



**IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE  
LA RICERCA DELL'EFFICIENZA  
ATTRAVERSO LE RIFORME**

Marzo 2014

Lo studio, pubblicato anche in “Armando Della Porta, Antonio Gitto (a cura di), *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale*”, FrancoAngeli (2013), è stato realizzato Massimo Procopio

## INDICE

<b>Introduzione</b>	Pag.	1
<b>1. L'“evoluzione dell'efficienza” in oltre trent'anni di riforme</b>	“	2
1.1. Il settore prima della riforma Bassanini-Burlando (la legge quadro n. 151/81)	“	2
1.2. La riforma Burlando e l'efficientamento del settore attraverso il superamento dei limiti della legge n. 151/81	“	6
1.3. La contribuzione pubblica come strumento di promozione dell'efficienza	“	14
<b>2. L'evoluzione del settore nella sua struttura di mercato con uno sguardo all'Europa</b>	“	16
2.1. L'offerta e la domanda di TPL in Italia	“	16
2.2. Le performance di alcune grandi aziende italiane	“	20
2.3. L'offerta e la domanda di TPL in Italia	“	24

## Introduzione

Non sono molti i settori, anche in Italia, che possono vantare un numero smisurato di riforme annunciate, solo accennate, fallite o nei migliori dei casi solo in parte realizzate, come quello del Trasporto Pubblico Locale (TPL).

Delle riforme e delle loro vicende, tuttavia, si è già ampiamente discusso in vari studi realizzati in questi ultimi anni (e non solo), qui si vuole “semplicemente” riprendere i passaggi più importanti della ormai lunga evoluzione normativa del TPL per affiancarla ad un’analisi dei principali indicatori di produttività ed efficienza economica, allo scopo di far emergere come il settore ha risposto alle indicazioni del legislatore.

I risultati che si otterranno da questa analisi non saranno incoraggianti. Si osserveranno i ritardi accumulati negli ultimi 30 anni, le sacche di inefficienza che portano alcune stime a valutare in circa 2 miliardi di euro i maggiori contributi pubblici al TPL italiano rispetto alla media europea (l’intero settore nel nostro Paese vale poco meno di 13 miliardi di euro)<sup>1</sup>, si valuterà, in altri termini, come in Italia il riassetto del settore è rimasto sostanzialmente “al palo” determinando una struttura del mercato che sconta profondi deficit di efficienza e di produttività.

Per meglio approfondire questi aspetti nelle pagine che seguono viene dato spazio anche ad una fotografia dei principali fattori dell’efficienza operativa di alcune grandi imprese italiane, ovvero dei nostri “campioni nazionali” che già oggi, e sempre di più nei prossimi anni, si troveranno nella stessa arena competitiva con imprese straniere ormai divenute veri e propri operatori multinazionali.

Il capitolo, infine, si chiude con un confronto del nostro sistema del TPL e delle nostre aziende con i principali Paesi e operatori europei, al fine ultimo di dimostrare, da un lato, come in altre realtà, tra loro anche profondamente differenti, il fattore di successo che stabilisce le condizioni di crescita delle imprese non è rintracciabile esclusivamente nel modello di regolamentazione, ma anche nella determinazione del decisore pubblico di percorrere le riforme, nonché nelle strategie delle imprese e nel passaggio da una visione assistenziale ad una imprenditoriale in cui si concorre per i servizi e non per i sussidi, dall’altro lato, di offrire al lettore elementi di riflessione utili a delineare credibili percorsi di risanamento, rilancio e di rafforzamento del settore.

---

<sup>1</sup> Bain & Company (2012), *Position paper: Il settore del Trasporto Pubblico Locale in Italia – Contesto di riferimento e priorità di sviluppo del settore*, Executive summary.

# 1. L'“evoluzione dell'efficienza” in oltre trent'anni di riforme

## 1.1. Il settore prima della riforma Bassanini-Burlando (la legge quadro n. 151/81)

Opportuno punto di partenza per questa analisi è legge quadro n. 151 del 10 aprile 1981, che ha introdotto in Italia, sulla scia di quanto già avveniva in diversi Paesi europei, un corpus normativo organico e completo finalizzato al rilancio di un settore, quello del TPL, attanagliato da una profonda crisi dovuta al processo di pubblicizzazione dei servizi, iniziato intorno agli anni '70, che ha portato ad un utilizzo “sociale” delle aziende del TPL e, di conseguenza, alla creazione di profondi deficit nei bilanci aziendali<sup>2</sup>.

Qualche numero è sufficiente per intuire lo stato in cui il settore si trovava all'avvio della legge n. 151/81: se all'inizio degli anni '60 le imprese riuscivano a coprire i propri costi di gestione attraverso i ricavi da mercato per circa l'80%, nel 1982 questa stessa percentuale si attestava poco sopra il 20%<sup>3</sup>.

Entrando nel merito della riforma, fondamentale per il tema affrontato nel presente capitolo è il passaggio delle legge che, da un lato vincolava l'erogazione dei contributi di esercizio a principi e procedure in grado di perseguire l'obiettivo dell'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto, dall'altro lato stabiliva che i contributi dovessero essere definiti considerando<sup>4</sup>:

- il costo economico standardizzato del servizio con riferimento a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione;
- i ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla regione;
- parametri obiettivi per coprire la differenza tra costi standard e ricavi presunti.

La legge n. 151/81 è stata quindi introdotta allo scopo di far uscire il settore dallo stato di crisi ed aprire una nuova fase di sviluppo, fase che tuttavia non è

---

<sup>2</sup> È tuttavia necessario ricordare anche altri eventi, esogeni al sistema del TPL, che hanno avuto un impatto significativo sul settore, tra cui le crisi energetiche del 1973 e del 1979 che hanno, tra l'altro, determinato decisi aumenti dei prezzi del carburante, la costituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970 e, quindi, il passaggio di alcune competenze in tema di TPL dallo Stato alle Regioni, nonché il processo di riforma del sistema tributario degli anni '70 che determinò la centralizzazione del gettito fiscale.

<sup>3</sup> Più in generale: Baldassarri G. (1998), *La riforma del trasporto pubblico locale*, in *Riv. Proteo*, n. 1998-3.

<sup>4</sup> Art. 7, legge n. 151 del 10 dicembre 1983.

mai entrata in pieno regime per effetto di una serie di limiti<sup>5</sup> nell'applicazione della legge stessa, tra cui:

### 1) Differenziazioni nei meccanismi di calcolo del costo standard nelle diverse regioni e generale allineamento verso i costi storici.

Uno degli elementi più innovativi della legge n. 151/81 era l'introduzione del costo economico standardizzato, necessario per la definizione, da parte di ciascuna regione, dei livelli di finanziamento alle imprese sulla base di criteri di gestione aziendale efficienti, nonché sulle caratteristiche tecnico-ambientali di ciascuna realtà (ad esempio, velocità media d'esercizio, la densità dell'utenza per chilometro di rete servita e l'estensione del network<sup>6</sup>), abbandonando quindi la logica del costo storico e stimolando le imprese a migliorare la propria produttività ed efficienza.

Le libertà di definizione del costo standard che la legge n. 151/81 attribuiva alle regioni ben presto si è rivelata come principale punto debole del meccanismo, la mancanza di una metodologia unica e di criteri generali valevoli per l'intero territorio nazionale<sup>7</sup> ha determinato forti differenziazioni tra le regioni stesse, alcune hanno adottato meccanismi basati sulla spesa storica, oltretutto considerando le aziende meno efficienti (per puri scopi protezionistici), altre hanno allineato il costo standard in considerazione delle risorse disponibili, solo poche hanno realmente individuato e poi attuato meccanismi per promuovere miglioramenti nella gestione delle imprese<sup>8</sup>.

### 2) Perdurare della commistione tra ente pubblico e aziende di gestione.

Altro fattore che ha contribuito al mancato recupero di efficienza è stata la mancata separazione tra le funzioni di regolazione (a capo dell'ente pubblico) e le funzioni di gestione dei servizi (a capo dell'azienda).

L'assenza di norme in grado di limitare i rischi di un *trade on-trade off* tra ente regolatore ed ente proprietario dell'impresa ha nei fatti prodotto, da un lato, l'assunzione da parte di molte imprese del ruolo di programmatore dei servizi e quindi di definizione dei servizi stessi non basata sulle esigenze degli utenti, bensì sulle opportunità per l'azienda (cattura del regolatore), dall'altro lato, l'assenza di

<sup>5</sup> Pur se in questo documento si vogliono trattare essenzialmente i limiti dei vari processi di riforma, o per meglio dire della loro applicazione, per comprendere le motivazioni alla base delle attuali difficoltà del TPL italiano, appare tuttavia opportuno evidenziare anche alcuni aspetti positivi della riforma del 1981, in particolare: introduzione del costo economico standardizzato, chiara definizione di uno schema di bilancio per le imprese concessionarie, previsione di un fondo dedicato ai soli investimenti.

<sup>6</sup> Sull'argomento, tra gli altri, si veda: Cambini C. (2005), *Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di medie-grandi dimensioni*, in *Ceris-Cnr, W.P. n. 16/2005*.

<sup>7</sup> A questo limite il decreto legge n. 77/89 (art. 1, comma 2) ha tentato di dare una risposta, prevedendo l'emanazione di un decreto del Ministero dei trasporti con cui definire analiticamente i meccanismi e i criteri generali di calcolo del costo standard. Il decreto tuttavia non è mai stato emanato.

<sup>8</sup> A tal riguardo: Beniamina Buzzo Margari B. e Piacenza M. (2005), *I sussidi al trasporto pubblico locale: esperienze di regolamentazione a confronto e implicazioni di efficienza produttiva*, Working Paper HERMES.

un soggetto pubblico capace di controllare i livelli di efficienza raggiunti nella gestione dell'azienda, oltre che la qualità e la quantità dei servizi erogati.

### **3) Fallimento dei meccanismi premiali nella ripartizione di parte del Fondo Nazionale Trasporti (FNT).**

L'istituzione del Fondo Nazionale Trasporti è stato uno degli elementi più caratterizzanti della riforma introdotta con la legge n. 151/81.

