

Mario Sebastiani

Memoria per l'audizione
della Società Italiana di Politica dei trasporti

alla

Commissione di studio, istituita dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti
per proporre interventi diretti a riformare il settore del trasporto pubblico locale

Roma 9 febbraio 2021

Fra le tante questioni aperte del trasporto pubblico locale e regionale (TPLR) conviene partire da alcune fra quelle affrontate dagli articoli 27 e 48 del d.l. 50/2017, allo stato rimaste in parte consistente senza seguito.

Mi riferisco in particolare:

- alla definizione dei bacini di traffico e dei lotti di affidamento;
- ai processi di aggregazione fra imprese;
- alla natura proprietaria delle imprese, ai regimi di affidamento e ai conseguenti profili concorrenziali.

Unitamente alle problematiche relative alla programmazione dei servizi (la definizione dei livelli adeguati, l'integrazione e la sostituibilità modale - che non tratterò), i profili indicati sono strettamente interconnessi che vanno dunque affrontati unitariamente: per gli effetti di reciproca promozione così come per le reciproche interdizione che possono alimentare.

Ne discuterò qui nella prospettiva della politica industriale, che dovrebbe completare i diversi tasselli ma che a mio avviso finora è mancata o è stata gravemente lacunosa.

(*) Titolare di Economia della concorrenza e della regolazione, Università di Roma 'Tor Vergata',
e Presidente della Società Italiana di Politica dei Trasporti

L'art. 48 del d.l. 50/2017 sancisce il principio che i bacini di traffico debbono articolarsi in più lotti sulla base di criteri di efficienza produttiva (economie di scala). Sebbene non si spinga a stabilire che la dimensione ottima debba essere quella oltre la quale i costi unitari di offerta cessano di diminuire – dunque la dimensione *minima* ottima - il principio è comunque implicito nel DM 157/2018 sui costi standard.

Vi è però una differenza considerevole fra l'efficienza dimensionale dei lotti di affidamento e quella delle imprese affidatarie, tanto più quando queste siano parte di organizzazioni industriali ampie e diversificate.

In definitiva un lotto è assimilabile a uno stabilimento la cui produzione, arrivata a un certo livello di capacità, conviene sviluppare duplicando gli stabilimenti anziché ingrandendo quelli esistenti, posto che oltre un certo livello le economie di scala si fanno piatte o addirittura si invertono.

Prescindendo dal gruppo Ferrovie dello Stato, in Italia prevalgono le imprese monomodali e mono-impianto, con affidamenti ingiustificatamente grandi o ingiustificatamente piccoli se misurati su parametri di efficienza produttiva: questa combinazione è la peggiore sotto il profilo dell'efficienza, poiché alla mancata cattura di economie di scala (o alle diseconomie di scala) a livello locale si somma la mancata cattura di economie di scala (o alle diseconomie di scala) a livello di impresa.

A questo riguardo gli interventi di riforma andrebbero distinti su più piani:

- il modello di consolidamento o di deconsolidamento del mercato, a seconda dei casi
- la figura del consolidatore
- il come.

Il modello

L'esperienza dimostra che le economie di scala a livello di lotto sono nel TLP piuttosto corte, mentre il grosso si cattura attraverso aggregazioni di gruppo.

Le economie di scala e di scopo sono infatti sono pressoché illimitate a livello di gruppo industriale: sono finanziarie, manageriali, di approvvigionamento, di flessibilità nell'impiego di input, di capacità di riassorbire eventuali eccedenze di personale, di leve commerciali. Le economie di scala interagiscono inoltre con quelle di scopo quando il gruppo opera su più modalità di trasporto.

Ne è prova la compresenza in altri paesi di affidamenti piccoli, come in Svezia, Danimarca, Finlandia, Germania, Francia (limitatamente all'extraurbano), o per singole linee, come a Londra, e al tempo stesso di colossi imprenditoriali, quali First Group, Veolia-Transdev, RATP, Arriva, ecc., incomparabilmente più grandi dei nostri maggiori operatori, i quali sono cresciuti diversificandosi su più mercati locali, su più

segmenti di trasporto (ferroviario, gomma, metro, cabotaggio marittimo, ecc.) e in più paesi, europei e non. Molti di essi fatturano oltre il 50% fuori dai paesi di origine.

