



Federalismo Fiscale e Trasporti

Costi standard, fabbisogno e finanziamento del Trasporto Pubblico Locale nell'ambito della L.D.42/2009

Roma

4 novembre 2009

- ✚ Premessa: Obiettivo del Rapporto**
- ✚ Considerazioni di natura giuridica**
- ✚ Le prospettive di politica del trasporto pubblico locale aperte dalla Legge Delega**
- ✚ La determinazione dei costi per il finanziamento del tpl**
 - Definizione del sistema di finanziamento
 - Lo “ standard di servizio ”
 - Determinazione dei costi standard di produzione del servizio
 - Fabbisogno standard e finanziamento
- ✚ Le prospettive di medio periodo**
- ✚ Ipotesi di un “percorso” per l’introduzione dei costi standard come strumento di determinazione del fabbisogno standard e dei meccanismi perequativi**

*Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it*

1. Premessa: Obiettivo del Rapporto

Obiettivo del presente Rapporto è quello di contribuire a migliorare gli interventi concernenti il trasporto pubblico locale (tpl) nell'ambito della Legge Delega sul Federalismo Fiscale (L. 5 maggio 2009 n.42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione).

Tale contributo è frutto di un Gruppo di lavoro costituito da Bruno Ginocchini, Romeo Incerti, Claudio Masi, Mario Sebastiani, Lanfranco Senn, Annita Serio, Stefano Zunarelli. Hanno contribuito i dirigenti/funzionari di alcuni degli enti associati a Federmobilità'

Il documento – elaborato alla luce delle discussioni svolte nel corso delle riunioni del Gruppo di Lavoro e sulla base dei contributi riportati in allegato – si sviluppa lungo il seguente percorso:

a) nella prima parte vengono sviluppate alcune considerazioni di natura giuridica di cui pare opportuno e necessario tener conto nella predisposizione del provvedimento legislativo, con particolare riguardo:

- al ruolo specifico del tpl nel contesto delle diverse materie oggetto della legge sul federalismo fiscale
- alle competenze regionali in termini di programmazione e finanziamento (nei confronti degli EE.LL)

b) nella seconda parte viene formulato qualche commento sulle questioni sollevate dall'introduzione del Federalismo Fiscale sulla politica del tpl, in termini economico- finanziari

- di breve e medio lungo periodo
- di equità e trasparenza

nell'ottica della promozione e dell'efficientamento e della efficacia dei servizi di tpl.

c) la terza parte costituisce il contributo centrale del Rapporto in merito alla necessità di elaborare costi standard per determinare il fabbisogno di finanziamento del tpl, non più sulla base dei costi storici. Oltre ai chiarimenti metodologici e concettuali a cui fare riferimento per tale elaborazione, ci si sofferma sulla questione delle fonti e della disponibilità delle informazioni necessarie nel breve e nel medio periodo.

d) infine, nell'ultima parte del Rapporto, si svolgono alcune considerazioni conclusive nella prospettiva di valorizzare il tpl come fattore di sviluppo dei territori del Paese nell'ambito del

Federalismo Fiscale e quindi dell'opportunità di sviluppare una vera e propria "politica industriale" del tpl.

2. Considerazioni di natura giuridica

Il primo approfondimento a cui si è dedicato il Gruppo di lavoro è stato quello relativo all'identificazione del soggetto pubblico a cui sono attribuite le fonti di finanziamento del tpl.

Poiché vi è unanime consenso che spetti alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di trasporto pubblico a rilevanza regionale e locale, si è convenuto che la nuova legge confermi la centralità del loro ruolo anche con specifico riferimento alla distribuzione delle risorse finanziarie destinata alla copertura delle spese relative ai servizi di tpl. Pur attribuendo ai Comuni la "facoltà" di stabilire tributi propri e di "applicarli a particolari scopi quali ... il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana" la terminologia adottata appare indicare che tale facoltà sia di portata limitata e che pertanto ogni fonte di finanziamento specificamente destinata alla copertura delle spese per i servizi di tpl sembra dover essere attribuita alla Regione.

Il Gruppo di lavoro ha concordato che il meccanismo individuato da legislatore statale con la normativa in esame sembra, pertanto, del tutto compatibile con il rispetto del principio della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di trasporto pubblico regionale. L'ente competente per una determinata tipologia di servizi continuerà ad essere individuato sulla base della normativa regionale applicabile. A ciò sembra doversi necessariamente collegare, per le ragioni che si sono espone, la previsione di un intervento (amministrativo) della stessa Regione ai fini dell'attribuzione delle correlative risorse con riferimento ai c.d. servizi minimi (individuati dalla Regione stessa, o comunque sulla base delle procedure previste dalla legge regionale applicabile). Agli Enti locali sembra poter essere riconosciuta la possibilità di beneficiare delle fonti di finanziamento previste dalla legislazione delegata statale, ovvero la possibilità di istituire i tributi propri dalla stessa menzionati, nella limitata prospettiva di cui all'art. 16 comma 3 del D. Lgs. n. 422/97. Sulla base di tale ricostruzione, lo si ripete, il sistema delineato dalla Legge Delega non appare recare alcun vulnus al principio costituzionale della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale, le quali conservano, pertanto, piena autonomia nella disciplina delle attività di programmazione e amministrazione, che ben potranno essere, quindi, riservate alla stessa Regione o attribuiti al livello di governo del territorio ritenuto maggiormente opportuno, entro i limiti, naturalmente, previsti dall'art. 118 della Costituzione.

Il secondo aspetto di cui si è occupato il Gruppo di lavoro ha invece riguardato le indicazioni della Legge Delega circa le competenze statali e regionali nella determinazione degli "obiettivi di servizio". Le conclusioni a cui si è giunti sono che – poiché la nostra costituzione non menziona esplicitamente il diritto alla mobilità tra i "diritti dei cittadini che si connettono ai "Rapporti civili" e

ai “Rapporti etico - sociali” di cui si tratta, rispettivamente, ai Titoli I e II della Parte Prima della Carta Costituzionale – non spetti allo Stato, bensì alle Regioni, la definizione degli obiettivi di servizio.

La disposizione in questione avrebbe potuto aprire la porta, infatti, ad una definizione da parte dello Stato dei livelli dei servizi di trasporto pubblico locale che le Regioni e gli Enti locali sono tenute a garantire. Ciò avrebbe potuto da taluno essere ritenuto in contrasto, ancora una volta, con la riconduzione della materia del trasporto pubblico locale all’area della competenza legislativa esclusiva della Regioni, per cui, come si è detto, in base al dato costituzionale attualmente vigente, si deve riconoscere allo Stato la possibilità di intervenire in via legislativa limitatamente ai soli aspetti per cui assumano rilievo le materie elencate nell’art. 117 comma 2 della Costituzione. E’ vero che, come evidenziato dalla norma in esame, da tale disposizione sono contemplati, oltre che gli interventi finalizzati alla “tutela della concorrenza” (art. 117 comma 2 lett. e), quelli relativi alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117 comma 2 lett. m).

Allo stato spetta invece l’indicazione, tra i principi e criteri direttivi generali cui il Governo dovrà attenersi in sede di adozione dei Decreti legislativi delegati per l’attuazione della legge di cui si tratta, della “determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica” (art. 2 comma 2 lett. f). E’ evidente, infatti, che la funzione di individuazione dei livelli dei costi di produzione dei servizi che appaiono congrui e del conseguente ammontare dei fabbisogni finanziari che dagli stessi appaiono suscettibili di derivare non può che essere propria del legislatore statale. Ciò appare senz’altro giustificato alla luce della considerazione che l’obiettivo di una ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche costituisce attuazione del precetto costituzionale di garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)

Alla luce delle considerazioni che precedono appare quindi molto opportuna la scelta del legislatore di adottare, nelle norme dettate con specifico riferimento alla materia del trasporto pubblico locale, formulazioni caratterizzate da un maggiore grado di flessibilità, che appaiono consentire, già in sede di legislazione delegata, l’adozione di un approccio idoneo a lasciare alle regioni margini d’azione assai maggiori di quelli attribuiti loro nelle materie di cui all’art. 117 com 2 lett. m) della Costituzione, e quindi tali da permettere di tenere adeguatamente conto delle particolari esigenze della comunità regionale o locale interessata.

Per quanto riguarda specificamente il tpl la norma stabilisce che “nella determinazione dell’ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*”. Non può sfuggire il maggiore grado di autonomia che gli emanandi decreti legislativi dovranno riconoscere al legislatore regionale, connesso al riferimento all’obbligo di “tenere conto della fornitura di un livello adeguato di servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”, formula in cui viene omesso qualsiasi riferimento agli “obiettivi di servizio”.