Il FNT si distingueva in due componenti, una per le spese in conto esercizio (per il ripiano dei disavanzi di esercizio), l'altra per gli investimenti, e più nello specifico per l'acquisto di materiale rotabile, per la realizzazione e l'ammodernamento delle infrastrutture (impianti fissi, impianti di controllo, depositi, officine, e così via).

Il FNT presentava un nuovo meccanismo di incentivazione al recupero di efficienza del settore: il 10% della sua dotazione veniva distribuito tra le aziende premiando quelle che riuscivano a migliorare i propri indici gestionali. Così, ad esempio, la legge finanziaria del 1984 prevedeva che alle aziende del trasporto pubblico che avessero conseguito gli incrementi di produttività previsti dal contratto nazionale del lavoro, e che avessero presentato alla chiusura dell'esercizio una perdita di gestione non coperta dalla quota regionale derivante dal FNT, potesse essere corrisposto un contributo integrativo<sup>9</sup>. Tuttavia, la resistenza di diversi operatori al cambiamento, in parte giustificati dalla scelta di un meccanismo che per certi versi andava a premiare le aziende più inefficienti, determinò la decisione di basare la ripartizione del FNT sulla spesa storica rilevata nel 1983.

Altri fattori, inoltre, hanno determinato il fallimento della legge n. 151/81 nella sua parte relativa al recupero di efficienza e produttività: la bassa dotazione del FNT, e delle risorse in generale, legata all'adozione di meccanismi di ripiano "a piè di lista".

Partendo dal primo, l'analisi dell'evoluzione delle risorse, sintetizzata nel grafico che segue, dimostra chiaramente come nel corso degli anni di vigenza del FNT (dal 1981 al 1995) e negli anni successivi, l'incremento della contribuzione pubblica al settore del TPL si è costantemente attestata sotto il tasso di crescita medio dei prezzi e del prodotto interno lordo, determinando quindi una diminuzione delle risorse in termini reali<sup>10</sup>.

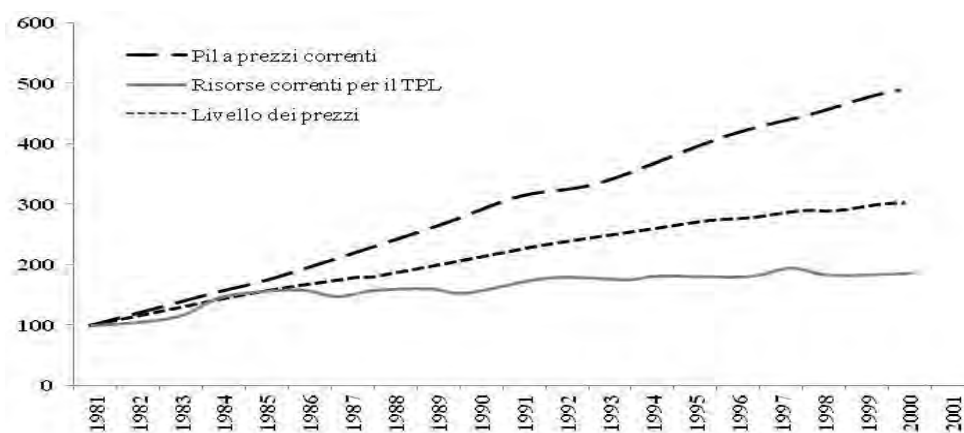
<sup>9</sup> Art. 7, legge n. 730 del 27 dicembre 1983.

<sup>10</sup> Nel decennio che va dal 1990 al 2000 l'offerta di TPL, settore autolinee, misurata in termini di autobus-km è diminuita del 3,5%, mentre la domanda (passeggeri-km) del 2,9%. Più in generale: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013), *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti*, Istituto Poligrafico e Zecca di Stato, Roma.

Particolarmente significativo è il periodo 1995-2001, caratterizzato da un incremento dei contributi medio annuo dello 0,6%, mentre considerando l'intero arco temporale 1981-2001 il tasso medio annuo si attesta sul 3,3%<sup>11</sup>.

I bassi livelli di dotazione del FNT e, in generale, la scarsità di risorse<sup>12</sup> per il TPL hanno determinato, accanto a processi di efficientamento endogeni del settore mai nei fatti avviati, la necessità di interventi straordinari di finanza pubblica a ripiano dei disavanzi di gestione, che hanno prodotto un ulteriore “rilassamento” nella gestione delle imprese<sup>13</sup> nella quasi certezza che questi interventi sarebbero stati reiterati nel tempo<sup>14</sup>.

**Graf. 1 – Evoluzione delle risorse per il TPL dal 1981 al 2001 (numeri indice 1981=100)**



Fonte: Strusi A. (2006), *Riforma del finanziamento dei servizi pubblici locali: i casi del trasporto pubblico locale e del servizio idrico*, p. 8

Infatti, ad un primo intervento, la legge n. 204/95, ne sono seguite altre due, la legge n. 195/98 e la legge n. 472/99, tutte emanate allo scopo di risanare le aziende ed avviare processi gestionali virtuosi<sup>15</sup>. Con la prima legge si è

<sup>11</sup> Strusi A. (2006), *Riforma del finanziamento dei servizi pubblici locali: i casi del trasporto pubblico locale e del servizio idrico*, p. 9

<sup>12</sup> La definizione delle risorse non è di per sé sinonimo di trasferimento delle stesse risorse dallo Stato alle Regioni e da queste ultime agli Enti locali e poi alle imprese. Non sono rari i casi di mancati trasferimenti.

<sup>13</sup> Un sistema che si basa sul ripiano “a piè di lista” di qualsiasi perdita gestionale, determina, paradossalmente, un danno per le aziende che avviano comportamenti virtuosi.

<sup>14</sup> Tutto ciò nonostante che la stessa legge n. 151/81 all’art. 7 stabiliva che le eventuali perdite non coperti dai contributi regionali restassero a carico delle singole imprese.

<sup>15</sup> La norma subordinava l'erogazione dei contributi alla presentazione da parte delle imprese di piani finanziari di riassorbimento dei disavanzi, di un rapporto tra ricavi di esercizio e costi gestionali non inferiore allo 0,15 (al 31/12/1995) e al progressivo miglioramento dei risultati economici.



provveduto alla copertura di parte dei disavanzi certificati relativi alle aziende operanti nelle regioni a statuto ordinario per il periodo 1987-95, vale a dire oltre 6 miliardi di euro (è utile ricordare che l'intero sistema del TPL in Italia oggi produce un volume d'affari annuo di circa 13 miliardi), mentre con le successive due al ripiano dei disavanzi relativi agli anni 1994-1996 (le perdite certificate si attestavano sopra 2,7 miliardi di euro) e all'anno 1997.

**Tab. 1 – Finanziamenti statali alle Regioni a ripiano dei disavanzi 1987-1997 (milioni di euro)**

	Disavanzi 1987-93 (L. 204/95)	Disavanzi 1994-96 (L. 194/98)	Disavanzi 1997 (L. 472/99)
Disavanzi certificati	6.050	2.709	n.d.
Disavanzi massimi ammissibili	3.630	813	n.d.
Contributo annuo statale	377	83	18
Contributi statali attualizzati	2.088	419	271

Fonte: Strusi A. (2006), *Riforma del finanziamento dei servizi pubblici locali: i casi del trasporto pubblico locale e del servizio idrico*, p. 16

In termini generali l'insuccesso della riforma avviata dalla legge n. 151/81 è da attribuire in buona parte alla sua incompleta applicazione, come del resto si osserverà anche per la riforma introdotta con il cd decreto "Burlando", e per capirne la profondità di tale insuccesso è sufficiente riprendere un passaggio della relazione della Corte dei Conti sulla gestione del TPL<sup>16</sup>: «il sistema disegnato dalla legge n. 151/1981 [...] basato sul ripiano "piè di lista" del differenziale fra costi di esercizio sostenuti dalle aziende gerenti e ricavi tariffari introitati, ha prodotto la crescita incontrollata della spesa pubblica inerente al trasporto locale, determinando nel tempo la necessità di onerosi interventi straordinari finalizzati a garantire il ripiano dei disavanzi maturati a livello aziendale».

## 1.2. La riforma Burlando e l'efficientamento del settore attraverso il superamento dei limiti della legge n. 151/81

Come è noto, il TPL ha conosciuto negli ultimi 15 anni un periodo di forte e significativa revisione normativa, a partire dalla riforma organica della disciplina

<sup>16</sup> Corte dei Conti (2003), *La gestione del trasporto pubblico locale e lo stato di attuazione della riforma a livello regionale – Relazione comparativa e di sintesi sull'andamento dei trasporti locali*, Roma, p. 4.

di settore introdotta dal D.lgs. n. 422/97<sup>17</sup> (cosiddetto “Burlando”, emanato in attuazione della legge delega n. 59/97, rivisto ed integrato dal D.lgs. n. 400/99 e successive modifiche), il cui obiettivo principale era quello di superare i limiti emersi dalla legge n. 151/81 e, quindi, promuovere una modernizzazione del settore ponendo fine ai ripetuti interventi per la copertura dei disavanzi aziendali. Ciò facendo leva su alcuni punti qualificanti:

- il decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni (e da queste agli Enti locali in una logica di sussidiarietà);
- il recupero della programmazione territoriale (dai Piani regionali dei trasporti, ai Piani di bacino, alla definizione dei servizi minimi);
- l’efficientamento del settore;
- la liberalizzazione del settore attraverso l’affidamento dei servizi con procedure concorsuali<sup>18</sup>.

In questa parte si concentrerà l’attenzione sugli ultimi due aspetti, verificando i pochi reali passi in avanti fatti in questi anni.

Una prima innovazione del D.lgs. n. 422/97 era la previsione della trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni ovvero in cooperative a responsabilità limitata; ciò è sostanzialmente avvenuto già all’interno del periodo transitorio stabilito dal D.lgs. n. 400/99 (31 dicembre 2000) e rappresenta uno dei molti interventi realizzati per la promozione della crescita industriale del TPL.

