

La riforma del trasporto pubblico locale in Italia: problemi e prospettive

Andrea BOITANI, Carlo CAMBINI



© Hermes

Real Collegio Carlo Alberto
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (To)
011 640 27 13 - 642 39 70
info@hermesricerche.it
<http://www.hermesricerche.it>

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

PRESIDENTE

Giovanni Fraquelli

SEGRETARIO

Cristina Piai

SEGRETERIA OPERATIVA

Giovanni Biava

COMITATO DIRETTIVO

Giovanni Fraquelli (*Presidente*)
Cristina Piai (*Segretario*)
Guido Del Mese (ASSTRA)
Carla Ferrari (Compagnia di San Paolo)
Giancarlo Guiati (ATM S.p.A.)
Mario Rey (Università di Torino)

COMITATO SCIENTIFICO

Tiziano Treu (*Presidente*, Università "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano e Senato della Repubblica)
Giuseppe Caia (Università di Bologna)
Alberto Cavallo Perin (Università di Torino)
Carlo Corona (CTM S.p.A.)
Graziella Fornengo (Università di Torino)
Giovanni Fraquelli (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")
Carlo Emanuele Gallo (Università di Torino)
Giovanni Guerra (Politecnico di Torino)
Marc Ivaldi (IDEI, Université des Sciences Sociales de Toulouse)
Carla Marchese (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")
Luigi Prosperetti (Università di Milano "Bicocca")
Alberto Romano (Università di Roma "La Sapienza")
Paolo Tesauro (Università di Napoli "Federico" II)

La riforma del trasporto pubblico locale in Italia: problemi e prospettive

di

Andrea Boitani[§] e Carlo Cambini[#]

[§] Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica.

[#] Dipartimento di Sistemi di Produzione e Economia dell'Azienda (DSPEA), Politecnico di Torino.

1. Introduzione

Il settore dei trasporti pubblici locali (TPL), in Italia, è stato per anni caratterizzato da una profonda crisi dovuta in massima parte ad un perdurante dissesto finanziario e ad una crisi della domanda di trasporto collettivo. Nel corso degli anni '70 e '80, il settore ha visto i propri costi crescere molto più dei ricavi, che in molti casi, in effetti, diminuivano a causa della perdita di clientela a favore dei mezzi di trasporto privati¹. Per sanare la situazione, si è fatto massiccio utilizzo dei fondi pubblici. In assenza di appropriati meccanismi di incentivazione dell'efficienza e di sufficiente credibilità del vincolo di bilancio, regioni ed enti locali avevano lasciato crescere i disavanzi delle aziende, con l'obiettivo di poter poi ricevere un intervento "straordinario" dello Stato, come puntualmente è sempre avvenuto.

Da questa situazione di grave crisi finanziaria, accompagnata a un progressivo calo delle quote di mercato del trasporto pubblico, è nata la riforma del settore, avviata con la delega al governo contenuta nella L. 549/95 collegata alla legge finanziaria 1996 e poi reiterata nella L. 59/97 art. 4, comma 4 e sostanziate nei due decreti legislativi 422/97 e 400/99. Le principali novità introdotte dalla riforma² hanno riguardato, da un punto di vista amministrativo, l'unificazione delle responsabilità di programmazione e di finanziamento di tutti i servizi di trasporto locale (ferro compreso) presso le regioni e trasferimento agli enti locali (province e comuni) di tutte le funzioni che non richiedano esercizio unitario a livello regionale, nell'ottica del decentramento amministrativo previsto dalla riforma Bassanini.

L'abolizione del Fondo Nazionale Trasporti (FNT) e la sua sostituzione con una parte delle accise sui carburanti riscosse in ogni singola regione (L. 550/95), senza vincoli di destinazione, ha cercato di rendere più stringente e credibile il vincolo di bilancio e di far percepire alle regioni i costi e i benefici degli usi alternativi delle risorse. I trasferimenti dallo Stato riguardano ormai solo le risorse per finanziare i contratti di servizio ferroviari. Anche in questo caso, una volta giunte nella disponibilità delle regioni, le risorse non sono vincolate al trasporto ferroviario. Le regioni, pertanto, possono decidere autonomamente di sostituire servizi su ferro con servizi su gomma o viceversa.

Oltre a quelle finanziarie, vi sono importanti novità che riguardano gli aspetti di regolazione del mercato, in precedenza del tutto assenti. In primo luogo, la riforma prevede la netta separazione delle funzioni di programmazione e regolazione (delle amministrazioni

¹ Per un maggior dettaglio sull'evoluzione del dissesto finanziario dei trasporti locali si veda Isfort (1999), particolarmente il capitolo 3.

² Un'analisi più dettagliata è contenuta in Montanari e Zara (2000).

pubbliche) da quelle di gestione industriale, attribuite ad aziende trasformate in società di capitali o in cooperative anche tra i dipendenti (entro il 31.12.2000). Inoltre, viene inserito l'obbligo (a partire dalla fine del 2003) di utilizzare meccanismi concorrenziali per l'affidamento dei servizi – tanto su gomma quanto su ferro – con l'obiettivo, in verità difficile a raggiungere, di accrescere l'efficienza dei soggetti gestori e quindi ridurre i costi di gestione, innalzando allo stesso tempo la qualità dei servizi.

La nuova normativa poi recepisce uno dei principali risultati della recente letteratura economica in tema di regolazione dei mercati industriali, ossia l'obbligo di stipulare contratti di servizio tra enti locali e aziende produttrici, dotati di certezza e copertura finanziaria per tutto il periodo di validità e caratterizzati da meccanismi di incentivazione dell'efficienza produttiva.

È difficile dire, oggi se la riforma potrà dare gli esiti sperati. Certo rimangono molte questioni ancora da definire e aspetti da migliorare nel disegno riformatore. In questo lavoro, dopo una breve descrizione di alcuni dati economici necessari ad inquadrare le caratteristiche del settore, si accennerà alle principali difficoltà che il processo riformatore dovrà superare, per poi soffermarsi ad analizzare due questioni fondamentali per il futuro sviluppo del mercato dei trasporti locali: i meccanismi di incentivazione da inserire nei contratti di servizio tra ente locale e gestore e il disegno delle gare per l'affidamento del servizio. Con riferimento a quest'ultimo tema, proveremo ad avanzare qualche riflessione su alcune delle gare svoltesi fino ad oggi nel nostro paese, che offrono interessanti insegnamenti sul futuro. Il lavoro si conclude con una breve descrizione del processo di riorganizzazione del TPL a Roma, che rappresenta uno dei tentativi più avanzati compiuti in Italia per avvicinarsi a un modello coerente di liberalizzazione controllata.

2. Alcuni dati sul trasporto pubblico locale in Italia

Il comparto dei trasporti locali si suddivide fra trasporto urbano e extra-urbano; al suo interno esistono diverse modalità di trasporto: le autolinee, le tramvie, le metropolitane, le ferrovie, con servizi gestiti in prevalenza da Trenitalia (gruppo F.S.) e da qualche concessionaria locale per lo più di proprietà delle regioni. Tra questi il comparto predominante, in termini di viaggiatori trasportati, sono le autolinee con circa il 78% dei viaggiatori, contro il 12% delle metropolitane, il 7% delle tramvie e il 3% delle Ferrovie.

L'analisi seguente riporta alcuni dati sia produttivi che economici sui trasporti pubblici locali in Italia³. Tali dati sono derivati in massima parte da Federtrasporti (2000), ossia dall'annuario della federazione nazionale che riunisce le aziende di trasporto pubblico locale urbano ed extra-urbano di proprietà di enti pubblici locali o di regioni ad esclusione delle ferrovie.⁴

Tabella 1 - Dati economici e finanziari a livello nazionale (milioni di Lire).

Anni	Costi			Proventi da traffico	Contributi ex FNT	Disavanzi	Investimenti
	Totali di produzione	del personale	% costi personale su totale				
1992	8.434.632	6.097.502	72,3	1.828.719	3.701.022	- 1.696.874	644.161
1993	8.315.053	5.980.422	71,9	1.984.705	3.746.455	- 1.761.217	538.102
1994	8.200.300	5.920.200	72,2	2.067.830	3.802.635	- 1.730.500	535.200
1995	9.496.787	6.236.022	65,6	2.539.395	4.094.413	- 1.561.713	551.639
1996	9.198.666	6.252.078	67,9	2.585.299	4.274.907	- 1.438.400	912.814
1997	9.115.954	6.111.107	67,1	2.651.072	4.347.956	- 652.919	1.076.221
1998	8.677.632	5.675.408	65,4	2.577.243	4.501.827	- 236.755	1.272.644
<i>Scost. % 1998 / 1992</i>	<i>2,9</i>	<i>- 6,9</i>	<i>-</i>	<i>40,9</i>	<i>21,6</i>	<i>- 86,1</i>	<i>97,56</i>

Fonte: Federtrasporti (2000)

Nell'arco del periodo considerato (1992-1998) risulta che i costi totali di produzione sono cresciuti soltanto del 2,9% riassorbendo così la crescita avvenuta primi anni novanta (tabella 1).⁵ Ciò fa sperare che tali riduzioni non abbiano carattere sporadico ma risultino da un

³ Si rimanda ai lavori di Gorla (1999), Federtrasporti (2000) e Montanari e Zara (2000) per un'analisi più generale sulle caratteristiche del mercato.

⁴ La Federtrasporti è composta da circa 165 aziende al marzo del 2000 che rappresentano circa il 90% delle imprese di trasporto urbano e il 50% di quello extra-urbano, quest'ultimo segmento caratterizzato da una presenza più consistente di aziende private in gran parte con concessione statale. Nonostante quindi l'assenza di un universo completo dei dati, i dati di Federtrasporti (2000), oltre a rappresentare una delle poche fonti organiche disponibili, si può considerare un valido indicatore della situazione dei trasporti pubblici locali in Italia.