Significativo, al riguardo, appare altresì il fatto che, rispetto alla versione del testo legislativo in precedenza approvata dal Senato, sia stata nel testo definitivo eliminata la disposizione in cui si sanciva che “per il trasporto pubblico locale l’attribuzione delle quote del fondo perequativo (su cui

si tornerà in seguito) è subordinata al rispetto di un livello di servizio minimo, fissato a livello nazionale”. Emblematica appare, in particolare, l’eliminazione, nelle norme specifiche relative al trasporto pubblico locale, di qualsiasi riferimento a “minimi” fissati a livello nazionale. Nella versione definitiva del testo della Legge Delega risulta pienamente rispettato, pertanto, il principio, enunciato nell’art. 16 comma 1 del D. Lgs. n. 422/97, per cui è alle regioni che compete, con riferimento ai rispettivi territori, l’individuazione dei c.d. servizi minimi. Nel contempo, le già ricordate disposizioni di cui all’art. 12 comma 1 lett. d) ed e) della Legge Delega, nonché la previsione per cui “il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione” (art. 11 comma 1 lett. f) consentono agli enti locali di mantenere la disponibilità di risorse cui liberamente attingere per finanziare, ove lo ritengano, i servizi di trasporto pubblico aggiuntivi di cui all’art. 16 comma 3 del D. Lgs. n. 422/97.

Quanto ai criteri di riparto dei fondi perequativi a favore delle Regioni, con riferimento al tpl si riscontra nel provvedimento legislativo un impegno da parte del legislatore ad intervenire con minore “invasività”. Ciò fa sì che, se da un lato risulta attenuata la garanzia a beneficio delle Regioni con minore capacità fiscale relativa alla disponibilità di risorse finanziarie per la copertura dei costi dei servizi a carico della fiscalità generale, dall’altro in qualche modo si conferma indirettamente la maggiore ampiezza degli spazi lasciati alle scelte autonome delle amministrazioni regionali rispetto a quanto si riscontra con riferimento alle altre tipologie di servizi pubblici.

In relazione a questi ultimi, infatti, si stabilisce che le risorse del fondo devono finanziare “la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese” necessarie per la produzione del servizio [determinate e calcolate secondo le modalità che si sono descritte] “e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati ... in modo da assicurare l’integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni” (art. 9 comma 1 lettera c) numero 1).

Con specifico riferimento alla materia che in questa sede interessa, viceversa, ci si limita a prevedere che “le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l’integrale copertura” (art. 9 comma 1 lettera f). In definitiva, solo con riferimento alla spesa per investimenti, nel settore del trasporto pubblico locale, è assicurata a tutte le regioni con minore capacità fiscale la disponibilità, attraverso il fondo perequativo, del fabbisogno standard. Per quanto riguarda le spese connesse all’esercizio dei servizi, viceversa, l’indicazione in senso perequativo appare assai meno netta e precisa.

In merito alle disposizioni in materia di finanziamento della realizzazione delle infrastrutture del trasporto, all’interno della Legge Delega si riscontra una pluralità di disposizioni. Il principale problema che sorge in relazione alle norme della Legge Delega in materia di finanziamento degli interventi infrastrutturali è quello concernente il coordinamento tra le modalità di allocazione delle risorse finanziarie al riguardo prefigurate dal sistema delineato con la nuova legge e le forme e procedure di programmazione in materia (ai vari livelli) previste dalla legislazione attualmente vigente in materia. Di tale esigenza, in effetti, il legislatore sembra essersi reso conto, laddove ha previsto che “la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle

funzioni fondamentali di cui all'articolo 11 comma 1, lettera a), numero 1), avviene in base a: indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore". L'aspetto in questione, comunque, dovrà essere oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore delegato, che appare auspicabile si faccia altresì carico della opportunità di prevedere adeguate modalità di coinvolgimento degli ulteriori soggetti pubblici cui la legislazione vigente attribuisce compiti di pianificazione (e gestione di risorse finanziarie pubbliche) in materia (quali ad esempio le Autorità portuali).

Infine, un ulteriore aspetto problematico della disposizione legislativa riguarda la previsione di un "sistema premiante" per gli enti virtuosi. L'art. 16 comma 1 lett. e) della Legge Delega prevede infatti la "introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti". L'applicazione del principio enunciato, sicuramente condivisibile, con riferimento al settore del trasporto pubblico locale appare suscettibile di determinare il sorgere di taluni problemi, specie in relazione alla identificazione degli "enti" (si noti la formula, volutamente generica, utilizzata dal legislatore) potenzialmente beneficiari dei menzionati sistemi di incentivazione.

Ove ci si collochi nella prospettiva, che si è indicata nel precedente paragrafo 1, della necessità, alla luce dei precetti costituzionali, dell'attribuzione alle Regioni della (sostanziale) totalità delle fonti per il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, indubbiamente ne discende che l'ente nei confronti del quale, in relazione alla materia di cui in questa sede si tratta, il legislatore delegato dovrà curare l'istituzione di un adeguato "sistema premiale" non potrà che essere la Regione. Ciò, naturalmente, non esclude (ed anzi induce a configurarlo quasi una naturale conseguenza del sistema prefigurato dalla Legge Delega) che il legislatore regionale istituisca (ed eventualmente sia opportunamente indotto dal legislatore delegato ad istituire) un omologo "sistema premiale" nei confronti delle Province e dei Comuni, proprio al fine di raggiungere l'obiettivo di assicurare una elevata qualità dei servizi ad un livello della pressione fiscale quanto più possibile contenuto, posto dalla norma in esame della Legge Delega.

A conclusione degli approfondimenti giuridici della Legge Delega è parso al Gruppo di lavoro sottolineare l'importanza che nei decreti attuativi venga dedicata una specifica attenzione alle problematiche del tpl, che invece oggi appare essere stato oggetto di una attenzione successiva (e un po' "residuale") rispetto alle stesure iniziali del provvedimento.

3. Le prospettive di politica del trasporto pubblico locale aperte dalla Legge Delega

L'introduzione del Federalismo Fiscale in Italia – con riferimento al trasporto pubblico locale- apre contemporaneamente due prospettive di qualificazione della politica in materia che finora hanno manifestato alcune criticità: quella dell'efficacia del servizio nei confronti degli utenti (soprattutto in termini di miglioramento della qualità); e quella di una più efficiente allocazione delle risorse da parte delle Amministrazioni Pubbliche e di un più efficiente impiego delle stesse da parte dei soggetti gestori del servizio.

Il tema può essere rappresentato da un semplice schema:

*Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it*

Livello di efficienza	Livello qualitativo del servizio	
	Superiore ai livelli minimi	Inferiore ai livelli minimi
Costi inferiori ai costi standard	A	B
Costi superiori ai costi standard	C	D

Nel senso delle righe si “legge” il problema, da parte degli utenti, di disporre di servizi essenziali/adequati (efficacia).

Nel senso delle colonne, invece, si “legge” il tema dell’efficienza della gestione.

Il quadrante A rappresenta la situazione ottimale, nella quale gli utenti fruiscono di un servizio di qualità superiore ad un livello minimo (si veda più avanti la discussione sul livello minimo) e a costi inferiori al costo standard.

Nel quadrante B si rappresenta invece la situazione in cui il livello di servizio è superiore a quello minimo, ma la cui erogazione avviene a costi superiori al costo standard: questa è la situazione che richiede interventi di razionalizzazione della gestione per ridurre i costi.

Nel quadrante C si rappresenta la situazione in cui, in presenza di costi inferiori al costo standard si è tuttora in presenza di livelli inadeguati del servizio: situazione che suggerisce interventi prevalentemente organizzativi per migliorare la qualità dei servizi.

Il quadrante D è invece quello più critico, caratterizzato da servizi costosi (costo superiore al costo standard) e da un livello qualitativo che non consente di garantire servizi adeguati (qualità ancora inferiore al livello minimo).

L’introduzione del Federalismo Fiscale pone innanzitutto il tema dell’efficienza, cioè di un migliore uso delle risorse da “liberare” per intervenire “successivamente” sull’efficacia. Il primo tema interpella prevalentemente lo Stato perché lo coinvolge nella definizione del costo standard e nella conseguente funzione redistributiva, ancorché “vincolata” al rispetto di tale costo. Il secondo tema interpella prevalentemente le Regioni, alla luce delle conclusioni sul loro ruolo nel definire i livelli “minimi” di servizio.

