma anche degli €1,76, sempre *net cost*, dell'urbano di Savona.
- Non è forse un caso se le gare con maggiori ribassi sono state quelle in cui la componente economica aveva un peso maggiore nella valutazione dell'offerta (Mori, 1997). Né è un caso che i maggiori ribassi si siano avuti nelle gare a cui non si applicavano "clausole sociali", o perché – come nel caso del II lotto di Roma – si trattava di servizi aggiuntivi; o perché – come nel caso delle gare toscane annullate – il bando non prevedeva clausole sociali

¹⁸ Si veda al riguardo il lavoro di Cambini e Filippini (2003); l'analisi empirica mostra che la dimensione ottimale tale da permettere di sfruttare appieno le economie di scala e di densità corrisponde ad un volume annuale pari a 25 milioni di vetture-km.

(e in parte perciò sono state annullate). Né, infine, è un caso se i maggiori ribassi si sono avuti dove sono state presentate più offerte, cioè dove la concorrenza è stata più intensa (Klemperer, 1999).

➤ Non va tuttavia sottaciuto che in alcuni casi i bandi di gara prevedevano remunerazioni non appetibili per i potenziali gestori. Alcune gare sono andate deserte al primo tentativo e soltanto la successiva emanazione di un bando più realistico ha consentito di “chiudere” la gara con l’assegnazione del servizio (in genere all’*incumbent*).

➤ I vincitori sono risultati quasi ovunque gli stessi operatori che erogavano il servizio prima della messa a gara, tendenzialmente in aggregazione tramite Ati con altri operatori. Tali forme di aggregazione, se valide da un punto di vista commerciale, devono però essere ben definite nel futuro (Boitani e Petretto, 2002). Al riguardo, la tendenza delle province lombarde a obbligare la trasformazione delle Ati in Spa vere e proprie entro un anno dall’affidamento deve essere vista positivamente. Le Ati, infatti, possono essere usati come strumenti di collusione; gli operatori – ciascuno dei quali molto spesso in grado di gestire l’intero lotto messo a gara da solo - possono aggregarsi per spartirsi il territorio ed evitare costose guerre di prezzo nelle varie gare; su questo argomento, la stessa Autorità Antitrust è recentemente intervenuta per limitarne la possibilità di partecipazione alle gare¹⁹.

➤ Sugli esiti delle gare, ossia sulla vittoria degli *incumbents*, è opinione di chi scrive che poco era da aspettarsi. Anche in paesi più avanti nel processo di liberalizzazione del mercato, come la Finlandia o la Svezia, nelle prime gare sono stati proprio gli *incumbents* ad avere la meglio. Ma poi, nel tempo, questi operatori hanno perso quote di mercato. Probabilmente più meritevole di attenzione è lo scarso numero di partecipanti alle gare (seppur mascherati da Ati con molti associati) che oggi si sta osservando in molte gare: addirittura a Bergamo si è avuto un unico partecipante sia per l’area comunale sia per i sub-bacini provinciali. Il numero ristretto, chiaramente, limita la competizione e quindi l’effetto positivo che le gare possono apportare.

➤ Un discorso a parte merita la tendenza dei grandi comuni metropolitani a mettere a gara il servizio in un unico lotto (come nel caso di Roma, Torino, Genova e Milano): come la stessa Autorità Antitrust ha evidenziato, ciò limita fortemente la concorrenza favorendo esclusivamente gli operatori *incumbents*. Solo questi (tutte aziende comunali), infatti, possono sostenere il rischio di aggiudicarsi lotti così grandi essendo, di fatto, protette dal fallimento e, quindi, dotate di vincolo di bilancio soffice (Segal, 1998). Del resto, l’esperienza francese sembra indicare che laddove siano messi a gara “lotti unici” i risparmi derivanti dalla gara sono minori. Dopo l’approvazione del DL 269/03 appare comunque dubbio che le gare nelle grandi città sopra menzionate vengano svolte in tempi brevi.