Certo, il crescente potere di mercato di queste realtà andrebbe controbilanciato da quello degli enti concedenti, dalla loro capacità di bandire gli affidamenti e poi di gestire e monitorare i contratti di servizio. Il loro consolidamento ridurrebbe anche quei costi di agenzia che altrimenti la moltiplicazione dei lotti causerebbe.

In effetti l'art. 48 va in questa direzione ampliando le stazioni appaltanti dai comuni agli enti di governo dei bacini di traffico; nella stessa direzione va la creazione di Agenzie a scala regionale. Tuttavia la norma resta ancorata a precedenti impostazioni normative potenzialmente inefficienti: alla legge di stabilità per il 2015 (l. 190/2014, articolo 1, cc. 611-612) e al TUSPL che, per l'appunto, affidano il ruolo di consolidatori delle partecipate locali agli enti di governo e alle regioni, posto che su questi ultimi incombe l'obbligo almeno di varare i piani locali di razionalizzazione: impresa titanica, tant'è che dall'obiettivo del Rapporto Cottarelli del 2014 di riduzione delle partecipate locali da 8000 a 1000 ci si è acconciati a poco meno di 7300: Per giunta non vi è stato pari "successo" nel caso delle aziende di TPL (più in generale di servizi pubblici locali), delle quali non era prevista la soppressione ma auspicata l'aggregazione¹.

Tutto sommato forse è stato un bene che sia andata così. Perché la regia locale avrebbe verosimilmente condotto ad aggregazioni all'interno dei bacini di traffico di competenza degli enti locali, ciò che avrebbe rappresentato per essi il modo migliore per conservare il controllo, seppure associato, sulle imprese.

Aggregazioni (per di più, più o meno forzate) il cui collante sia solo la contiguità territoriale non necessariamente garantiscono sinergie e maggiore efficienza. La mera aggregazione di imprese inefficienti e in perdita non fa di per sé un'impresa efficiente e in attivo, tanto più nei casi in cui sia escluso che vi siano economie di scala da catturare; anzi vi è il rischio che la moneta cattiva scacci quella buona, per rispolverare la legge di Gresham. Mettere nella stessa gerla balocchi e carbone allontanerebbe successive acquisizioni dall'esterno, che invece potrebbero essere selettivamente mirate a singole realtà

Insomma l'opposto di quello che suggeriscono le migliori pratiche europee.

La realizzazione di aggregazioni di imprese di TPL andrebbe quindi realizzata sulla base di un disegno industriale coerente del quale non si rinviene però traccia esplicita nella normativa vigente. Non vi è praticamente nulla in materia di strategie aggregative di imprese di SPL e vi è da dubitare che gli enti locali siano sempre in grado di

¹ La razionalizzazione del sistema delle società partecipate, con particolare riferimento a quelle locali è uno specifico impegno del Governo italiano nell'ambito del Patto europeo di stabilità e la sua mancata attuazione è oggetto di sistematici richiami e raccomandazioni Consiglio europeo nei Country report sul Programma nazionale di riforma (cfr. ad esempio "Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia", COM (2019) 512 final).

esprimere autonomamente strategie che non seguano la linea di minore resistenza sociale e locale.

Anche per questa ragione, meglio sarebbe se il consolidamento fosse promosso non guardando alle imprese presenti ma a lotti di affidamento ottimali. E che sia il mercato a decidere sulle aggregazioni, senza vincoli di vicinanza geografica, attraverso la partecipazione alle gare per l'affidamento (chi meglio dei concorrenti è in grado di valutare se il bacino di utenza è efficiente?) o attraverso l'acquisizione, anche in partnership pubblico-privato, di singole imprese.

Ovvio che i processi di acquisizione selettiva si accompagneranno a fenomeni di *cherry picking*, posto che i privati andranno a inserirsi laddove il contesto “ambientale” è più promettente lasciando le “bad companies” agli enti locali: ma anche questo non sarà un fatto negativo se promuoverà una sorta di *yardstick competition*, di emulazione al meglio, fra gestori acquisiti e gestori che restano in mano pubblica, così come fra enti di governo diversi. In altri termini, l'importazione – anche a macchia di leopardo – di modelli efficienti potrebbe capovolgere il pessimismo della legge di Gresham citata sopra.

Il consolidatore

L'identikit dell'“ottimo consolidatore” esterno è probabilmente rappresentato da imprese di grandi dimensioni con esperienza, reputazione, solidità patrimoniale, capacità di ricorrere al mercato finanziario, capacità di essere interlocutori forti degli enti di governo e di esportare practices già sperimentate altrove, in tal modo contribuendo anche a far crescere la professionalità delle burocrazie locali.