E’ evidente che entrambi i temi - costo standard e livelli minimi di servizio- devono essere affrontati non in termini statici ma dinamici. Un costo standard definito in modo statico per un periodo troppo lungo, senza essere aggiornato in modo ricorrente (con periodicità da definire) si rischia, infatti, di non tener conto dell’evoluzione delle voci di costo più incidenti, quale quello del personale e quello energetico, non “controllabili” dai soggetti gestori del servizio. Livelli minimi di servizio – ancorché variabili in funzione delle diverse situazioni territoriali – rischierebbero analogamente di non tener conto dell’evoluzione della domanda di tpl.

Come si è detto, la Legge delega sul Federalismo Fiscale rappresenta soprattutto l’opportunità offerta di innescare un processo innovativo virtuoso di evoluzione del tpl in Italia, prestando soprattutto attenzione al tema dell’efficientamento del sistema di allocazione delle risorse

Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it

(finanziamento alle Regioni), invertendo una priorità che oggi sembra avere posto più attenzione al miglioramento dell'efficacia (qualità dei servizi), indipendentemente dai costi sostenuti.

L'introduzione dei costi standard, in base ai quali incidere sull'efficienza della gestione dei servizi di tpl, va sicuramente nella direzione giusta, ancorché la loro determinazione sia oggettivamente difficoltosa.

D'altro canto, in mancanza di seri tentativi di utilizzare il criterio dei costi standard per procedere alla riallocazione dei finanziamenti – e superando perciò il criterio vigente della spesa storica – non induce alcun meccanismo di incentivazione alla responsabilizzazione nel miglioramento dell'efficienza né da parte delle Amministrazioni Regionali né da parte dei soggetti gestori dei servizi.

La spesa storica, infatti, riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) sia vere e proprie inefficienze; solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Il costo standard si riferisce invece al servizio erogato in condizioni di efficienza. In altre parole, mentre la spesa storica finanzia servizi e inefficienza, il costo standard finanzia solo i servizi..

La nuova legge dispone la soppressione dei trasferimenti statali (fatta eccezione per quelli perequativi) alle Regioni e agli Enti locali. È la fine della cosiddetta finanza derivata e del criterio della spesa storica. È la fine del criterio del ripiano a piè di lista.

In altre parole aumenterà la pressione fiscale regionale e locale, mentre diminuirà in misura corrispondente quella statale (lo Stato non avrà più i costi derivanti da quei trasferimenti). Una parte di quello che un contribuente pagava allo Stato, la pagherà alle Regioni e agli Enti locali, si realizzerà la cosiddetta "tracciabilità" dei tributi, perché finalmente si saprà per quali spese sono chieste le imposte e si potranno quindi giudicare con il voto le varie amministrazioni.

La pressione fiscale complessiva è quindi destinata a diminuire.

4. La determinazione dei costi per il finanziamento del tpl

4.1. Definizione del sistema di finanziamento

A questo punto si pone il problema della determinazione dei costi standard, da utilizzare come strumento per giungere a determinare il fabbisogno di finanziamento per il tpl.

Sotto il profilo teorico, prescindendo al momento dalla sua applicabilità, la costruzione di un sistema di finanziamento per il tpl deve articolarsi in quattro momenti:

- 1) Definizione di un livello **standard di servizio** per l'utenza.
Esempio: devo disporre di due corse al giorno tra un capoluogo di Provincia e quello della Regione.
- 2) Calcolo della **quantità di trasporto** che deve essere prodotta per rendere disponibile lo standard di servizio, sapendo che standard omogenei possono richiedere differenti quantità di trasporto.
Esempio: se i due capoluoghi sono molto lontani si dovranno produrre più bus * Km rispetto al caso che essi siano posti ad una distanza ravvicinata. Anche se i passeggeri che richiedono

*Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it*

di essere trasportati sono molti, si dovranno produrre più bus * Km rispetto alla situazione nella quale pochi sono quelli che devono essere trasportati.

- 3) Calcolo del **costo di produzione** della quantità di trasporto definita al punto 2, sapendo che uguali quantità di trasporto possono comportare differenti costi di produzione.

Esempio: se la velocità media di una linea è inferiore ad un'altra, il costo di produzione del trasporto sarà maggiore, perché la maggior parte delle componenti di costo sono proporzionali al tempo (es. personale viaggiante) e non alla percorrenza (usura dei pneumatici).

- 4) Calcolo del **finanziamento integrativo** necessario per compensare l'impresa di produzione delle minori entrate dovute alla realizzazione di servizi non completamente remunerati dalla clientela o dalla agevolazione tariffaria applicata alla generalità degli utenti o a particolari categorie di essi.

Esempio: a parità di costo di produzione, se una rete è collocata in un bacino densamente abitato e ricco, gli introiti tariffari copriranno una quota molto elevata del costo di produzione, richiedendo un finanziamento integrativo minore rispetto ad un'altra rete, collocata in una zona meno abitata o più povera.

Senza affrontare questi quattro livelli di analisi non sarà possibile discostarsi in maniera razionale dalla spesa storica, la quale oggi internalizza gravi deformazioni in tutti i livelli:

- 1) Differenti Regioni offrono diversi standard di servizio;
- 2) Uguali quantità di trasporto, a parità di condizioni, vengono prodotte a costi diversi per effetto del trascinarsi di situazioni aziendali consolidate;
- 3) Il contributo complessivamente erogato alle imprese, spesso formato da diverse voci corrisposte da vari soggetti, spesso in maniera discontinua nel tempo, hanno determinato una vera e propria giungla, nella quale è alquanto difficile muoversi.

4.2. Lo “standard di servizio”

La definizione di un livello di servizio ("sufficiente", "minimo" o "adeguato" che dir si voglia) che l'autorità possa garantire mediante l'acquisto o la produzione diretta di servizi di trasporto è il vero nodo di tutta la questione, un nodo molto difficile da sciogliere.

Per compiere qualche passo in direzione della definizione di un criterio uniforme, si deve innanzitutto considerare che per assicurare un livello di servizio omogeneo tra aree diverse, occorre produrre una quantità di servizio diversa, in quanto diverse sono le conformazioni territoriali delle aree.

Le caratteristiche che influenzano la quantità di trasporto che deve essere prodotta per assicurare un livello di servizio omogeneo dipende da una serie di fattori, quali:

- a) L'estensione del territorio
- b) La popolazione presente
- c) La densità della popolazione

*Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it*

d) L'articolazione della struttura urbana e delle attività produttive e di servizio.

Una determinazione analitica dei servizi non può essere proposta come criterio generale per pervenire ad un riparto delle risorse, ma deve essere lasciata alla programmazione dei servizi da parte delle singole Regioni.

A. livello generale si potrebbero individuare delle variabili proxy alle quali correlare la quantità di servizio erogabile:

- 1) I servizi minimi di livello regionale, espressi in bus*Km, potrebbero essere definiti quelli necessari a collegare:
 - a) i capoluoghi di provincia con il capoluogo regionale, con una frequenza dipendente dalla numerosità della popolazione delle aree collegate;
 - b) i capoluoghi di provincia con i capoluoghi limitrofi e con i centri superiori ad una certa grandezza demografica, con una frequenza dipendente dalla numerosità della popolazione delle aree collegate
- 2) I servizi minimi di bacino interurbano, espressi in bus*Km, potrebbero essere definiti mediante due variabili proxy: la popolazione del bacino e l'estensione della rete stradale principale, normalmente ben correlata con la superficie territoriale urbanizzata.
- 3) I servizi minimi di area urbana, applicabili a comuni che superino una determinata soglia demografica e anch'essi espressi in bus*Km, potrebbero essere definiti mediante due variabili proxy: la popolazione della città e l'estensione della rete stradale urbana.

Tre note:

- 1) Una stima di questo genere a livello nazionale non richiede la conoscenza di particolari informazioni, ma pur richiedendo un certo lavoro di raccolta dati e di elaborazione, ha il vantaggio di basarsi su elementi oggettivi la cui misura è facilmente reperibile tra le informazioni statistiche disponibili.
- 2) Il livello di produzione necessario è stato finora espresso in termini fisici (bus * KM) e prescinde dal modo di trasporto utilizzato e dal costo di produzione del servizio.
- 3) Solo applicandosi in questa analisi ci si discosterà effettivamente dal criterio della spesa storica, altrimenti l'applicazione dei costi standard agirà solo superficialmente in direzione di un'effettiva equità ed efficienza.

4.3. Determinazione dei costi standard di produzione del servizio

La nozione di costo standard è di derivazione aziendalistica, come strumento per il controllo di gestione che si incentra sulla stima di un costo efficiente-obiettivo in relazione alla specifica impresa.