4. Conclusioni

Negli ultimi vent’anni vari paesi europei ed extra-europei hanno imboccato la via della “concorrenza per il mercato” per accrescere l’efficienza e l’efficacia dei servizi di trasporto locale. In alcuni paesi la via è stata intrapresa a seguito di riforme dettate dal governo

¹⁹ Si vedano, più in generale gli interventi della AGCM in materia di trasporto locale: AGCM (1998, 2001).

centrale. In altri per iniziativa di alcune amministrazioni locali. La convinzione alla base di tale scelta è stata, in ogni caso, che la concorrenza regolata avrebbe consentito di portare a risultati migliori del monopolio pubblico locale. E in effetti, laddove un confronto è possibile tra pura e semplice deregulation e concorrenza regolata – come in Gran Bretagna – sembra che la concorrenza regolata abbia nel complesso dato risultati migliori della *deregulation*, anche se quest'ultima appare imbattibile se si guarda esclusivamente alla riduzione dei costi.

La transizione dalle vecchie gestioni monopolistiche a quelle affidate tramite gara non è stata brevissima e, in qualche caso ha richiesto una o più correzioni di rotta. In Germania, la concorrenza entra principalmente dalla porta di servizio del subappalto; in Svezia dopo un periodo di avvio e di consolidamento organizzativo di servizi in precedenza inesistenti; in Francia è entrata soltanto dopo che si erano formate delle imprese “campioni nazionali”. A Londra e in Finlandia le gare sono per linea; in Francia, Svezia, Olanda (per quel poco che si è fatto) e Italia sono per lotti. In Francia sono per lotti molto grandi, spesso per l'intera rete di una città. Non è possibile ritenere un caso che laddove le gare riguardino lotti piccoli o singole linee i ribassi d'asta risultino maggiori.

Da quanto è stato possibile apprendere, assai raramente (al di fuori dell'Italia e dell'Olanda) le gare sono state condizionate dall'obbligo per i vincitori di assumere tutti i dipendenti dei vecchi gestori e di mantenere le vecchie retribuzioni. In effetti, una delle fonti di maggior risparmio è stata proprio la riduzione del costo del lavoro resa possibile dall'entrata in campo di imprese private, caratterizzate da remunerazioni più basse e produttività del lavoro più alta di quelle delle vecchie aziende pubbliche. Certo, si tratta di una questione delicata (Peoples, 1998). Ma il *trade off* dovrebbe essere piuttosto chiaro: più vincolanti sono le clausole sociali, cioè maggiore è il grado di tutela dei privilegi (e non solo retributivi) dei lavoratori delle vecchie aziende pubbliche e monopoliste tanto meno efficace sarà il sistema delle gare a garantire riduzioni dei costi e maggiore efficienza gestionale. Forse, non è impossibile pensare a far diventare i trasporti locali un settore “normale” con regolari ammortizzatori sociali, volti a garantire i lavoratori in una fase di flessibilità fino ad ora (almeno in Italia) sconosciuta.

Le diverse scelte politiche hanno differenziato di molto il grado di sussidio pubblico al servizio di trasporto locale nei diversi paesi che hanno adottato il metodo dell'affidamento tramite gara. Il che conferma quanto poco abbia a che fare l'affidamento tramite gara con il grado di “socialità” del servizio²⁰. Si può avere, al limite, un servizio sussidiato al 100%, ma affidato tramite gara o, come a Londra, un servizio che non riceve più alcun sussidio pubblico e che è sempre affidato tramite gara. Altrettanto differenziato è l'impegno progettuale delle imprese affidatarie. Da situazioni in cui alle imprese viene affidata esclusivamente la produzione del servizio, all'interno di un quadro di pianificazione definito da organismi pubblici si passa a situazioni in cui alle imprese viene lasciata la responsabilità di programmare il servizio e di attrarre la clientela. In questi ultimi casi le imprese vengono remunerate “un tanto a passeggero trasportato”, mentre nei primi (la maggioranza) vengono remunerate secondo le vetture-km prodotte.

²⁰ Con “socialità” si intende qui l'accesso al servizio a una vasta platea di utenti a costi contenuti, non il fatto che il servizio stesso offre occupazione e retribuzioni generose ai lavoratori locali.

