



Un nuovo approccio per le “sovvenzioni” al Trasporto Pubblico Locale (TPL)

Giovanni Corona¹

¹ *Department of Civil Engineering, Environment and Architecture, University of Cagliari, via Marengo 2, 09123 Cagliari, Italy, coronagi@unica.it, tel.: 0039.070.2091201, fax: 0039.070.2091222*

Sommario

Il TPL in Italia, come pure in molte altre nazioni – a livello europeo ma anche mondiale – viene fortemente supportato dalla mano pubblica perché ritenuto un servizio sociale di importanza vitale e perché rivolto prevalentemente ad un’utenza costituita dalle classi meno abbienti.

Infatti, il TPL rappresenta, ad oggi, l’unica modalità per la mobilità di massa in grado di rendere decisamente meno elevate le diseconomie legate al trasporto in ambito locale.

Inoltre, il TPL viene utilizzato in modo molto diffuso ed esclusivo da parte delle categorie meno abbienti, in quanto costa meno del trasporto privato.

Queste motivazioni, che spiegano l’esigenza di sovvenzionare il trasporto pubblico locale, hanno trovato un’elaborazione teorica da parte di alcuni studiosi del settore e, nella letteratura internazionale.

In Italia, il settore, nonostante l’ammontare delle risorse impiegate, risulta continuamente in crisi in quanto i costi risultano normalmente superiori alle entrate ed i servizi offerti di gran lunga inferiori alle complessive esigenze di mobilità.

Il finanziamento al TPL si basa sul corrispettivo all’”offerta di trasporto” e cioè viene erogato dall’Ente, o organismo, concedente un contributo per ogni chilometro percorso dall’Azienda, o società, concessionaria del servizio.

In molti altri paesi europei (Germania, Regno Unito, Olanda, Svezia etc.), il criterio non è quello di sovvenzionare l’offerta di servizio ma dare un contributo alle categorie meno abbienti, che non devono pagare l’intera tariffa.

In sintesi, il sistema funziona in questo modo: l’Azienda gestisce una rete di TPL (o al limite una sola linea) garantendo una determinata percorrenza, con specifici orari, frequenze e capacità di trasporto.

Pertanto, l’Azienda ha una conoscenza perfetta dei costi che andrà a sostenere e può, di conseguenza, calcolare le tariffe da applicare per raggiungere l’equilibrio di bilancio.

L’Ente concedente fissa una soglia di reddito familiare sotto la quale si ha diritto ad una agevolazione per il TPL.

Tutti gli aventi diritto ottengono dall’Azienda un abbonamento agevolato o carnet di biglietti scontati. L’Azienda, a sua volta, si fa rimborsare dall’Ente concedente la differenza tra la tariffa intera e quella agevolata.

Premesso che, tale sistema scarica una rilevante parte della spesa dalla mano pubblica agli utenti del servizio, perché esso possa costituire un effettivo vantaggio nei termini di un aumento del surplus del consumatore, si devono verificare una serie di condizioni sia per gli enti pubblici, sia per le aziende e sia per gli utenti del servizio.

Parole chiave: Contributi per il trasporto pubblico, Contratti di servizio, Criteri di tariffazione

PREMESSA

Il TPL (Trasporto Pubblico Locale) rappresenta un servizio del tutto particolare in quanto in concorrenza con il trasporto privato, cosa che non si ritrova in tutti gli altri servizi pubblici.

Il TPL in Italia, come pure in molte altre nazioni – quasi tutti i paesi europei, ma anche in molti altri in tutto il mondo – viene fortemente supportato dalla mano pubblica perché ritenuto un servizio sociale di importanza vitale e perché rivolto prevalentemente ad un'utenza costituita dalle classi meno abbienti.

Perché ritenuto di importanza vitale in specie per le aree metropolitane e per quelle urbane più in generale? E perché rivolto alle classi meno abbienti?

Riguardo al primo quesito la risposta sta nel fatto che il TPL rappresenta, ad oggi, l'unica modalità per la mobilità di massa in grado di rendere decisamente meno elevate le diseconomie legate al trasporto in ambito locale.

Infatti, a partire dall'elevato costo di gestione per la mobilità, che in misura largamente prevalente utilizza il mezzo privato, al costo della congestione, dell'inquinamento da emissioni e da rumore, dell'occupazione del suolo pubblico, della sicurezza, etc., a tutt'oggi, l'unico rimedio, a parità di esigenze di mobilità, si può individuare nel trasporto pubblico.