Le novità in tema di organizzazione dei servizi più importati erano tuttavia altre, ma poche di queste hanno realmente inciso sui livelli di produttività ed efficienza del settore, e ciò non per difetti inerenti alla loro capacità intrinseca di apportare miglioramenti, ma piuttosto per effetto di un continuo loro

---

<sup>17</sup> In questo paragrafo non saranno considerate tutte le novità legislative che hanno interessato il TPL negli ultimi anni, bensì solo gli aspetti più significati, e ciò per facilitare la lettura e la comprensione dei fattori che hanno impedito lo sviluppo del settore. Occorre tuttavia sottolineare che la stessa iperproduzione di norme è essa stessa fattore di debolezza e, allo stesso tempo, sintomo delle resistenze, vere e proprie correnti protezionistiche, che in questi anni hanno nella pratica affondato qualsiasi tentativo di riforma. Volendo fornire un numero in grado di rendere manifesto l’intervento quasi “schizofrenico” del legislatore, è sufficiente evidenziare come in poco più di 10 anni sia intervenuto più di 20 volte (una media superiore a due interventi all’anno). A ciò si aggiunge un referendum abrogativo (dell’art. 23-bis del decreto legge n. 112 del 2008) e diverse sentenze della Corte Costituzionale chiamata a dirimere controversie tra Stato e regioni (ad esempio la Sentenza n. 80 del 22 febbraio 2006 che ha sancito la supremazia della legislazione statale su quella regionale in tema di tutela e promozione della concorrenza), nonché sulle norme introdotte dal Governo a seguito del referendum. Sull’argomento, tra gli altri, si vedano: Carminucci C. e Procopio M. (2006), *Lo stato di attuazione della Riforma del TPL nelle Regioni italiane*, Isfort, Roma; Carminucci C. e Procopio M. (2011), *Il lungo percorso della riforma del Trasporto pubblico locale. Alla ricerca di una disciplina di settore*, Isfort, Roma; ASSTRA (2013), *Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale – Audizione del Presidente di ASSTRA presso la IX Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei Deputati*, Roma.

<sup>18</sup> Carminucci C., Malgieri P. e Procopio M. (2007), *TPL in Italia e in Europa. Il processo di liberalizzazione: bilancio di una riforma*, Quaderno RT n. 12.

indebolimento nel corso degli anni (dall'introduzione di "perenni" periodi di transizione, alle numerose modifiche dell'impianto del decreto "Burlando"), nonché della mancanza di meccanismi sanzionatori<sup>19</sup>.

Significativo è stato il tentativo di porre fine alla questione della commistione tra ente regolatore e società gerente attraverso, da un lato, la chiara definizione dei ruoli e delle competenze, dall'altro lato con l'introduzione del contratto di servizio. Inoltre, con il contratto di servizio, per effetto dell'assicurazione della «completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili<sup>20</sup>», il legislatore ha introdotto il principio della certezza finanziaria e della copertura di bilancio, con l'obiettivo di porre fine al meccanismo del ripiano a piè di lista<sup>21</sup>. Elemento fondamentale dei contratti, tra gli altri, era la previsione di un «progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà esser pari almeno allo 0,35 a partire dal 1 gennaio 2000<sup>22</sup>».

Ebbene nel grafico che segue, riferito al solo ambito urbano, è esposta l'evoluzione temporale dell'indicatore<sup>23</sup>. È facile notare come in 10 anni sia

<sup>19</sup> Solo negli ultimi anni sono stati introdotti, anche per il settore del TPL, strumenti di controllo e sanzionatori, tra cui potenziamento dei poteri dell'Antitrust (art. 35 del D.l. n. 201/2006), legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato, nonché la possibilità per il Consiglio dei Ministri di esercitare poteri sostitutivi (art. 8 della legge n. 131/2003) in caso di inadempienza delle regioni sulla definizione bacini territoriali ottimali (art. 3-bis del D.l. n. 138/2011). Il settore del TPL, tuttavia, rimane ancora in attesa che l'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita con D.l. n. 201/2011 (art. 37), diventi operativa.

<sup>20</sup> Art. 19 del D.lgs. n. 422 del 19 novembre 1997.

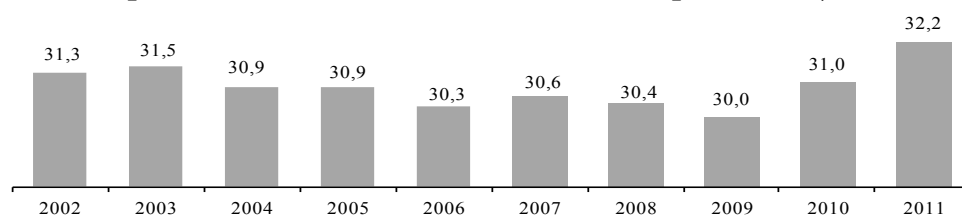
<sup>21</sup> Previsione che tuttavia non si è poi pienamente realizzata. Infatti, volendo già qui anticipare un elemento in grado di rendere manifesti i scarsi risultati raggiunti dalla riforma "Burlando" è sufficiente considerare l'attuale possibilità, per le regioni Campania, Piemonte e Calabria (recentemente estesa anche alle altre regioni a seguito della conversione in legge del decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013), di destinare una quota delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione alla copertura dei piani di ristrutturazione dei debiti pregressi relativi al trasporto pubblico locale su gomma e ferroviario allo scopo di avviare «le necessarie azioni di razionalizzazione e di incremento dell'efficienza», così come è più volte accaduto nel periodo di vigenza della legge n. 151/81. Tale situazione, però, non è da attribuire alla sola non applicazione della riforma "Burlando", ma anche ai consistenti tagli dei trasferimenti statali alle regioni per il settore di questi ultimi 3 anni.

<sup>22</sup> Art. 19, comma 5, del D.lgs. n. 422/97.

<sup>23</sup> I dati si riferiscono alle indagini ASSTRA effettuate nel 2012 e nel 2013, entrambe basate sull'analisi dei bilanci di esercizio delle aziende-unità campionarie. La prima si riferisce ad un campione di 41 aziende operanti in ambito urbano o prevalentemente urbano e in grado di coprire il 59,8% dell'universo in termini di valore della produzione (l'indagine è pubblicata in: Asstra, Hermes e Isfort (2012), *All'ombra della crisi, 9° rapporto sulla mobilità urbana in Italia*, Desenzano del Garda). La seconda si riferisce ad un campione di 63 aziende operanti in ambito sia urbano che extraurbano e in grado di coprire il 65,5% dell'universo sempre in termini di valore della produzione (l'indagine è pubblicata in: Asstra, Hermes, Anav e Isfort (2013), *Una leva per la ripresa, 10° rapporto sulla mobilità in Italia*, Bologna). La scelta di utilizzo dei dati ASSTRA nell'analisi dei principali indicatori economici e di produttività è dovuta alla non sempre accertata attendibilità dei dati pubblicati nel Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, secondo cui, ad esempio, il rapporto tra ricavi da traffico e costi totali in ambito urbano si attesterebbe sul 40,4% (anno 2011), vale a dire ben oltre l'obiettivo del 35% (calcolato oltretutto con riferimento ai soli costi operativi), obiettivo che il legislatore ha di fatto individuato come parametro di riferimento per la valutazione dell'efficacia-efficienza degli operatori. Si veda: Carminucci C., Fermi F.,

rimasto costantemente sotto l'obiettivo del 35%, con variazioni che solo in due occasioni hanno intrapreso sentieri di reale recupero di efficienza, negli anni fino al 2003 (in coincidenza con la fine del primo periodo di transizione per l'avvio delle gare per l'affidamento dei servizi), a cui ha fatto seguito un periodo di "rilassamento", e negli ultimi 3 anni, per effetto delle recenti misure di austerità della finanza pubblica che hanno investito anche il settore del TPL. Nel considerare poi i dati che comprendono non solo l'urbano ma anche l'extraurbano l'indicatore tende ad assumere dimensioni ancora più preoccupanti, passando dal 28,7% del 2009 al 29,9% del 2011<sup>24</sup>.

**Graf. 2 – Ricavi da traffico su costi operativi (ambito urbano o prevalentemente urbano, anni 2002-2011; percentuali)**



Fonte: Asstra, Hermes, Anav e Isfort (2013), *Una leva per la ripresa, 10° rapporto sulla mobilità in Italia*, Bologna, p. XI

Tra i fattori che hanno contribuito a questa evoluzione, oltre a quelli già commentati, occorre includere anche la crescita dei costi della produzione non direttamente controllabili dalle aziende, oltretutto penalizzate dalle poche leve gestionali in tema di offerta tariffaria.

Considerando in primo luogo i costi appaiono evidenti le difficoltà che le aziende hanno incontrato negli ultimi anni, il prezzo delle materie prime dal 2002 al 2009 è cresciuto di oltre 40 punti, valori addirittura superiori si registrano per i servizi e gli ammortamenti, mentre il costo del personale ha subito variazioni meno marcate per effetto del decremento del numero di addetti complessivi.

Sul fronte delle tariffe, dal grafico che segue si osserva come solo negli ultimi anni, anche in questo caso per effetto dei tagli al settore, si registri una crescita del costo del biglietto e dell'abbonamento mensile. La scelta del legislatore nazionale di lasciare tra le sfere di competenza delle regioni la definizione delle politiche tariffarie, senza prevedere l'obbligo di inserimento nelle singole legislazioni regionali di meccanismi di regolazione dei prezzi in grado di seguire le dinamiche del mercato (*price cap*), ha di fatto determinato un blocco delle tariffe per molti anni.

Fiorello D., Maffii S., Pieralice E. e Procopio M. (2007), *La domanda di mobilità delle persone*, Quaderno RT n. 11

<sup>24</sup>Asstra, Hermes, Anav e Isfort (2013), *Una leva...*, cit. p. 79 e segg.