Non è l'identikit di FSI: è quello dei grandi gruppi europei, alcuni dei quali già presenti in Italia (vedi Arriva e vedi RTP, quest'ultima pur nel discutibilissimo dimensione regionale del lotto unico toscano).

In conclusione, il quadro a cui auspicabilmente tendere è per un processo di concentrazione industriale non nei mercati locali di TPL ma, orizzontalmente, nel mercato (almeno) nazionale: non necessariamente l'aggregazione di lotti di affidamento in capo a un unico soggetto (semmai l'opposto, dove gli attuali affidamenti siano ingiustificatamente grandi), ma pochi grandi soggetti diversificati territorialmente e per modalità, capaci di imprimere una reale spinta alla concorrenza.

Per quanto possa infatti apparire in antitesi con la teoria economica liberista, infatti, il principale ostacolo alla concorrenza, oltre alla difesa dei “campioni” locali, è spesso l'inadeguata dimensione imprese, ciascuna rinchiusa nei propri steccati e incapace di guardare oltre. La vera concorrenza la si gioca invece fra imprese forti ed

efficienti, per ciò stesso competitive. Magari anche nate per progressive aggregazioni in ottica di *efficiency defence*².

Come

Va da sé che questo processo non può che passare che attraverso il rilancio delle gare e quindi (sebbene non necessariamente) con il passaggio in mano privata.

Sebbene fra le attuali circa 1000 imprese di TPL quelle a controllo pubblico siano numericamente una sparuta minoranza, per dimensioni i servizi offerti assorbono oltre il 90% del mercato e (stando al rapporto Cottarelli) pesavano nel 2011 in termini di perdite il 55% dell'intero aggregato dei SPL (il 28% al netto di Atac).

A base del pervasivo ricorso all'in house providing vi è – di confessabile – soprattutto il riconoscimento del fallimento delle Amministrazioni locali nel governare i rapporti con le società affidatarie. Non altre motivazioni di interesse generale che, secondo le norme e la giurisprudenza, dovrebbero giustificare il mancato ricorso al mercato³.

² Si veda al riguardo A.Noce: *“In una prospettiva di controllo ex ante della concentrazione tra imprese indipendenti, gli argomenti che possono essere utilizzati presso le autorità antitrust a supporto delle aggregazioni sono i medesimi che spingono al consolidamento in una ottica industriale: abbattimento delle inefficienze produttive tramite gli effetti di scala, razionalizzazione dei processi di acquisto degli input; vari effetti legati alle economie di gamma e/o di scopo. Si tratta di uno strumentario che trova una sua sistematizzazione teorica all'interno della cd “efficiency defence” che può essere invocata dalle Parti di una concentrazione come elemento che compensa la riduzione della concorrenza derivante dall'effetto strutturale del merger stesso.*

Con specifico riferimento alla realtà italiana, un favor dell'autorità antitrust verso la concentrazione industriale appare forse ancora più forte nei settori in cui si producono servizi pubblici locali da erogare ai cittadini. Si tratta, infatti, di settori in cui spesso nel nostro paese la presenza per molti anni di monopoli locali gestiti da imprese partecipate da enti locali di vario livello, in un contesto di gravi carenze nella governance di settore e nella programmazione delle attività, ha determinato l'insorgenza di specifici profili di X inefficiency, sotto-forma di sovradimensionato del personale, “managerial slackness”, perseguimento di obiettivi non economici ma legati al ciclo politico locale, a tutto danno della qualità del servizio (in contesti dove molto spesso il prezzo è regolato da autorità pubbliche e la copertura dei costi è garantita da sussidi di natura pubblica).

*In situazioni del genere, che paiono una fotografia di numerose gestioni di trasporto pubblico locale nel nostro paese, le sinergie operative rese possibili da processi di aggregazione (magari partendo da realtà locali territorialmente contigue) possono effettivamente incrementare, più che in altre situazioni, l'efficienza produttiva ed avviare processi di allontanamento degli obiettivi aziendali da target di breve respiro connessi alla politica (iper) locale.” (A.Noce, “Profili antitrust e più in generale pros e cons concorrenziali”, in *Razionalizzazione dei mercati e aggregazioni fra imprese di trasporto*, Quaderno SIPoTra 2/2017, pp. 9-10).*

³ Così il TUSPL: *“Le Amministrazioni debbono infatti motivare le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta [il mantenimento di partecipazioni], anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa” (d.lgs. 175/2016, art. 5).*

Previsione simile è prevista dal Codice dei contratti pubblici, il quale stabilisce che: *“Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche” (d.lgs. 50/2016, art. 192 c. 2).*

Difficile comprendere le ragioni per le quali un affidamento diretto di SPL dovrebbe poter assicurare maggiore efficienza e minori risorse pubbliche di unao che passa attraverso lo scrutinio concorrenziale, in tal modo rispettando i criteri Altmark.