Riguardo al secondo punto, e cioè sull'utilizzo molto diffuso o esclusivo del trasporto pubblico da parte delle categorie meno abbienti, è un dato di fatto: il TPL costa meno del trasporto privato e quindi i redditi meno elevati destinano le proprie risorse al sistema meno costoso.

Queste motivazioni dell'esigenza di sovvenzionare il trasporto pubblico locale hanno trovato un'elaborazione teorica da parte di alcuni studiosi del settore e, nella letteratura internazionale, esistono alcuni studi in merito agli obiettivi che ci si deve proporre quando vengono elargite delle "sovvenzioni". In brevissima sintesi secondo tali lavori debbono essere soddisfatte due condizioni. Da un lato le sovvenzioni debbono portare all'aumento del surplus del consumatore e dall'altro debbono consentire la diminuzione delle esternalità negative dovute all'uso dell'auto. Tali studi poi approfondiscono le modalità di calcolo e consentono di verificare, misurandola, l'utilità delle stesse sovvenzioni con riferimento a delle specifiche realtà territoriali.

1. IL FENOMENO DELLE MOBILITA' NELLE AREE URBANE

La mobilità urbana rappresenta in Italia una fortissima percentuale come “numero di spostamenti” di quella complessiva. Quella sui mezzi pubblici incide per il 20% (v. Tavola 1), come media, mentre raggiunge percentuali che sfiorano il 50% nelle zone centrali delle grandi città.

Tavola 1: Ripartizione mobilità urbana

<i>Ripartizione mobilità urbana</i> ¹	
- n° spostamenti urbani (un giorno ferialo medio)	- 58,6 milioni
- percentuale spostamenti urbani sul totale spostamenti	- 60,1%
- Ripartizione spostamenti urbani su mezzi di trasporto motorizzati ¹	
• mezzi pubblici	20%
• mezzi privati	80%

¹ Rapporto sulla mobilità ASSTRA – ISFORT 2013

1.1 - I dati più significativi sul TPL

I dati macroscopici sul TPL in Italia secondo le rilevazioni di ASSTRA rappresentano in modo molto evidente l'importanza del trasporto pubblico sia per l'entità del giro d'affari – e per quella del contributo complessivo della mano pubblica – e sia soprattutto per la quantità di utenti trasportati.

Il numero dei viaggi giornalieri e quello dei passeggeri per chilometro si possono considerare come numeri sottratti al trasporto privato (l'auto): in assenza del TPL le diseconomie dovute al trasporto privato crescerebbero in modo esponenziale ed, in numerosissimi casi, non consentirebbero la possibilità della circolazione stradale.

Si riportano nella Tavola 2 alcuni dati significativi suddivisi tra dati di TPL senza Trenitalia Regionale – cioè gommato, tramvie, metropolitane e ferrovie regionali non di Trenitalia e dati di Trenitalia Regionale.

Tavola 2: Dati di sintesi TPL

<i>Dati TPL tradizionale (gommato, tramvie, metropolitane, ferrovie regionali escluso Trenitalia)</i>	
Contributo complessivo ¹	ca 4,5 miliardi/anno
Passeggeri trasportati ¹	ca 5,4 miliardi/anno
Passeggeri giornalieri ¹	ca 18 milioni
Passeggeri km (solo TPL urbani) ²	ca 19 miliardi
Addetti ¹	ca 116.500
Giro d'affari ¹	ca 9,2 €miliardi/anno
Contributo a passeggero ³	€ 0,83 /pax

Dati Trenitalia regionale

Contributo complessivo ¹	ca 1,8 miliardi/anno
Passeggeri trasportati ¹	ca 460 milioni/anno
Passeggeri giornalieri ¹	ca 1.500.000
Addetti ¹	ca 25.000
Giro d'affari ¹	ca 2,6 €/miliardi
Contributo a passeggero ³	€ 3,91/pax

¹Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati di bilancio aziendali e CNT 2011-2012

² CNT Conto Nazionale dei Trasporti

³ Elaborazioni sui dati precedenti

Alcuni brevi commenti.

In primo luogo la quantità complessiva dei passeggeri trasportati. Sommando il TPL tradizionale a Trenitalia si arriva a quasi a 20 milioni di passeggeri giorno: numero decisamente rilevantissimo in assoluto, così come numero totale degli addetti, oltre 140.000.

