



TPL: la ricerca dell'efficienza attraverso le riforme e gli scenari futuri



Trasporto Pubblico Locale: Strategie di riorganizzazione, riposizionamento e aggregazione di imprese

27 novembre 2014

Prima e dopo la legge quadro n. 151/1981 (1/2)

Opportuno punto di partenza 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 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.

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%.

Da qui l'esigenza di prevedere una riforma del settore, la legge quadro 151/1981, in grado di vincolare l'erogazione dei contributi di esercizio a principi e procedure in grado di perseguire l'obiettivo dell'equilibrio economico e, allo stesso tempo, di stabilire la corretta definizione dei contributi attraverso l'individuazione:

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

Prima e dopo la legge quadro n. 151/1981 (2/2)

La legge n. 151/81, introdotta allo scopo di far uscire il settore dallo stato di crisi ed aprire una nuova fase di sviluppo, si è scontrata in una serie innumerevole di limiti nella sua applicazione, in particolare:

- differenziazioni nei meccanismi di calcolo del costo standard nelle diverse regioni e generale allineamento verso i costi storici;
- perdurare della commistione tra ente pubblico e aziende di gestione;
- fallimento dei meccanismi premiali nella ripartizione di parte del Fondo Nazionale Trasporti (FNT).

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

La riforma di base del Tpl in Italia (dlgs 422/1997): molti obiettivi non realizzati di cui si parla poco

Il trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e per tutte le modalità (gomma, ferro, marittimo) è stato in Italia riformato profondamente dal d.lgs. 422 del 1997 (c.d. “Burlando”).

Semplificando, la riforma puntava ad innovare il sistema di gestione del Tpl su quattro profili essenziali:

- il **decentramento** nella programmazione e gestione del settore, assegnando alle Regioni funzioni e risorse di originaria competenza statale; le Regioni sono poi chiamate a loro volta a decentrare funzioni e risorse agli Enti locali;
- il processo di **programmazione** del settore, a responsabilità regionale con il contributo degli Enti locali; a tal fine è necessario rilevare la domanda di mobilità dei cittadini per definire il quadro dei servizi da subsidiare, costruire i piani di esercizio del Tpl, ripartire le risorse;
- la **liberalizzazione** e l’apertura del mercato, attraverso l’obbligo di mettere a gara i servizi subsidiati (con scadenza fine 2003) sia nella “gomma” che nel “ferro”; nel 1997 questo indirizzo costituiva una rilevante novità in Europa;
- l’obiettivo di **efficientamento** del settore, attraverso la trasformazione delle (ex-) Aziende municipalizzate in Spa e l’indicazione di un obiettivo minimo di copertura dei costi operativi aziendali attraverso i ricavi da traffico (35%).

I profili di un'indagine qualitativa

Indagine quali-quantitativa sugli scenari di evoluzione del trasporto pubblico in Italia, coinvolgendo un panel qualificato di aziende, istituzioni ed esperti (25 interviste effettuate).

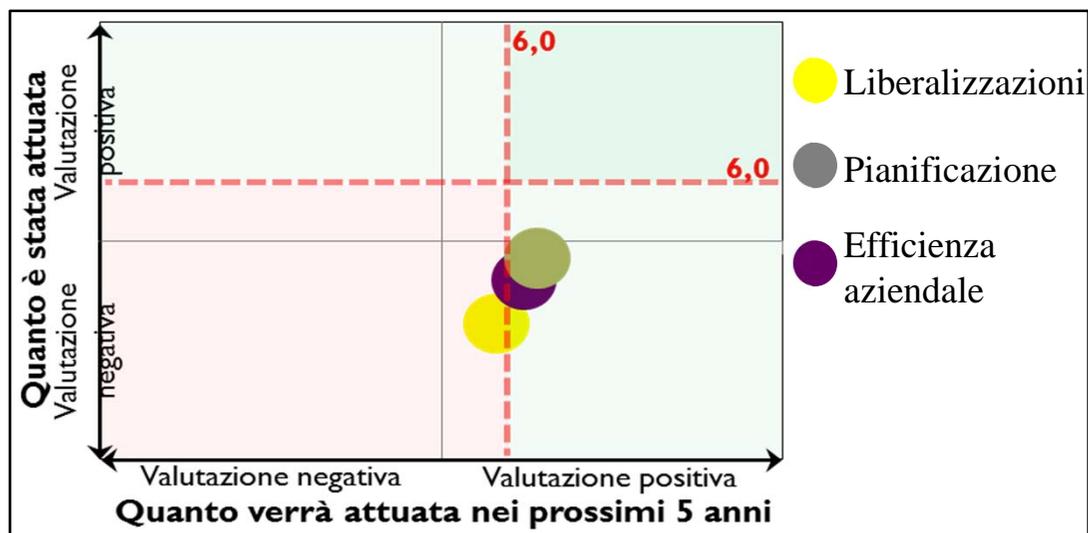
L'indagine è stata condotta tra le prima decade di aprile e la prima decade di maggio del 2014. È stata somministrata una griglia tematica di discussione con domande semi-strutturate, attraverso colloqui diretti *face-to-face* (in prevalenza) o telefonici.

