

**MCE 2010**  
**Trasporto pubblico locale: efficienza e qualità in**  
**Lombardia**

9 febbraio 2010

**Intervento del Presidente di Anav - Sandro Laudi**

L'applicazione della L.R.22/98 ( Riforma del T.P.L. ) pur tra numerose difficoltà protrattesi nel tempo e non ancora giunte a termine, ha prodotto un miglioramento del Trasporto Pubblico Locale su gomma sia in termini di ringiovanimento del parco rotabile che di miglioramento dei servizi all'utenza anche perché ha generato un processo di accorpamento dei gestori (storicamente molto frammentati ) in unità meno numerose ( fusioni, a.t.i., consorzi e soc. consortili ) e quindi, sotto il profilo organizzativo, di più facile ed efficace governo da parte della P.A.. L'esperienza ha tuttavia insegnato che troppo spesso gli EE.LL., preposti alla riforma, hanno costruito capitolati d'appalto molto rigidi, lasciando margini esigui alle capacità imprenditoriali dei concorrenti di individuare le tratte e gli orari più adatti alla cattura/individuazione dell'utenza da coniugare con l'efficienza e l'economia dell'esercizio.

Ci auguriamo che i futuri enti appaltanti tengano nel giusto conto questa osservazione come, per la verità, sarebbe loro specifico interesse ancor prima che delle imprese, data la non evitabile limitatezza delle risorse a disposizione. Guardando al prossimo futuro tutti noi sappiamo che è attualmente in discussione al Consiglio Regionale il Disegno di Legge (0476 ) di riforma del Trasporto Pubblico; ritengo di conseguenza utile esprimere anzitutto alcuni concetti in materia di Economia e di Tecnica dei Trasporti che sono di base al ragionamento ed alle osservazioni che svolgerò nel seguito del mio intervento.

Tali concetti trovano anche autorevole conferma e scientifico appoggio su uno studio effettuato nel 2008 insieme al Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano.

In primo luogo è necessario, a livello di bacino di traffico, consolidare la pianificazione e la gestione dei servizi.

Il consolidamento della pianificazione ha due obiettivi:

Il primo riguarda la socialità del servizio. Tale obiettivo è di tipo pianificatorio ( estensione delle reti, localizzazione delle linee, frequenze, fermate, struttura tariffaria ); in questa attività è necessario il coinvolgimento dei decisori politici responsabili verso i cittadini.

Costoro nelle loro decisioni pianificatorie dovranno tenere nel massimo conto che si opera in un contesto di risorse pubbliche limitate.

Il secondo riguarda l'efficienza del servizio.

Tale obiettivo si raggiunge attraverso la distinzione delle funzioni, vale a dire la costituzione di regolatori tecnici separati dai decisori politici ( Agenzie Indipendenti ) ed ambedue dai gestori allo scopo di evitare potenziali conflitti di interessi che si verificano quando vi è (troppa) coincidenza o sovrapposizione tra soggetto pianificatore/stazione appaltante e imprese che forniscono i servizi.

Passiamo ora a parlare dell'efficienza di chi deve produrre i servizi di trasporto.

Questa efficienza ha due matrici:

La prima è di tipo tecnico ( dimensione del produttore ); la seconda si pone nel senso che, sullo scenario, sia obiettivamente presente un vero incentivo all'efficienza: vale a dire l'esistenza sul mercato di effettivi ed adeguati livelli di contendibilità imprenditoriale; in altre parole esistenza di una minaccia credibile all'atto della procedura concorsuale. In assenza di che non esiste, ad onta delle affermazioni di principio che ovunque non mancano, né mercato né apertura verso la liberalizzazione né –quel che è peggio- prospettiva della miglior allocazione delle risorse pubbliche.

Queste due matrici danno luogo alla nota formula regolatoria che suggerisce di ricercare le " DIMENSIONI MINIME EFFICIENTI "

Questo significa in pratica ricercare un ragionevole compromesso (fondato sui dati) che sappia coniugare la matrice legata alla dimensione del produttore dei servizi e quella relativa alla contendibilità dei lotti di servizi messi a gara.

Va sottolineato come, nel caso di inottemperanza al contratto di servizio, sia problematico, per non dire di fatto impossibile, per l'agenzia regolatrice agire efficacemente contro una grande impresa in posizione praticamente monopolistica, per non pensare poi al deprecato caso di doverla sostituire. Vorrei ora brevemente soffermarmi sulla questione dei rendimenti di scala, sfortunatamente utilizzata in modo improprio anche da esperti.