Tradotto sul terreno della regolazione dei servizi di pubblica utilità, la sua accezione è un po' diversa da quella precedente. In presenza di concorrenza nel mercato, i prezzi tendono ad essere orientati ai costi e questi ultimi a livelli mediamente efficienti. Risultato analogo si assume verificarsi in presenza di concorrenza per il mercato laddove, ove le tariffe siano predeterminate,

sono le compensazioni per obblighi di servizio ad essere determinate in base a un operatore mediamente efficiente.

Il ricorso al costo standard è dunque motivato quando si renda necessario supplire alla assenza di concorrenza, nel o per il mercato, nell'individuare uno standard per la determinazione di un costo "congruo", inteso come costo che un operatore mediamente efficiente sarebbe forzato a realizzare in un contesto concorrenziale.

Questa accezione ben si applica al caso del tpl ed è in piena coerenza con le condizioni fissate dalla giurisprudenza comunitaria, che sancisce il principio che qualora la scelta dell'impresa affidataria non avvenga mediante procedura competitiva, l'importo della compensazione va reso congruo sulla base dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente .

In conclusione, l'"asticella" del costo standard non va posta su livelli di eccellenza ma su livelli raggiungibili da imprese mediamente efficienti, tenuto conto delle oggettive condizioni operative. Inoltre, dovendosi simulare il livello dei costi di imprese soggette a un processo concorrenziale (non importa se nel o per il mercato), il costo standard dovrebbe includere anche il costo opportunità del capitale.

La definizione dei costi standard di produzione deve partire dall'analisi dei costi effettivi delle singole imprese (o di un campione rappresentativo di esse), distinguendone le fonti e le cause:

- a) i prezzi pagati per i fattori produttivi, i principali indici di produttività fisica, i conseguenti costi per unità di servizio, i proventi per posto offerto.
- b) i fattori controllabili dalle imprese e quelli esogeni.

Inoltre l'analisi dei costi (di quelli rilevati e di quelli standard) va effettuata distintamente per tipologia di servizi – gomma, tram, metro, ferrovia – e per percorrenza (urbano ed extra-urbano), essendo questi caratterizzati da fattori e da modelli gestionali diversi.

Infine i costi vanno rapportati alle unità di servizio. Sotto questo profilo, l'analisi economica ricorre a un'ampia gamma di indicatori, che possiamo distinguere in indicatori "di domanda" e indicatori "di offerta", il cui congiunto impiego è necessario per analizzare l'adeguatezza, l'efficienza e la redditività dei servizi. Mentre tuttavia gli indicatori di domanda (passeggeri totali, passeggeri-km¹) – unitamente a quelli della domanda potenziale (quali la densità della popolazione)² - potranno tornare utili nell'affrontare i criteri per l'individuazione dei servizi minimi che andrebbero garantiti e la congruità di quelli attualmente forniti, nel quadro della analisi dei costi standard assumono importanza prioritaria gli indicatori di offerta, i quali peraltro più dei primi riflettono condizioni maggiormente controllabili dalle imprese.

Solitamente per il tpl vengono utilizzati come indicatori di offerta le vetture-km e i posti-km³. L'indicatore che in via prioritaria si suggerisce di utilizzare come unità di servizio è i posti-km che, più correttamente delle vetture-km, misura la capacità offerta ed è coerente con l'obiettivo di individuare i costi in relazione alla quantità di servizi offerti; inoltre il ricorso a questo indice permette di confrontare in modo omogeneo il costo di offerta fra modalità diverse di tpl; il

¹ Passeggeri totali moltiplicati per la percorrenza media.

² Misurata in abitanti/km² e in abitanti/km di rete.

³ Rispettivamente, numero di km complessivamente percorsi dal complesso dei mezzi in un determinato arco di tempo e vetture-km moltiplicate per la capacità media di veicoli.

confronto fra posti-km e pax-km permette peraltro di valutare il grado di utilizzo della capacità. Al tempo stesso anche le vetture-km dovrebbero essere considerate, posto che da esse direttamente dipende una serie di costi rilevanti per le imprese (costi del personale di condotta, carburante, manutenzione, ecc.).

Quanto alla tipologia dei costi, sarebbero da considerare:

- costi del personale (distinti in personale diretto (conducenti, controllori) e personale indiretto)
- carburante
- manutenzione
- costi assicurativi
- costi commerciali
- spese generali
- ammortamenti
- costo opportunità del capitale investito, inteso come una normale remunerazione del capitale, quella che giustificerebbe un interesse di soggetti privati operanti in un contesto di concorrenza nel o per il mercato.

La “congruità” dei costi andrebbe valutata distintamente sulla base:

- della produttività nell’uso dei fattori⁴
- dei prezzi di acquisizione dei fattori.

La valutazione di produttività e le conseguenti indicazioni in materia di obiettivi di efficienza richiedono di distinguere i fattori controllabili dalle imprese da quelli che invece hanno per esse carattere esogeno. L’impatto di tali fattori va evidentemente analizzato distintamente per segmenti di mercato sopra elencati.

Tra i fattori esogeni si possono includere:

- Le **economie di scala** di lungo periodo, che si riflettono in incremento della produttività dei fattori (in riduzione dei costi unitari) derivanti dalla crescita sia dei servizi offerti che delle dimensioni del network. L’estensione del network - misurabile in base ai km² di superficie servita e ai km totali di rete servita (numero delle linee moltiplicati per la lunghezza media delle stesse) - cattura la dimensione ‘statica’ o potenziale della capacità offerta, nel senso che il network può essere sfruttato più o meno intensivamente dall’operatore offrendo più bus-km o posti-km.

⁴ Gli indici più significativi per la misurazione della produttività fisica dei fattori sembrano dover essere i seguenti:

- personale diretto (ore di guida/conducente; ore di guida/vetture-km; ore di guida/posto-km; ore di guida/pax-km); personale indiretto (posti-km/personale indiretto; pax-km/personale indiretto); l’impiego del personale andrebbe valutato in tempo pieno equivalente;
- capitale: ore di utilizzo/veicolo, posti-km/veicolo, posti/veicolo, pax/veicolo, pax-km/veicolo; età media parco rotabile;
- manutenzione: personale addetto (o equivalente)/parco veicoli*indice vetustà media dei mezzi.

- Le **economie di scopo** (o di gamma) che comportano costi unitari medi minori se più produzioni sono concentrate presso un'unica impresa rispetto al caso in cui siano ripartite fra più imprese monoprodotto.
- Le **economie di densità** che consistono nella riduzione dei costi unitari al crescere dello sfruttamento del dato network, vale a dire, al crescere del numero di frequenze. L'incremento delle frequenze può condurre a un più intenso utilizzo dei mezzi e del personale (specie di quello indiretto). La possibilità di sfruttare economie di densità riposa sulla densità dell'utenza, misurabile come abitante/km² e per km di rete servita. Ovviamente la densità abitativa costituisce un'importante variabile esplicativa della domanda e un fattore importante per determinare la domanda potenziale e dunque quel riequilibrio territoriale nei servizi di tpl che rientra fra gli obiettivi della legge sul federalismo.
- Tutte le evidenze convergono nel considerare la **velocità commerciale**, cioè il rapporto fra vetture-km e ore di servizio, fattore cruciale nel determinare i costi unitari, considerato che è quello che traduce il costo orario di esercizio nel costo per posto-km offerto. Essa agisce, in ragione inversa, sul numero dei veicoli, sul personale diretto, sui consumi carburante per vettura-km, sui costi di manutenzione, sui costi del personale indiretto e sulle spese generali.

I fattori indicati sopra hanno carattere "ambientale", rappresentano cioè un contesto organizzativo e di mercato su cui le imprese non possono esercitare un controllo. Ad essi si affiancano fattori che possiamo considerare semi-esogeni, in quanto negoziabili fra le imprese e i committenti dei servizi.

Appartengono ad essi:

- I regimi contrattuali di affidamento dei servizi
- L'età del parco rotabile
- L'ottimizzazione della rete
- Le economie di integrazione verticale

Ai fattori esogeni e semi-esogeni indicati sopra si aggiungono ovviamente le tradizionali leve di controllo dei costi a disposizione delle imprese, agendo sia sulla produttività dei fattori che sui prezzi di acquisizione degli stessi. In questo senso l'adozione dei costi standard come parametro per la determinazione del finanziamento pubblico costituisce un importante strumento incentivante, tanto più se accompagnato da misure premianti.

Va da sé che si renderebbe necessario introdurre incentivi che agiscano non solo sul lato dei costi per unità di servizio offerto ma anche sui ricavi, posto che l'importo del finanziamento è in funzione della forbice fra i due. Non essendo le tariffe controllabili dalle imprese, l'incentivo dovrebbe riguardare i volumi di passeggeri trasportati (attraverso la qualità dei servizi, l'attenzione al cliente, la politica commerciale, ecc.), il che ci riconduce alla tipologia contrattuale.