⁵ Dalla tabella 1 si osserva che i costi hanno subito un'impennata considerevole nel 1995. Come confermato da Federtrasporti, però, tale crescita è dovuta non ad una loro effettiva crescita reale, quanto piuttosto dall'introduzione della nuova normativa di bilancio (la IV Direttiva CEE) che ha indotto le imprese ad una maggiore trasparenza nella contabilizzazione dei costi operativi. Una cosa analoga si ha in tabella 3 nel calcolo del numero di passeggeri trasportati, indicatore anch'esso modificato dai principali operatori italiani sempre nel 1995. Fa pensare però che tali cambiamenti siano stati effettuati alla vigilia dell'abolizione del FNT e del passaggio di responsabilità finanziarie alle regioni. Non si può escludere che il tentativo dei singoli operatori sia stato quello di mostrare la più grave situazione dei costi in modo da ricevere sussidi più elevati dalle regioni di competenza o di ottenere, per l'ultima volta, un po' di soldi in più dallo Stato.

effettivo processo di utilizzazione più razionale ed efficiente delle risorse. I ricavi da traffico invece registrano una crescita costante, con un incremento dal 1992 al 1998 del 40,9%, così come i sussidi ordinari distribuiti dallo Stato fino al 1995 e dalle regioni (con integrazioni statali) a partire dal 1996. Si osservi che la differenza residua tra i costi di produzione da una parte e i ricavi da traffico, i sussidi e i disavanzi dall'altro sono invece coperti con contributi addizionali da parte dei comuni e delle province. Di rilievo è la crescita degli investimenti che nel periodo 1992-1998 si sono duplicati a seguito di una forte spinta al rinnovo del parco vetture.

Dalla tabella 2, invece, si osserva come il settore mostri un graduale aumento della copertura dei costi totali di produzione con i ricavi da traffico. La crescita continua dal 1992 al 1998 fa prevedere un suo consolidamento nel medio-lungo periodo. A livello nazionale però la media risulta ancora inferiore a quanto previsto dalla normativa in vigore, che richiede il raggiungimento almeno del 35% dei costi totali operativi.

Il *gap* tra ricavi da traffico e costi non è però sempre stato così rilevante. Nel 1966 le autolinee (urbane ed extra-urbane) coprivano il 70% dei costi con ricavi da traffico, le metropolitane l'85%, le tranvie il 61% e anche le ferrovie concesse arrivavano al 33%. Nel 1996 ci si ritrova, rispettivamente, con 30%, 43%, 37% e 17%. Nel corso degli anni '70 e '80, nonostante la piccola ripresa negli anni '90, la forbice si allarga, sostanzialmente per tre ordini di ragioni:

- a) la continua perdita di clientela, da ascrivere all'enorme sviluppo della mobilità su mezzo individuale degli anni '70 e '80, nonché alle carenze delle reti di servizi offerti a fronte di sostanziali mutamenti degli stili di vita e degli assetti insediativi. E non si tratta solo di una perdita di quote di mercato: il valore assoluto dei passeggeri trasportati annui è sceso dagli oltre 6 miliardi e 100 milioni del 1981 ai 3.878.500.000 del 1998. Le sole aziende aderenti a Federtrasporti hanno visto diminuire i viaggiatori di quasi il 13,2% tra il 1992 e il 1998 (vedi tabella 3)⁶;
- b) una dinamica delle tariffe fino alla fine degli anni '80, e di nuovo a partire da metà anni '90, di molto inferiore a quella dei costi;
- c) la forte dinamica dei costi e soprattutto quella del costo del lavoro, a partire dagli anni '70 fino a metà anni '90.

⁶ Secondo un'indagine dell'Istat (2001, p.327), in tre anni (1996-99) gli autobus hanno perso oltre il 44% dei passeggeri ad Ancona, quasi il 3% a Milano, lo 0,75% a Torino, il 4,6% a Bologna, oltre il 5% a Catania, oltre il 2% a Firenze. Un leggero incremento (+0,25%) si è registrato a Roma, mentre incrementi significativi si sono avuti a Palermo (+8%), a Genova (+8,7%), a Napoli e Bari (+15%), a Perugia (+31%).

Su quest'ultimo punto un discorso a parte merita il costo medio del personale. Dalla tabella 2 risulta che nel 1995 si è registrato un picco notevole passando dai 71 milioni del 1992 a 75 milioni del 1995 per poi ridursi considerevolmente negli anni successivi ritornando ai livelli di inizi anni novanta. Le ragioni della riduzione del costo medio del lavoro sono molteplici: in primo luogo, nel corso del tempo si registra una diminuzione del numero di addetti (vedi tabella 3); secondariamente, si è verificato un forte incremento della produttività del fattore lavoro; infine, si assiste ad un declino del costo reale del lavoro che negli anni novanta cresce poco meno dell'inflazione, ad eccezione che nel trasporto urbano, dove si registrano forti aumenti negli anni 1994-1995. L'anomalia del settore è però rappresentata dai livelli del costo del lavoro, superiore di poco meno del 50% a quello dell'economia e del 30-40% a quello dell'industria. Si osservi infine la profonda differenza tra costi del servizio per Km o per viaggiatore trasportato con i relativi ricavi, ulteriore segnale di una situazione economico-finanziaria molto fragile.

Tabella 2 –Indici e rapporti; valori nazionali

Anni	Proventi traffico / costi totali (%)	Contributi FNT / costi totali (%)	Costo medio del personale (lire)	Costo per Km (lire)	Provento traffico per km (lire)	Costo per viaggiatore (lire)	Provento traffico per viaggiatore (lire)
1992	21,68	43,88	71.156.854	7.256	1.573	1.888	409
1993	23,87	45,06	70.381.090	7.129	1.702	1.958	467
1994	25,22	46,37	72.246.900	7.022	1.771	1.932	487
1995	26,74	43,11	75.799.465	7.562	2.022	2.491	666
1996	28,11	46,47	75.142.459	6.851	1.926	2.384	670
1997	29,08	47,70	75.836.181	6.854	1.993	2.326	677
1998	29,70	51,88	71.283.872	6.415	1.905	2.237	664
<i>Scost. % 1998 / 1992</i>	<i>36,4</i>	<i>18,2</i>	<i>0,2</i>	<i>- 11,6</i>	<i>21,1</i>	<i>18,5</i>	<i>62,3</i>

Fonte: Federtrasporti (2000)

E' facile dedurre, quindi, come il trasporto pubblico locale in Italia assorba una quantità ingente di risorse pubbliche: considerando sia i servizi su gomma che quelli su ferro (compresi quelli esercitati da F.S.) è stimabile che ogni anno affluiscono al settore tra i diecimila e i dodicimila miliardi di lire, solo di parte corrente. Una stima più precisa è resa complessa dalla molteplicità delle fonti finanziarie: bilancio dello Stato, bilanci regionali,

provinciali e comunali. Tutti questi soldi non bastano a coprire la grande differenza tra costi e ricavi da traffico, tanto che consistenti disavanzi sono stati accumulati negli ultimi dieci anni (la stima, solo per la gomma le tranvie e le metropolitane, è di circa 16000 mld. tra l'87 e il '97). Come già accennato, lo Stato è più volte intervenuto per ripianare i disavanzi o per autorizzare gli enti locali a coprire i medesimi contraendo mutui (3600 mld circa tra il 1989 e il 1997 solo per la gomma le tranvie e le metropolitane), con ciò aprendo la strada a ulteriori disavanzi negli anni successivi e alla formazione di un indebitamento insostenibile da parte di alcune aziende, situazione a cui la riforma tenda di porre un freno.

I dati relativi agli indici di copertura dei costi con ricavi da traffico nelle diverse regioni evidenziano come solo in certe aree del paese, soprattutto nel Nord Italia, il raggiungimento del 35% come minimo, previsto dal Dlgs n. 422/97, sia vicino all'effettivo raggiungimento. Esso risulta superato solo in due regioni (Veneto e Lombardia) e vicino al raggiungimento nelle altre. Le regioni meridionali soffrono invece di un grado di copertura ancora molto basso (meno del 15% in Campania, meno del 20% in Puglia e Calabria), con conseguente forte esposizione finanziaria degli Enti Locali.

Tabella 3 –Alcuni dati produttivi; valori nazionali

Anni	Dipendenti (n)	Vetture (n)	Vetture - Km	Viaggiatori trasportati
1992	85.691	26.870	1.162.494.661	4.468.676.142
1993	84.972	27.261	1.166.351.708	4.247.183.659
1994	81.944	27.192	1.167.780.500	4.245.179.300
1995	82.270	29.805	1.255.898.957	3.812.019.628
1996	83.203	30.836	1.342.603.157	3.858.912.682
1997	80.583	32.014	1.330.076.266	3.918.651.780
1998	79.617	31.841	1.352.803.002	3.878.485.376
<i>Scost. % 1998 / 1992</i>	<i>- 7,1</i>	<i>18,5</i>	<i>16,4</i>	<i>- 13,2</i>

Fonte: Federtrasporti (2000)

Da un punto di vista produttivo, invece (tabella 3), si osserva - sempre con esclusione dei servizi ferroviari - un aumento dell'offerta del servizio in termini di numero di vetture (+18,5% dal 1992 al 1998) e vetture per Km (+ 16,4%) e una diminuzione del numero degli addetti . Peraltro, a fronte di una crescita complessiva della domanda di mobilità locale, la quota di questa catturata dal trasporto pubblico appare in caduta, mentre si riduce addirittura il

valore assoluto dei viaggiatori trasportati (- 13,2%). Come conseguenza, si assiste a un aumento della produttività tecnica del lavoro (vetture-km su addetti), che, fatto 100 il valore del 1992, diventa 125 nel 1998 e a una diminuzione della produttività economica (passeggeri trasportati su addetti) da 100 a 93⁷.