Esiste un luogo comune (non saprei come altrimenti denominarlo, dato che non è supportato dai conti) tramite la quale si afferma che le economie di scala sono crescenti con le dimensioni delle imprese. Questo non risponde a verità, almeno nel nostro settore. Né aiutano i riferimenti sovente suggeriti verso esperienze estere che nulla hanno a vedere con le nostre realtà (per esempio: i milanesi non si offenderanno se dico che Milano non è Parigi e se dico che i due rispettivi sistemi di trasporto pubblico non sono comparabili), a cominciare dai costi -ben superiori- ed all'allocazione di risorse -ben superiori- che si riscontrano all'estero.

Abbiamo svolto, sempre tramite il citato Dipartimento del Politecnico, un'analisi preliminare dei rendimenti di scala e del loro possibile impatto sui costi complessivi con conseguente ricaduta sui corrispettivi necessari al settore.

I dati analizzati si riferiscono alle dimensioni ed ai costi di produzione relativi a 23 aziende lombarde di dimensioni non superiori a 12 milioni di chilometri/anno ed alle aziende delle due principali città italiane.

Le aziende sono state divise in due gruppi in base alla percentuale di servizio urbano reso. Le relazioni lineari ottenute secondo il metodo dei minimi quadrati dimostrano come i costi unitari aumentino sempre all'aumentare delle dimensioni del produttore. Naturalmente i costi sono comunque sempre maggiori nel caso di servizio a prevalenza urbana.

Per ulteriore conferma è stata ricavata una relazione solo per il comparto extra-urbano con riferimento solo alle aziende lombarde. Anche in questo caso si conferma l'aumento dei costi unitari con l'aumento delle dimensioni.

Il campione utilizzato è -per le sue dimensioni- altamente significativo, anche se non rappresentante in modo diretto tutta la realtà lombarda; tuttavia si può sicuramente affermare che oltre certi limiti ottimali sensibilmente contenuti "non esistono economie di scala"; al contrario si potrebbe, anzi si deve, coniugare un opposto principio "a grande produttore di servizi corrispondono costi più alti con conseguente necessità di maggiori risorse". Lo studio citato è naturalmente a disposizione ed è stato a suo tempo notificato sia al competente Assessorato Regionale che alla competente Commissione del Consiglio Regionale

A questo punto desidero riesaminare quanto appena sopra espresso con il Progetto Regionale di legge di Riforma attualmente (oggi e domani) davanti al Consiglio Regionale.

Tale progetto, alla luce dei concetti prima espressi, si presenta, nella ratio politica e strategica di alcuni dei suoi principali contenuti, come una legge pesantemente limitativa della contendibilità e quindi della concorrenza. Nella realtà lombarda vengono perseguiti, di fatto e senza dichiararli, obiettivi di pubblicizzazione, avendo alla base una scelta (tecnicamente non motivata e a nostro avviso non motivabile) verso le (molto) grandi dimensioni.

Tale scelta costituisce un vulnus verso una gran parte dell'imprenditoria privata la quale, anche se maggiormente efficace ed efficiente, verrà sempre più marginalizzata. E di questa scelta, a farne le spese saranno non solo le singole aziende coinvolte, quanto piuttosto la collettività e la più efficiente spesa delle pubbliche risorse.

La marginalizzazione delle imprese private (che -a parità di condizioni- costano obiettivamente ed incontrovertibilmente meno) coniugata alla limitazione della concorrenza, produrrà l'effetto di aumentare in modo determinante i costi complessivi del sistema, con buona pace per la sempre dichiarata necessità della migliore allocazione delle risorse pubbliche (e quindi di uno degli scopi principali della riforma), limitate ed insufficienti in rapporto ai bisogni della mobilità.

Voglio, a questo punto, far rilevare come (in un P.d.L. dove molti punti fondamentali sono rinviati a successive delibere attuative) si sia voluto stabilire

che i lotti da porre a gara non siano inferiori a 10 milioni di chilometri e che non possano essere superiori a tre per ogni agenzia.

Dal punto di vista della tecnica e dell'economia dei trasporti apporre questi numeri è privo di significato. E' solo un evidente significato o segnale politico, peraltro non coerente -ed anzi confliggente- con la ratio della riforma stessa, enunciata del pari quale orientamento politico ma nell'articolato pretermessa.

La dimensione di un lotto (tecnicamente, come detto, DIMENSIONI MINIME EFFICIENTI) deve essere legata non ad un numero precostituito politicamente ed a priori ma ad un concetto che è quello che si definisce come " rete omogenea di servizi dalle dimensioni minime efficienti". Dopodiché il lotto, caso per caso ed in rapporto alle singole condizioni reali, potrà essere di qualsiasi entità ed anche grande ma non obbligata ad un singolo vincolo numerico.