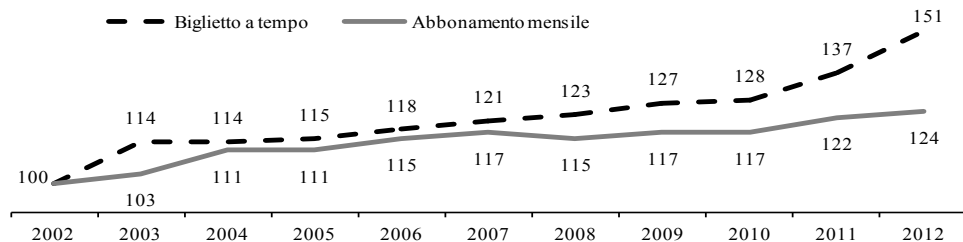
In questo contesto, come è logico attendersi, la ripartizione dei ricavi nel corso del tempo è rimasta sostanzialmente stabile, con un peso preponderante dei sussidi pubblici (nell'ordine del 60% del totale), anche se gli ultimi dati disponibili segnalano una riduzione della quota delle compensazioni pubbliche<sup>25</sup>.

**Tab. 2 – Evoluzione dei costi di produzione (ambito urbano o prevalentemente urbano, anni 2002-2010; numeri indice e percentuali)**

	2002	2009	2010	Var. % 2009-2010
Materie prime	100	135	143	+6
Servizi	100	180	165	-8
Ammortamenti	100	142	187	+31
Costi operativi	100	130	129	-1
Costo del personale	100	119	118	-1

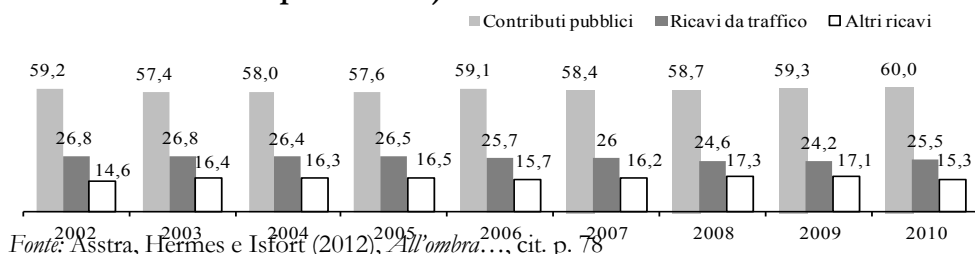
Fonte: Asstra, Hermes e Isfort (2012), *All'ombra della crisi, 9° rapporto sulla mobilità urbana in Italia*, Desenzano del Garda, p. 78

**Graf. 3 – Evoluzione delle tariffe (ambito urbano o prevalentemente urbano, anni 2002-2012; numeri indice)**



Fonte: Asstra, Hermes e Isfort (2012), *All'ombra...*, cit. p. 81

**Graf. 4 – Evoluzione della ripartizione dei ricavi (solo ambito urbano o prevalentemente urbano, anni 2002-2010; percentuale su totale valore della produzione)**



Fonte: Asstra, Hermes e Isfort (2012), *All'ombra...*, cit. p. 78

<sup>25</sup> Asstra, Hermes, Anav e Isfort (2013), *Una leva...*, cit. p. 79 e segg.

Un settore, quello del trasporto pubblico locale, che ha quindi subito poche modifiche dall'avvio delle riforma "Burlando", così come dimostrano gli indicatori di performance economico-produttiva delle aziende riassunti nelle due tabelle di seguito esposte, che pur riferendosi a due campioni ed a due archi temporali diversi, consentono di raggiungere conclusioni del tutto simili e non certo positive.

Nel corso degli anni i costi, rapportati sia alle vetture-km (quindi all'offerta), sia ai passeggeri (quindi alla domanda), tendono a crescere in misura maggiore rispetto ai ricavi da traffico (oltre 4 punti percentuali in più), allontanandosi da quei obiettivi di efficienza voluti dal legislatore e già più volte richiamati.

**Tab. 3 – Indicatori di performance economico-produttiva delle aziende del trasporto pubblico urbano (anni 2002-2007)**

	2002	2006	2007	Var. % 2002/2007
Costi operativi per vettura-km (euro)	3,71	4,18	4,24	+14,3
Costi operativi per passeggero (euro)	0,96	1,07	1,09	+14,0
Ricavi da traffico per vettura-km (euro)	1,15	1,26	1,27	+9,9
Ricavi da traffico per passeggero (euro)	0,30	0,32	0,33	+9,6
Ricavi totali per addetto (euro)	61.639	74.174	76.844	+24,7

Fonte: Asstra, Hermes e Isfort (2009), *Alla ricerca di un punto di svolta, 6° rapporto sulla mobilità urbana in Italia (sintesi)*, Napoli, p. 21

**Tab. 4 – Indicatori di performance economico-produttiva delle aziende del trasporto pubblico urbano ed extraurbano (anni 2006-2010)**

	2006	2009	2010	Var. % 2006/2010
Costi operativi per vettura-km (euro)	4,35	4,71	4,67	+7,3
Costi operativi per passeggero (euro)	1,08	1,22	1,19	+10,2
Ricavi da traffico per vettura-km (euro)	1,20	1,24	1,27	+5,7
Ricavi da traffico per passeggero (euro)	0,31	0,32	0,32	+3,6
Ricavi totali per addetto (euro)	73.639	81.740	80.334	+9,1

Fonte: Asstra, Hermes e Isfort (2012), *All'ombra...*, cit. p. 68

La chiave d'arco della riforma "Burlando" era, tuttavia, il ricorso obbligatorio alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori, fatto salvo un periodo transitorio la cui scadenza è stata costantemente spostata in avanti al punto che ancora oggi il comparto opera all'interno di una fase di transazione<sup>26</sup>, terminata la quale la gara sarà solo una delle varie possibili tipologie di affidamento dei servizi<sup>27</sup>.

La gara, quindi, come passaggio da un modello chiuso ad un modello di governance ispirato a logiche di mercato (concorrenza per il mercato)<sup>28</sup> e a criteri di efficienza gestionale, in grado di incidere sul sistema del TPL dove la legge n. 151/81 aveva fallito. Ciò nonostante i risultati raggiunti appaiono tutt'altro che positivi. In termini di liberalizzazione del settore, ma come già visto anche facendo riferimento alla riduzione dei costi e alla crescita della produttività, l'Italia è rimasta sostanzialmente al palo.

**Tav. 1 – Modalità di affidamento del servizio di TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia (percentuali)**

TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI		
<i>Gara</i>	<i>Affidamento diretto</i>	<i>Affidamento in-house</i>
46,4	25,8	27,8
MODALITÀ DI ATTRIBUZIONE DEI RICAVI TARIFFARI <sup>(1)</sup>		
<i>Al gestore (net cost)</i>	<i>All'ente pubblico (gross cost)</i>	<i>Totale</i>
85,6	14,4	100,0
IN CASO DI GARA, PRESENZA DEL GESTORE PRECEDENTE TRA GLI AGGIUDICATARI <sup>(2)</sup>		
<i>Sì, totalmente</i>	<i>Sì, in ATI, consorzi, ecc.</i>	<i>Totale</i>
58,5	19,5	100,0
GARE PER AREA GEOGRAFICA <sup>(3)</sup>		
<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud e Isole</i>
58,7	66,6	11,1

(segue)

<sup>26</sup> Sul punto: Carminucci C. e Procopio M. (2007), *Il trasporto...*, cit. p. 14 e segg.

<sup>27</sup> Le recenti modifiche normative hanno ampliato le tipologie di affidamento dei servizi introducendo le alternative previste dal Regolamento europeo 1370/07. Più in generale: Carminucci C. e Procopio M. (2011), *Il lungo percorso della riforma del Trasporto pubblico locale. Alla ricerca di una disciplina di settore*, Isfort, Roma.

<sup>28</sup> Sull'argomento: Cabianca A. (2010), *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di paradigma?*, Istituzioni del Federalismo.

(continua) **Tav. 1 – Modalità di affidamento del servizio di TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia (percentuali)**

GARE PER PERIODO <sup>(3)(4)</sup>		
<i>Tra il 1998 e il 2001</i>	<i>Tra il 2002 e il 2004</i>	<i>Dopo il 2004</i>
18,6	69,8	11,6

<sup>(1)</sup>Dati riferiti ai comuni capoluogo di provincia che hanno fornito risposte. Le frequenze si riferiscono al totale delle risposte raccolte. Per 6 comuni non sono disponibili le informazioni. <sup>(2)</sup>Il totale comprende anche i casi in cui l'aggiudicatario è risultato diverso dall'incumbent. <sup>(3)</sup>Le frequenze si riferiscono al totale delle risposte raccolte. <sup>(4)</sup>I dati si riferiscono alla distribuzione temporale rispetto alle gare bandite dal 1998. È considerata la data di pubblicazione del bando.

Fonte: Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D. M., *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 20/2008, p. 15

Non sono molti gli enti che hanno fatto ricorso alla gara per assegnare i servizi<sup>29</sup>, l'affidamento diretto rimane prevalente, e laddove si è deciso di aprire al mercato spesso l'aggiudicatario del servizio è risultato il gestore precedente, il numero dei partecipanti è stato frequentemente basso, quasi nulla è stata la presenza di operatori esteri ed i risparmi per l'ente in termini di ribassi d'asta sono stati generalmente di entità irrilevante<sup>30</sup>.

**Tav. 2 – Alcune caratteristiche delle gare per l'affidamento del servizio di TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia (percentuali)**

NUMERO DI PARTECIPANTI ALLA GARA		
<i>Meno di 3</i>	<i>Pari a 3</i>	<i>Oltre 3</i>
69,6	15,2	15,2
NUMERO DI PARTECIPANTI ESTERI ALLA GARA		
<i>Nessun partecipante</i>	<i>1 partecipante</i>	<i>Almeno 2 partecipanti</i>
86,1	11,1	2,8
ENTITÀ DEL RIBASSO		
<i>Meno dell'1%</i>	<i>Tra 1% e meno del 5%</i>	<i>Almeno il 5%</i>
65,4	30,8	3,8

(segue)

<sup>29</sup> In questo documento non si è mai distinto il comparto della gomma da quello del ferro, seguendo quello che il legislatore aveva deciso con la riforma introdotta con il D.lgs. n. 422/97, ovvero di coordinare e integrare i servizi di trasporto su gomma con i servizi ferroviari. In termini generali occorre, tuttavia, sottolineare che le resistenze al cambiamento sin'ora commentate assumono connotazioni ancora più marcate se si esamina il solo trasporto ferroviario locale e regionale. Per approfondimenti si veda: ASSTRA (2012), *Il Trasporto Ferroviario regionale in Italia*.