Tabella 4 - Contratti di servizio sperimentali tra Trenitalia e Regioni (2001)

Regioni	Treni-km (milioni)	Corrispettivo	Corrispettivo
			Treni - km
PIEMONTE	19,9	312,5	15,70
LOMBARDIA	19,4	324,0	16,70
VENETO	12,1	167,6	13,85
LIGURIA	6,9	126,9	18,39
EMILIA ROMAGNA	12,1	124,2	10,26
TOSCANA	18,2	276,1	15,17
UMBRIA	3,6	52,3	14,53
MARCHE	3,6	54,6	15,17
LAZIO	15,4	273,3	17,75
ABRUZZO	4,3	61,1	14,21
MOLISE	2,0	34,2	17,10
CAMPANIA	11,9	233,4	19,61
PUGLIA	6,7	82,7	12,34
BASILICATA	2,0	39,7	19,85
CALABRIA	6,7	123,9	18,49
REG. STATUTO ORDINARIO	144,8	2286,5	15,79
REGIONI/PROV. AUTONOME	23,8	422,5	17,75
TOTALE GENERALE	168,6	2709,0	16,07

Fonte: Trenitalia

Per quanto riguarda i trasporti ferroviari, la tabella 4 mostra l'entità dell'impegno finanziario delle regioni per i contratti di servizio con Trenitalia, cui vanno aggiunte le risorse destinate alle ferrovie in concessione (Ferrovie Nord Milano, Circumvesuviana, Roma-Lido, ecc.). Si evidenzia una marcata differenza tra le regioni nell'ammontare dei sussidi per treno-km: assai più elevati nelle regioni a statuto speciale che in quelle a statuto ordinario e, in generale, più elevati al Sud che al Nord. Si noti che la differenza non è ascrivibile a una maggiore o minore

⁷ È interessante osservare (Isotope, 1997) come le *performances* economico-gestionali in termini di *rapporto ricavi/costi*, o di *produttività del personale*, o di *costi per vettura-km*, dei sistemi di mercato, come quello inglese (ad eccezione di Londra), appaiono decisamente superiori (85% dei costi coperti dai proventi) ai sistemi *limited competition* (47%) - ossia con approccio contrattuale di concorrenza per il mercato - e ai sistemi pianificati (47%) - ossia di sistemi gestiti da aziende pubbliche, come in massima parte quello attuale in Italia. I risultati si invertono completamente però in termini di efficacia del servizio; infatti i sistemi pianificati hanno un rapporto passeggeri-km/vetture-km che è molto più alto degli altri due sistemi. Nei sistemi di mercato, ad esempio, si è assistito ad un peggioramento qualitativo del servizio in termini di maggiore congestione di traffico causata dalla sovrapposizione di più operatori, di mancato coordinamento del servizio tra operatori, di invecchiamento del parco veicoli e di aumento delle tariffe del servizio, fattori che hanno portato ad una drastica riduzione dei passeggeri trasportati.

generosità delle varie regioni. Per il corrente anno, infatti, i contratti e le risorse non rappresentano altro che la ripartizione (concordata) tra le regioni del vecchio contratto di servizio tra Stato e Trenitalia. Inoltre, la differenza non sembra da ascrivere principalmente alla variabilità geografica dei costi, ma a quella dei ricavi - assai più bassi nelle regioni del Sud che in quelle del Nord⁸. In queste ultime la soglia del 35% dei ricavi da traffico rispetto ai costi operativi è quasi ovunque raggiunta o superata; nelle regioni del Sud si è ancora molto al di sotto⁹.

A partire dal prossimo anno, però, le regioni potranno scegliere l'ammontare di sussidi da destinare al ferro ed è possibile (anche se non molto probabile) che le valutino con più attenzione il rapporto tra costi e benefici dell'erogazione dei sussidi. Sta già emergendo, comunque, una maggiore attenzione agli aspetti qualitativi del servizio: i contratti che alcune regioni stanno stipulando per il biennio 2002-2003 prevedono monitoraggi dei parametri qualitativi e penalità per Trenitalia in caso di significativi scostamenti rispetto agli impegni concordati.

3. Le criticità della riforma

Dopo il breve quadro sui principali indicatori del mercato, soffermiamoci adesso sulle non poche difficoltà che dovranno essere affrontate affinché la riforma da *legislativa* divenga *effettiva*.

Il primo problema è dovuto al fatto che le norme nazionali dovranno essere recepite e attuate dalle regioni, in virtù del processo di decentramento delle competenze. Niente da dire sul valore di un simile processo, sia ben chiaro. Ma le leggi varate dalle regioni per il recepimento del Dlgs. 422/97 non promettono molto. Con qualche eccezione (la Lombardia è tra queste), tali leggi hanno sfruttato tutti i margini consentiti da quel decreto legislativo per tracciare un quadro normativo - almeno per ciò che riguarda l'effettiva apertura del mercato - più conservativo di quello disegnato a livello nazionale.

Un esempio per chiarire. Il Dlgs. 422/97 recepisce il Regio decreto 148 del 1931, che prevede l'obbligo per le nuove imprese subentranti alle vecchie nell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico di assumere i dipendenti delle vecchie, alle condizioni contrattuali (compresi quelle

⁸ La spiegazione della notevole differenza tra i corrispettivi unitari della Lombardia e dell'Emilia (o del Veneto) va ricercata anche nel fatto che la percentuale di servizi *interregionali* (più redditizi di quelli *regionali*) attribuiti all'Emilia e al Veneto è molto maggiore di quella attribuita alla Lombardia.

⁹ Molto al di sotto della soglia del 35% appare, inoltre, la gran parte delle ex ferrovie in gestione commissariale governativa meridionali, nonostante più di tre anni di "risanamento" a cura da parte di F.S..

integrative aziendali) stipulate dalle vecchie. Il regio decreto, però, mitigava l'obbligo con un "nei limiti del possibile". La mitigazione scompare del tutto in alcune leggi regionali (quella della Toscana e quella delle Marche): ne risulta una completa rigidità della forza lavoro e dei contratti, almeno nel breve periodo. Un ostacolo in più per i nuovi entranti e un vantaggio in più per gli *incumbents* (che, infatti, sono stati tra i più convinti sostenitori di questo genere di norme).

Particolarmente importante è la questione delle resistenze sindacali alla liberalizzazione e all'apertura del mercato, che si combinano con e rafforzano quelle dei politici locali. I lavoratori del trasporto locale sono a tutt'oggi suddivisi in due categorie: i ferrovieri e gli autoferrotranvieri. Le due categorie hanno due contratti nazionali differenti, ai quali si aggiungono una pluralità di contratti integrativi aziendali. Come si è già notato, i livelli retributivi nel settore sono del 30-40% più elevati, a parità di qualificazione professionale, che nell'industria, nonostante che la dinamica delle retribuzioni unitarie contrattuali negli ultimi anni sia stata più contenuta che nell'industria e nel resto delle attività terziarie. Ma la condizione economica dei lavoratori (e il costo del lavoro per le imprese) dipendono anche dalle regole adottate per le promozioni, le ore effettivamente lavorate, gli straordinari, i turni, ecc.; regole che nei trasporti, e soprattutto nelle grandi aziende pubbliche, appaiono particolarmente favorevoli ai lavoratori.

Le condizioni permissive di una situazione così privilegiata sono fondamentalmente due: l'assetto fino ad oggi monopolistico e chiuso alla competizione internazionale del settore e gli elevati sussidi pubblici, che hanno consentito alle aziende di distribuire ai propri dipendenti rendite non effettivamente realizzate sul mercato. In un simile contesto ha trovato terreno fertile un tasso di sindacalizzazione che raggiunge valori molto elevati in assoluto e comunque più elevati che nell'industria e nelle altre attività terziarie. La rappresentanza sindacale si è andata frantumando negli ultimi quindici anni con il fiorire di numerose sigle sindacali autonome, che hanno trovato, di volta in volta, le ragioni per affermarsi tra i lavoratori e i modi per farsi ascoltare nelle aziende.

Le conseguenze dell'alto tasso di sindacalizzazione e della frantumazione della rappresentanza sono un livello di conflitto elevato e quasi continuo e una situazione di indubbia difficoltà per i sindacati più disponibili ad ascoltare le ragioni dell'efficienza e del risanamento dei conti. Questi, infatti, si trovano sotto la permanente minaccia di essere "scavalcati" da nuove organizzazioni, capaci di promettere comportamenti più battaglieri a difesa dei privilegi corporativi.

Ne deriva, oltre all'alto costo del lavoro, una forte resistenza ai processi di liberalizzazione. L'introduzione di elementi di concorrenza, per non parlare delle privatizzazioni, sono visti da molte organizzazioni sindacali come una minaccia diretta alle rendite di posizione garantite dal monopolio e dalla proprietà pubblica. In ogni caso, le esperienze estere mostrano che la rottura dei monopoli ha in genere come conseguenza la riduzione del tasso di sindacalizzazione e, con esso, le retribuzioni medie degli occupati (Peoples, 1998). Non c'è da aspettarsi perciò un'adesione spontanea ed entusiastica dei sindacati alla prospettiva della liberalizzazione e della concorrenza. Nonostante che è proprio da liberalizzazione e concorrenza che ci si possa aspettare una crescita dell'occupazione nel lungo periodo nel settore, ovviamente dopo il fisiologico e doloroso calo iniziale.