I contratti sono in alcuni casi del tipo *net cost*, in altri del tipo *gross cost* con varie forme di incentivo sui ricavi e/o la qualità del servizio al fine di ovviare alle caratteristiche disincentivanti tipiche dei contratti *gross cost*²¹. A gestire le gare e i contratti sono in genere chiamate delle agenzie pubbliche, spesso nate dalle ceneri delle vecchie aziende di servizio, come nel caso del *London Transport* o del *Vasttrafik* di Göteborg. Un modello in Italia seguito (almeno in parte) da Roma (Boitani e Cambini, 2002a), ma che non ha trovato molti altri adepti. Troppo forte, evidentemente, è ancora l'attaccamento alla azienda municipale che produce servizi; la confusione tra il ruolo (pubblico) di pianificazione, regolazione e monitoraggio e il ruolo di produzione, facilmente svolto da privati.

In effetti le gare non sono una cosa banale. I bandi devono essere costruiti in modo funzionale alla miglior riuscita della gara: minimizzazione della probabilità di ricorsi amministrativi; ragionevolezza dei prezzi a base d'asta; massimizzazione del numero di partecipanti; definizione di contratti incentivanti. Perciò è necessario che le gare siano organizzate da agenzie specializzate. I dati europei mostrano che laddove l'Autorità o Agenzia preposta è forte (come a Londra, in Svezia o Finlandia) si sono ottenuti infatti risultati interessanti: la riduzione del costo per vettura-km non è quindi dovuta unicamente all'introduzione del processo di gara ma anche alla riorganizzazione del servizio sul territorio e al processo di regolazione che si intende attuare.

Tornando al caso italiano, è evidente che non sia consigliabile la costituzione di un'agenzia per ogni comune e forse neanche di una per ogni provincia (così come, ai fini qui esaminati, non sarebbe utile un'Autorità nazionale; Boitani, 2000). Bisognerebbe perciò pensare alla creazione di agenzie di livello regionale (come in Svezia) a cui comuni e province siano incentivati (o obbligati) a ricorrere per le loro gare. Proprio ciò che non accade in Italia, dove il municipalismo dei servizi sembra vivere una nuova stagione di fulgore.

E' assai difficile poter definire regole generali affinché una gara abbia successo. Se è pur vero, ad esempio, che laddove la componente economica ha avuto più peso, maggiore è stata la competizione e il ribasso d'asta, è altrettanto vero che le dimensioni tecniche e qualitative del servizio sono importanti (e difficilmente valutabili però). Altro problema importante è la scelta del bacino da mettere a gara: se si considera plausibile l'esistenza di economie di scala e di densità, si dovrebbero definire i lotti in modo da raggiungere le dimensioni ottimali tali da minimizzare i costi del servizio; se, al contrario, non si ritiene plausibile l'esistenza di tali economie, si potrebbe addirittura pensare di creare lotti piccolissimi e lasciare poi al mercato, e quindi alle imprese in base alle gare, l'aggregazione tra le diverse aree; ciò permetterebbe così di evincere l'esistenza di dimensioni ottimali del servizio *ex post* in base ad un meccanismo di mercato e non *ex ante* in base a decisioni dell'ente locale.

Non si può neppure pensare che le gare possano portare a riduzioni del costo medio del servizio continuative nel tempo. E' ovvio che gli operatori non possono tagliare i loro costi all'infinito, ma è altrettanto vero però che in prima battuta – come dimostrato dalle esperienze internazionali – le gare hanno permesso un sostanziale ridimensionamento nelle spese degli operatori con benefici evidenti per le finanze degli enti locali. Aumenti successivi dei costi,

²¹ Sul tema dell'incentivazione alla riduzione dei costi del trasporto locale si rimanda a Boitani e Cambini (2002b).

dovuti magari ad aumenti qualitativi effettivi del servizio, possono ovviamente avvenire, ma solo dopo un primo processo di efficientamento assolutamente necessario.

Come si è visto, in molti casi i risultati delle gare sono stati, in prima battuta, non entusiasmanti. Col tempo e le già menzionate correzioni di rotta, però, le cose sono andate migliorando e la concorrenza ha cominciato a dare i suoi frutti. Naturalmente, questi frutti bisogna volerli e non è chiaro se, in Italia, siano in molti a volerli. Al momento in cui concludiamo queste note siamo inclini a pensare che, tanto a livello centrale quanto a livello locale, i frutti della concorrenza non siano particolarmente appetibili. Troppe leggi nazionali e regionali sembrano indicare una facile via di uscita dalle gare per l'affidamento dei servizi (e non solo di trasporto): l'individuazione con gara del socio privato di una società a capitale misto pubblico-privato. Pochi sembrano interessati alla dimostrazione che si tratta di cose completamente diverse in termini di ripartizione del surplus sociale.

