

Le gare ad evidenza pubblica nel trasporto pubblico locale su gomma: elementi di criticità e vantaggi di un modello improntato alla trasparenza e alla competitività.

Di Andrea Carrubba*

**[Stageur di ricerca presso il Proxenter – CEIS Centre for economics and International Studies- "Center of Research in Procurement and Supply Chain" dell'Università degli Studi di "Tor Vergata" – Master in "Procurement Management - Approvvigionamenti e Appalti"– Università degli Studi di "Tor Vergata"]*

 carrubba.andrea82@gmail.com

[TAGS: competitive tendering; referendum; barriere all' ingresso; partecipazione; suddivisione in lotti; asimmetrie informative; trasparenza; qualità del servizio]

Il trasporto pubblico locale sta attraversando una fase di profonda trasformazione sul piano economico, organizzativo ed istituzionale. L'offerta di trasporto pubblico locale rappresenta ormai da tempo uno dei più importanti strumenti di politica territoriale e, in tale ambito, gli Enti Locali esercitano il proprio ruolo di governo sulla base di un sistema decisionale che prevede la definizione di obiettivi e l'esercizio di controlli imperniati sulla qualità del servizio e sull'efficienza della gestione.

Il tema sta suscitando particolare interesse, nel mondo accademico e più in generale nella collettività, anche in ragione della raccolta firme, promossa dai Radicali Italiani, per un **referendum consultivo** per la messa a gara dei servizi di trasporto pubblico di superficie e sotterraneo, allo scopo di offrire un servizio più efficiente improntato alla libera concorrenza e alla competitività. Le ragioni alla base del referendum sono da ricercare nello stato di **grave inefficienza ed inadeguatezza del servizio** che ha caratterizzato per molti anni la gestione del trasporto pubblico della Capitale. Lo scopo è particolarmente ambizioso: spezzare l'attuale regime di monopolio di **Atac** (attuale concessionaria del servizio, che ha assunto in gestione ben l'80% dei servizi di superficie, su metropolitana e rete ferroviaria regionale) ed introdurre strumenti oggettivi e trasparenti nell'intento di perseguire un sensibile miglioramento della **qualità del servizio** ed una **riduzione dei costi operativi**. L'apertura ad un sistema di gare consentirebbe infatti il raggiungimento di più elevati standard di trasparenza ed efficienza.

Tali benefici sono avvalorati da un recente studio condotto da Ugo Arrigo e Andrea Giuricin dell'**Istituto Bruno Leoni** che ha messo in risalto le inefficienze dell'attuale gestione del servizio di trasporto romano e quali conseguenze deriverebbero dalla liberalizzazione mediante messa a gara del servizio (si veda: <http://www.brunoleoni.it/focus-230-atac-come-far-viaggiare->

[gratis-i-romani-e-ridurre-le-tasse-di-550-milioni-di-euro](#)) [ARRIGO U., GIURICIN A., “Focus 230. Atac. Come far viaggiare gratis i romani e ridurre le tasse di 550 milioni di euro”, IBL 2014]. Se si riuscissero ad aprire alla concorrenza i servizi del comune di Roma infatti le ricadute positive in termini economici e di sensibile riduzione dei costi, occupazionali e sociali, nonché di percezione positiva da parte del cittadino dello standard qualitativo del servizio offerto sarebbero evidenti.

Diventa dunque cruciale, in tale contesto, definire un coerente sistema di “regole del gioco”, improntato all’efficienza, efficacia ed economicità della gestione, a cui tutti gli *stakeholders* sono chiamati ad uniformarsi.

Scopo del presente lavoro è analizzare i **fattori di criticità** e le problematiche connesse all’esercizio di tale servizio, anche attraverso un confronto con le realtà esistenti negli altri paesi europei, sullo **stato delle gare** dei servizi di trasporto su gomma, mediante procedura ad evidenza pubblica, cercando di offrire delle possibili soluzioni utili.

A tal proposito giova una disamina preliminare sui **requisiti minimi** di gara idonei a garantire standard elevati di competitività, di guisa da evitare i rischi di una ammissione indiscriminata alle gare e, propedeutici, al contempo, a salvaguardare la più ampia partecipazione, mediante **rimozione delle barriere all’ingresso** ai nuovi operatori.

Lo scenario attuale delle procedure di affidamento con gara in Italia non è rassicurante: il mercato appare ancora chiuso, il livello di concorrenza basso. Ciò trova spiegazione in una molteplicità di concause: le forti barriere all’ingresso, il numero ancora residuo di imprese di dimensioni abbastanza grandi e strutturate da poter concorrere efficacemente, lo scarso livello di internazionalizzazione delle stesse, i costi ancora eccessivamente elevati del personale. A ciò si aggiunga che, laddove sono state bandite, le gare per l’affidamento del servizio, quasi sempre ha prevalso l’operatore storico (“*incumbent*”) e, nella maggior parte dei casi, i *competitor* hanno rinunciato a concorrere per le forti barriere operative e amministrative. Tutte queste condizioni rendono evidente la **palese inferiorità** degli standard di performance del tpl italiano in rapporto agli altri paesi stranieri. (POPOLI P., BOTTI, (2007).