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma è il passaggio di tutte le competenze in materia di contratti di servizio per i trasporti ferroviari locali alle regioni, con l'obbligo (dalla fine del 2003) di mettere a gara i servizi. Eppure avanza in molte regioni il progetto di costituire società ferroviarie regionali, con dentro Trenitalia, le vecchie Ferrovie in concessione, le province e magari anche i comuni. Un progetto che certo non contribuisce ad aprire il comparto alla concorrenza, ma semmai punta a creare un *incumbent* più difficile da scalzare, perché partecipato da tutti gli interessi costituiti.

Tali società, inoltre, avrebbero in dotazione tutto il materiale rotabile negli anni acquistato con i soldi dello Stato e delle stesse regioni, nonché quello che verrà acquistato nei prossimi anni grazie ai fondi pubblici già stanziati. Basta questo per capire il vantaggio competitivo che verrebbe garantito, per legge, a simili società nei confronti di potenziali nuovi entranti che debbano procurarsi il materiale rotabile con fondi propri. (Un pericolo analogo - sia detto tra parentesi - potrebbe riproporsi con la "dote" garantita alle ex aziende speciali del trasporto su gomma, trasformate in S.p.A.). Perché le regioni (non tutte, per fortuna) sono così desiderose di varare simili società? Posto che nessuno può essere tanto insensato da voler estendere la già assurda dottrina dei "campioni nazionali" a livello regionale o sub-regionale, le spiegazioni vanno cercate in una certa diffidenza nei confronti della concorrenza (sia pure regolata) e nell'interesse degli amministratori regionali, provinciali e comunali a "gestire" imprese (nominare consigli d'amministrazione, direttori, ecc.) invece che "limitarsi" a programmare e regolare nell'interesse dei cittadini.

Ma la minaccia forse più insidiosa al processo di liberalizzazione appena avviato in Italia viene, inaspettatamente, dalla Commissione e dal Parlamento europeo. È infatti in discussione un nuovo Regolamento comunitario (2000/012) in materia di servizi pubblici di trasporto, che

appare particolarmente sensibile alle ragioni delle amministrazioni locali e delle aziende pubbliche francesi (molto attiva nell'attività di persuasione risulta la RTP di Parigi) e tedesche, tutte contrarie all'estensione generalizzata del principio di concorrenza al settore dei trasporti locali¹⁰.

In pratica, il Regolamento proposto rende la concorrenza (sia pure nella forma di gara periodica per l'affidamento) un puro optional, nel senso che ciascuno Stato membro e ciascuna comunità locale potrà decidere come meglio crederà, magari facendo appello a ragioni dal forte contenuto tecnico ed emotivo (la sicurezza) per procedere ad affidamenti diretti. È chiara la possibilità di creare così tanti, insidiosi, piccoli casi EDF.

Ove il Regolamento europeo venisse approvato nella versione originaria del luglio 2000, diverrebbe difficile per l'Italia mantenere l'esclusione dalle gare delle società che, in Italia o all'estero, gestiscano servizi in virtù di affidamento diretto o che da queste siano partecipate (D.Lgs. 400/99, art.). Si tratta ovviamente di un dispositivo teso a creare una condizione di reciprocità nell'apertura dei mercati dei servizi di trasporto locale con altri paesi. La caduta di un simile dispositivo di salvaguardia nei confronti dei monopoli pubblici esteri rafforzerebbe le posizioni di coloro (e non sono pochi, anche se in posizione di "soggezione" culturale) che ancora vorrebbero mantenere gli attuali monopoli pubblici locali, magari in nome della difesa degli interessi nazionali o regionali¹¹.

4. Contratti di servizio e possibili forme di incentivazione

La normativa comunitaria e quella nazionale considerano come elemento centrale della riforma dei trasporti locali la separazione tra responsabilità della programmazione e del finanziamento dei servizi (in mano comunque ad amministrazioni pubbliche) e responsabilità della produzione del servizio (da trasferire a soggetti imprenditoriali).

In quest'ottica, il rapporto che lega l'ente locale con l'impresa affidataria del servizio viene regolato tramite contratti di servizio. Al riguardo sono state definite diverse tipologie di contratto: nei trasporti locali, questi si differenziano in funzione del tipo di rischio a carico dei contraenti: il rischio industriale legato ai costi di esercizio e gestione dell'attività di impresa e

¹⁰ Salvo, nel caso di RTP, stringere alleanze con aziende italiane (come quella di Genova) per entrare in forze nel nascente mercato italiano. L'importante, insomma, è che la concorrenza sia impedita in casa propria.

¹¹ Il parlamentare europeo Erik Meijer ha di recente (10.5.2001) presentato un insieme di emendamenti alla bozza di Regolamento che, da un lato, tende addirittura a subordinare il principio della concorrenza e dell'apertura del mercato interno al principio di prevalenza della "democrazia locale", dall'altro introduce una clausola di reciprocità non dissimile da quella prevista dal D.Lgs. 400/99, nonché (vale la pena ricordarlo) dal disegno di legge 7042 di riforma dei servizi pubblici locali, affondato nel finale della XIII legislatura.

il rischio commerciale, legato all'attività di vendita ossia al livello di ricavi ottenibili. Si hanno così le seguenti tipologie di contratti:

- *Management Contract*: entrambi i rischi sono a carico dell'ente affidante. Il gestore riceve una remunerazione che è in generale indipendente dal risultato raggiunto. Viene usato soprattutto in Francia.

- *Gross Cost Contract*: il rischio industriale è a carico dell'operatore mentre quello commerciale dell'ente concedente; il gestore riceve un corrispettivo basato sui costi pattuito ex ante e pagato per la produzione di un ammontare prestabilito di servizio. In questo caso, il gestore non deve fare previsioni sulle entrate dal servizio offerto; si diminuisce in tal modo il rischio imprenditoriale. Questo tipo di contratto viene usato soprattutto nelle grandi aree metropolitane inglesi per quei servizi considerati socialmente necessari. Questo contratto incentiva l'impresa però solo dal lato dei costi e non da quello dei ricavi gestiti e incassati esclusivamente dall'ente pubblico, pur risultando comunque più incentivante del *management contract*.

- *Net Cost Contract*: entrambi i rischi sono a carico del gestore. Questi riceve un corrispettivo pattuito ex ante e pari alla differenza tra i costi di esercizio e i ricavi da traffico preventivati. Pertanto aumentano i rischi a carico del gestore mentre l'amministrazione conosce a priori l'onere netto del servizio esercito. Il contratto è altamente incentivante perché spinge sia a contenere i costi che a aumentare i ricavi da traffico¹².

Con riferimento alla normativa italiana in vigore, l'art. 19, comma 1, del D.lgs 19 Novembre 1997, n. 422, prevede che "i contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari ..". In altre parole, la legislazione italiana sembra prevedere l'utilizzo di contratti *net cost*, anche se la normativa non esclude neppure la possibilità di utilizzare altre forme contrattuali, come ad esempio il *gross contract*.

La scelta dell'una o dell'altra forma contrattuale però non è priva di conseguenze. In generale, le tariffe per i singoli servizi sono fissati dagli enti locali a fini sociali e non dall'impresa; spesso, inoltre, l'ente locale definisce anche il quantitativo di servizio da prestare. In questo caso, quindi, la differenza tra *net contract* e *gross contract* sembra a prima vista venir meno.

¹² Tra queste tipologie sono poi possibili forme intermedie di contratti con rischi parzialmente a carico dell'una o dell'altra parte: ad esempio, si possono avere contratti con rischio commerciale (ossia di ricavo) condiviso tra le parti – e quindi intermedi tra un *net contract* e un *gross contract* - o con incentivi sulla produttività realizzata – intermedi quindi tra un *gross contract* e un *management contract*. Forme di contratto di questo tipo vengono usati ad esempio in Australia (Adelaide) e in Svezia (Helsingborg).

Ma in realtà non è così: un'impresa soggetta ad un *net contract* è responsabilizzata per le entrate ottenute dai servizi prestati; non solo quest'ultima può essere indotta a migliorare qualitativamente la propria offerta per accrescere gli introiti da servizio ma anche a controllare l'effettiva riscossione dei servizi erogati, impedendo per quanto possibile ogni forma di trasgressione da parte dei viaggiatori. Se invece l'impresa fosse sottoposta ad un *gross contract*, essa sarebbe responsabile solo dei costi del servizio, senza alcun incentivo dal lato delle entrate. Vi sono esempi di operatori italiani, sottoposti a *gross contract*, che hanno eliminato quasi del tutto il controllo dell'evasione tariffaria, con perdite di ricavi ingenti (per l'Ente Locale).

Oltre al tipo di contratto di servizio, altro fattore particolarmente importante è come definire criteri di erogazione dei sussidi (o corrispettivi) in modo da incentivare l'impresa ad una maggiore razionalizzazione dei costi. Come visto nell'introduzione, gli operatori e gli stessi enti locali hanno avuto negli anni passati una scarsa attenzione ai vincoli di bilancio imposti a livello nazionale, certi dell'intervento ex post dello Stato per ripianare gli ampi disavanzi che si originavano. La riforma ha cercato di mettere un freno al grave dissesto finanziario del mercato imponendo un obbligo minimo di copertura per ciascun operatore e la fissazione di un limite massimo al sussidio erogato.