Certo, si potrebbe obiettare che – laddove sperimentate da più tempo – le gare hanno portato a un progressivo consolidamento di un oligopolio nel settore dei trasporti locali, con l'affermazione di alcuni giganti a livello continentale. È indubbiamente vero che tale consolidamento si è avuto. Ma il problema non è avere imprese grandi, purché esse - grandi, medie o piccole che siano - siano cresciute nella competizione e si introducano via via i necessari correttivi volti a mantenere alto il livello di competizione. Del resto in un mondo globalizzato sarebbe ben strano che solo i servizi di trasporto locale non accedessero alla dimensione globale (o almeno continentale). In ogni caso è opportuno ricordare come una cosa sia acquisire un dimensione notevole e una elevata quota del mercato nel processo competitivo e tutt'altra è riceverla per decreto o per la presenza inerziale di barriere all'entrata dettate dalla paura della competizione. Naturalmente, c'è il caso dei colossi francesi, inizialmente cresciuti al riparo della concorrenza e oggi molto aggressivi sui mercati aperti. È forse troppo tardi, ormai, per cercare di ripetere quell'esperienza (non a caso avviata in Francia oltre vent'anni fa). E, soprattutto, non si può ripetere perpetuando gli affidamenti diretti alla propria azienda locale in nome di non meglio precisate esigenze municipali.

Sfortunatamente, la normativa contenuta nel DL 269 (art. 14) in materia di servizi pubblici locali, recentemente corretto con la Legge Finanziaria, consente proprio l'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali e cancella l'obbligo delle gare. Alcuni enti locali hanno già approfittato delle nuove norme e hanno sospeso delle gare in corso (quelli di Bari e della provincia di Genova sono solo due casi), altri si sono affrettati a procedere con l'affidamento *in house* alle proprie aziende comunali. Purtroppo, la legislazione italiana (al contrario di quella norvegese) non prevede neanche l'alternativa obbligatoria tra gare e regolazione ad alto potenziale incentivante (nella forma di *subsidy cap*). C'è pertanto il concreto rischio di una nuova impennata dei disavanzi di gestione, sotto la spinta di richieste salariali elevate e incompatibili con la bassa crescita della produttività. Se così finiranno per andare le cose, tutto il travaglio circa le gare per i servizi di trasporto locale in Italia sarà ricordato come molto rumore per nulla.

Riferimenti bibliografici

Alexandersson G., Folster S. e Hultén S. (1998), "The effects of competition in Swedish local bus services", *Journal of Transport Economics and Policy*, 32, 203-219.

Alexandersson G. e Pyddoke R. (2003), *Bus deregulation in Sweden revisited: experiences from 15 years of competitive tendering*, presented to the 8th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Rio de Janeiro, Brazil.

AGCM (1998), Segnalazione AS125 – *Trasporto pubblico locale*, Bollettino n. 8/1998.

AGCM (2001), Segnalazione AS208 - *Sovvenzioni ai servizi di TPL e ad altre attività di trasporto in regime di concorrenza*, Bollettino n. 3/2001.

Beesley, M.E. (1991), "Bus Deregulation: Lessons from the UK", *Transportation Planning and Technology*, 15, 95-106.

Boitani A. (1999), "Il futuro della regolazione nel nuovo Piano Generale dei Trasporti", *Economia Pubblica*, 29, 5-35.

Boitani A. (2000), "Un' Autorità indipendente per i trasporti?", *L'Industria*, 24, 821-832.

Boitani, A. e Cambini, C. (2002a), "Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato", *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 45-72.

Boitani A. e Cambini C. (2002b), "Regolazione incentivante per i servizi di trasporto locale", *Politica Economica*, 2, 193-225.

Boitani A. e Petretto A. (2002), "I servizi pubblici locali tra *governance* locale e regolazione economica", in Robotti (a cura di) (2002), *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, Bologna, il Mulino, 25-65.