Argomenti dell'intervista:

- la previsione sull'andamento futuro del mercato del Tpl;
- la valutazione sull'attuazione, attuale e in prospettiva, delle linee-chiave di riforma del Tpl (ex D.lgs. 422/1997): liberalizzazione, pianificazione, efficienza aziendale, decentramento;
- la valutazione sui vincoli che impediscono al Tpl un pieno ed efficiente sviluppo;
- l'incidenza futura di alcuni potenziali driver di cambiamento per il settore (processi di aggregazione dell'offerta, internazionalizzazione, cambiamenti tecnologici, ecc.);
- il giudizio su alcuni temi "caldi" dell'attuale dibattito sul settore (creazione di aziende regionali, gare su bacini unici, costi standard, ecc.).

La riforma del settore, grande incompiuta

Valutazioni sull'attuazione del D.lgs. 422/97



NB Il grafico è costruito sulla base dei voti medi



Key issues

- Grande diversità di situazioni tra territori e tra Aziende.
- Il nodo del «conflitto di interessi» tra Amministrazioni e Aziende.
- Instabilità e frammentazione del quadro normativo-regolatorio e di quello delle risorse.
- Inadeguatezza delle competenze tecniche negli Enti (pianificazione e non solo).
- «Manutenzione» del 422/1997 o nuova legge quadro?
- Le politiche di mobilità, soprattutto urbane, sono fondamentali per la produttività aziendale.

La contribuzione pubblica come strumento di promozione dell'efficienza (1/2)

La L. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) istituisce il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario rimandando ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione (DPCM dell'11 marzo 2013).

Ebbene il decreto indicava che il 10% delle risorse (**quasi €500 milioni**) doveva essere ripartito tra le Regioni in base al raggiungimento di una serie di obiettivi di efficientamento e razionalizzazione della programmazione e gestione dei servizi, ovvero:

- a) offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto e per la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata (*incremento annuale del load factor calcolato su base regionale – Nel primo triennio di applicazione l'obiettivo è verificato attraverso l'incremento del 2,5% del numero di passeggeri trasportati...*);
- b) progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e ~~costi operativi~~ (...*incremento, su base annua, rispetto all'anno precedente, del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura di almeno...*);
- c) la definizione di livelli occupazionali appropriati (...*mantenimento o incremento dei livelli occupazionali di settore, ovvero, se necessario, mediante la riduzione degli stessi attuata con il blocco del turn over per le figure professionali non necessarie a garantire l'erogazione del servizio e/o con processi di mobilità del personale...*).

Se nel 2013 il 10% delle risorse è stato ripartito considerando le percentuali riferite al restante 90%, subordinando tuttavia l'erogazione alla presentazione da parte di ciascuna Regione di Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, nel 2014 si è tentato di dare attuazione a quanto previsto dalla norma.

La contribuzione pubblica come strumento di promozione dell'efficienza (2/2)

