

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

**Il servizio pubblico di trasporto e la sua
sostenibilità economica:
una storica divergenza di vedute**

Federica Greco

Antonio V. Scarano

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Federica Greco

UPC, Barcellona - Master in Architettura del Paesaggio
federicagreco@libero.it

Antonio V. Scarano¹

Agenzia regionale per la mobilità nella regione Puglia
a.scarano@arem.puglia.it

Abstract

Lo *Stato-imprenditore*, con le proprie aziende verticalmente integrate, ha predisposto uno scenario di monopolio naturale che, con l'avvento delle aperture del mercato di riferimento, costituisce un'inerzia alla concretizzazione dei benefici attesi dalla concorrenza stessa.

Il ritardo dell'apertura al mercato dello storico monopolio dei servizi di trasporto delle municipalizzate e delle aziende di stato ha condizionato anche le relazioni inter-finanziarie tra le articolazioni dello stato che esercitano funzioni essenziali nel garantire il diritto costituzionale alla mobilità.

La concorrenza per il mercato, frutto anche del processo di integrazione europea, con difficoltà arriva sino alle periferie gestionali delle autonomie locali invogliate a recuperare efficienza dalla gestione del trasporto pubblico locale.

Il contributo proposto tenta una ricostruzione storica delle vicende che hanno ostacolato la corsa verso la concorrenza per il mercato nel settore del trasporto pubblico, e fornisce un punto di vista critico sulle difficili relazioni perequative stato-regioni che sono complicate dalle recenti disposizioni della *manovrina* (decreto legge n. 50/2017) in materia di trasporto pubblico locale.

Si presenta uno sguardo di dettaglio alla situazione pugliese.

¹ Le considerazioni qui espresse sono frutto dell'autore e non coinvolgono, in nessun modo, l'ente di appartenenza.

The entrepreneur State, with its vertically integrated companies, arranged a natural monopoly scenario that, with the advent of the opening of reference market, acts as inertia to actualization of benefits expected by competitors.

The delay of the opening to the market of historical monopoly of transportation services of municipal and state companies affected also the inter-financial relationship between state joints, that operate essential functions to guarantee constitutional right to mobility.

Market competition, also derived from European integration process, barely arrives to administrative peripheries of local autonomies, encouraged to recover efficiency from management of local public transportation.

Proposed contribution tries a historic reconstruction of events that prevented the race to the competition market in public transportation segment and it offers a critical point of view on difficult state to regions relationship, complicated by recent "manovrina" dispositions on public transportation matter.

A deep dive on apulian situation is given.

Parole chiave/ Keywords

Sostenibilità, Mobilità, Politiche pubbliche / Sustainability, Mobility, Public policies

Da imprenditore a regolatore: lo Stato dei servizi pubblici locali

La struttura delle imprese di trasporto pubblico verticalmente integrate, concessionarie dello Stato, attraverso le quali venivano assicurati collegamenti rapidi e di massa nelle città e tra le città, nei primi anni del secolo scorso viene messa in crisi dal paradigma di *Stato-imprenditore*, ossia dalle municipalizzazioni e dalle nazionalizzazioni di imprese create dall'iniziativa privata.

Lo Stato, in uno primo momento, soddisfaceva le esigenze collettive producendo all'interno dell'amministrazione pubblica le funzioni di proprietà, di committenza e di erogazione del servizio. Lo *Stato moderno* interveniva nella sfera dell'impresa privata per soddisfare i bisogni collettivi attraverso i servizi pubblici.

Detta impostazione, di chiara estrazione socialista, di fatto sottraeva il pubblico servizio all'economia di mercato ed affermava l'iniziativa delle autonomie

locali nella gestione dei servizi pubblici di maggior rilievo economico come la distribuzione dell'acqua, dell'energia elettrica e il servizio di trasporto pubblico.

Appare opportuno richiamare il dibattito connesso alla natura, soggettiva od oggettiva, della definizione di servizio pubblico.

Secondo De Valles [1930], il servizio pubblico va imputato allo Stato quale strumento per fornire, direttamente o indirettamente, prestazioni ai suoi cittadini. Questa teoria soggettiva riconduce l'elemento qualificante del servizio pubblico al *soggetto Stato*; ossia è servizio pubblico l'attività espletata, direttamente o tramite concessioni a terzi, da un soggetto pubblico.