Ancora una volta si rinnova dunque la questione se gli elementi indicati sopra debbano comporre un quadro di riferimento al cui interno collocare la definizione dei costi standard, focalizzando dunque l'attenzione sulle sole leve a disposizione delle imprese, oppure se il quadro stesso possa essere

*Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it*

considerato come una variabile modificabile in funzione degli obiettivi di efficienza che si vogliono perseguire.

Non sembra debbano rientrare fra gli obiettivi del Gruppo di lavoro istituito da Federmobilità, approfondimenti teorici e sofisticate proposte.

La finalità di avanzare proposte in ordine ai decreti delegati, da un lato, e di suggerire spunti alle Regioni e agli EELL, dall'altro, rendono opportuno seguire un approccio quanto più facilmente applicabile: un approccio pragmatico che quanto più possibile concili robustezza e applicabilità, e che permetta di assecondare eventuali obiettivi di politica industriale che dovessero essere perseguiti a livello centrale e periferico. L'economia non è una scienza esatta e tanto meno può esserlo su un terreno in cui valutazioni discrezionali, politiche, di equità costituiscono lo sfondo.

In termini dunque pragmatici, preliminarmente:

- a) non si può non partire dalla considerazione dei costi effettivi (per vettura-km e per posto-km) delle singole (o più realisticamente di un campione rappresentativo di) imprese locali, distinte per tipologia di servizio (urbano, extra-urbano, tram, metro, treno, misto),
- b) e suddivise in sotto-campioni quanto più possibile omogenei per estensione della rete (km di rete e km² di area servita) e dimensione di impresa, densità abitativa (abitanti/km²) e velocità commerciale;
- c) laddove al nominatore del costo unitario dovrebbe figurare il costo storico totale (introiti di mercato + finanziamenti pubblici in conto esercizio + ammortamento degli asset (eventualmente ricostruito) + eventuali perdite di esercizio delle imprese/ - eventuali utili);
- d) distinguendo per ciascuno dei sotto-campioni i prezzi pagati per i fattori, i principali indici di produttività, i costi per posto-km e per vettura-km, la struttura dei costi (ad esempio, l'incidenza relativa dei costi del personale diretto e di quello indiretto, la quota di spese generali sul totale dei costi, a parità di perimetro di servizi svolti), i proventi per posto offerto;
- e) elaborando i dati di cui sopra in termini di valori medi per ciascun sotto-campione, con individuazione dei casi con una classificazione (ad esempio) in quartili; la relativa omogeneità dei sotto-campioni dovrebbe poter fornire indicazioni in ordine alla efficienza della gestione, mentre i divari fra sotto-campioni diversi dovrebbero poter fornire indicazioni circa il peso dei fattori non controllabili dalle imprese.

Una volta costruita la base dati si potrà passare al calcolo dei costi standard, la cui determinazione ha per più versi valenza politica:

- a) stando alla nozione di costo standard richiamata sopra, i costi da riconoscere alle imprese appartenenti a ciascun sottocampione potrebbero essere quelli medi del sottocampione stesso o, a voler essere virtuosi, in una forchetta il cui minimo è quello corrispondente al primo quartile e il massimo è il valore medio del campione (ovviamente le varianti *policy drivers* possono essere numerose);
- b) come già anticipato, i costi standard dovrebbero incorporare (i) ammortamenti a valore di rimpiazzo, sia per tenere conto del costo sociale dei servizi offerti (indipendentemente dalla

Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it

circostanza se questo sia stato finanziato dagli utenti o dai contribuenti), sia per permettere in prospettiva il ripristino dei mezzi; (ii) una normale remunerazione del capitale investito;

c) naturalmente il raggiungimento dei valori-obiettivo dei costi standard andrebbe impostato come processo, prevedendo un determinato arco di tempo nel quale applicare un *cost cap* (tasso programmato di inflazione – X, che rappresenta l’obiettivo di riduzione dei costi per posto-km) o un *subsidy cap*.

d) in genere la qualità costa. Una parte degli indicatori di qualità dovrebbero rientrare nella definizione dei servizi minimi (numero delle frequenze e loro distribuzione per fasce orarie, integrazione delle reti, ecc.) e dunque essere già computate fra i relativi costi. Altri fattori di qualità (comfort, informativa ai passeggeri, ecc.) possono invece comportare costi aggiuntivi per posto-km. Va tuttavia considerato che la qualità (oltre che costare) “paga” e dunque può riflettersi in maggiori entrate da mercato, con effetti sul finanziamento standard da valutare caso per caso.

I costi standard così determinati scontano gli attuali livelli di servizio, non quelli a tendere, quelli che dovranno essere individuati sulla base delle previsioni della legge; ne segue che potranno rendersi opportuni aggiustamenti nei casi in cui i livelli minimi di servizio si allontanino significativamente da quelli attuali.

Infine la metodologia indicata sopra sconta un contesto esterno – industriale, di mercato, regolamentare – immutato rispetto all’attuale: l’efficienza dei costi viene ricercata incentivando le imprese a utilizzare le leve di produttività da esse controllabili, considerato l’attuale “stato del mondo”, che tuttavia non è il migliore dei mondi possibili. Come già anticipato, lo strumento del costo/fabbisogno standard/finanziamento potrebbe essere invece utilizzato anche per modificare il contesto esterno.

Ai fini della ricognizione dei servizi di tpl oggi forniti, teoricamente si potrebbe procedere impresa per impresa o comune per comune. Tuttavia, al di là della complessità di effettuare rilevazioni così dettagliate, l’aggregazione geografica per bacini di traffico più vasti (ad esempio regionali) è necessaria in quanto (i) più agevolmente permette di comparare territorialmente i livelli di servizio attualmente offerti, e dunque di impostare obiettivi di riduzione dei divari, (ii) consente di individuare eventuali sovrapposizioni/duplicazioni, (iii) è essenziale ai fini della determinazione di costi e fabbisogni standard.

Complessa è tuttavia la “standardizzazione” dei bacini di traffico. Premesso dunque che ogni generalizzazione presenta elementi di arbitrarietà, il maggior addensamento di consensi nelle analisi del mercato dei servizi di tpl sembra registrarsi nell’individuare come bacino di traffico di riferimento per la gomma quello provinciale e di città metropolitane, quello regionale per i servizi ferroviari. Questa schematizzazione non elimina tuttavia l’opportunità di verificare successivamente sovrapposizioni fra servizi extra-urbani su gomma e servizi ferroviari.

Va inoltre precisato che non solo non esiste oggi relazione necessaria fra bacini provinciali e dimensione delle imprese che li servono ma anche che l'eventuale disegno delle dimensioni "ottime" delle imprese, ai fini dello sfruttamento dei fattori di efficienza indicati, non è necessariamente identificabile con perimetro del bacino di traffico. Così come, in virtù delle economie di scopo, una stessa impresa potrebbe operare su più modalità. In termini propositivi, si possono avanzare le seguenti ipotesi, ispirate a pragmatismo:

- a) ricognizione dell'esistente, utilizzando il complesso degli indicatori di offerta e di domanda indicati sopra;
- b) costruzione di indici aggregati del rapporto fra offerta e attuale domanda sui diversi bacini, ordinati per quartili, ecc., sì da permettere comparazioni e analisi dei divari;
- c) tenuto conto che appare irrealistico ipotizzare riduzioni dei servizi attualmente prestati, salva l'eliminazione di duplicazioni ed eventuali interventi di riequilibrio modale, assumere il mantenimento degli attuali livelli di servizio nei bacini che presentano dati più elevati (1°-2° quartile);
- d) ipotizzare il graduale riequilibrio a favore delle aree più svantaggiate (3°-4° quartile), tenendo conto sia del divario nel grado di utilizzo dell'attuale offerta (passeggeri-km/posti-km, (posti/km di rete)/(abitanti/km di rete)) che della domanda potenziale (densità abitativa (abitanti/km² e abitanti/km di rete), posti-km/abitanti, (passeggeri/km di rete)/(abitanti/km di rete)).

Ancora una volta va precisato che il quadro descritto sopra in ordine agli "obiettivi" di servizio sconta il contesto di politica della mobilità (velocità commerciale, restrizioni/disincentivazioni del traffico privato) e l'attuale qualità dei servizi offerti. Come è noto, mentre nel libero mercato (se funziona - e almeno nel breve periodo) è la domanda a determinare l'offerta, nel campo dei servizi pubblici regolamentati (tanto più dove la leva del prezzo non fornisce segnali o le imprese non hanno convenienza ad accrescere la domanda - *gross cost*), vale la sequenza opposta: l'offerta di buona qualità determina la domanda, specie se questa relazione è rafforzata da vincoli sulla domanda per modalità alternative.