Ritengo che questo approccio sarebbe di evidente maggior interesse delle PP.AA, (che aspirassero ad un ruolo di corretti regolatori piuttosto che di gestori) del miglior utilizzo delle risorse pubbliche, della mobilità collettiva e degli operatori che svolgono il proprio lavoro nel modo più efficiente ed efficace possibile. I gestori meno efficienti (anche se grandi e anche se a capitale pubblico) sarebbero, per contro, costretti a rivedersi ed a ristrutturarsi sul serio, volendo rimanere sul mercato (con vantaggi per tutto il sistema, a cominciare da loro stessi).

I problemi tecnico-organizzativi non dovrebbero essere impostati mai sul piano ideologico ma, al contrario, in una logica empirica tendente all'obiettività.

Ancora alcune principali non meno importanti osservazioni di merito.

## AGENZIE

Il PdL nr. 426 prevede l'istituzione delle 'Agenzie' (art. 7): non ho elementi di valutazione circa il loro funzionamento, giacché questo è uno dei tanti (troppi) rimandi ad atti successivi, ma ne ho -e con dispiacere- sulla loro essenza. Sono ulteriori soggetti che, senza riorganizzazione del quadro delle competenze (come avevamo più volte richiesto), si aggiungono ai numerosi (EE.LL.) già esistenti, destinatari di deleghe che in larga misura attuano già oggi in maniera

non soddisfacente (criticità ben nota e mi basta ricordare le varie lettere che come Associazione abbiamo inoltrato in argomento al Presidente Formigoni e all'Assessore Cattaneo).

In altre parole, a fronte di numerosi Enti locali già in palese difficoltà ad operare, cronicamente in ritardo e sovente in stato di inadempimento (tali da costringere la Regione ad interventi estemporanei come la recente delibera del 23 dicembre 2009), non si è trovato di meglio che lasciare le cose come stanno (male) e riunirli in consorzi obbligatori fra Enti locali (art. 31, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 -Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali-): in pratica ogni ente rimane titolare delle proprie funzioni e -da domani- le eserciterà non più in autonomia ma con modalità consortili per il tramite di un nuovo soggetto, l'Agenzia appunto.

Non si sentiva proprio il bisogno di un ulteriore appesantimento della efficacia dell'azione amministrativa, ma il bisogno di un suo miglioramento.

Oltre a tutto con ulteriore spreco delle già limitate risorse pubbliche perché le Agenzie saranno ben sette, ciascuna con Assemblea, Presidenze, CdA, Direttori, Organi di revisione, uffici, attrezzature, personale, consulenti,...

#### RISORSE

L'art. 17 del PdL fa ancora riferimento al criterio delle 'risorse storiche', sull'inadeguatezza del quale oramai c'è numerosa e consolidata giurisprudenza che dà torto alla PA. Questo criterio, impropriamente ripreso, riaccenderà se attivato la vertenzialità giudiziaria che le imprese sono state costrette a promuovere negli scorsi anni.

Piuttosto saranno da determinare ed aggiornare i nuovi 'standard', indispensabili sia per i rapporti della stessa Regione con lo Stato (ricordo che il finanziamento al TPL procurato dalla finanziaria 2007 vale per il triennio 2008/2010 e che ora deve essere ricontrattato, auspicabilmente sulla base di ricognizioni delle effettive necessità locali) sia per i rapporti fra PA e operatori.

#### AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

Nell'ambito dell'art. 22 del PdL (Procedure per l'affidamento dei servizi), deve essere ripreso ed attuato il principio esplicitamente convenuto nel Patto per il

TPL del 11 novembre 2008 [art. 15, c. 3, lettera c)] per il quale i requisiti minimi di cui al prossimo atto di Giunta (Linee guida) dovranno essere tali da non escludere dalla possibilità di gareggiare gli operatori già presenti sul territorio.

Questo principio si è reso necessario in relazione alla scelta, già sopra motivatamente criticata, di fissare i bacini in misura non inferiore a 10 milioni di chilometri

Poi, ovviamente, vinca il migliore: l'Associazione non ha mai chiesto preferenze, ma solo (almeno) tendenza verso la parità di condizioni con i concorrenti più grandi, pubblici compresi.

Da ultimo, ma non ultimo, la effettiva realizzazione del principio di terzietà della stazione appaltante e della conseguente parità di trattamento nei casi, che non sono marginali né pochi, in cui gli Enti locali partecipanti alle Agenzie possiedono partecipazioni (quando addirittura non tutta) all'interno delle società di gestione che andranno in gara.

E' evidente che anche su quanto oggetto di queste mie (ultime) considerazioni l'Associazione vigilerà attentamente e che, in difetto di corretta attuazione da parte sia della legge sia dei successivi atti amministrativi di Giunta cui sono previsti i rimandi, attiverà senza ritardo tutti i mezzi di difesa disponibili a favore delle imprese private, della concorrenza, del mercato.