Nel panorama europeo il settore del Tpl si è sviluppato all’interno di differenti cornici di regolamentazione. A tal proposito è possibile distinguere tre possibili modelli di gestione in Europa: l’affidamento diretto (Italia, Spagna, Germania e Austria), la **concorrenza per il mercato** (Francia, Olanda, Paesi Scandinavi e Danimarca) e, infine, la libera concorrenza con regolazione residuale (Gran Bretagna al di fuori di Londra) (AUGUSTIN K. WALTER M. (2010).

Il modello più diffuso per incentivare l’ingresso dei privati è senza dubbio quello della concorrenza per il mercato, idoneo a consentire maggiore competizione mediante scelta del gestore su base competitiva. Come rilevato da una recente

analisi di Mostacci e Romeo (2016) nei paesi del **Nord Europa** l'adozione di tale modello ha portato evidenti benefici in termini di risparmio di costi: in Svezia, il costo del trasporto su gomma si è ridotto del 6%, mentre i costi unitari di produzione sono diminuiti a fronte di una modesta crescita dell'offerta. Si è inoltre ottenuto un risparmio medio sui sussidi pari al 10% circa. Il ricorso alle gare di evidenza pubblica ha comportato un miglioramento complessivo dell'**efficienza del servizio** nonché importanti risultati in termini di riduzione dell'età media del parco veicoli e anche il costo dei biglietti è diminuito. Altra importante conseguenza è stata la scomparsa delle piccole compagnie subappaltatrici delle aziende più grandi; in Norvegia tra gli anni '80 e la fine dei '90 il costo unitario di produzione dei servizi su gomma è diminuito del 24%; in Danimarca il risparmio sui costi è stato pari al 18%. Il ricorso al *competitive tendering* ha dunque giovato sotto il profilo dei risparmi per le finanze pubbliche, attraverso la riduzione dei sussidi, ma ha anche aumentato la produttività (G. ALEXANDERSSON, S. HULTÉN, N. FEARNLEY, F. LONGVA (2010).

Diversamente, in Francia il ricorso alle gare, introdotto solo dal '93 con la *Loi Sapin*, non ha portato ancora ai risultati sperati dal lato della spesa, ma ha garantito maggiori livelli di efficienza gestionale e operativa.

Il modello deregolamentato, che ha preso piede in Gran Bretagna (ad esclusione di Londra ove si è diffuso il modello della concorrenza per il mercato) lascia liberi gli operatori che soddisfino determinati requisiti di idoneità di offrire il proprio servizio stabilendo le condizioni di prezzo, le tratte, la qualità del servizio, i servizi accessori etc.. (VAN DE VELDE D., BECK A. (2010).

Infine il modello dell'affidamento diretto (o gestione "*in house*"), nel quale è l'Ente pubblico locale ad affidare il servizio ad una società a totale partecipazione pubblica e sottoposta a controllo da parte della stessa amministrazione aggiudicatrice. Tale modello permane, ormai in via residuale, in alcuni Paesi come l'Italia, accanto all'affidamento con gara ad evidenza pubblica.

In rapporto al grado di flessibilità i contratti possono poi distinguersi in contratti c.d. "*cost plus*", nei quali i rischi ricadono per intero sul concedente e contratti "*fixed price*", nei quali entrambi i rischi ricadono sul gestore.

L'elemento discriminante tra le due tipologie di contratto è rappresentato dalla diversa ripartizione del rischio industriale e commerciale, tra gestore del servizio ed Ente committente (BOITANI, A. E CAMBINI C. (2004).

Nella prima tipologia l'entità del sussidio viene determinata in base al risultato economico della gestione: secondo questo schema l'operatore non sopporta alcun tipo di rischio né per quanto riguarda i costi (**rischio industriale**) né per quanto concerne il lato dei ricavi (**rischio commerciale**), per cui l'operatore non ha alcuna forma di incentivo ad impegnarsi nella produzione efficiente del servizio.

La seconda tipologia è quella *fixed-price*, basata sulla previsione *ex ante* dell'entità del sussidio erogato. All'interno di questa tipologia, si possono individuare differenti modalità di ripartizione delle due tipologie di rischio: gli schemi "*gross cost*", in cui il gestore del servizio sopporta unicamente il rischio industriale, e gli schemi "*net cost*" che, attribuendo i ricavi tariffari all'operatore, lo gravano anche del rischio commerciale. Tra i due schemi relazionali estremi, esistono ovviamente possibilità di combinazione, che determinano, pertanto, tipologie intermedie di contratti, con rischi parzialmente a carico dell'una e dell'altra parte. Le pratiche più comuni si caratterizzano per la scelta di far condividere ai due contraenti il rischio commerciale, creando schemi contrattuali intermedi tra un *gross cost contract* ed un *net cost contract*, o di prevedere incentivi parziali sugli incrementi di produttività ottenuti dall'impresa, creando schemi contrattuali intermedi tra un *gross cost contract* ed un *management contract* (BOITANI, A. E CAMBINI C. (2004).