<sup>30</sup> Più in generale: Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D. M., *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 20/2008.



(continua) **Tav. 2 – Alcune caratteristiche delle gare per l'affidamento del servizio di TPL urbano nei comuni capoluogo di provincia (percentuali)**

TIPOLOGIA DI CONTRATTO ADOTTATO		
<i>Net cost</i>	<i>Gross cost</i>	<i>Totale</i>
86,4	13,6	100,0

Fonte: Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D. M., *Regolamentazione...*, cit. p. 16

### 1.3. La contribuzione pubblica come strumento di promozione dell'efficienza

Negli ultimi anni il legislatore ha in parte abbandonato i tentativi di riforma organica del settore, creando oltretutto una situazione di policentrismo normativo per effetto delle continue modifiche ai meccanismi di affidamento dei servizi, preferendo avviare tentativi di rilancio della produttività e dell'efficienza attraverso la leva dei contributi pubblici o previsioni particolari.

Tra queste significativo rilievo riveste il comma 301 della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013), che nell'istituire il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, stabilisce, per le regioni a statuto ordinario, che il 10% del fondo stesso debba essere ripartito secondo criteri, da definire nel dettaglio all'interno di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in grado di incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi mediante:

- un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico (nel primo triennio di applicazione l'obiettivo è verificato attraverso l'incremento del 2,5% del numero di passeggeri trasportati su base regionale);
- la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi (miglioramento su base annua di almeno lo 0,03 per rapporti di partenza inferiori o uguali allo 0,20 ovvero 0,02 per rapporti di partenza superiori allo 0,20 fino alla concorrenza del rapporto dello 0,35, ovvero mantenimento o incremento del medesimo rapporto per rapporti superiori);

- la definizione di livelli occupazionali appropriati (mantenimento o incremento dei livelli occupazionali di settore, ovvero, se necessario, mediante la riduzione degli stessi).

In altri termini si vuole avviare una nuova fase di riprogrammazione dei servizi rivolta alla definizione di un'offerta improntata all'economicità e al soddisfacimento della domanda<sup>31</sup> e, allo stesso tempo, stimolare gli operatori e le autorità competenti a minimizzare i costi unitari di produzione (efficienza) e ad aumentare i ricavi, attraverso l'incremento della domanda (efficacia) e l'adeguamento delle tariffe alle dinamiche inflattive.

Previsioni importanti, ma purtroppo disordinate e che in buona parte, verosimilmente, rimarranno sulla carta per effetto delle già manifeste forti resistenze da parte non solo degli *incumbents* ma anche dei soggetti che insieme allo Stato dovrebbero puntare al rilancio del comparto, ovvero le varie autorità competenti (regioni in primo luogo), o quanto meno alcune di esse, preoccupate più dalla perdita delle risorse che dall'attuale stato in cui versa il settore<sup>32</sup>. I passi in avanti che si registreranno nei prossimi anni saranno frutto non tanto del successo delle norme, bensì delle restrizioni determinate dalla carenza di risorse pubbliche, e quindi dalla necessità di convivere con i vari tagli dei trasferimenti statali alle regioni e da queste alle aziende<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Altre previsioni ancora sono indirizzate al recupero di efficienza, in buona parte di dubbia reale applicazione: obbligo per le regioni di presentare di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e ferroviario regionale per avere accesso alle risorse statali, decadenza dei direttori generali degli enti e delle società regionali che gestiscono il trasporto pubblico locale nell'ipotesi di squilibrio economico, trasmissione da parte delle aziende dei dati gestionali all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, a cui spetta il compito di assicurare la verifica dell'andamento del settore e del completamento del processo di riforma, nonché di stimolo al miglioramento attraverso attività di benchmarking.

<sup>32</sup> Ad es. nel febbraio 2013 la Conferenza delle Regioni in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni, si era posto come obiettivo quello di adottare nel breve un nuovo criterio di ripartizione delle risorse basato su principi di efficienza e virtuosità delle Amministrazioni, obiettivo fallito già a distanza di pochi mesi (agosto) quando la Conferenza delle Regioni nel ripartire parte del fondo nazionale ha nuovamente adottato il criterio della spesa storica. Per approfondimenti si veda: *verbale della Conferenza Unificata Stato Regioni del 7 febbraio 2013 e verbale della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 1 agosto 2013*.

<sup>33</sup> Dal 2010 al 2012 il settore del TPL ha visto ridursi i finanziamenti pubblici per i servizi di circa 600 milioni di euro, vale a dire il 12% circa del totale, e ciò ha costretto diverse aziende a «dure manovre di efficientamento, bloccando il mercato del lavoro, aumentando le tariffe e le loro esposizioni debitorie». La riduzione delle risorse appare quasi drammatica dal lato degli investimenti (rinnovo del parco rotabile, nuove infrastrutture, ecc.); ad esempio, dai 2,3 miliardi di euro per l'acquisto di nuovi autobus per il quadriennio 1997-2001, si è passati a 110 milioni per il periodo 2012-2015. Ciò non può che contribuire in modo rilevante ad un ulteriore peggioramento dei livelli di efficienza del comparto (l'età media del parco autobus in Italia sfiora ormai i 12 anni). Per ulteriori approfondimenti si veda: ASSTRA (2013), *Indagine...*, cit. p. 6 e segg.

## 2. L'evoluzione del settore nella sua struttura di mercato con uno sguardo all'Europa

### 2.1. L'offerta e la domanda di TPL in Italia

In Italia nel solo settore autolinee si contano, nel 2011, oltre 1.000 aziende, in buona parte concentrate nel sud del Paese (50% circa), poco meno rispetto a quelle che si contavano nel 1995 (da 1.194 operatori a 1.069, vale a dire il 10,5% in meno) e di dimensioni particolarmente modeste: il 62% delle aziende non ha più di 10 addetti, e il 63,6% opera con meno di 11 autobus. Le aziende di maggiore dimensione, quelle con più di 100 addetti, al contrario rappresentano solo il 12,2% del totale, percentuale che si riduce ulteriormente se si considerano gli operatori che offrono i propri servizi con più 100 di autobus (10,9% per l'esattezza).

**Tav. 3 – Distribuzione geografica delle aziende di TPL (settore autolinee)**

NUMERO DI AZIENDE						
<i>Anno</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2011*</i>		
Nord	383	384	355	355		
Centro	191	203	236	178		
Sud e Isole	620	643	609	536		
Totale	1.194	1.230	1.200	1.069		

NUMERO DI AZIENDE PER ADDETTI (2011*)						
<i>Classi</i>	<i>1-5</i>	<i>6-10</i>	<i>11-20</i>	<i>21-50</i>	<i>51-100</i>	<i>oltre 100</i>
Nord	169	54	20	26	21	65
Centro	75	27	27	23	7	19
Sud e Isole	250	87	74	57	22	46
Totale	494	168	121	106	50	130

NUMERO DI AZIENDE PER AUTOBUS UTILIZZATI (2011*)						
<i>Classi</i>	<i>1-5</i>	<i>6-10</i>	<i>11-20</i>	<i>21-50</i>	<i>51-100</i>	<i>oltre 100</i>
Nord	155	64	26	31	21	58
Centro	81	31	25	21	3	17
Sud e Isole	239	110	75	57	14	41
Totale	475	205	126	109	38	116

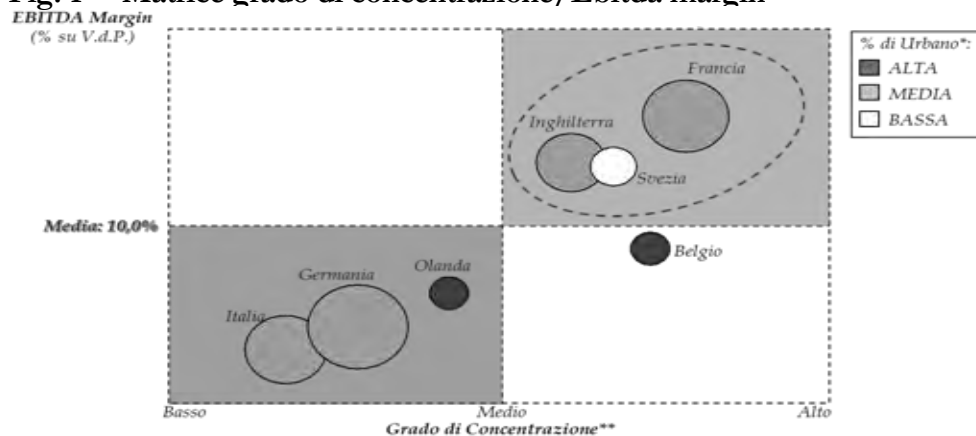
\* Dati non definitivi

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013), *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti*, Istituto Poligrafico e Zecca di Stato, Roma

Un mercato, quello del TPL su gomma, contraddistinto quindi da una struttura industriale particolarmente frammentata e parcellizzata, tale da non consentire quelle economie di scala in grado di garantire al settore investimenti per migliorare il servizio offerto ai cittadini e, allo stesso tempo, adeguati profitti per le aziende.

Su quest'ultimo aspetto è utile anticipare un primo confronto tra il sistema del TPL italiano e quello di altri Paesi europei. In particolare dalla figura che segue, anche se estratta da uno studio ormai datato realizzato dalla società Earchimede<sup>34</sup> le cui conclusioni tuttavia sono ancora molto attuali, è facile intuire che nei mercati dominati da grandi operatori, in Francia le prime quattro aziende offrono il 65% dei servizi, si osservano margini operativi più elevati rispetto ai mercati contraddistinti dal nanismo delle imprese (Italia ma anche Germania).

**Fig. 1 – Matrice grado di concentrazione/Ebitda margin\*\*\***



\* In "Alta percentuale" sono comprese le Nazioni con una quota di km urbani percorsi sul totale maggiore del 50%, in

"Media" tra il 25% ed il 50%, mentre in "Bassa" le Nazioni con una quota di urbano inferiore al 25%.