Un altro dato veramente elevatissimo è quello del contributo 6.3 miliardi di euro sommando i due sistemi.

Infine il contributo a passeggero pari a 0.83 €/pax per TPL tradizionale e a Trenitalia. Va considerato però come le percorrenze medie del passeggero di Trenitalia siano decisamente molto più elevate di quelle del TPL tradizionale dove un peso preponderante è costituito dal trasporto urbano, caratterizzato da percorrenze medie decisamente molto basse.

1.2 - Il trasporto privato

I numeri del trasporto privato che assieme a quelli del TPL completano il quadro della mobilità complessiva motorizzata in ambito urbano sono meno certi ma comunque di entità decisamente molto più elevata (v. Tavola 3).

Secondo l'ultima edizione del conto nazionale dei trasporti si possono conoscere come dati il numero dei passeggeri-km per i trasporti collettivi urbani e quello degli autotrasporti privati su strada per tutto il territorio nazionale.

Si stima che in ambito puramente urbano si abbia una mobilità pari al 17% di quella complessiva se espressa in pax km, mentre diverso è il discorso sul numero complessivo degli spostamenti.

Tavola 3: Dati di sintesi trasporto privato

<i>Privati</i>	
n. passeggeri km totali ²	579 miliardi
n. pax km aree urbane ³	98 miliardi
Dati generali	
rapporto tra TPL/privati (auto) ³	0.20

² CNT Conto Nazionale dei Trasporti

³ Elaborazioni sui dati precedenti

Il rapporto stimato si riferisce a tutte le aree urbane, ma cambia sensibilmente se ci si sofferma alle grandi città e nell'ambito di queste, alle zone più centrali, dove il TPL assorbe circa il 35% della mobilità complessiva secondo l'ultimo rapporto ISFORT ASSTRA del 2013.

1.3 - Il costo delle diseconomie

Non si hanno dati recenti omogenei sul costo delle diseconomie. Il CNT riporta il costo degli incidenti e quello delle emissioni gassose ma non quello dovuto alla congestione, che comunque rappresenta il 50% di tutte le diseconomie, secondo un ottimo rapporto degli Amici della Terra, 5° Rapporto Quadro del 2005, ormai datato (vedi Tavola 4). Si stimava, all'epoca, che il costo totale delle diseconomie dovute al traffico privato si aggirasse intorno a 24,0 miliardi di € e cioè pari ad un 22% del costo complessivo del trasporto stradale privato pari a € 94,2 miliardi.

Poiché di certo l'incidenza della congestione nelle aree urbane non si può ritenere diminuita ed ipotizzando che si sia mantenuta costante in proporzione al costo totale oggi si avrebbe un costo complessivo delle diseconomie pari a 28,0 miliardi di € annui, con un costo totale di gestione del trasporto stradale privato, stimato, nel 2011, pari a € 112,5 miliardi.

Si è citato in modo specifico il costo della congestione perché il TPL dovrebbe rappresentare l'unico sistema di mobilità capace di ridurre tale costo.

Tavola 4: Valore economico diseconomie dovute al trasporto privato

<i>Diseconomie su strada¹ (in miliardi di €/anno)</i>	
<i>Traffico privato (auto e motocicli)</i>	
Gas serra	1,536
Inquinamento	3,997
Rumore	2,414
Incidenti	3,563
Congestione	12,679
Totale	24,189

¹ Rapporto quadro degli Amici della terra (2005)

2. LE SOVVENZIONI DEL TPL

2.1 Il criterio della sovvenzione (o contributo) secondo la teoria

Come detto in premessa alcuni studi hanno inquadrato bene la sovvenzione per il TPL come una necessità; in quanto da un lato consente la mobilità delle fasce più deboli della popolazione e dall'altro limita le diseconomie prodotte dalla mobilità privata (auto).

Le condizioni perché tale intervento pubblico possa essere portato avanti, secondo alcuni autori, si possono misurare attraverso:

- l'aumento del surplus del consumatore
- la diminuzione – valutabile in termini monetari – delle diseconomie dovute al trasporto privato, specie in ambito urbano.

Gli operatori dei trasporti (le aziende ma anche le amministrazioni), per le gestioni dei servizi normalmente si basano sul criterio del costo efficienza, quello che si potrebbe definire criterio “commerciale” e non valutano la massimizzazione del benessere sociale a cui dovrebbero essere indirizzati gli interventi pubblici sui trasporti.