Cambini C. (2003), "La situazione delle gare per l'affidamento del servizio di trasporto urbano in Italia", documento di lavoro, HERMES, Torino (Maggio 2003).

Cambini C. e Filippini M. (2003), "Competitive tendering and optimal size in the Regional Bus Transportation Industry", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74(1), 163-182.

Cox W, Kraus J. e Mundle S. (1997), "Competitive contracting of transit services: Denver experience", V Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Leeds, UK, maggio 1997.

Cox W. e Van de Velde D. (1998), "Franchising and tendering", *Transport Review*, 18, 334-337.

Cox W. e Duthion B. (2001), *Competition in Urban Public Transport. A World Review*, presented to the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway.

Dalen D.M. e Gómez-Lobo A. (2003), "Yardsticks on the road: regulatory contracts and cost efficiency in the Norwegian bus industry", *Transportation*, 30, 371-386.

Duthion, B., Vincent P. e Ziv C. (1999), *The "Sapin" legislation and its effect on the tendering and competition in public transport in France*, CNAM – Conservatoire National des Art et Metiers, France.

Fearnley N. e Carlquist E. (2001), *A tale of seven cities: subsidy reductions in Norwegian public transport*, presented to the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway.

Fraquelli, G., Piacenza, M. e G. Abrate (2001), "Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo per le imprese", *Economia e Politica Industriale*, 111, 51-81.

- Hermans G. e Stoelinga A. (2003), *Competition in dutch public transport*, presented to the 8th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Rio de Janeiro, Brazil.
- Heseltine, P.M. e Silcock, D.T. (1990), "The Effects of Bus Deregulation on Costs", *Journal of Transport Economics and Policy*, 24, 239-253.
- Kennedy D. (1998), "London bus tendering: a welfare balance sheet", *Transport Policy*, 2, 243-249.
- Klemperer P. (1999) "Auction theory: A guide to the literature", CEPR Discussion Paper, n. 2163.
- London Transport Buses (2002), *The bus tendering process*, London.
- Matthews B., Bristow A. e C. Nash (2001), *Competitive Tendering and Deregulation in the British Bus Market – A Comparison of Impacts on Costs and Demand in London and the British Metropolitan Areas*, presented to the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway.
- Montanari L. e Zara A. (2000), *Il trasporto pubblico italiano come business*, Milano, Edizioni Il Sole 24 Ore.
- Mori P.A. (1997) "Quando l'offerta economicamente più vantaggiosa è davvero vantaggiosa", *Economia Pubblica*, 27, 5-26.
- Peoples (1998), "Deregulation and the Labor Market", *Journal of Economic Perspectives*, 12, 111-130.
- Ponti, C. e Malgieri, P. (2000), "Riforma del trasporto pubblico locale. Modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana", *Osservatorio dei Mercati dei Servizi Pubblici Locali*, a cura di Confservizi Cispel, Roma.
- Ramella, F. (2001), *The lesson from Deregulation in Great Britain: Why Smaller Public Transport Subsidy is Better*, presented to the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway.
- Savage, I. (1993), "Deregulation and Privatization of Britain's Local Bus Industry", *Journal of Regulatory Economics*, 5, 143-158.
- Segal I. R. (1998), "Monopoly and soft budget constraint", *Rand Journal of Economics*, 29, 596-609.
- Swedish Public Transport Association (2002), *Public Transport in Sweden – Coordination and Competition*.
- Toner, J.P. (2001), *The London Bus Tendering Regime. Principles and Practice*, presented to the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway.
- Van de Velde, D.M. e Leijenaar R. (2000), *Towards innovation in public transport tendering in the Netherlands*, university of Rotterdam.
- Van de Velde, D.M. e Pruijboom E.. (2003), *First experiences with tendering at the tactical level (service design) in dutch public transport*, presented to the 8th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Rio de Janeiro, Brazil.
- Wallis, I. e Bray, D. (2001), *Competitive Tendering for Bus Services: the Improved Adelaide Model*, presented to the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway.
- White P. e Though S. (1995), "Alternative Tendering Systems and Deregulation in Britain", *Journal of Transport Economics and Policy*, 29, 275-289.
- YTV Liikenne (2001), *Competitive Tendering of Bus Services in the Helsinki Metropolitan Area*, YTV Transport Department, Helsinki.