Più in dettaglio i contratti di servizio devono assicurare un rapporto di almeno il 35% tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura; inoltre, i corrispettivi stabiliti nei contratti - cioè i sussidi pubblici - "possono essere soggetti a revisione annuale con modalità determinate nel contratto stesso allo scopo di incentivare miglioramenti di efficienza", con un incremento annuo massimo pari al tasso di inflazione programmata (D.Lgs. 422/97, art. 19, comma 4). In sostanza, il legislatore si è preoccupato di fissare un limite superiore ai trasferimenti (in rapporto ai costi), erogabili da parte di regioni ed enti locali e di tratteggiare un meccanismo di adeguamento dei trasferimenti medesimi assai simile, nella logica, al *price cap* e che, per analogia, potremmo definire *subsidy cap*.¹³

Formalmente, indicando con T_n il trasferimento concesso all'impresa nell'anno n , il *subsidy cap* implica che $T_n = T_{n-1}(1 + IP - X_n)$ con IP il tasso di inflazione programmato per il periodo di validità del vincolo, X_n il fattore di recupero di efficienza definito dal regolatore e T_{n-1} il trasferimento goduto dall'impresa nel periodo precedente.

¹³ Per un'analisi sulle proprietà di efficienza di questo nuovo strumento di regolazione e su alcune proposte operative, si rinvia a Boitani e Cambini (2001), nonché a Gagnepain e Ivaldi (1999) per un'analisi dei meccanismi di incentivazione utilizzati in Francia.

Come noto, il problema principale nella fissazione di un *cap* è la scelta della X . La X ha la funzione di trasferire sui consumatori almeno parte dei guadagni di efficienza raggiunti dall'impresa regolata. La questione più complessa è però la sua quantificazione: se troppo alta l'impresa regolata potrebbe andare sull'orlo del fallimento; se troppo bassa l'impresa potrebbe ottenere alte rendite. Ma in questo caso, un altro grosso problema è come viene fissato il valore di partenza del *cap*, ossia il sussidio T_{n-1} su cui basare poi il meccanismo di controllo nel tempo. Si supponga che un'impresa venga sottoposta ad un *subsidy cap*: il regolatore potrebbe dire: "al tempo zero io erogo in tuo favore un sussidio che copre interamente le tue perdite; al tempo 1 però il sussidio, adeguato all'inflazione, si riduce di una percentuale X ". Con un contratto di questo tipo, è ovvio che l'impresa ha l'incentivo a far lievitare quanto più possibile la perdita al tempo 0 in modo da avere una base del *cap* più elevata negli anni successivi. E' così necessario basare il *cap* su dati non manipolabili in modo indurre l'impresa a sostenere effettivamente un maggiore sforzo e quindi a raggiungere una maggiore efficienza.

Altrimenti, un'altra possibilità è quella che ci suggerisce la moderna teoria della regolazione, secondo la quale è preferibile offrire non un unico contratto ma una pluralità di contratti di servizio tra i quali l'impresa può scegliere. Ciò permette di garantire una maggiore discrezionalità da parte dell'impresa ed allo stesso tempo la possibilità da parte del regolatore di ottenere informazioni utili per la sua attività di controllo. Per definire menù di contratti una possibilità è quella di cercare di articolare le opzioni contrattuali offrendo diversi valori della X tra i quali l'impresa può scegliere. Un'idea, da noi stessi suggerita in altro lavoro (Boitani e Cambini, 2001), è quella di legare la scelta della X al grado di copertura dall'impresa nel seguente modo: più elevata è la copertura dell'impresa, e quindi più basso è il sussidio richiesto, più bassa deve essere la X in modo che tutti i miglioramenti di efficienza superiori al valore della X vengano incassati dall'impresa. Al contrario, più bassa è la copertura dell'impresa, maggiore è il sussidio che si richiede, sussidio che verrà però indicizzato dal regolatore con una X molto più elevata, costringendolo così nel tempo a migliorare la propria efficienza.

Il meccanismo deve ovviamente essere implementato e sperimentato per verificarne la concreta solidità; in ogni caso, potrebbe rappresentare un valido strumento soprattutto

considerando che ancora raramente in Italia il *subsidy cap*, nonostante le disposizioni di legge, viene effettivamente applicato.¹⁴

5. Le gare

Sebbene il D.Lgs. 400/99 consenta di rinviare le gare per l'affidamento dei servizi di trasporto locale sino alla fine del 2003, alcune amministrazioni regionali e comunali hanno deciso di anticipare alcune gare rispetto al limite consentito dalla legge. La regione Toscana ha svolto alcune gare per servizi extraurbani su gomma già nel 1998. In Friuli si sono svolte gare per servizi urbani ed extraurbani tra il 1999 e il 2000. Le regioni Liguria e Lombardia hanno deciso di anticipare tutte le gare per i servizi su gomma al 31.12.2002. Il comune di Roma ha già svolto tre gare per servizi aggiuntivi rispetto alla vecchia rete Atac e una gara per servizi notturni, prima gestiti da Atac.

Riteniamo perciò utile analizzare cosa è accaduto nelle prime esperienze di affidamento del servizio tramite gara in Italia al fine di mettere in evidenza i problemi e gli ostacoli che bisognerà affrontare.

5.1. Tipologie di gare nei trasporti locali

Prima di far questo, comunque, è necessario definire le diverse tipologie di gare che si possono verificare in questo mercato. Tre sono i possibili oggetti da mettere a gara nei trasporti locali; si hanno:

1. *Gare per singole tratte;*
2. *Gare per l'intero bacino di traffico;*
3. *Gare per sub-bacini di traffico*

Il primo tipo di gara (come vedremo utilizzato dalla regione Toscana nel 1998) è quello in un certo senso che origina una maggiore concorrenza tra operatori per il numero maggiore di potenziali concorrenti che può originare. Questo tipo di gara viene spesso utilizzato per l'affidamento di servizi extra-urbani, molti dei quali risultano più redditizi rispetto alle linee urbane per i minori costi del servizio. Questo tipo di gara però presenta alcuni problemi. Alcune linee di trasporto extraurbano su gomma sono profittevoli già oggi (fatti salvi i servizi negli orari di morbida), nonostante livelli di costo tutt'altro che efficienti. Le linee profittevoli

¹⁴ Una prima applicazione si ebbe nel Contratto di Servizio 1994-1997 tra Stato e F.S. spa e nel Contratto di programma 1994-2000 sempre tra Stato e F.S. spa. Non risultano tracce di *subsidy cap* nel nuovo contratto di programma (1997-1999). Un'altra applicazione si ritrova nel primo contratto di servizio tra Comune di Roma e Atac (1997-1999).

però contribuiscono positivamente al bilancio di un'azienda che gestisca anche (e soprattutto) linee che necessitano di sussidi pubblici. Con le gare per singola linea, i sussidi incrociati verrebbero a cessare e il conseguente maggior onere per la finanza pubblica potrebbe essere evitato, a parità di costi, o attraverso tariffe più elevate per i servizi a basso grado di copertura oppure attraverso i proventi delle gare per le linee profittevoli, che dunque dovrebbero prevedere non l'erogazione di un corrispettivo *al* gestore, ma il pagamento di un canone *da parte del* gestore

Nel secondo tipo di gara invece (adottato in Friuli e scelto anche per le future gare in Lombardia) si affida tutto il bacino di traffico ad un unico operatore al quale quindi viene delegato in toto l'esecuzione del servizio. Quest'ultimo quindi può modificare l'offerta del servizio rispettando le linee guida previste dal contratto sottoscritto con l'ente locale. Il regolatore locale in questo caso avrebbe solo il compito di definire le regole di esecuzione della gara, eseguire la gara stessa e controllare l'effettiva erogazione del servizio secondo quanto previsto dal contratto di servizio. Questa tipologia di gara rende però complessa e articolata la gestione della gara stessa (molteplicità dei parametri per i quali deve essere data una valutazione data l'estensione del servizio, necessità di definire criteri di partecipazione effettivamente selettivi, definizione di capitolati tecnici ...). Inoltre, l'ampiezza del servizio da offrire, e la sua conseguente complessità, può limitare il numero dei potenziali partecipanti alla gara generando così possibili forme di collusione tra le imprese. L'effettiva concorrenza tra imprese implicito in un meccanismo di gara potrebbe venir così meno a favore invece di una spartizione del territorio tra i vecchi operatori nelle loro tradizionali aree di competenza.

Le gare per sub-bacini (adottate dal comune di Roma) incorporano i pregi, ma anche i difetti, dei due tipi di gara sopra visti: da una parte si stimola la concorrenza visto che, a seconda della dimensione del subacino oggetto di affidamento, il numero dei potenziali concorrenti può essere consistente. Inoltre, il monitoraggio post-gara è più facile, perché riguardante un servizio erogato in una area predefinita, con possibilità di effettuare anche *benchmarking* con analoghe aree messe in affidamento. All'interno del bacino tendenzialmente si dà possibilità all'affidatario di modificare l'organizzazione del servizio, lasciandogli quindi una forte discrezionalità di gestione nei limiti previsti dal contratto.

Comune a tutte le gare è il problema della proprietà delle infrastrutture. Nel caso in cui queste si trasferiscano al vincitore della gara, vi è infatti la questione di come trasferire e soprattutto come valutare i beni come le vetture, i depositi e tutti gli altri sistemi tecnologici di controllo in caso di affidamento a operatori diversi da quello che attualmente gestisce il servizio.