\*\* E' stato calcolato sulla base della quota di mercato delle prime cinque aziende di TPL a livello nazionale

\*\*\* Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization

Nota: la dimensione del pallogramma è rappresentativa del valore della produzione

Fonte: Earchimede Strategy Consultants (2005), *La resa dei conti, Rapporto sul trasporto pubblico locale: situazione attuale e prospettive evolutive*

Occorre avviare percorsi di recupero di efficienza affrontando anche il tema dell'aggregazione. Le possibili iniziative sono varie, alcune già preposte dallo studio prima citato (ad es. maggiori contributi per gli investimenti, aumento dei limiti di subappalto dei servizi e così via), alcune fatte proprie dal legislatore (temporanea chiusura dei mercati dove operano le aziende che si fondono<sup>35</sup>), in

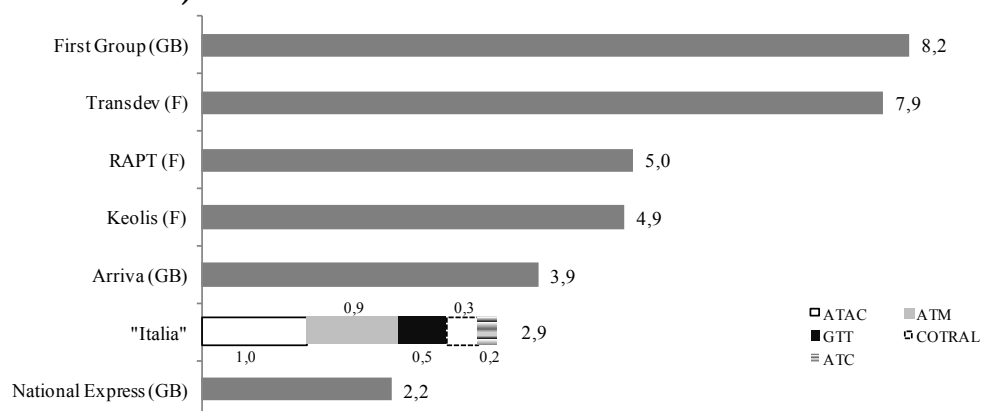
<sup>34</sup> Earchimede Strategy Consultants (2005), *La resa dei conti, Rapporto sul trasporto pubblico locale: situazione attuale e prospettive evolutive*.

<sup>35</sup> La legge n. 266/05 (Finanziaria 2006) offriva la possibilità di prorogare di due anni il periodo transitorio entro cui è possibile mantenere gli affidamenti diretti nei casi in cui: a) sono ceduti mediante gara a privati almeno il 20% del capitale sociale delle aziende partecipate da Regioni o Enti locali, ovvero

buona parte tuttavia mai realmente attivate e perseguite<sup>36</sup>, tant'è che i numeri precedentemente esposti disegnano bene un settore che nella sua struttura è rimasto negli anni sostanzialmente fermo.

Numeri che diventano ancora più preoccupanti se affiancati a quelli di alcuni *big player* internazionali, così come fatto nel grafico che segue. Società come First Group e Transdev presentano dimensioni oggi solo lontanamente pensabili per le aziende italiane, operano non solo sul mercato domestico ma in più continenti, occupano decine di migliaia di addetti ed offrono servizi integrati (gomma, ferro, urbano, extraurbano, corto/medio/lungo, ecc.).

**Graf.5 – Valore della produzione di alcune aziende europee (miliardi di euro)**



Valori relativi al 2012 per First Group, Transdev, Keolis e National Express, al 2011 per RAPT e le aziende italiane, al 2009 per Arriva.

Fonte: Nostre elaborazioni su fonti varie

Uno dei pochi aspetti che negli ultimi anni hanno consentito alle nostre aziende di avviare un timido tentativo di recupero di efficienza è rappresentato dalla riorganizzazione della forza lavoro verso livelli di produttività più in linea agli “standard europei”. Ciò ha determinato una progressiva diminuzione del numero degli addetti, sia in termini assoluti che rapportati alla popolazione residente, nonché una crescita delle vetture-km garantite da ciascun dipendente: da circa 18.900 vett-km del 1995 ad oltre 21.200 del 2011.

almeno il 20% dei servizi; b) nasce un nuovo soggetto societario mediante fusione di almeno due società che offrono servizi in bacini caratterizzati da contiguità territoriale.

<sup>36</sup> Esemplificativo è il caso della mancata fusione tra ATM (Milano) e GTT (Torino), che avrebbe portato alla nascita di una società con un valore della produzione superiore a 1,3 miliardi di euro e quasi 15.000 addetti, dovuta essenzialmente alle resistenze (di natura politica) delle due Amministrazioni comunali, proprietarie delle aziende. Per maggiori approfondimenti si veda: Baraggioli S. (2011), *Dinamiche di trasformazione delle public Utilities a Torino*, Ledizioni, Milano, p. 68 e segg.

A crescere negli anni è stata anche l'offerta, se misurata in numero di autobus e vetture-km, mentre se osservata attraverso i posti-km si nota una diminuzione che verosimilmente proseguirà nei prossimi anni per effetto dei recenti tagli al settore già più volte commentati.

**Tav. 4 – Gli addetti e gli autobus utilizzati delle aziende di TPL (settore autolinee)**

ADDETTI				
<i>Anno</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2011*</i>
Totale	94.196	89.139	87.514	86.305
Ogni 1.000 abitanti	1,64	1,55	1,50	1,42
AUTOBUS				
<i>Anno</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2011*</i>
Totale	41.309	43.865	45.691	45.974
Ogni 10.000 abitanti	7,21	7,60	7,82	7,58

\* Dati non definitivi

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013), *Conto...*, cit.

**Tav. 5 – Principali dati di traffico delle aziende di TPL (settore autolinee)**

AUTOBUS-KM				
<i>Anno</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2011*</i>
Totale (milioni)	1.780,29	1.767,95	1.831,81	1.838,05
Per addetto	18.905	19.834	20.932	21.297
POSTI-KM OFFERTI (MILIONI)				
	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2011*</i>
	134.366,64	136.038,68	142.018,83	137.667,46

\* Dati non definitivi

Fonte: *Nostre elaborazioni su* Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013), *Conto...*, cit.

Considerando, infine e per completezza, alcuni indicatori di domanda di TPL occorre rilevare l'incremento dei passeggeri trasporti, così come dei passeggeri-km, crescita che è divenuta importante negli ultimi anni per effetto dell'aumento dei prezzi del carburante e, più in generale, della crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008, che ha spinto un numero sempre maggiore di persone verso sistemi di mobilità meno costosi.

Ciò nonostante non si può parlare di vero e proprio consolidamento della domanda di trasporto pubblico, di effettivo e strutturale cambio delle abitudini degli italiani, le incognite sono ancora molte, dai pesanti tagli ai finanziamenti operati dal Governo per nuovi investimenti (rinnovo dei materiali rotabili, nuove infrastrutture, ecc.), ad una qualità complessiva del servizio che necessita di importati miglioramenti (impossibili se si continuano a diminuire le risorse), al perdurare della crisi. Cosa succederà nel momento in cui si uscirà da questa lunga e profonda crisi economica? Si registrerà un ritorno al modello di mobilità interamente “auto-centrato”? È probabile se il trasporto pubblico perde la scommessa della “qualità”, che significa un servizio non solo più confortevole nel viaggio, ma soprattutto più aderente ai bisogni della domanda e quindi capillare, accessibile, rapido, certo nei tempi di percorrenza<sup>37</sup>.

**Tav. 6 – La domanda di TPL (settore autolinee)**

PASSEGGERI (MILIONI)				
1995	2000	2005	2011*	2012*
3.508,9	3.719,3	3.837,2	3.826,6	3.921,0
PASSEGGERI-KM (MILIARDI)				
1995	2000	2005	2011*	2012*
27,179	28,271	29,489	28,923	29,257

\* Dati non definitivi

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013), *Conto...*, cit.

## 2.2. Le performance di alcune grandi aziende italiane

Nel paragrafo precedente sono stati anticipati alcuni dati economici delle più grandi aziende italiane del trasporto pubblico allo scopo di fare emergere le distanze oggi esistenti tra i nostri campioni nazionali e alcuni operatori esteri, in questo paragrafo invece si vuole realizzare un “semplice” benchmark per meglio rappresentare la realtà italiana, anche nelle sue articolazioni territoriali.

I dati sono estratti dai bilanci aziendali riferiti all’anno 2011 e riguardano nove tra le più grandi aziende del Paese<sup>38</sup>; buona parte di queste offrono servizi

<sup>37</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda: Asstra, Hermes e Isfort (2012), *All’ombra...*, cit. p. 24 e segg.

<sup>38</sup> Tra i maggiori operatori in Italia occorre considerare anche Arriva Holding Italy, controllata dal gruppo Deutsche Bahn, e che a sua volta controlla: S.A.B. Autoservizi (Bergamo); SIA (Brescia); SAIA Trasporti (Brescia); SAL Servizi Automobilistici Lecchesi (Lecco); Autoservizi F.V.G. SAF (Udine); RTL (Imperia); SADEM (Torino); SAPAV (Pinerolo). Inoltre detiene quote di minoranza in KM (Cremona), Trieste Trasporti (Trieste) e ASF (Como). Le aziende nel loro complesso operano con 2.417 mezzi e 3.490 addetti, producono oltre 106 milioni di km/anno e un fatturato di circa 304 milioni di euro (dati al 31 dicembre 2008).

prevalentemente urbani (l'ATC di Bologna, l'ATM di Milano, l'ATAAC di Roma, ecc.), altre servizi extraurbani (COTRAL e ARST).

Punto di partenza dell'analisi sono i dati produttivi delle aziende presentati nella tabella che segue e che testimoniano le dimensioni delle nostre aziende, la più grande, ovvero l'ATAAC di Roma, produce circa 170 milioni di km all'anno, utilizzando quasi 3.500 mezzi, impiegando poco più di 12.200 addetti e trasporta oltre 1,5 miliardi di passeggeri ogni anno.

L'azienda che opera prevalentemente a Milano, l'ATM, di passeggeri ne trasporta molti di meno (poco più di 680 milioni) pur disponendo di quasi 3.000 mezzi, di oltre 9.300 addetti e producendo circa 144 milioni di km/anno. Considerando l'extraurbano, la principale azienda italiana su gomma, ovvero la COTRAL, possiede dimensioni non certo eccezionali: 1.642 mezzi, 3.565 dipendenti, 80,2 milioni di km erogati e 104 milioni di passeggeri trasportati.