4.4. Fabbisogno standard e finanziamento

Il fabbisogno di finanziamento dei servizi di tpl è evidentemente pari ai costi complessivi al netto dei ricavi di mercato. Parallelamente il fabbisogno standard è la differenza fra i costi standard totali (incluso il costo opportunità del capitale investito) e i proventi.

Esso andrebbe dunque calcolato come prodotto fra il costo standard per posto-km moltiplicato per i posti-km offerti, meno gli introiti di mercato. Il calcolo del fabbisogno standard andrebbe effettuato

*Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it*

separatamente per i diversi segmenti di mercato (urbano ed extra-urbano, gomma, tram, metro, treno), in base alle rilevazioni campionarie di cui si è discusso prima.

Quanto al finanziamento del fabbisogno standard per il tpl, la legge (art. 8, c. 1, lettera c)) rinvia ai decreti delegati per la “definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell’ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard” (enfasi aggiunta), specificando poi, (all’art. 9, c. 2, lettera f)), che l’integrale copertura – attraverso il fondo perequativo, dunque limitatamente alle regioni con minore capacità fiscale - del fabbisogno standard vale per le sole spese in conto capitale, non per quelle in conto esercizio. Per queste ultime la legge stabilisce che i decreti delegati dovranno provvedere a definire le modalità attraverso le quali le risorse del fondo perequativo saranno assegnate “in modo da ridurre adeguatamente le differenze fra territori caratterizzati da diverse capacità fiscali per abitante”.

Più punti sembrano sollevare dubbi. Innanzitutto sembrerebbe potersi dedurre dalla norma che l’obbligo di individuazione del livello dei servizi minimi derivi in via diretta dal finanziamento statale ex fondo perequativo e pertanto riguardi le sole regioni che ne richiedono l’accesso in virtù della minore capacità fiscale per abitante. Per le altre regioni invece l’individuazione del livello dei servizi (non più necessariamente “minimi” ma adeguati) sarebbe unicamente strumentale alla determinazione dei costi standard, tenuto conto della relazione funzionale fra costi unitari e quantità erogate.

In secondo luogo, non può che essere di competenza del legislatore statale l’individuazione dei costi dei servizi che appaiono congrui (in base al precetto costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione) e del “*conseguente ammontare dei fabbisogni finanziari*”. Tenuto conto che i fabbisogni finanziari derivano dal divario fra costi e ricavi, la domanda che si ripropone è se non siano pure sottoposti a competenza (anche) statale i fattori che influenzano i ricavi, quali la tipologia dei contratti di servizio, oppure se valga in questo caso il riferimento al vincolo di un rapporto minimo ricavi/costi disposto dal d.lgs. 422/1997.

Sebbene il relativo *favour* per gli investimenti sia intuitivamente comprensibile, il trattamento differenziale attribuito al fabbisogno standard di esercizio vs. quello in conto capitale, ai fini dell’accesso al fondo perequativo da parte delle regioni a minore capacità fiscale, appare per più versi ambiguo e tale da generare distorsioni e comportamenti ispirati a *moral hazard*.

In primo luogo le modalità di calcolo del fabbisogno standard relativo alle spese di investimento. Questo fabbisogno non può che essere calcolato seguendo la stessa logica di costruzione dei costi standard, sulla base delle quote di ammortamento che dunque andrebbero stralciate ai fini del calcolo del fabbisogno standard in conto esercizio.

La domanda che si pone allora riguarda l’allocazione dei proventi del traffico al fine di distinguere il fabbisogno standard di esercizio da quello in conto capitale. Un esempio potrà tornare utile: posto pari a 100 il costo standard totale (90 come costo di esercizio e 10 come ammortamento) e pari a 35 i proventi da traffico, il fabbisogno standard totale è pari a 65. Se i proventi fossero integralmente

allocati in detrazione del fabbisogno di esercizio, del quale non è comunque prevista l'integrale copertura, il fabbisogno per investimenti graverebbe del tutto sulla finanza statale.

A limitare simili effetti distorsivi – con conseguente incentivo alla sovra-capitalizzazione – si può immaginare che i proventi da traffico siano proporzionalmente “spalmati” su tutti i costi.

Tuttavia, dal momento che è assicurata l'intera copertura statale del fabbisogno standard in conto capitale, nelle regioni a minore capacità fiscale potranno comunque verificarsi spinte verso il sovra-investimento. In ogni caso ciò potrà determinare effetti di inefficienza, ove si consideri il *trade-off*, già segnalato, fra costi correnti e costi in conto capitale (veicoli nuovi, anche in sostituzione di altri in buono stato, comportano più bassi costi di esercizio): gli operatori potranno essere così indotti a minimizzare i costi di esercizio, non quelli totali.

Altra considerazione riguarda il trattamento del costo opportunità del capitale investito che, come si è detto più volte, di norma andrebbe incluso fra i costi standard e concorrere per questa via alla determinazione del relativo fabbisogno. Il riferimento è ovviamente al capitale investito dall'operatore con mezzi propri o con mezzi di terzi acquisiti a titolo oneroso. Ove invece questi provengano da fonti non onerose, nel senso di essere equiparabili a contributi a fondo perduto, evidentemente andrebbero espunti dal capitale investito, pena un duplice effetto discorsivo: da un lato un'ulteriore spinta alla sovra-capitalizzazione; dall'altro la potenziale duplicazione dei finanziamenti statali attraverso la doppia copertura del fabbisogno in conto capitale e quella (parziale) del fabbisogno in conto esercizio.

Vi è poi da chiedersi se e in che misura proventi accessori dell'operatore, che comunque discendano dall'essere affidatario (ad esempio le entrate pubblicitarie), debbano essere computati nel calcolo del fabbisogno standard; vale a dire, se il fabbisogno debba essere determinato con riferimento ai costi e ai ricavi propri dei servizi oppure a quelli totali.

Quanto al finanziamento dei fabbisogni di parte corrente (si è notato al p.2): *“ai fini della determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni (art.9), con riferimento al settore del trasporto pubblico locale si riscontra un impegno da parte del legislatore ad intervenire con assai minore incisività (o, se si preferisce, minore invasività). Ciò fa sì che se da un lato risulta attenuata la garanzia a beneficio delle Regioni con minore capacità fiscale relativa alla disponibilità di risorse finanziarie per la copertura dei costi dei servizi a carico della fiscalità generale, dall'altro in qualche modo si conferma indirettamente la maggiore ampiezza degli spazi lasciati alle scelte autonome delle amministrazioni regionali rispetto a quanto si riscontra con riferimento alle altre tipologie di servizi pubblici di cui all'art. 117 co. 2 lettera m) della Costituzione”*.

Va notato al riguardo che alla “minore invasività” sembra fare da contraltare un minore impegno a coprire il fabbisogno con risorse statali, dunque gradi di libertà che rischiano di essere pagati a caro prezzo dalle regioni meno attrezzate di servizi pubblici.

Per il resto i criteri guida per l'accesso al fondo sembrano dover essere fondamentalmente due, con un terzo che agisce da correttivo:

Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it

- (i) la capacità fiscale per abitante, intesa come gettito per abitante dell'addizionale regionale sull'Irpef, con una linea di demarcazione rappresentata dal gettito medio per abitante a livello nazionale (art. 9, c. 1, lettere g.1-2); a parità di altre condizioni l'accesso al fondo perequativo potrebbe essere in funzione della scala dello scostamento al di sotto di tale valore medio;
- (ii) i divari di offerta di servizi pubblici locali rapportati alla domanda, ivi inclusi elementi di stima della domanda potenziale;
- (iii) l'accesso al fondo perequativo è infine regolato, per le regioni con popolazioni al di sotto di una certa soglia (da individuare attraverso i decreti legislativi), in funzione inversa alla loro dimensione demografica; la *ratio* di questa previsione è probabilmente duplice: 1) da un lato tiene conto che la capacità di finanziamento delle regioni non può essere posta in funzione del solo gettito per abitante ma anche del gettito complessivo; 2) dall'altro (sebbene non espressamente specificato dalla norma) dell'impatto asimmetrico della densità abitativa sui ricavi e sui costi, e dunque sull'entità del fabbisogno standard.

Ciò detto, il problema non trascurabile che si porrà sarà quello di “pesare” i fattori indicati sopra al fine di individuare un criterio aggregato di ripartizione del fondo.

Infine una precisazione in merito allo strumento del *cost/subsidy cap* nel determinare il fabbisogno standard, che nelle sezioni precedenti ho sostanzialmente considerato equivalenti. In realtà equivalenti sarebbero se il sussidio coprisse l'intero fabbisogno: in tal modo un *cap* ai sussidi imporrebbe di ridurre il fabbisogno e dunque di agire sulla forbice ricavi/costi (standard).