Quando tuttavia gli aspetti economici e del mercato connessi a tali attività divengono sempre più importanti inizia a farsi strada la concezione *oggettiva* di servizio pubblico che comprende le attività economiche in senso lato atte a soddisfare necessità essenziali della collettività a prescindere dal soggetto erogatore del servizio stesso.

La concentrazione sugli aspetti economici e di mercato, che mette in discussione la definizione di servizio pubblico, rappresenta il fulcro del progressivo distacco che, nel tempo, accompagna la soddisfazione dei bisogni collettivi della comunità dal modello di *governance* dell'intero sistema dei trasporti pubblici del Paese.

La crisi dei modelli socialisti ha comportato una profonda mutazione dell'impostazione economico e giuslavorista del settore del trasporto pubblico, che comporta da una parte la nascita del mercato di riferimento, e quindi di organizzazioni economiche propriamente dette, e dall'altra uno spostamento dell'attenzione dello Stato dalla fornitura del servizio pubblico alla gestione degli interessi concorrenti delle imprese nelle attività volte a soddisfare i bisogni delle comunità: lo *Stato-imprenditore* si trasforma in uno *Stato-regolatore* che governa gli spazi del mercato, ne crea le regole e ne stabilisce i confini.

La missione dello Stato non cambia in quanto secondo i principi costituzionali continua ad assicurare l'equo ed indiscriminato accesso ai servizi di trasporto pubblico riconoscendoli come livelli essenziali di prestazioni (denominati *servizi minimi* nel settore del trasporto pubblico) concorrendo al loro finanziamento e attivando gli opportuni meccanismi della regolazione economica del settore.

Sin da subito si pone il problema della sostenibilità economica dei servizi di trasporto i quali, attivati in tutto il Paese, richiedevano sforzi perequativi delle risorse disponibili, necessari a bilanciare gli evidenti squilibri rispetto alle tariffe sopportate dall'utenza, ai costi e alla qualità del servizio sia tra i diversi ambiti territoriali di riferimento (le regioni) che tra le modalità efficienti di gestione.

Si assiste ad un progressivo virare dei meccanismi allocativi di risorse dal *criterio storico* di suddivisione al criterio efficiente standardizzato di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (*fabbisogno standard*); ossia dalla suddivisione delle risorse sulla base di storiche aliquote percentuali al progressivo confronto con l'efficienza relativa indotta dalla concorrenza *per il mercato*.

L'apertura dei mercati di riferimento sta comportando una situazione di conflitto tra le articolazioni periferiche (regioni, province, città metropolitane e comuni) ognuna competente *ratione materiae* e lo Stato proprio nel riconoscere una misura del finanziamento delle funzioni fondamentali esercitate.

Perequazione e conflitti nelle funzioni essenziali

Il processo di adeguamento del meccanismo perequativo delle risorse utili a soddisfare i fabbisogni del trasporto pubblico locale da garantire a tutti i cittadini comporta dei conflitti inesistenti nei primi anni del secolo scorso in quanto, come detto, non esisteva un mercato di riferimento: *tutto* era svolto da aziende verticalmente integrate, per lo più di Stato, nonché naturali monopoliste.

La legge delega in materia di federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) e le disposizioni attuative riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard delle autorità locali competenti (comuni, province, città metropolitane e regioni) emanate con il D.Lgs.n. 216/2010, offrono all'Italia, per la prima volta, un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie intergovernative e di *efficientamento* delle spese degli enti di prossimità.

Il processo di riforma attivato consente di erogare i trasferimenti perequativi alle articolazioni periferiche dello Stato in base ai fabbisogni standard, abbandonando il criterio della spesa storica che risulta essere alla base sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi sia di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

Una lettura semplificativa porta a sostenere che i trasferimenti Stato-regioni abbiano legittimato gestioni antieconomiche ed inefficienti. Una maggiore attenzione ai fenomeni di progressiva *creazione* del mercato di riferimento nei servizi di trasporto pubblico locale, anche su impulso del processo di integrazione europea e del consolidamento del mercato interno dell'Unione, porta invece a sostenere che esiste un costo occulto della concorrenza: le spinte verso le aperture alla concorrenza, richieste

allo Stato, si ripercuotono sugli stessi cittadini sotto forma di continui e intricati conflitti finanziari nelle relazioni inter-istituzionali.