**Tab. 5 – Dati produttivi di alcune grandi aziende italiane del TPL urbano ed extraurbano (anno 2011)**

	Mezzi	Addetti	Km percorsi (mln)	Passeggeri (mln)
ATC - Bologna	1.251	2.159	37,2	108,4
AMT - Genova	748	2.447	29,6	154,6
ATM - Milano	2.995	9.379	144,7	682,0
ANM - Napoli	873	2.490	23,4	116,0
AMAT - Palermo	522	1.816	17,6	74,0
ATAAC - Roma	3.481	12.212	171,7	1.515,0
GTT - Torino	1.548	5.338	80,3	211,2
ARST - Cagliari	1.075	2.122	38,4	21,5
COTRAL - Roma	1.642	3.565	80,2	104,0

*Fonte: Nostre elaborazioni su bilanci aziendali*

Il rapporto tra i km percorsi e gli addetti fornisce un primo indicatore di produttività, che se confrontato tra le varie aziende restituisce alcune interessanti informazioni: escludendo le aziende che gestiscono linee extraurbane, si nota che l'azienda con il miglior indice è l'ATC di Bologna (oltre 17.000 km per addetto all'anno), seguita dall'ATM di Milano e dalla GTT di Torino, in fondo alla "classifica" le due aziende del Meridione, l'ANM di Napoli e l'AMAT di Palermo, entrambe con un indicatore che si attesta abbondantemente sotto i 10.000 km annui.

Se si osservano poi il costo operativo per chilometro (4,6 euro per l'ATC e 7,2 euro per l'ANM), così come i costi ed i ricavi per addetto, è facile intuire che in una situazione, quale è quella italiana, di profonda crisi, bassa produttività e



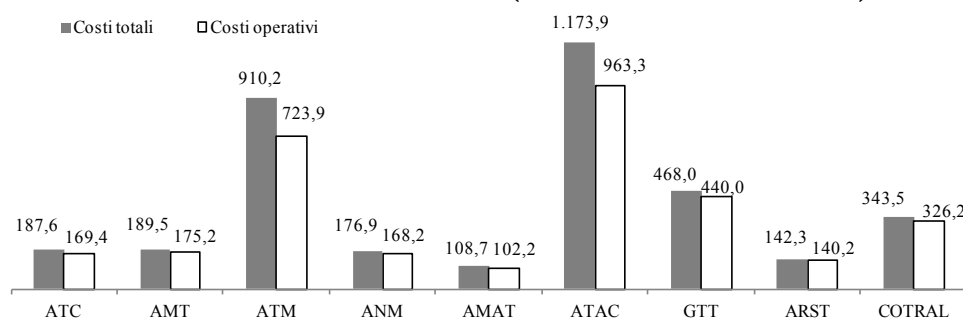
competitività, alcune “aree” del Paese sono ormai sull’orlo del fallimento<sup>39</sup> e che non è più possibile rimandare serie politiche di ristrutturazione del settore.

**Tab. 6 – Indicatori di produttività ed efficienza economica di alcune grandi aziende italiane del TPL urbano ed extraurbano (anno 2011)**

	Km percorsi per addetto	Costi operativi per km (€)	Costi operativi per addetto (€)	Ricavi da traffico per addetto (€)
ATC - Bologna	17.239	4,6	78.482	26.681
AMT - Genova	12.105	5,9	71.595	24.973
ATM - Milano	15.423	5,0	77.181	35.082
ANM - Napoli	9.398	7,2	67.535	12.770
AMAT - Palermo	9.697	5,8	56.295	6.772
ATAC - Roma	14.063	5,6	78.883	20.921
GTT - Torino	15.043	5,5	82.429	18.895
ARST - Cagliari	18.082	3,7	66.081	9.873
COTRAL - Roma	22.482	4,1	91.500	14.247

Fonte: Nostre elaborazioni su bilanci aziendali

**Graf. 5 – Costi totali e costi operativi di alcune grandi aziende italiane del TPL urbano ed extraurbano (milioni di euro, anno 2011)**



Fonte: Nostre elaborazioni su bilanci aziendali

I corrispettivi per obblighi di servizio sono la voce principale di ricavi per tutte le aziende del TPL, non solo per quelle qui considerate. Il loro peso tuttavia

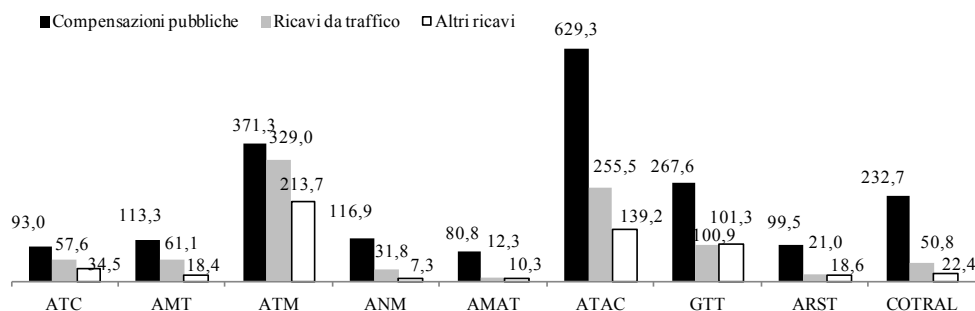
<sup>39</sup> Non a caso in Campania sono già fallite l'ACMS di Caserta e la Eavbus, società che offriva servizi di trasporto extraurbano su gomma, mentre è in fase di liquidazione la CSTP, l'azienda della mobilità di Salerno e provincia. Sull'argomento, tra gli altri, si vedano: Santarpia V., *Conti in rosso, tagli e fallimenti: il dissesto del trasporto locale*, in Corriere della Sera del 29 luglio 2013; Spirito P. (2012), *Il trasporto locale tra fallimento e privatizzazione: le storie di EavBus e GTT*, in L'Huffington Post.

varia notevolmente, se nel caso dell'ATM rappresenta il 40,6% del totale, per l'ANM raggiunge il 74,9%, il 76,1% con riferimento a COTRAL e il 78,2% considerando l'AMAT.

I ricavi da traffico, al contrario, solo in pochi casi superano la soglia del 30%, mentre gli "altri ricavi" si diversificano, essenzialmente, in considerazione dei servizi "accessori" che gli Enti pubblici affidano alle aziende (gestione della sosta tariffata, dei parcheggi di interscambio, *car sharing*, ecc.), nonché delle attività di vendita pubblicitaria, servizi per il turismo, eventi e così via.

Appare evidente, quindi, l'elevato grado di dipendenza di molte aziende verso le risorse pubbliche che, tra l'altro, ha permesso alle stesse aziende di rimandare nel tempo seri interventi di riorganizzazione e ristrutturazione industriale, ma che oggi, per effetto delle politiche di risanamento della finanza pubblica nazionale e i conseguenti tagli al TPL, non può che rappresentare un ulteriore aggravante della crisi del settore, con il rischio di avviare un circolo vizioso di razionalizzazioni dei servizi senza ristrutturazioni delle aziende.

**Graf. 6 – Ricavi da traffico, compensazioni pubbliche e altri ricavi di alcune grandi aziende italiane del TPL urbano ed extraurbano (milioni di euro, anno 2011)**



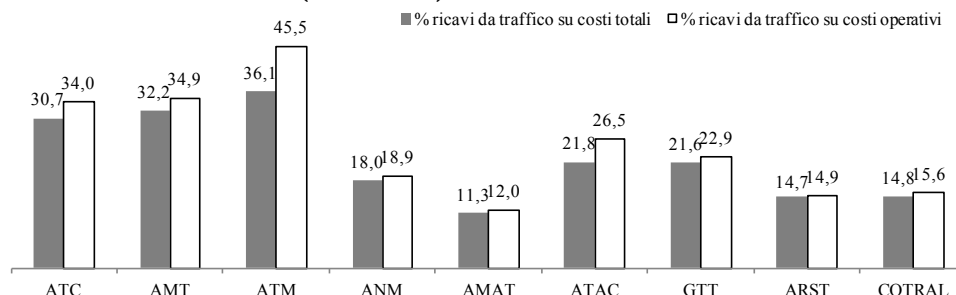
Fonte: Nostre elaborazioni su bilanci aziendali

Infine l'indicatore di efficienza gestionale più volte richiamato, vale a dire il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi.

Tra le nove aziende considerate solo l'ATM<sup>40</sup> supera la soglia del 35%, poco sotto si attestano l'AMT e l'ATC, mentre negli altri casi l'indicatore disegna realtà particolarmente critiche, con valori spesso inferiori al 20%, in particolare facendo riferimento alle aziende che gestiscono il TPL urbano nelle due città del sud Italia (Napoli e Palermo) e a quelle che offrono servizi di natura prevalentemente extraurbani.

<sup>40</sup> L'ATM è tra le poche aziende italiane ad aver varcato i confini del mercato domestico: attualmente gestisce le metropolitane di Copenhagen e Riyadh.

**Graf. 7 – Quota dei ricavi da traffico sul totale dei costi e sui costi operativi di alcune grandi aziende italiane del TPL urbano ed extraurbano (anno 2011)**



Fonte: Nostre elaborazioni su bilanci aziendali

### 2.3. L'offerta e la domanda di TPL in Italia

La Commissione europea nel decidere di affrontare il tema del trasporto pubblico locale<sup>41</sup> ha considerato una realtà in profondo cambiamento, prendendo atto che nel corso degli anni nei vari Stati membri il mercato del TPL era notevolmente cresciuto e che diversi operatori erano ormai presenti su più mercati in vari Stati<sup>42</sup>.

All'interno di questo contesto il sistema del TPL italiano, come già più volte affermato, appare in ritardo, non a caso i dati esposti nei grafici che seguono<sup>43</sup> testimoniano una organizzazione del mercato ancora essenzialmente protetta e frammentata, nonché indicatori di produttività ed efficienza economica lontani da quelli degli altri Paesi europei.