Se ci limitiamo a considerare l'accessibilità al fondo perequativo, questa condizione vale però solo per il fabbisogno in conto capitale. Per quello in conto esercizio, invece, la legge non ne stabilisce l'integrale copertura: ne segue che un *subidy cap* andrebbe impostato in termini di una quota decrescente della copertura del fabbisogno standard di esercizio.

Tuttavia la *ratio* del ricorso allo strumento del costo standard non è solo quella di regolare l'accesso al fondo perequativo ma quello di razionalizzare il complesso dei finanziamenti pubblici al tpl.

Sotto questo profilo, il ricorso allo strumento del *subsidy cap*, anche da parte delle Regioni e degli Enti locali - e a valere sulle risorse così erogate- appare come quello ottimale.

5. Le prospettive di medio periodo

In una prospettiva di medio periodo va presa coscienza che l'introduzione del Federalismo Fiscale, con particolare riguardo al tpl, potrebbe conseguire significativi risultati di “riforma” del settore. Disponendo di costi standard in base ai quali per imprese e Regioni deriverà la stima del fabbisogno

*Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it*

finanziario, dovrebbe avviarsi un processo di razionalizzazione e di “autoaggiustamento” tra gli operatori del settore: da una parte “costretti” a comportamenti più virtuosi, dall’altra, incentivati a svolgere la propria attività in modo efficiente, per garantirsi ritorni economici adeguati.

Tuttavia, per migliorare ulteriormente le possibili ricadute positive del Federalismo Fiscale sul tpl – e consentirgli di diventare un vero e proprio fattore di sostegno alla modernizzazione e allo sviluppo territoriale – non va trascurata l’ipotesi di impostare parallelamente e specificamente per il tpl, una politica industriale di settore.

Infatti, i costi e i fabbisogni standard, così argomentati nelle sezioni precedenti, scontano gli attuali vincoli esogeni e semi-esogeni alle imprese, vale a dire, scontano un immutato quadro di politica industriale e di politica regolatoria. Ne segue che, così impostata, la costruzione dei costi standard e la determinazione del relativo fabbisogno si basano essenzialmente su leve manovrabili dagli operatori.

In primo luogo, in presenza di economie di scala, di rete, di densità e di scopo – documentate dalla maggior parte delle analisi empiriche - diventa centrale la dimensione della rete affidata a singoli operatori. Le evidenze mostrano che gli operatori italiani sono mediamente alquanto al di sotto della dimensione minima efficiente (quella oltre la quale i costi per unità di servizio cessano di diminuire) e che pertanto andrebbe incentivata una strategia di fusioni fra imprese operanti in contesti territoriali contigui. L’esistenza di economie di scopo suggerisce altresì l’opportunità di favorire anche fusioni fra operatori di servizi urbani ed extra-urbani, ciò che implica l’allargamento del loro mercato anche oltre le città metropolitane.

Sotto questo profilo, il riconoscimento di costi e fabbisogni standard che scontano una dimensione minima efficiente delle imprese e lo sfruttamento di economie di densità e di scopo, in un determinato contesto territoriale, potrebbe produrre una spinta determinante verso la razionalizzazione del settore.

A temperare questa conclusione va tuttavia segnalato l’esistenza del noto *trade off* fra efficienza e concorrenza. La riduzione del numero degli operatori può essere infatti un obiettivo industrialmente sano che tuttavia comporta un prezzo da pagare in termini di concorrenza (di concorrenza per comparazione), con costi e benefici in termini di benessere. Questo problema - tipicamente di politica industriale e della concorrenza, e molto comune - andrebbe approfondito al fine di trovare un equilibrio fra le ragioni della efficienza e quelle della concorrenza.

Si è argomentato anche che la velocità commerciale costituisce uno dei fattori-chiave nel determinare i costi unitari. Essa agisce, in ragione inversa, sul numero dei veicoli, sul personale diretto, sui consumi carburante per vettura-km, sui costi di manutenzione, sui costi del personale indiretto e sulle spese generali (almeno nella misura in cui queste due ultime voci di costo sono proporzionate ai costi diretti). Va da sé che la velocità commerciale è in qualche misura modificabile attraverso misure di controllo della mobilità privata, dalle corsie preferenziali a quelle di scoraggiamento della mobilità privata, ecc., che peraltro producono anche l’effetto di accrescere i proventi. Ne segue che la velocità commerciale influisce considerevolmente sui costi standard per unità di traffico e (per la doppia via dei costi e dei ricavi) sul fabbisogno standard. Per converso, la

fissazione di costi standard associati a una determinata velocità-obiettivo potrebbe incentivare gli EELL a una politica di mobilità coerente con tale obiettivo.

La finalità ultima della nuova legge è di tenere sotto controllo (e comunque di razionalizzare) il finanziamento pubblico del TPL: l'accesso al fondo perequativo è graduato in relazione alla necessità di ridurre i divari territoriali fra servizi, tenuto conto dei costi standard. Al di là delle condizioni per accedere al fondo perequativo (al di là della fonte dei finanziamenti pubblici), la logica di fondo del costo standard è l'introduzione di un *subsidy cap* (statico o dinamico che sia) in funzione del fabbisogno standard, cioè della differenza fra le unità di servizio da garantire moltiplicate per il costo standard e gli introiti di mercato.

Ne segue che - date le tariffe e dato il costo standard totale - l'entità dei finanziamenti pubblici dipende dalla consistenza dei passeggeri. Appare dunque coerente con il dettato della legge che questa miri a incentivare non solo l'efficienza industriale (lato costi) delle imprese ma anche quella commerciale, possibilmente stabilendo anche per quest'ultima obiettivi di copertura dei costi.

Anche sotto questo profilo meramente finanziario, Regioni ed EELL dovrebbero sforzarsi di accrescere le entrate da passeggeri tentando di catturare la domanda latente, data la dimensione della rete, (i) attuando una politica di mobilità, direttamente (con restrizioni amministrative) o indirettamente (*road pricing*) restrittiva della circolazione privata, e (ii) sfruttando le economie di densità (maggiori frequenze, laddove la densità abitativa lo giustifichi) e le economie di scala di breve periodo, attraverso lo svecchiamento del parco rotabile e miglioramenti della qualità dei servizi.

Ancora, il fabbisogno standard differisce per modalità di tpl. Laddove esistano modalità sufficientemente sostituibili sotto il profilo della domanda (ad esempio: bus urbani/tram/metro; bus extra-urbani e treno), razionalità vorrebbe che si valorizzassero quelle il cui fabbisogno standard è minore - salva la verifica dell'impatto relativo che una riallocazione del traffico fra modalità diverse potrebbe produrre sul fabbisogno standard totale. Ovviamente ciò attiene alla politica di mobilità di competenza regionale e locale ma indicazioni in tal senso in sede di decreti delegati potrebbero giovare a una impostazione del diritto alla mobilità non modale ma globale.

Connesso al punto precedente, i costi standard non includono quelli per l'uso delle infrastrutture: correttamente in quanto lo strumento è diretto, ai sensi della legge delega, a individuare l'importo delle compensazioni in una situazione nella quale i costi infrastrutturali sono finanziati attraverso fonti diverse. Ancora, sempre in base alla loro finalità, i costi standard non incorporano i costi esterni (congestione, incidentalità, inquinamenti di vario tipo).

Tuttavia, qualora si affermasse l'orientamento di utilizzare questo strumento anche in funzione di incidere sull'attuale struttura modale, sì da minimizzare il costo sociale complessivo dei servizi di tpl, i costi infrastrutturali e quelli esterni non potrebbero più essere trascurati.

Una maggiore efficienza del tpl - sia in seguito ad una sua razionalizzazione indotta dal Federalismo Fiscale, sia in seguito ad una politica industriale di settore - potrebbe peraltro fruire di

miglioramenti della sua efficacia (soddisfazione degli utenti e impatto sul territorio) se anche altre politiche “di integrazione” venissero adottate:

- sul fronte dell’integrazione delle politiche settoriali (ad es. coordinando la politica per il tpl con quella ambientale)
- sul fronte dell’integrazione verticale tra politica per i servizi di tpl e le politiche infrastrutturali
- sul fronte dell’integrazione orizzontale, interna allo stesso settore del tpl, favorendo collaborazioni tra imprese che gestiscono servizi su territori contigui
- sul fronte dell’integrazione modale, tra le imprese che svolgono con modi diversi (ad es. strada e ferro) una analoga funzione per la mobilità

Gli effetti di una politica a così ampio raggio che si potrebbero riscontrare sono notoriamente quelli:

- di una riduzione dei consumi di spazio
- di una riduzione complessiva delle emissioni inquinanti
- un aumento della velocità commerciale (specie se resa possibile da servizi di tpl su sedi riservate)
- una riduzione del traffico
- un aumento della sicurezza (con conseguenti riduzioni dei costi sociali)
- un aumento dei livelli di accessibilità (e quindi competitività) del territorio.