TABELLA DI RIPARTO

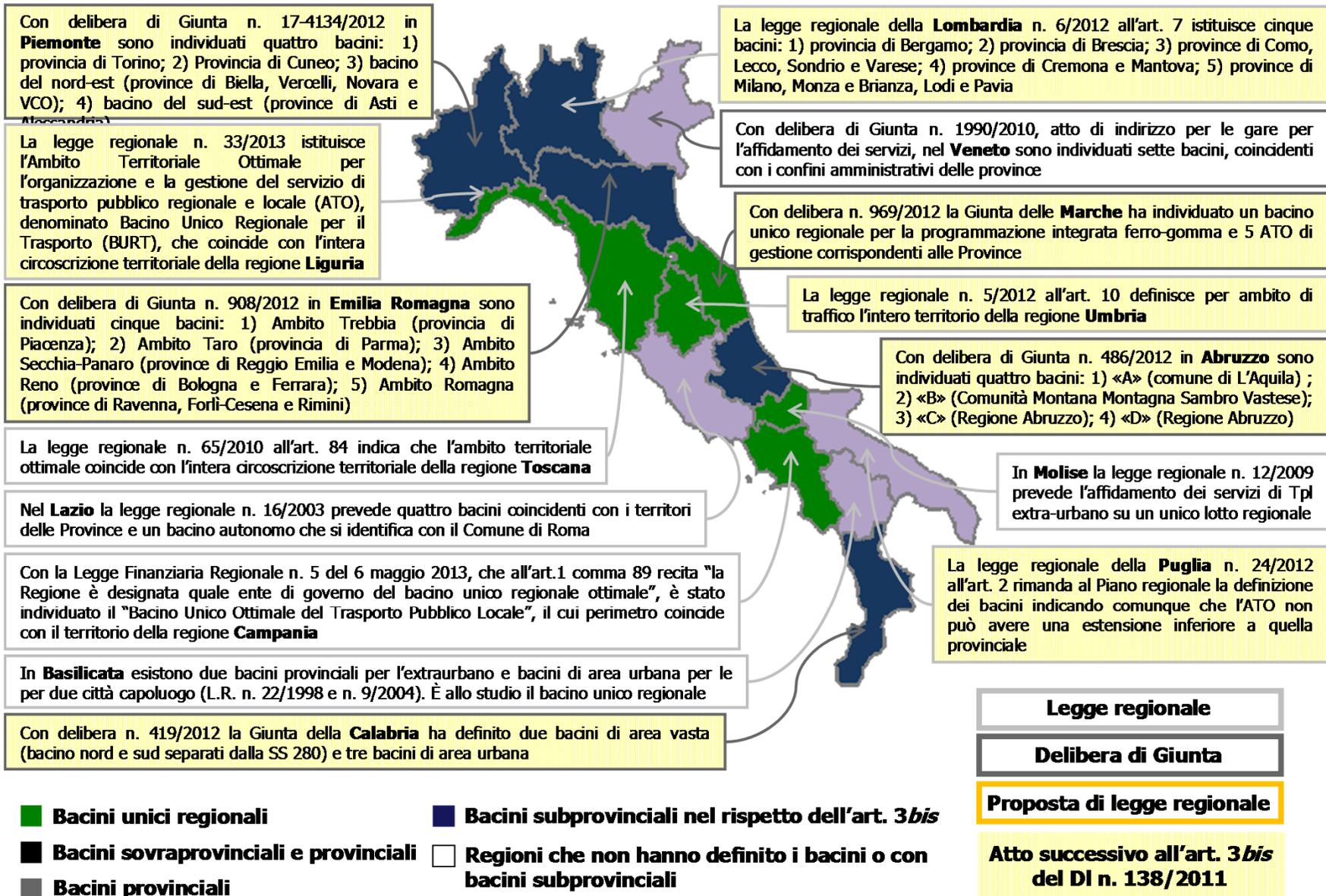
2014

	% DI RIPARTO	RIPARTO
ABRUZZO	2,69%	132.178.280,29
BASILICATA	1,55%	75.975.569,22
CALABRIA	4,28%	210.655.771,79
CAMPANIA	11,07%	544.521.870,08
EMILIA ROMAGNA	7,38%	362.669.442,52
LAZIO	11,67%	573.770.716,84
LIGURIA	4,08%	200.698.965,64
LOMBARDIA	17,36%	853.694.597,62
MARCHE	2,17%	106.884.990,04
MOLISE	0,71%	34.843.556,06
PIEMONTE	9,83%	483.148.203,23
PUGLIA	8,09%	397.859.128,80
TOSCANA	8,83%	434.217.575,05
UMBRIA	2,03%	99.646.086,30
VENETO	8,27%	406.625.591,51