Pertanto è estremamente importante focalizzarsi sull'integrazione fra la massimizzazione del surplus sociale e sugli obiettivi commerciali in modo da raggiungere livelli di servizio superiori. La visione globale è perseguire un benessere sociale ricercando obiettivi commerciali ed opportunità a livello operativo entro certi costi ed in regime di efficienza di servizio, in tal modo riconoscendo il reale significato di sussidio ottimo. Questo approccio non è nuovo ed è stato affrontato nel contesto del trasporto pubblico in tempi relativamente recenti (Jansson, 2001). La relazione tra gli obiettivi commerciali e quelli sociali è stata raramente investigata, ma in questo contesto, Hensher e Houghton (2004) hanno sviluppato ed implementato una struttura formale per stabilire un sussidio ottimo basato sulla massimizzazione, su rete, del surplus sociale soggetto a vincoli quali “l'imperativo” commerciale dell'operatore, livelli minimi di servizio da rispettare, tariffa e massimo budget disponibile per il sussidio.

2.2 Criterio del contributo (o sovvenzione) all'offerta

In Italia, come è ben noto e come già accennato in precedenza, tutto il sistema del TPL è sovvenzionato dalla mano pubblica. Il contributo, concesso alle aziende attraverso il contratto di servizio, consiste nell'erogazione di una determinata somma per ogni chilometro percorso o su una intera rete o su una singola linea a seconda del tipo di concessione. La somma erogata varia in funzione del sistema di trasporto – autobus, filobus, tramvie, metropolitane etc. – e del tipo di percorrenza – urbana, suburbana o extraurbana.

Il D.Lgs. del 1997 n° 427 con i successivi aggiornamenti ha poi stabilito che le aziende con i proventi da traffico (biglietti ed abbonamenti) ed altri introiti debbano coprire almeno il 35% dei costi di produzione del servizio.

Il succitato decreto legislativo, oltre al criterio su esposto per la congruità del contributo, prevedeva un'altra robusta serie di provvedimenti per la razionalizzazione del TPL, che solo in parte si sono potuti realizzare, tra cui in particolare il sistema delle gare per l'affidamento del servizio. Oggi ad oltre quindici anni di distanza si può affermare che la situazione complessiva delle aziende del settore e di tutto il sistema del TPL in generale non sia particolarmente migliorata o, almeno, non si sia prodotta quella forte razionalizzazione auspicata allora dal legislatore.

Infatti da una parte gli enti erogatori delle sovvenzioni (o contributi) si sono sempre trovati in difficoltà a reperire le somme necessarie ed in particolare negli ultimi anni con la grande crisi. Dall'altra, le aziende di trasporto, vivendo nell'incertezza sia dei rinnovi contrattuali e sia dei pagamenti, ed anche a causa della mancanza di programmazione degli enti locali, spesso essi stessi erogatori dei contributi, non hanno potuto portare

avanti ragionevoli e congrui interventi per lo sviluppo del settore. In generale si è considerato un successo poter mantenere lo “status quo”.

Perché si è verificato questo fatto? A mio avviso perché il TPL in Italia è stato gestito in un rapporto diretto tra gli enti pubblici (Stato, Regioni, Provincie e Comuni) da una parte e le aziende erogatrici del servizio dall'altra, escludendo dalle scelte e quindi deresponsabilizzando gli utenti, che come consumatori finali del servizio, dovrebbero contribuire in modo determinante alle scelte.

2.3 Criterio del contributo alla domanda

In altre nazioni europee, La Germania in primis, il criterio della sovvenzione pubblica esiste ma non è rivolto all'offerta bensì alla domanda.

Le aziende che gestiscono una determinata rete di TPL o, al limite una sola linea, debbono basare tutti gli introiti sulle tariffe. Gli utenti che dispongono di un reddito inferiore ad una soglia prefissata usufruiscono di una riduzione tariffaria rimborsata all'azienda dall'ente concessionario del servizio.

Questo criterio, che comporta alcuni fatti positivi sia per gli enti erogatori della sovvenzione, sia per le aziende e sia per gli utenti, necessita preliminarmente, da parte della mano pubblica, di una serie di interventi mirati alla forte riduzione delle diseconomie dovute al traffico privato.