L'asimmetria informativa tra regolatore locale e impresa esistente fa sì che la valutazione degli *assets* sia sempre più elevata del loro valore effettivo, originando una forte barriera all'entrata per i nuovi potenziali concorrenti. Si aprono poi questioni sul valore residuo dei beni e sulla loro gestione da parte dell'*incumbent* nei mesi precedenti quelli di selezione tramite gara, temi molto scottanti e comuni a tutti i servizi pubblici locali.¹⁵

Una possibile via di uscita è quella di lasciare la proprietà degli *assets* in capo all'ente locale, come avvenuto nel caso del comune di Roma, eliminando così il problema del trasferimento degli *assets* e della loro valutazione e abbattendo le barriere all'entrata di nuovi operatori alternativi all'*incumbent*.

5.2. L'esperienza italiana

Altri problemi si pongono per quanto riguarda i requisiti di ammissione alle gare e per i criteri di aggiudicazione delle medesime (Mori, 1997; Boitani, 1999; Boitani e Petretto, 2001).

Quanto all'ammissione, i problemi nascono da qualcosa che *non è* scritta nelle leggi di riforma del TPL e riguarda l'ammissione alle gare delle associazioni temporanee di imprese (ATI), prevista dall'art. 23 del D.lgs. 158/95, in attuazione delle direttive CEE 531/90 e 38/93. Le ATI, quando le varie componenti non abbiano diverse missioni specifiche (costruzione degli impianti, manutenzione, gestione dei servizi, ecc.) possono di fatto configurarsi come "cartelli", cioè veicoli di collusione tra imprese partecipanti alle gare.

La partecipazione delle associazioni temporanee di imprese dovrebbe dunque essere regolamentata e limitata ai casi in cui essa è chiaramente suscettibile di migliorare il risultato della gara (ad esempio, l'associazione fra imprese piccole che le pone in grado di raggiungere la scala dimensionale sufficiente). Una modificazione della legislazione nazionale appare dunque necessaria e urgente.

Ai fini dell'aggiudicazione della gara, poi, la normativa (art.1, comma 6, Dlgs. 400/99) fa generico riferimento al concetto di "migliori condizioni economiche e di prestazione di servizio, nonché dei piani di sviluppo e potenziamento delle reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite". La semplice enunciazione di un criterio così generico prefigura difficoltà di progettazione e gestione del meccanismo d'asta, con evidenti problemi di definire correttamente l'ordinamento delle offerte, su cui possono innestarsi pericolosi fenomeni di "collusione" e/o "cattura" (Mori, 1997). Al riguardo, l'analisi economica ha messo in luce

¹⁵ Si veda, al riguardo, il lavoro di De Vincenti e Spadoni (2000).

come, in presenza di attività multidimensionali emergano rilevanti trade-off, in particolare tra efficienza produttiva e qualità delle prestazioni, in conseguenza del diverso grado di misurabilità e verificabilità delle singole performance. Il problema è tradurre i risultati dell'analisi economica in norme utilizzabili dagli enti “appaltanti” (Klemperer, 1999).

Vediamo adesso come queste gare sono state messe in pratica in Italia.

5.2.1. Le gare del Comune di Roma

Di recente il Comune di Roma ha messo in gara 8 milioni di vetture*Km, da aggiungersi al servizio già reso da Trambus, la società operativa derivata dall'ex municipalizzata Atac, trasformata in S.p.A. nel dicembre scorso, con un affidamento diretto di 120 milioni di vetture*Km.. Questa gara, riferita ad un sub-bacino territoriale nella parte Nord della capitale, è stata la seconda gara del Comune di Roma, dopo la gara per la linea “J” riguardante il trasporto dei pellegrini nel periodo del Giubileo.

Nel bando di gara era prevista l'utilizzazione del metodo aggregativo compensatore per individuare il punteggio utile all'aggiudicazione della gara. Tale metodo prevede che il punteggio all'offerta a^k venga assegnato sulla base di un indice di valutazione $P(a^k)$:

$$P(a^k) = \sum_{i=1}^n W_i V_i(a^k) \quad (1)$$

dove W_i è il peso attribuito alla caratteristica i mentre $V_i(a^k)$ è il coefficiente di prestazione (secondo quanto stabilito dalla commissione di aggiudicazione) del requisito i . Secondo questo meccanismo, per ogni offerta a^k viene definito il coefficiente di prestazione economica, relativo cioè nel caso dei trasporti al prezzo del servizio che si intende applicare o dal sussidio richiesto per l'erogazione del servizio (asta al ribasso), come:¹⁶

$$V_e(a^k) = \frac{x_e^k}{x_{MAX}} = \frac{\text{percentuale di ribasso dell'offerta k}}{\text{percentuale di ribasso massima}} \quad (2)$$

Al contrario per i coefficienti di prestazione relativi alla qualità (asta al rialzo), avremo:

$$V_q(a^k) = \frac{y_q^k}{y_{MAX}} = \frac{\text{punteggio dell'offerta k relativamente a q}}{\text{punteggio massimo relativamente a q}} \quad (3)$$

Nella gara di Roma è stato attribuito un peso rilevante $W_e = 55\%$ al coefficiente di prestazione economica e un $W_q = 45\%$ agli aspetti qualitativi (presi tutti insieme). Si è così voluto

¹⁶ La base d'asta nel caso di Roma riguardava l'erogazione di un sussidio per km effettuato pari a L. 4.500. Il contratto era di tipo *gross cost*; quindi tutti i ricavi da traffico sono attribuiti al Comune.

trasmettere all'esterno un'immagine di grande attenzione al risparmio per il Comune derivante dalle procedure di gara. Allo stesso tempo si è però optato per un diverso criterio di valutazione della parte economica dell'offerta rispetto a quello evidenziato nella condizione (2). Il coefficiente di prestazione adottato è stato:

$$V_e(a^k) = \frac{x_e^k}{x_e^k + 1} \quad (4)$$

Tale criterio, come è evidente, finisce per "svalutare" la componente economica dell'offerta, pur essendo stato attribuito ad essa un peso rilevante¹⁷: il vincitore della gara, pur con un ribasso d'asta pari soltanto all'8,23% del prezzo base, ha ottenuto oltre 49 punti, circa 4 in meno del concorrente che ha offerto un ribasso di oltre il 22% sul prezzo base, al quale il criterio adottato ha finito per dare poco più di 53 punti. In compenso, il vincitore ha fatto un'offerta tecnica che ha ricevuto un'elevata valutazione da parte della Commissione aggiudicatrice.

Naturalmente, tutto ciò non toglie legittimità alla procedura di valutazione delle offerte adottata nella gara di Roma o in quelle del Friuli: i criteri con cui venivano assegnati i punteggi erano ben chiari ai concorrenti e il vincitore ha correttamente pensato di puntare sulla qualità, dal momento che questo aspetto dell'offerta finiva per avere, a dispetto del peso *ufficialmente* inferiore, un ruolo decisivo per l'aggiudicazione della gara.

Assai meno trasparente è stata la *lettura* della gara per l'opinione pubblica e quindi per l'elettorato romano. Tuttavia, a onor del merito, va detto che il costo per vettura-chilometro del vincitore della gara risulta essere circa la metà del costo di Trambus. Se anche il servizio base (i 120 milioni di vetture-chilometro offerte da Trambus) costasse come i servizi affidati tramite gara, Regione Lazio e Comune di Roma risparmierebbero svariate centinaia di miliardi.

5.2.2. La gara in Toscana

La Regione Toscana è stata tra i primi enti locali, se non il primo, ad indire un appalto concorso per l'assegnazione mediante asta dei propri servizi di trasporto pubblico locale. Con il decreto dirigenziale n. 1450 del 27/03/1998 è stato emanato il bando per la concessione in

¹⁷ Ancor più particolare sono state le gare effettuate dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Nel bando di gara non solo sono stati attribuiti solamente 30 punti all'offerta economica, contro i 70 punti di quella tecnica, ma l'offerta economica era caratterizzata da un coefficiente di prestazione ancor meno rilevante di quello adottato a Roma, pari a $V_e(a^k) = \sqrt{x_e^k} / \sqrt{x_e^k + 1}$. Per la cronaca, in tutte le gare espletate nella diverse aree della regione hanno vinto gli operatori ex monopolisti senza alcun nuovo entrante.

esclusiva di n. 10 lotti di servizi di competenza regionale. La scelta della Regione Toscana è stata di procedere alla assegnazione delle singole tratte di propria competenza, dato anche il numero piuttosto limitato, tramite una asta ad inviti. Per ciascuno dei lotti sono stati definiti i Km messi a gara, l'importo presunto a base d'asta e la durata dell'affidamento (26 mesi per ciascuna linea). Le linee messe a gara erano particolarmente appetibili dai vari operatori vista l'elevata frequentazione da parte degli utenti e dall'elevato rapporto ricavi/costi che esse garantivano.

I criteri di valutazione adottati dalla regione erano due: 1. il minor sussidio a tariffe massime date e nel rispetto delle condizioni definite nel capitolato d'appalto; 2. la quantità di chilometri di servizi offerti in aggiunta rispetto a quanto definito dal capitolato speciale d'appalto a parità di sussidio erogato. Il secondo criterio di valutazione viene però pesato con un coefficiente, pari a 0,3, il che implica una minore importanza di quest'ultimo rispetto al criterio del minor sussidio.

Alla gara hanno partecipato 13 aziende insieme ad altre 21 imprese riunitesi in consorzi o cooperative, due sole con sede fuori Toscana. La gara è stata assegnata con decreto dirigenziale n. 5933 del 5 Ottobre 1998. A tale decreto si sono opposte altre aziende già concessionarie dei servizi in appalto, che hanno presentato ricorso al TAR della Regione Toscana chiedendone, ed ottenendone, l'annullamento.