4.917.390.345,00

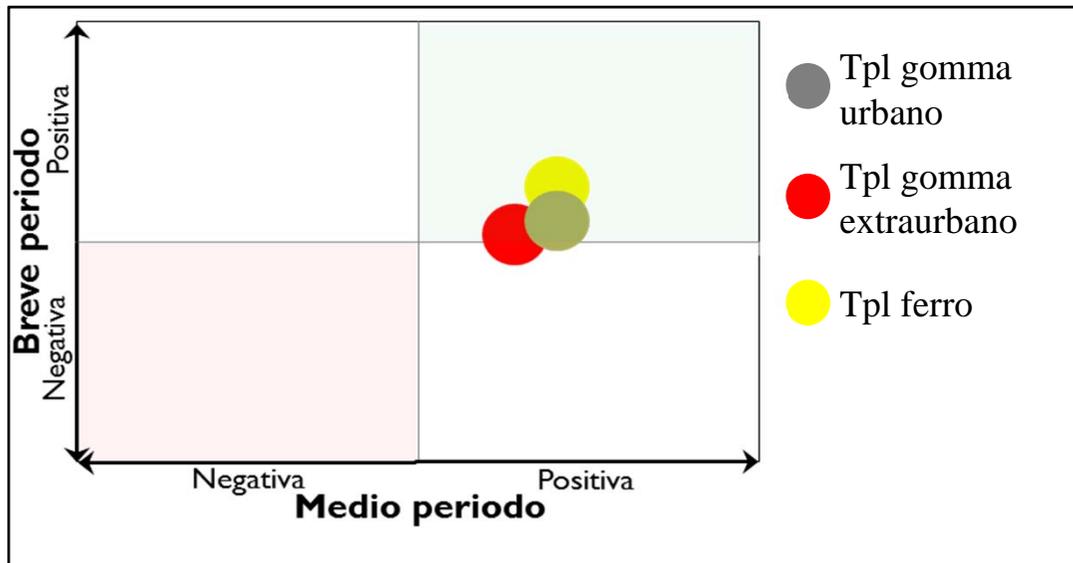
“Oggi – ha dichiarato il Presidente della Conferenza delle Regioni, Sergio Chiamparino - abbiamo definito una ripartizione importante, ampiamente condivisa, sul trasporto pubblico locale, con cui abbiamo tenuto fede agli accordi fatti in precedenza, attribuendo il restante 40% dei circa 5 miliardi di risorse complessive, rivedendo anche i criteri e destinando una quota, **320 milioni**, a parametri che non fossero meramente legati alla spesa storica e che riconoscessero l'efficienza e l'efficacia dei servizi di trasporto pubblico locale, senza però lasciare spazio a scarti eccessivi fra Regione e Regione”.

La definizione delle aree ottimali: la spinta recente verso il bacino unico regionale (art. 3bis del DL 138/2011)



Avanti con moderazione (l'andamento del mercato)

Previsioni sull'andamento del mercato in termini di passeggeri



NB Il grafico è costruito assegnando un valore pari a 2 alle risposte «molto positiva», 1 «positiva», 0 «stabile», -1 «negativa», -2 «molto negativa». Non sono stati considerati questionari incompleti

Key issues

- La crisi bilancia effetti positivi (Tpl meno costoso) ed effetti negativi (meno mercato complessivo).
- Dinamica inerziale, non ci sono novità rilevanti (investimenti aziendali, infrastrutture, ecc.).
- Effetti di redistribuzione modale per la razionalizzazione dell'offerta (a favore della gomma o del ferro, non è pacifico!).
- Molto dipende dalle politiche per la mobilità sostenibile, nazionali e locali.

Vincoli da rimuovere («inaggirabili»)

Vincoli che impediscono al Tpl un pieno ed efficiente sviluppo (in ordine di rilevanza)



NB Il grafico è costruito sulla base di un valore medio derivante dall'assegnazione, per ciascun questionario, di un valore pari a 5 all'item più rilevante, 4 al secondo più rilevante, 3 al terzo più rilevante, 2 al quarto più rilevante, 1 al quinto più rilevante, 0 al meno rilevante

Key issues

- “Pur nella grande confusione nessuno impedisce agli enti locali di fare le liberalizzazioni”.
- Il vero nodo dei finanziamenti è la certezza dei flussi.
- La questione della quantità di risorse per i servizi può essere distorsiva (per fare cosa? Come si analizzano i bisogni?).
- C'è bisogno invece di risorse per infrastrutture dedicate e materiale rotabile.
- Divide il tema della frammentazione dell'offerta; il vero nodo è la diversificazione dei mercati e dei business.
- La centralità delle politiche locali-urbane di settore e della gestione dello spazio pubblico (regolazione dell'uso dell'auto).