Certo, qui vi è la correttezza della normativa unionale, tanto più nel caso del trasporto pubblico che, come tutti i trasporti terrestri, è stato ab origine sottratto alla disciplina generale della libera circolazione dei servizi (art. 58, Tfeue) e le compensazioni per obblighi di servizio pubblico sottratte a quella sugli aiuti di Stato in forza dell'art. 93, Tfeue, *lex specialis* che a sua volta deroga dai paletti fissati dall'art. 106.2, non a caso tradizionalmente oggetto di un'interpretazione restrittiva da parte della Corte di giustizia.

Ai servizi qui affrontati si applica così il regolamento (CE) n. 1370/07 che stabilisce le condizioni in presenza delle quali le compensazioni per obblighi di servizio non sono soggette a obbligo di notifica (escludendo dunque l'applicabilità della decisione 2012/21/UE della comunicazione 2012/C 8/0337 del c.d. "pacchetto Almunia), a condizione che – nel caso di affidamenti al di fuori di procedure di gara – siano determinate in modo che il loro importo *“non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole”*. (regolamento 1370/2007, art. 4, comma 1, lettera b).

Il riferimento ai *costi sostenuti* fa del rispetto del regolamento 1370/07 una foglia di fico del metro di valutazione della virtuosità degli Stati nel concedere compensazioni e delle imprese nel riceverli. La norma vieta infatti sovra-compensazioni che si traducano in extra-profitti per le imprese, non quelle che compensano extra-costi. Se il finanziamento eccede la compensazione necessaria a coprire i costi netti incrementali a carico di un fornitore efficiente, per la parte eccedente è un sussidio traslato agli *stakeholders* dell'impresa: dipendenti, fornitori, clientele politiche locali, ecc. comunque sussidi a soggetti diversi da quelli ai consumatori che invece dovrebbero esserne i destinatari esclusivi.

E' una vecchia storia che ha caratterizzato fino alla fine degli anni '90 i monopoli pubblici (non solo in Italia), utilizzati come cinghia di trasmissione a valle di aiuti di Stato riguardo ai quali l'Europa era all'epoca particolarmente indulgente⁴.

⁴ Solo a titolo di esempio, Ferrovie dello Stato è rimasta per 80 anni sottoposta agli obblighi della "Legge Organica" (l. 429/1907), la quale stabiliva che nella acquisizione di materiali (fissi, mobili e di armamento) venisse data preferenza all'industria nazionale (a condizione che le condizioni praticate da quest'ultima non eccedessero in gravosità il 50% dell'offerta media estera). L'applicazione di questa norma, chiaramente in violazione della concorrenza e di ogni criterio di economicità, sopravvisse fino agli anni '80 inoltrati e anzi, a partire dal 1971, comportò l'erogazione di compensazioni da parte dello Stato in forza del Regolamento 1192/69/CEE sulla normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie e la compensazione per disparità delle condizioni rispetto alle altre modalità di trasporto. Anziché abolire il vincolo, che avrebbe incontrato l'opposizione dell'industria nazionale, si preferì compensare le perdite.

Non a caso la spesa pubblica italiana per i trasporti è, sia in percentuale del totale della spesa primaria sia pro-capite, più alta di quella dei maggiori paesi europei (Francia, Regno Unito, Germania), mentre è più bassa quella per l'istruzione e per la sanità⁵.

Anche al netto delle patrie peculiarità orografiche, urbanistiche, demografiche, ecc., sarebbe difficile sostenere che la contropartita alla maggiore spesa per i trasporti sia la più elevata qualità dei suoi servizi. Non è questa la sede per discutere se sia troppa – questione di stretta competenza del decisore politico - di certo non è utilizzata al meglio.

In termini propositivi, sarebbe necessaria una regia nazionale stimolo e un più attento monitoraggio, sia con riguardo a processi di razionalizzazione che sembrano incontrare una certa “sonnolenza” locale, sia con riguardo al rispetto non formale o generico degli obblighi di motivazione a base del diffuso rifiuto locale “a contrarre” con il mercato.