Il ricorso, accolto dal TAR, si è basato principalmente su alcuni "vuoti" del bando di gara toscano. Tutto ciò non per demerito della regione, che ha ricorso a procedure concorsuali in assenza o quasi di precedenti, ma per varie questioni tecnico-economiche tipiche di qualunque servizio pubblico locale che si intenda mettere a gara.

In primo luogo, il bando non conteneva alcuna indicazione sulla cessione dei beni strumentali e di modalità di assorbimento del personale. Secondariamente, l'avviso di gara si limitava a richiedere soltanto l'indicazione dell'organico aziendale e del numero dei veicoli dell'impresa partecipante, con l'elenco dei servizi prestati negli ultimi tre anni; ciò, secondo le ricorrenti, ha portato ad una indiscriminata ammissione di qualsiasi vettore, in violazione delle disposizioni di legge, finalizzate a consentire la partecipazione alla gara solo di soggetti dotati di capacità tecniche adeguate a svolgere i servizi messi a gara. Infine, non si è tenuto conto dei diversi criteri valutativi per la scelta di aggiudicazione della gara mediante il criterio, definito dalla normativa regionale e nazionale, dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La gara espletata era strutturata in modo che il risultato del massimo ribasso potesse essere conseguito, non solo come effetto di un'offerta monetaria in assoluto più bassa delle altre, ma

anche, a parità di servizi offerti, come effetto di un'offerta aggiuntiva di servizi, rispetto a quelli obbligatori previsti dal bando, a parità di importi economici. Secondo i ricorrenti, quindi, non si aveva una valutazione comparativa delle offerte (soprattutto quelle tecniche) con analitica attribuzione, ad ognuna di esse, dei punteggi determinati in relazione a specifici parametri, ma soltanto una diversa modalità di calcolo dell'unico elemento rappresentato dal prezzo del servizio.

Dopo l'annullamento della gara, la Regione Toscana ha rivisto sostanzialmente i criteri di selezione dei partecipanti e di aggiudicazione delle gare definendo nuovi criteri di valutazione delle singole offerte tecniche ed economiche secondo una regola vicina a quella prevista dalla legge Merloni, adottando la regola di attribuzione dei punteggi vista in (2). Nessuna altra gara di affidamento di servizi è stata però ancora espletata.

Diversamente dalla gara di Roma, la gara di affidamento di linee in Toscana ha eliminato il problema di valutazione di offerte non strettamente economiche che di solito costituiscono una forte barriera all'entrata di nuovi operatori e uno strumento per favorire gli operatori incumbenti. Infatti, dai risultati della gara annullata, risulta che i ribassi proposti dai concorrenti sono arrivati addirittura al 30-40% della base d'asta e che tra i selezionati solamente uno era un operatore *incumbent* mentre tutti gli altri erano nuovi entranti, in particolare consorzi privati. Ciò è un segnale del gap tra potenziali entranti nel settore e operatori *incumbents* non in grado di difendere il loro mercato nonostante i vantaggi di cui godevano in termini di maggior conoscenza del territorio e maggiori informazioni.

Paradossalmente però l'assenza di criteri di valutazione di parametri tecnici ma soprattutto l'assenza di precisi e definiti criteri di selezione dei partecipanti alla gara hanno portato ad annullare la gara stessa. Il segnale che possiamo trarre dal risultato della gara in Toscana è che nei trasporti, così come in gran parte dei servizi pubblici locali, una gara solo su offerte economiche non è possibile, vista anche la complessità industriale del servizio da offrire.

5.3. Un possibile proposta

L'analisi delle gare per l'affidamento di servizi di trasporto locale sopra effettuata evidenzia come sia complesso nella pratica poter mettere in atto criteri di selezione allineati a quelli suggeriti dalla letteratura economica, che come noto garantiscono la selezione delle imprese più efficienti. Le due gare analizzate hanno paradossalmente dato risultati opposti. Il criterio di aggiudicazione della gara del Comune di Roma era basato in massima parte sugli aspetti tecnico-qualitativi, molti dei quali difficilmente valutabili almeno in maniera oggettiva; la

gara si è comunque conclusa con l'affidamento del servizio ad un consorzio di impresa, di cui fa parte anche un colosso internazionale come la francese Transdev, terzo operatore francese. Quella della regione Toscana, invece, incentrata essenzialmente sull'offerta economica, e quindi più in linea con quelle preferite dalla letteratura economica per l'oggettività nell'attribuzione dei punteggi, è andata fallita.

E allora, come potrebbe essere strutturata una gara nei trasporti locali? E' molto difficile poter dare una soluzione a questo problema, ma alcuni suggerimenti possono essere dati.

In generale, si potrebbe pensare di affiancare a una regola di aggiudicazione puramente economica, come quella adottata in Toscana, regole più dettagliate di selezione dei partecipanti in cui il regolatore locale fissa le condizioni tecniche minime per l'aggiudicazione del servizio ad un livello elevato in modo da verificare l'affidabilità dell'impresa. Nonostante ciò possa in un certo senso limitare il numero di potenziali concorrenti alla gara, questo potrebbe risultare l'unico modo per limitare quanto più possibile la necessità di valutare aspetti non strettamente economici e quindi la discrezionalità dei gestori della gara. Il giusto peso ai due aspetti (soggettività nella valutazione e concorrenzialità nella gara) rimane comunque una questione tutt'altro che facile.

E' interessante notare che una linea di condotta assai vicina a quella qui suggerita sia stata recentemente adottata a Roma per l'affidamento di altri 7,5 milioni di vetture*Km di servizio nella capitale dai vertici dell'Atac di Roma, gestore delle nuove gare capitoline. Il nuovo bando di gara, che si terrà il prossimo ottobre, prevede come criterio di valutazione delle offerte il metodo aggregativo compensatore nella sua forma standard, ossia con valutazione delle offerte economiche come evidenziato nella condizione (2) e delle offerte tecniche come previsto dalla condizione (3). Inoltre, il peso dell'offerta economica è salito a 65 punti sul totale di 100, segno di un'ulteriore riconsiderazione del ruolo dell'offerta economica. Per la prima volta, inoltre, nella valutazione degli aspetti tecnici viene attribuito un punteggio rilevante (8 punti) alla situazione economica dei consorzi che si presentano. Verrà infatti attribuito un punteggio maggiore o minore a seconda del numero di bilanci in utile o in pareggio ottenuti negli ultimi tre anni da parte dell'offerente.¹⁸ Verranno invece escluse le offerte che avranno riportato un punteggio inferiore a 25 punti per la parte tecnica, segno di una maggiore severità nella selezione dei partecipanti alla gara.

¹⁸ Più in dettaglio, si attribuiscono 8 punti se l'offerente ha gli ultimi tre bilanci in utili; 4 punti se presenta tre bilanci in pareggio e 0 per tre bilanci in perdita. Le altre combinazioni ottengono punteggi intermedi a quelli presentati.

Con tutto ciò, non è detto che la nuova gara porti ad una migliore soluzione, in termini di ribassi, ed ad una scelta più efficiente. In ogni caso, i nuovi risultati della gara potranno essere confrontati con quella vista in precedenza e dare così utili indicazioni per i regolatori locali per le loro future ed ormai prossime gare di affidamento.

6. Il “modello” Roma

Le perplessità avanzate sin qui non devono far dimenticare che, dove i pubblici amministratori e i dirigenti delle aziende hanno voluto, cambiamenti effettivi sono stati introdotti nella direzione voluta dalla riforma. Qui vorremmo soltanto limitarci a un ulteriore breve cenno su ciò che è accaduto e sta accadendo a Roma.

Il motivo per cui è istruttivo parlare di Roma è che la situazione del trasporto locale nella capitale (e nel Lazio) era fino a qualche anno fa disastrosa sotto ogni punto di vista (costi altissimi, ricavi bassi, utenza in picchiata, qualità del servizio scadente). Oggi le cose stanno andando in modo sensibilmente diverso e sembrano destinate a migliorare ancora. L'Atac ha visto ridursi in maniera consistente i contributi erogati da Comune e Regione, senza che aumentassero i disavanzi di gestione, grazie a un significativo contenimento dei costi unitari (aumento del rapporto ricavi da traffico/costi). Il servizio prodotto annualmente è aumentato fino a 120 milioni di vetture-km, così come sono stati compiuti progressi nell'attenzione per le esigenze dei consumatori, nonostante le difficoltà causate dai lavori che hanno sconvolto l'Urbe in vista del Giubileo.

Il contratto di servizio tra Atac e Comune è una realtà da quattro anni e ha consentito a entrambe le parti di capire meglio i problemi dell'altra, nonché di mettere in piedi un sistema condiviso di monitoraggio della regolarità e affidabilità del servizio, cui è legato un sistema di penali (riduzioni di contributi), cui ha fatto riscontro un effettivo miglioramento qualitativo del servizio, al netto dell'effetto dei cantieri giubilari¹⁹

Ma soprattutto è interessante il processo messo in moto negli ultimi due anni dall'amministrazione di Roma. Innanzitutto, la trasformazione dal dissestato Cotral in due società, una che si occupa di metropolitane (Met.Ro) e l'altra di autolinee (Co.Tra.L che sta per Compagnia Trasporti Laziali). Poi, la trasformazione di Atac, Met.Ro e Co.Tra.L in società per azioni; la gara vinta da un gruppo di aziende di cui Atac non fa parte dei servizi

¹⁹ Il sistema delle penali è stato peraltro recepito nel bando di gara per l'affidamento di 7.5 milioni di vetture*km recentemente emanato e su cui ci siamo già soffermati nella sezione 5.

aggiuntivi per l'anno giubilare (le cosiddette “linee J”); e le gare, di cui si è detto, per lotti di servizi aggiuntivi, in parte finanziabili grazie ai risparmi ottenuti dall'efficientamento di Atac. E infine, il disegno di un “sistema” di trasporto urbano che riprende e perfeziona quello di Londra²⁰; si articola su più piani e con più soggetti. Ad Atac S.p.A. è stato affidato il ruolo di *Agenzia*, con il compito di fare ciò che a Londra fa il *London Transport* (disegnare la rete e pianificare il servizio su gomma e su ferro, gestire le gare per l'affidamento dei servizi, stipulare i contratti con gli operatori, monitorare la qualità, garantire l'integrazione tariffaria tra diversi gestori e distribuire i ricavi e i contributi secondo quanto stabilito dai contratti). A Met.Ro S.p.A. è assegnato il compito di gestire i servizi su ferro in regime di affidamento fino al 2003. Successivamente potrà partecipare alle gare per l'affidamento di tali servizi a Roma e altrove. Trambus S.p.A. ha ereditato tutti i compiti operativi di Atac, cioè l'effettiva produzione della massima parte del servizio (i 120 milioni di vetture-km cui si è accennato), fino al 2003. Dopodiché potrà partecipare alle gare a Roma e altrove.