6. Ipotesi di un “percorso” per l’introduzione dei costi standard come strumento di determinazione del fabbisogno standard e dei meccanismi perequativi

6.1. La complessità della determinazione di costi standard del tpl e le difficoltà di reperire in modo sistematico e non occasionale di dati per giungere a tale determinazione suggeriscono che l’introduzione dei costi standard come strumento di determinazione del fabbisogno finanziario standard e dei meccanismi perequativi non possa che avvenire in via progressiva.

Infatti sia Regioni che imprese debbono potersi preparare ad “aggiustare” strategie e comportamenti se non si vuole che un calcolo intempestivo finisca in realtà per penalizzare gli utenti.

Per molte Regioni infatti la spesa per il tpl costituisce una voce assai importante del proprio bilancio (la seconda dopo quella della sanità) ed una più efficiente erogazione del servizio non può incidere in modo imprevedibile sulle politiche complessive di razionalizzazione e miglioramento del tpl. Anche per le imprese, lo stesso “annuncio” che le regole del gioco introdotte dall’introduzione del costo standard svolgerà già un ruolo importante per il ripensamento e la riorganizzazione del servizio da esse svolto: ma esse devono essere messe nelle condizioni di potersi adeguare.

6.2. Per non “retrocedere” pertanto rispetto alla situazione attuale, in primo punto perciò su cui riflettere è quello della stima dell’ammontare delle risorse da mettere a disposizione del tpl.

Alcuni calcoli stimano che l’ammontare complessivo della spesa pubblica attuale per il sostegno all’esercizio del settore sia pari a circa 7.700 Milioni di Euro (calcolo fondato per lo più su dati

sanciti da provvedimenti legislativi o comunque su dati largamente condivisi), così articolato: circa 5.150 Milioni di Euro per il tpl tradizionale, circa 850 Milioni di Euro per le Ferrovie regionali e circa 1700 Milioni di Euro per i servizi di Trenitalia.

Alle risorse di esercizio fin qui calcolate andrebbero peraltro aggiunte anche le quote annuali di ammortamento per il naturale rinnovo del materiale rotabile del tpl tradizionale e delle Ferrovie regionali, come primo passo di una “politica industriale” del settore. Un documento delle Regioni riportava una stima di questo fabbisogno che, nella configurazione di minima, era dell’ordine di grandezza di circa 1.000 Milioni di Euro all’anno, di cui circa 900 per il tpl tradizionale e circa 100 per le Ferrovie regionali.

A conclusione dei ragionamenti fin qui condotti si giunge ad una valutazione complessiva del monte risorse da mettere ragionevolmente in gioco per il sostegno pubblico dell’esercizio del tpl, nelle sue varie forme, che supera gli 8.700 Milioni di Euro all’anno. Se si vuole si può suddividere la somma in circa 1.000 Milioni di Euro in conto capitale (limitatamente agli investimenti in materiale rotabile) e il resto in conto spesa corrente.

Questo è dunque l’ordine di grandezza delle entrate fiscali a cui, nelle varie forme, il settore deve ragionevolmente pensare di poter attingere, a meno che non si sia in grado di mettere in campo ricette attuabili di immediato efficientamento o di riduzione dei servizi.

E’ altrettanto evidente che percorsi autonomi di efficientamento, ovvero eventuale riduzione o comunque riorganizzazione dei servizi, potranno portare a contrarre (auspicabilmente) la spesa pubblica complessiva per il settore, a seguito delle scelte che saranno compiute man mano nel tempo dai soggetti titolari delle nuove responsabilità.

Per conseguire questo obiettivo pare non opportuno fermarsi ad interventi sulla compartecipazione alle accise per incrementare la libertà delle Regioni di introdurre nuove fonti fiscali, bensì riflettere sulla variegata eterogeneità delle fonti disponibili che oggi contemplan:

- Finanziamenti da fondi ordinari regionali (ex trasferimenti statali FNT, oggi compartecipazione regionale alle accise e trasferimenti integrativi dallo Stato alle Regioni);
- Finanziamenti da trasferimenti statali vincolati (CCNL, recupero IVA, ecc), Finanziamenti regionali e locali per sconti e integrazioni tariffarie;
- Altri finanziamenti da fondi propri di Regioni ed EE LL, non solo per copertura deficit, ma anche per incremento della qualità, ecc.;
- Autofinanziamento aziendale a valere su utili prodotti da altre attività gestite in base a specifiche concessioni o licenze (gestione sosta, turismo, ecc.);
- Aumento dei deficit aziendali, senza prospettive certe di copertura, con erosione dei capitali.

6.3. Un secondo passo consiste nell’avviare un’indagine campionaria presso le imprese (da parte del MIT in collaborazione con le Regioni) sui costi sostenuti e opportunamente parametrati.

Il livello di coerenza di tale indagine deve essere alto, fino a prevedere forme di penalizzazione in mancanza della fornitura delle informazioni richieste.

Parallelamente va condotta – tenendo conto degli stessi parametri dell’indagine campionaria – una stima “ingegneristica” dei costi standard del servizio, in vari contesti e situazioni, per evitare che l’unica fonte informativa sia costituita dai bilanci aziendali “storici”.

*Federmobilità – Via Vicenza n.26 – 00185 Roma
Tel 06-42916952 Fax 06-42016427
e-mai:federmobilita@federmobilita.it – www.federmobilita.it*

Un confronto con altri studi in corso (es. ASSTRA) può consentire di aggiungere ad una stima dei costi standard che sia al tempo stesso affidabile e giustificata.

6.4. Un terzo passo dovrebbe essere quello di svolgere alcune simulazioni sugli effetti che la adozione del costo standard così determinato avrebbe sull’allocazione regionale delle risorse finanziarie. I risultati di tali simulazioni dovrebbero consentire di modulare progressivamente la transizione verso una allocazione equa ed efficiente delle risorse.

6.5. Parallelamente al percorso principale di introduzione del costo standard del tpl, nell’ambito della riforma del Federalismo Fiscale, si dovranno affrontare alcune questioni ancora aperte.

a) Nella prospettiva di una politica di sviluppo del tpl – che meglio soddisfi la domanda dei cittadini- non si può prescindere dalla constatazione che il costo standard di produzione del servizio è inevitabilmente correlato al livello della prestazione del servizio di tpl (servizio “adeguato”).

Si è già detto (p.3) che la definizione di quest’ultimo non può che essere competenza delle Regioni. Tuttavia potrebbero essere quantomeno indicati alcuni criteri (parametri, non valori) che debbono qualificare il servizio adeguato, lasciando alle Regioni la loro quantificazione, in ragione delle loro situazioni politiche e strategie complessive.

Ciò consentirà tra l’altro alle Regioni di stabilire quale quota del costo del tpl debba essere a carico della collettività e quale invece debba essere a carico del singolo utente.

b) Una seconda questione da affrontare riguarda le eventuali modalità diverse con cui finanziare le disparità tra costi di esercizio e costi in conto capitale. Dalle riflessioni fatte appare chiaro che l’introduzione dei costi standard del tpl riguarda prioritariamente i costi di esercizio. Ma si è altresì argomentato che l’infrastrutturazione (anche “modale”) può incidere molto significativamente sui costi standard di esercizio.

Pertanto occorrono probabilmente due canali paralleli di intervento per la perequazione dei costi di esercizio e in conto capitale, ma su questo fronte non esiste ancora sufficiente chiarezza e il tema va ulteriormente approfondito.

c) Va valutato se sia opportuno in questa prospettiva prevedere l’attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, a titolo non oneroso, costituito da “distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed Enti locali” (art. 19 comma 1 lettera a). Si evidenzia, tuttavia, che la seconda parte della disposizione in esame prevede che venga “fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell’ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire”.

d) Va ancora approfondito, inoltre, il tema della copertura dei costi per il servizio universale, valutando se esso debba essere incluso, o considerato aggiuntivamente, rispetto alla determinazione dei costi standard.

6.6. Infine sarà opportuno, proprio in vista di una progressiva introduzione del costo standard, prevedere la creazione di un “Osservatorio” del tpl con lo scopo di costruire via via un sistema di monitoraggio delle diversità e delle omogeneità interregionali in relazione ai diversi parametri di

costo del servizio, in vista della successiva identificazione di best practices e quindi di benchmarking del settore e delle sue componenti.