Insomma più sane e lungimiranti politiche industriali e cordoni più stretti alla finanza pubblica.

Per il trasporto extra urbano e regionale valgono considerazioni analoghe, salvo quelle relative alla dimensione geografica dei lotti.

La delega Madia ex legge 124/2015 richiedeva che il TUSPL definisse criteri per l'attribuzione di diritti speciali vs. esclusivi, mentre in quest'ultimo non si fa distinzione alcuna fra gli uni e gli altri.

Sotto il profilo concorrenziale la differenza fra le due fattispecie non è di poco conto poiché il ricorso alla prima consente di sommare i benefici della concorrenza nel e per il mercato. E non è di poco conto tanto più considerata l'inclinazione degli enti locali a perseguire in via pressoché esclusiva la seconda via, senza verifica della fattibilità di alternative meno restrittive.

Utile sarebbe dunque prevedere che, una volta esclusa la possibilità di affidarsi pienamente alla concorrenza nel mercato, gli enti locali siano tenuti a verificare prioritariamente la possibilità di procedere ad affidamenti di diritti speciali, sia su strada che su ferrovia.

⁵ Da dati MEF (*La spesa pubblica in Europa: anni 2000-2013*, 2014) risulta che la spesa pubblica primaria nel 2012 per i trasporti in Italia è stata del 4,64% contro il 2,52% della Francia, il 3,12% del Regno Unito, il 3,6% della Germania. In euro pro-capite 539 (Italia), 420 (Francia), 422 (UK), 495 (Germania). La spesa pubblica pro-capite in euro per la sanità e l'istruzione, risulta rispettivamente: 1860 e 1.046 (Italia), 2.687 e 2016 (Francia), 2.450 e 1.770 (UK), 2.340 e 1.377 (Germania).

Questa impostazione appare praticabile soprattutto nei servizi extraurbani, su strada e su ferro, dove maggiore è il grado di libertà degli utenti e la loro sensibilità alla qualità dei mezzi e al comfort.

Lo «schema di gioco» potrebbe essere così esemplificato.

- a) due lotti di affidamento di servizi di trasporto pubblico, distinti ma sovrapposti geograficamente e omogenei per quantità di offerta e per potenziale redditività; le imprese affidatarie competono dunque sulle medesime linee e su orari tali da essere sostituibili da parte della domanda;
- b) i bandi di gara fissano le corse e l'offerta minima di entrambi i concorrenti;
- c) i due lotti di affidamento coincidono quindi territorialmente e sono dimensionati in base alla dimensione minima efficiente di ciascuna impresa;
- d) le tariffe al pubblico sono comuni, fissate dal regolatore, con possibilità per gli utenti di “spendere” i biglietti/abbonamenti acquistati indifferentemente sui mezzi dei due operatori (ciò che implica sistemi di controllo e una stanza di compensazione per le partite di dare e avere fra questi);
- e) ne segue che gli operatori competono in primo luogo sulla qualità dei servizi (comfort a bordo, ecc.);
- f) i concorrenti possono anche competere sui prezzi praticandone di più bassi rispetto al livello regolamentato (in questo caso gli utenti sono vincolati all'operatore da cui hanno acquistato il biglietto/abbonamento);
- g) i concorrenti sono liberi anche di offrire corse aggiuntive rispetto a quelle contrattualizzate con il concedente, senza diritto a compensazioni;
- h) infine le compensazioni, se suddivise fra due operatori di dimensioni efficienti, dovrebbero essere (almeno) non superiori a quelle da erogare al monopolista.

Va in questa direzione il Regolamento 2338/2016 che suggerisce l'aggiudicazione di diritti speciali a più imprese ferroviarie su parti di una stessa rete o di un complesso di collegamenti, in regime dunque di concorrenza nel mercato fra gli operatori aggiudicatari, e al contempo la possibilità di limitare il numero di contratti aggiudicati a una stessa impresa⁶.

⁶ «Per aumentare la concorrenza nel settore, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare a imprese ferroviarie diverse contratti di servizio di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri che riguardano parti della stessa rete o un complesso di collegamenti. A tal fine, prima di indire la procedura di gara, le autorità competenti possono decidere di limitare il numero di contratti che possono essere aggiudicati a una stessa impresa ferroviaria» (art. 5, par. 6-bis).