Il futuro da costruire: i driver del cambiamento

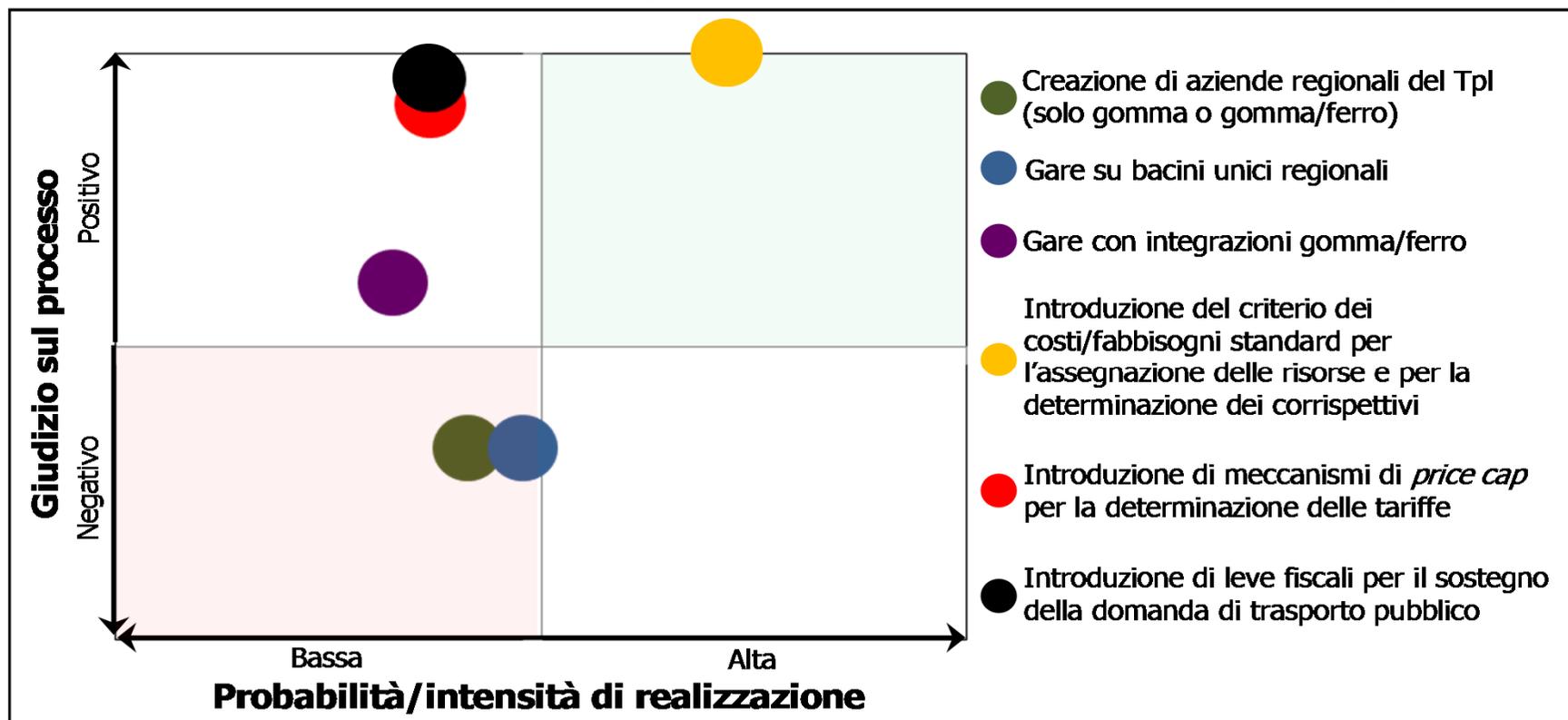
Potenziali driver di cambiamento del settore del Tpl

	In accelerazione già nel breve periodo	Molto rilevante, ma nel medio-lungo periodo	Non particolarmente rilevante
Processi di aggregazione nel sistema di offerta			
Processi di internazionalizzazione attiva e passiva delle aziende			
Cambiamenti e nuovi paradigmi tecnologici			
Innovazione dei servizi			
Sviluppo delle <i>smart cities</i> e in generale della mobilità urbana sostenibile			
Modifiche negli stili di mobilità dei cittadini			

NB Le dimensioni delle bolle variano in proporzione al numero di segnalazioni

Il futuro da costruire: i temi in agenda

Valutazioni su alcuni processi in atto nel settore del Tpl



NB Il grafico è costruito sulla base di un valore medio derivante dall'assegnazione un valore pari a 1 alle risposte «positivo» e «alta», 0 «neutro/non so» e «media», -1 «negativo» e «bassa»

Due criteri condivisi per valutare i processi:

- conoscere i bisogni della domanda e pianificare correttamente (lato istituzionale);
- costruire progetti di impresa in logica industriale (lato aziendale).

Costi/fabbisogni standard: condivisione assoluta, timore di applicazioni deboli.

Regole e risorse certe, costi standard e investimenti: le «priorità delle priorità» per il settore

Per concludere può indicarci quali sono a suo giudizio le tre cose più urgenti da fare per poter sviluppare il settore del Tpl in Italia?





**TPL: la ricerca dell'efficienza attraverso
le riforme e gli scenari futuri**

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Massimo Procopio

mprocopio@isfort.it