Si tratta tuttavia di una fase di transizione, atteso che i meccanismi concorrenziali, a regime, portano risparmi, efficienza e benessere nei contesti in cui sono introdotti. Questo processo non è esente da impegni straordinari da rivolgere agli “esclusi dalla concorrenza”, ossia ai processi, le organizzazioni, gli uomini che non hanno completamente compiuto la transizione dal modello aziendale di monopolio naturale verso aziende in concorrenza *per* il mercato.

Già con l'art. 16-*bis* del decreto legge n.95/2012, che istituiva il *Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale* (Fnt - Fondo nazionale trasporti), la materia si avviava ad essere trattata alla stregua delle altre funzioni di cui le Regioni sono titolari, per esempio l'assistenza sanitaria; si condensavano, in uno, gli effetti delle varie leggi di finanziamento di servizi di trasporto e si avvertiva che lo Stato *concorreva* alla spesa per il trasporto pubblico paventando la revisione dei criteri di perequazione, superando i meccanismi di *copertura* dei costi del servizio.

In questo momento storico si inasprisce il conflitto tra le Istituzioni e le loro relazioni finanziarie, messe in crisi dalle diverse *velocità* di adeguamento ai fenomeni perequativi che le Regioni intrinsecamente oppongono. Con il Dpcm 11/03/2013, annunciato dal citato art. 16-*bis*, le Regioni si trovano a dover confrontarsi con criteri di riparto del Fondo nazionale trasporti volto a recuperare efficienza gestionale delle funzioni legate al soddisfacimento del bisogno fondamentale di mobilità. Si chiede, alle Regioni, di finanziare servizi di trasporto che vedano crescere il numero degli utenti e il rapporto tra costi e benefici salvaguardando, tuttavia, i livelli occupazionali del settore.

Emergono le importanti differenze tra le diverse Regioni e, allo stesso tempo, crescono i conflitti anche con gli enti locali che esercitano le funzioni delegate in materia.

Il decreto legge 24 aprile 2017, n.50, oltre a modificare² i criteri di riparto del Fnt vincolando il Governo ad emanare un criterio standardizzato per la determinazione dei costi del servizio di trasporto pubblico locale (c.d. *costi standard*), all'art. 39 interviene sui meccanismi perequativi del fondo nazionale trasporti. Lo Stato vincola il trasferimento di una parte di risorse destinate al trasporto pubblico (materia di competenza regionale), pari al 20%, all'avvenuto trasferimento alle

² L'art. 27 *Misure sul trasporto pubblico locale*.

autonomie locali delle risorse per l'esercizio di tutte le funzioni trasferite; non solo di quelle connesse al trasporto pubblico.

Mentre da un lato la devoluzione dei compiti ex art. 117 Cost. delineava una certa snellezza nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni direttamente affidate agli enti di prossimità, dall'altro le difficoltà delle relazioni inter finanziarie tra tutte le articolazioni dello Stato, tra cui le Regioni, complicano la reale gestione delle funzioni trasferite. È come se il principio di tipicità dell'azione amministrativa non trovi adeguata contropartita nella funzione legislativa.

Il punto di vista delle Regioni

In occasione dell'adunanza della Conferenza unificata del 6 luglio 2017, le Regioni hanno ribadito tutte le loro perplessità rispetto alla *cross*-penalizzazione delle risorse trasferite dal Fondo nazionale trasporti. Dal documento approvato emerge la ferma necessità di *ripensare* alla tenuta della legge Delrio (legge n.56/2014), che ha previsto, tra l'altro, il riordino delle funzioni provinciali ed un nuovo modello ordinamentale delle province, definite quali «enti territoriali di area vasta», con organi di secondo livello eletti indirettamente.

In questo difficile contesto si inserisce l'ulteriore "possibile sanzione" dovuta all'applicazione dell'articolo 39 del decreto legge n.50/2017 che determina, secondo gli attuali principi contabili, una immediata ed incondizionata riduzione all'80% dell'accertamento nel bilancio regionale del Fondo nazionale trasporti con il conseguente blocco del 20% delle erogazioni a favore degli operatori nonché degli enti che gestiscono il trasporto pubblico locale. Nella stessa sede le Regioni richiedono a Governo e Parlamento di riconsiderare le modalità di finanziamento del trasporto pubblico con il fine di comporre un'azione olistica sulla materia.