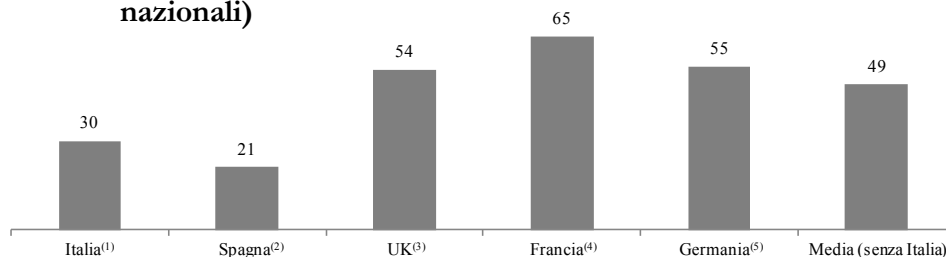
Partendo dall'offerta, in Italia le prime 5 aziende possiedono una quota di mercato che si attesta sul 30%, meglio dei primi 5 operatori spagnoli (21%), ma molto meno di quanto si registra nel mercato francese (65% considerando solo le prime 4 aziende), in quello tedesco (55%) e, in generale, nella media esclusa l'Italia (49%). Un'offerta, quella italiana, che presenta squilibri anche in termini di quantità di servizi offerti e domandati. Infatti, se in Italia per ogni abitante si contano 2,8 posti-km e una domanda pari a 0,6 passeggeri-km (con un coefficiente di riempimento dei mezzi del 22%), in Francia, ad esempio, questi stessi indicatori si posizionano su 1,9 posti-km/abitanti e 0,8 pass.-km/abitanti (42% di *load factor*).

<sup>41</sup> Dalla prima proposta di regolamento del 2000 (COM (2000) 7 definitivo) al Regolamento europeo 1370/07.

<sup>42</sup> All'inizio del 2000 erano almeno 9 le società di trasporti, tra pubbliche e private, che operavano nel settore del trasporto pubblico in più di uno Stato membro.

<sup>43</sup> I dati sono tratti da: Bain & Company (2012), *Il trasporto pubblico locale in Italia e in Europa*.

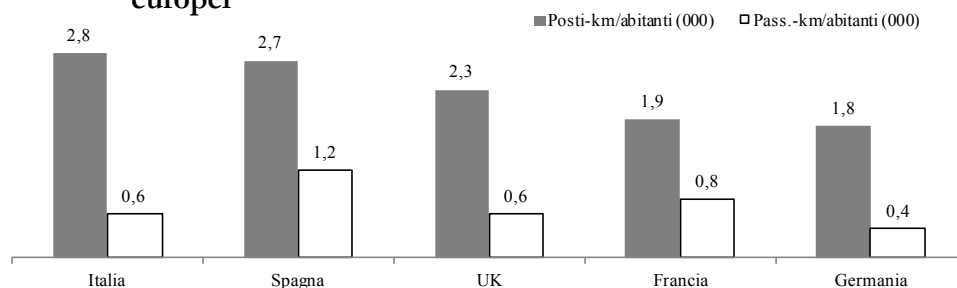
**Graf. 8 – Grado di frammentazione e assetto competitivo nel TPL nei principali Paesi europei (quota % di mercato dei primi 5 operati nazionali)**



(<sup>1</sup>) ATAC, ATM, Arriva Italia, GTT, COTRAL. (<sup>2</sup>) TMB, Alsa, EMT, Avanza, Vectalia. (<sup>3</sup>) First Group, Stagecoach, Arriva, Go-Ahead, National Express. (<sup>4</sup>) RAPT, Veolia Transdev, Keolis, Vectalia. (<sup>5</sup>) DB Urban, BVG, MVV, HVV, KBB.

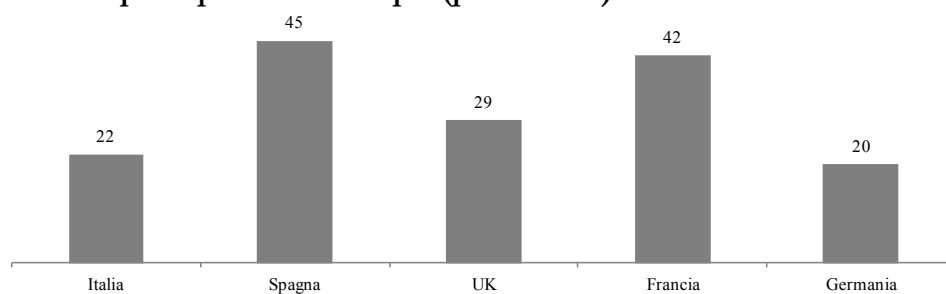
Fonte: Bain & Company (2012), *Il trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa*

**Graf. 9 – Offerta e domanda di trasporto pubblico nei principali Paesi europei**



Fonte: Bain & Company (2012), *Il trasporto...*, cit.

**Graf. 10 – Coefficiente di riempimento del trasporto pubblico nei principali Paesi europei (percentuali)**

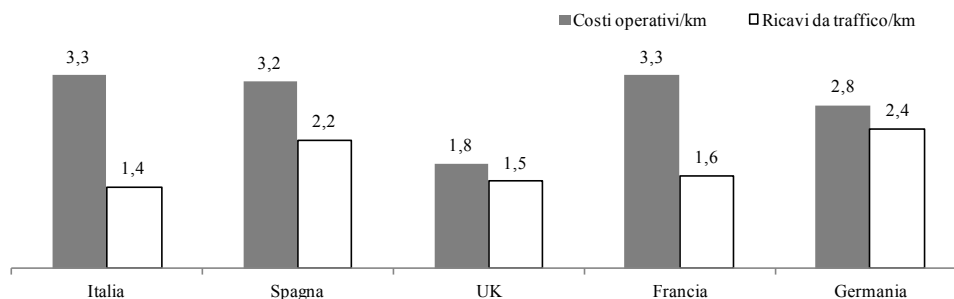


Fonte: Bain & Company (2012), *Il trasporto...*, cit.

Sul versante dell'efficienza economica il confronto con gli altri sistemi europei non consente di certo di raggiungere risultati più incoraggianti: i costi operativi per chilometro sono tra i più alti (3,3 euro contro, ad esempio, i 2,8 euro registrati in Germania), al contrario dei ricavi da traffico che attestandosi su 1,4

euro per km rappresentano il valor più basso (ben 2,4 euro in Germania), ad ulteriore testimonianza di un modello di tariffazione, quello italiano, particolarmente obsoleto.

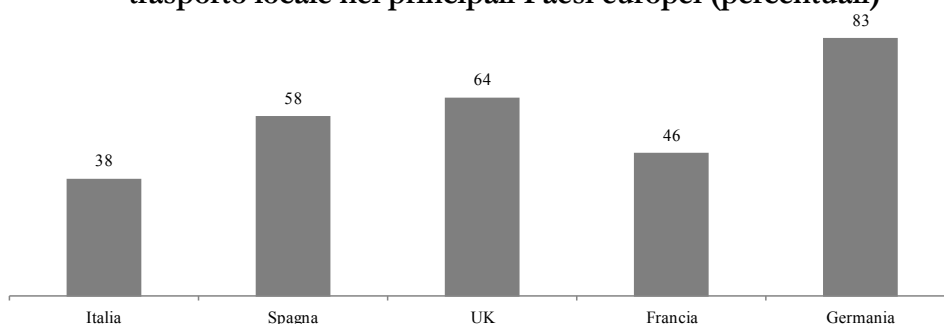
**Graf. 11 – Costi operativi e ricavi da traffico nel trasporto pubblico nei principali Paesi europei (euro)**



Fonte: Bain & Company (2012), *Il trasporto...*, cit.

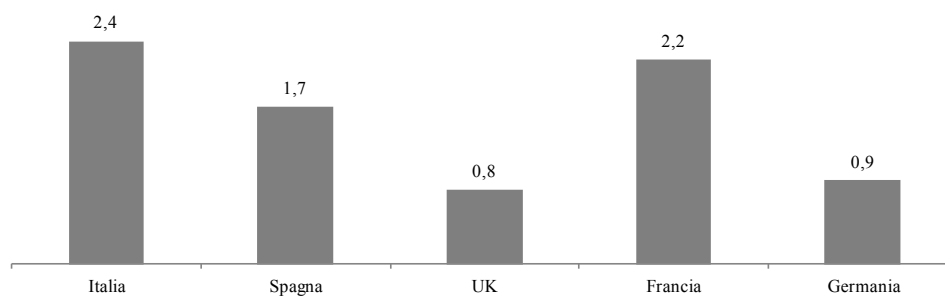
Alti costi e bassi ricavi da mercato non possono che tradursi in elevata dipendenza dalla contribuzione pubblica. I grafici che seguono disegnano in modo piuttosto chiaro la distanza che ci separa dai principali Paesi europei, infatti se in Italia in media il 38% dei costi operativi è coperto dalle entrate tariffarie (si è già visto, tuttavia, che in questo valore si nascondono realtà profondamente diverse e spesso caratterizzate da un indicatore largamente inferiore al 20%), in Spagna si raggiunge il 58%, il 64% nel Regno Unito e ben l'83% in Germania.

**Graf. 12 – Grado di copertura dei costi operativi con i ricavi da traffico nel trasporto locale nei principali Paesi europei (percentuali)**



Fonte: Bain & Company (2012), *Il trasporto...*, cit.

**Graf. 13 – Contributi pubblici in conto esercizio/km per il trasporto locale nei principali Paesi europei (euro)**



Fonte: Bain & Company (2012), *Il trasporto...*, cit.



## **Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti**

L'Isfort è stato costituito nel 1994 dall'Ente **Fondazione Banca Nazionale delle Comunicazioni** e dalle Ferrovie dello Stato Italiane, con la finalità di contribuire al processo di rinnovamento del settore della mobilità di persone, merci e informazioni. L'Istituto si propone di supportare lo sviluppo del know-how socio-economico e gestionale del settore, attraverso attività sistematiche e mirate di formazione e ricerca.

ISFORT SpA – Via Savoia, 19 – 00198 Roma – Tel. +39 06 8526200 – Fax +39 06 85265298  
e-mail: [ricerca@isfort.it](mailto:ricerca@isfort.it) – [www.isfort.it](http://www.isfort.it)