La proprietà del parco autobus è stata attribuita interamente ad Atac. Si trattava di una questione delicata, perché da essa dipendeva in buona misura la probabilità del modello perseguito di dare luogo a esiti effettivamente competitivi. Un conferimento del parco interamente a Trambus S.p.A., avrebbe creato le condizioni per rendere questa azienda *incumbent* permanente e praticamente non contendibile, specialmente se i lotti messi in gara fossero molto grossi. Le soluzioni alternative a quella adottata erano: (a) la creazione di più società operative (Trambus 1, Trambus 2, ecc.), da privatizzare in rapida sequenza e con possibilità di farsi concorrenza anche tra loro, o (b) l'obbligo per Trambus S.p.A. di cedere a un prezzo predefinito i suoi autobus ai vincitori delle gare che la stessa Trambus S.P.A. dovesse perdere.

Probabilmente, la soluzione (a) sarebbe stata la migliore, consentendo, tra l'altro, di cominciare a sperimentare un po' di *yardstick competition*, prima dell'avvio delle gare per la parte più cospicua del servizio. Tuttavia si presentava anche un non semplice problema di formazione e/o acquisizione di personale dirigente capace di gestire aziende ciascuna delle quali di dimensione confrontabile a quelle che gestiscono il servizio in una media città italiana. La scelta compiuta, dunque, rappresenta un compromesso non irragionevole.

L'esperienza dei primi sei mesi del nuovo assetto sta dimostrando che i contratti *gross cost* tra l'Atac e le due società operative di proprietà del Comune sono così poco incentivanti dal lato

dei ricavi che sia Trambus che (in misura maggiore) Met.Ro. hanno ridotto l'azione di controllo e repressione dell'evasione tariffaria. Anche dal lato della qualità (soprattutto regolarità e puntualità) si è verificato qualche arretramento rispetto ai risultati raggiunti nel 2000. Ma, in questo caso, i contratti di servizio offrivano ad Atac alcuni strumenti per penalizzare i comportamenti inefficienti e per richiedere correzioni di rotta. Appare evidente che qualche correzione nei contratti per i prossimi due anni (fino all'entrata in vigore del nuovo regime di gare) dovrà essere studiata al fine di accrescerne il potere incentivante, soprattutto dal lato dei ricavi, ma anche dal lato dei costi, magari mediante l'introduzione di un qualche *subsidy cap*.

7. Osservazioni conclusive

Naturalmente, quella di Roma non è l'unica realtà che si è messa in moto, ma tra le grandi città italiane rappresenta l'esperienza più avanzata in direzione di una liberalizzazione controllata lungo le linee tracciate dalla normativa nazionale. Il buon esito della riforma dipenderà, in parte, dalla direzione che prenderà la normativa comunitaria e dal varo di qualche ulteriore ritocco alla normativa nazionale, secondo le linee suggerite nella sezione 3. Ma dipenderà, in larga misura, dalle scelte che faranno le amministrazioni comunali (per i trasporti urbani), quelle provinciali e regionali (per i trasporti extra-urbani, specialmente quelli ferroviari) e lo Stato. Un tema non affrontato in queste note è, infatti, quello della *governance* delle imprese di trasporto locale e, in particolare, quella della proprietà delle aziende. Attualmente la proprietà pubblica è dominante, soprattutto nel trasporto urbano. Si tratta di un residuo della storia: conseguenza della "municipalizzazione" dei servizi pubblici locali, varata circa un secolo fa dal governo di Giovanni Giolitti.

Non è difficile argomentare come il modello emergente dalla normativa di riforma prefiguri il superamento della proprietà pubblica (comunale) delle aziende di trasporto collettivo. Un superamento richiesto tanto dal tramonto degli affidamenti diretti e dal passaggio alle gare, quanto dall'affermarsi di una logica "industriale" e di separazione tra funzioni di programmazione-regolazione da un lato e di produzione del servizio dall'altro. Un superamento richiesto anche dall'esigenza di rendere più credibili i meccanismi di regolazione

²⁰ Sull'esperienza di Londra si vedano (White e Though, 1995) e Kennedy (1996). Per una comparazione dei risultati delle gare per i servizi di autobus in diverse città del mondo si vedano Cox *et al* (1997); Cox e Van de Velde (1998).

e i vincoli di bilancio degli operatori²¹. Per il successo della riforma è necessario che Comuni, Province, Regioni e lo stesso Stato (per ciò che riguarda i servizi ferroviari locali gestiti da Trenitalia) muovano con decisione nella direzione di privatizzazioni che non ostacolino e anzi favoriscano il nuovo assetto liberalizzato.

In ogni caso non va trascurato che il successo della riforma è legato anche alla scommessa che il trasporto collettivo (locale) recuperi quote di mercato rispetto al trasporto privato, particolarmente nelle grandi aree metropolitane.²² E per vincere la scommessa è necessario che le amministrazioni regionali e locali si impegnino in politiche del traffico e in investimenti infrastrutturali coerenti con l'obiettivo.

Riferimenti

- Boitani A. (1996), "Lo stato del trasporto pubblico locale e le vie della riforma", Roma, CTSP, Nota n. 13/96.
- Boitani A. (1998), "Assetto istituzionale e regolazione: telecomunicazioni, trasporti e servizi idrici nella fase di transizione", in *Competitività e regolazione*, IX Rapporto Cer-Irs sull'industria e la politica industriale italiana, Bologna, Il Mulino, 175-203.
- Boitani A. (1999), "Il futuro della regolazione nel nuovo Piano Generale dei Trasporti", *Economia Pubblica*, 29, 5-35.
- Boitani A. (2000), "Un'Autorità indipendente per i trasporti?", *L'Industria*, 24, 821-832.
- Boitani A. e C. Cambini (2001), "Regolazione e meccanismi ad incentivo per i servizi di trasporto locale", *mimeo*, Università Cattolica di Milano e Politecnico di Torino.
- Boitani A. e A. Petretto (1999), "Privatizzazione e autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: un'analisi economica", *Politica Economica*, 15, 271-307.
- Boitani A. e A. Petretto (2000), "I servizi pubblici locali tra *governance* locale e regolazione economica", XLI Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti, Cagliari, 26 ottobre 2000.
- Cox W, J. Kraus e S. Mundle (1997), "Competitive contracting of transit services: Denver experience", V Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Leeds, UK, maggio 1997.
- Cox W. e D. Van de Velde (1998), "Franchising and tendering", *Transport Review*, 18, 334-337.
- De Vincenti C. e B. Spadoni (2000), "La costruzione del mercato dei servizi pubblici locali. Note a margine del Ddl 7042", *Mercato, Concorrenza, Regole*, 3, 655-678.
- Federtrasporti (2000), *Annuario Statistico*, Roma.
- Gagnepain P. e M. Ivaldi (1999), "Incentive Regulatory Policies: the Case of Public Transit Systems in France", *document de travail* n. 84, IDEI, Toulouse.
- Gorla G. (1999), "Trasporti pubblici locali", in *I servizi di pubblica utilità in Italia. Terzo rapporto OSP*, Fondazione Rosselli, Guerini e Associati.
- Isfort (1999), *Il trasporto locale oltre la crisi*, Roma, Gangemi Editore.
- Istat (2001), *Rapporto Annuale: la situazione del Paese nel 2000*, Roma.

²¹ Per un'analisi del nesso tra regolazione e privatizzazione, in generale e nei servizi pubblici locali in particolare, si rinvia a Boitani e Petretto (1999, 2000)

²² Ciò, peraltro, avrebbe effetti positivi in termini di riduzione della congestione che, a tecnologie date, contribuisce ad accrescere anche l'inquinamento atmosferico.

Isotope (1997), *Improved Structure and Organization for Urban Transport Operations of Passengers in Europe*, European Communities.

Kennedy D. (1998), "London bus tendering: a welfare balance sheet", *Transport Policy*, 2, 243-249.

Klemperer P. (1999) "Auction theory: A guide to the literature", CEPR Discussion Paper, n. 2163.

Montanari L. e Zara A. (2000), *Il trasporto pubblico italiano come business*, Milano, Edizioni Il Sole 24 Ore.

Mori P.A. (1997) "Quando l'offerta economicamente più vantaggiosa è davvero vantaggiosa", *Economia Pubblica*, 27, 5-26.

Peoples (1998), "Deregulation and the labor market", *Journal of Economic Perspectives*, 12, 111-130.

White P. e S. Though (1995), "Alternative tendering Systems and deregulation in Britain", *Journal of Transport Economics and Policy*, 29, 275-289.