La pressione esercitata dalla legge Delrio ha costretto poi il Parlamento a mettere in campo strumenti eccezionali e urgenti sia di carattere finanziario che di tipo contabile per cercare di ridurre le criticità del quadro finanziario di tali enti, tra i quali: la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti, la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, la deroga alle scadenze per la redazione del bilancio, la possibilità di utilizzare i proventi da sanzioni per violazione al codice

stradale, per finanziare negli anni 2017 e 2018 gli oneri relativi alla viabilità e alla sicurezza stradale.

La Regione Puglia, da oltre un quindicennio, contribuisce alla spesa per i servizi di trasporto pubblico con oltre 70 milioni di euro, facendosi carico, dalla componente *autonoma* del bilancio regionale, di circa il 20% in più rispetto alle risorse trasferite dal Fondo nazionale trasporti.

Le tensioni sulla tenuta del sistema dei trasporti pubblici, innescata dal quadro incerto delle relazioni finanziarie tra gli enti e quelle sottese al sostengo delle obbligazioni assunte (i contratti di servizio per il trasporto pubblico locale), mina il processo, tutto pugliese, di attuazione della L.r. n.24/2012 che, recependo il disposto dell'art. 3-*bis* del decreto legge n.138/2011, disegnava uno scenario di devoluzione delle competenze programmatiche alle Province pugliesi e alla Città metropolitana di Bari. Nonostante le difficoltà, tale processo è stato avviato, ed è ancora in corso, attraverso la redazione dei nuovi Piani d'ambito per il trasporto pubblico da parte delle Province, e sarà sancito dalla successiva rideterminazione dei livelli essenziali delle prestazioni del trasporto pubblico locale (definiti «servizi minimi di trasporto pubblico locale» dal D.Lgs. n.422/1997) che, per la prima volta in Puglia, vedrà come attori principali del processo gli enti di prossimità, ossia Province e Città Metropolitana di Bari.

Conclusioni

La spinta verso le efficienze che la concorrenza per il mercato riporta nel mondo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica è, tutt'oggi, controbilanciata dall'inerzia delle articolazioni periferiche dello Stato ad adeguarsi al recupero di efficienza in un settore ormai liberalizzato e concorrenziale.

La storia recente delle modalità di soddisfacimento dei bisogni pubblici attraverso il *socialismo industriale* ha ritardato l'apertura al mercato dei monopoli naturali e geografici rappresentati dai servizi di trasporto pubblico locale.

Nell'articolato sistema di relazioni tra le autonomie locali, competenti *ratione materiae* a garantire i livelli essenziali delle prestazioni, e lo *Stato-regolatore*, che governa il finanziamento di tali servizi, nel tempo si sono amplificate le divergenze di vedute sul tema della garanzia del diritto costituzionale alla mobilità: Finanziare con regole improntate sul modello della deresponsabilizzazione delle periferie, o investire

nella responsabilizzazione delle autonomie a ricercare forme efficienti di spesa? La risposta è ovvia nella misura in cui si persegue il principio dell'economicità dell'azione amministrativa. Tuttavia l'approccio *efficientista* nella gestione dei servizi pubblici locali recentemente adottato dallo Stato italiano mette in crisi i precari equilibri dei saldi del settore trasporto pubblico, vincolando i trasferimenti statali alla certificazione, da parte delle Regioni, del trasferimento delle risorse a Province, Città Metropolitane e Comuni per le funzioni delegate, dunque non solo per il trasporto pubblico.

Lo scenario attuale appare essere il seguente: lo Stato, devoluti, tra gli altri, alle Regioni i compiti di programmazione del trasporto pubblico, infrastrutture non strategiche e tutela del territorio, subordina il finanziamento di queste funzioni essenziali alle verifiche, interne ad ogni regione, dell'avvenuta regolazione delle partite economiche su altri fronti.

L'approccio di cui all'art. 39, decreto legge n. 50/2017 riconfigura un assetto interdisciplinare del Fondo nazionale trasporti che diventa il *termometro* dell'andamento delle relazioni tra lo Stato e le autonomie locali.

BIBLIOGRAFIA

De Valles, A.

1930 *I servizi pubblici*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VI, parte I. Milano, Società editrice libraria.

Governo italiano

2011 *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*. Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138, coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148.

2012 *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*. Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, coordinato con la legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135.

2017 *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*. Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96.

Zanobini, G.

1920 *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, parte III. Milano, Società editrice libraria.

10