Tali provvedimenti riguardano direttamente il TPL, inteso come sistema di mobilità indispensabile per la riduzione delle diseconomie e si possono riassumere in:

- massima agevolazione della circolazione dei mezzi pubblici attraverso le corsie preferenziali e le strade riservate, che non possono essere inferiori a quote sufficientemente elevate della lunghezza delle singole linee;
- regolamentazione molto rigida della sosta con l'obiettivo generale di invogliare l'utenza all'uso del mezzo pubblico, e contemporaneamente impedendo qualsiasi possibilità di interferenza od ostacolo alla circolazione dei mezzi pubblici;
- utilizzo di tutte le tecnologie più avanzate per l'infomobilità in modo tale da:
 - agevolare gli utenti, indirizzandoli in modo facile verso il sistema di trasporto più razionale
 - fornire alla pubblica amministrazione facili sistemi di controllo
 - dotare le aziende delle più sofisticate tecniche sia quelle specifiche per il proprio servizio di trasporto e sia quelle per tutta la gestione aziendale

Se si realizzano le premesse su esposte si potranno avere, come in altri paesi europei:

- amministrazioni che programmano il servizio e vedono ridurre sensibilmente i contributi da erogare;
- aziende che riducono i costi di gestione ed allo stesso tempo fissano le tariffe in modo autonomo per garantire gestioni attive del bilancio;
- utenti che, seppure vedono aumentare le tariffe, possono utilizzare con soddisfazione servizi puntuali, facilmente accessibili e comunque decisamente meno cari rispetto all'uso del mezzo privato.

A questo punto del ragionamento ci si potrebbe chiedere perché se venissero realizzati tutti gli interventi su esposti il criterio della “sovvenzione alla domanda” dovrebbe essere preferibile a quello della “sovvenzione all’offerta”.

Per due semplici ragioni. Perché la mano pubblica dovrebbe intervenire e pagare solo le differenze tariffarie per le categorie di utenti meno abbienti e non erogare elevati contributi in modo indiscriminato per tutte le percorrenze, indipendentemente dalla quantità di utenti che usufruiscono del servizio.

Ancora, perché quando le aziende, per poter stare sul mercato e quindi fornire un servizio adeguato alle esigenze, debbono rivolgersi agli utenti si crea quasi automaticamente un circuito virtuoso di efficienza aziendale e di corrispondente disponibilità a pagare degli utenti a fronte di consistenti vantaggi in termini generali di qualità del servizio.

CONCLUSIONI

Nell’ambito dell’azienda dei trasporti pubblici di Cagliari CTM S.p.A., si sta tentando di effettuare delle misure sui vantaggi che si ottengono nel TPL, con interventi del tipo di quelli su riportati: infomobilità e corsie preferenziali. Ma ancora i risultati sono in corso di elaborazione.

Naturalmente un processo come quello descritto non si può realizzare in tempi brevi perché necessita di notevoli cambiamenti nella gestione delle città e nelle abitudini consolidate dei cittadini, utenti o meno di mezzi pubblici. Ancora dovrà passare attraverso una legislazione nazionale che imponga alle municipalità precise scelte per la regolamentazione del traffico e della circolazione stradale. Si potrebbe ipotizzare una legislazione che vincolasse l’erogazione dei contributi per il TPL alla realizzazione di specifici interventi sullo stesso traffico e circolazione stradale.

Mi rendo perfettamente conto che una proposta come questa sia molto difficile da far capire a tanta parte dell’opinione pubblica la quale continua a considerare il TPL un servizio necessario (per i meno abbienti) ma inefficiente e costosissimo per la comunità. Gli stessi cittadini però quando si recano all’estero, specie nel Nord Europa, raccontano mirabilia delle possibilità che in quei paesi vengono offerte per vivere la città e per muoversi utilizzando i mezzi pubblici.

Riferimenti bibliografici

- Amici della terra (2005) – “I costi ambientali e sociali della mobilità in Italia - V° Rapporto”.
- Jansson, J.O. (2001) “Efficient modal split”, Proceedings from the 7th International Conference on Competition and Ownership of land passenger Transport, Molde, Norway.
- Hensher, D.A, Houghton, E. (2004) “Performance-based quality contracts for the bus sector: delivering social and commercial value for money”, *Transportation Research Part B* 38, pp. 123-146.
- ISFORT - ANAV - ASSTRA (2013)- “Una leva per la ripresa – 10° Rapporto sulla mobilità in Italia”.
- Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti (2012) “Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti - Anni 2011-2012”.