I contratti *gross cost*, lasciano al gestore il solo rischio industriale, richiedono meno informazioni necessarie per predisporre gli atti di gara, in quanto non è necessario conoscere nel dettaglio i ricavi per partecipare alla gara. Essi hanno generalmente costi più elevati per la finanza pubblica; i contratti di tipo *net cost*, diversamente, fanno ricadere sia il rischio industriale che quello commerciale sul gestore, risultano preferibili sotto il profilo della responsabilizzazione dei partecipanti alle gare e della selezione dei gestori efficienti. La scelta tra i vari modelli dipende ovviamente anche dal tipo di capacità e di competenze richieste alle imprese concorrenti, nonché dall'ampiezza e complessità delle aree territoriali oggetto di gara. In tale contesto, pertanto, una strategia perseguibile, nell'ottica del conseguimento dell'obiettivo di **massimizzazione del benessere sociale**, potrebbe essere quella di lasciare all'impresa la possibilità di scegliere tra diverse opzioni contrattuali (BOITANI, A. E CAMBINI C. (2004).

Al fine di ottenere **standard di competitività adeguati** è fondamentale individuare dunque tutta una serie di requisiti minimi idonei a tutelare la più ampia partecipazione possibile alle gare, scongiurando il rischio di barriere all'ingresso dei nuovi operatori.

Invero, nello schema della "concorrenza per il mercato" assume una importanza determinante l'analisi delle varie **componenti strutturali**, quali elementi costitutivi sul quale poggia l'intera architettura del meccanismo per la concorrenza: la prima decisione da assumere riguarda il grado di rigidità/flessibilità dell'oggetto di **gara**. L'Ente appaltante deve in altre parole scegliere se predeterminare essa stessa in maniera "rigida" gli elementi che caratterizzano l'offerta; ovvero lasciare libera scelta alle concorrenti di specificare in dettaglio le componenti di offerta che integrano l'oggetto di gara. E' evidente che la scelta tra l'uno o l'altro modello determini differenti conseguenze sul piano della **partecipazione alle gare**, considerato che la gara

rigida, riservando all' Ente la specifica delle caratteristiche dei modelli di gara, con riguardo agli aspetti qualitativi e quantitativi in rapporto contesto territoriale di riferimento, può consentire livelli di partecipazione più ampi; di converso, il modello di gara flessibile, richiedendo alle imprese stesse elevate competenze di programmazione e progettazione del servizio, inevitabilmente restringa il numero dei potenziali partecipanti alle gare alle sole imprese che siano in grado di assicurare tali competenze (BOITANI A., PETRETTO A. (2001)). Ulteriore componente idonea ad influenzare la partecipazione alle gare è l' **ampiezza** dell' oggetto o del servizio messo a gara: in generale, la regola prevede che più ampia è la dimensione dell' oggetto minore è la possibilità che partecipino alle gare un numero elevato di concorrenti: è chiaro infatti che le gare aventi ad oggetto interi bacini di traffico richiedano una maggiore complessità di gestione e competenze programmatiche/progettuali che solo gli *incumbent* sono in grado di assicurare, in quanto avvantaggiati dalla possibilità di sfruttare i vantaggi informativi derivanti dalle conoscenze acquisite e che difficilmente vengono messe a disposizione delle altre imprese concorrenti (POPOLI P., BOTTI, (2007)).

E' evidente pertanto che le asimmetrie informative costituiscano un forte barriera all' ingresso dei nuovi operatori. Di contro, per rimediare a tali criticità si potrebbero mettere a gara *sub-bacini di traffico* di dimensioni ridotte (c.d. "**suddivisione in lotti**") che consentano anche alle imprese di dimensioni più ridotte di partecipare alle gare e scongiurare il rischio di collusioni tra i vecchi operatori. Come suggerito infatti da Boitani e Petretto (2001) la suddivisione in lotti di dimensioni più modeste porterebbe evidenti benefici in termini di sensibile diminuzione dei costi, anche grazie al più elevato livello di concorrenza nelle gare. All'uopo gioverebbe dunque suddividere in lotti di dimensioni più ridotte le grandi aree metropolitane; viceversa risulterebbe più utile, in termini di efficacia ed efficienza del servizio creare lotti di dimensioni più grandi, accorpendo aree urbane ed extraurbane, per le aree territoriali di medio - piccole dimensioni. Consentire inoltre la partecipazione alla gara da parte di associazioni di imprese stabili (consorzi o temporanee (ATI) consentirebbe anche alle piccole imprese di raggiungere la massa critica necessaria per la partecipazione alle gare (BOITANI A., PETRETTO A. (2001)).

Ulteriore riflessione merita l' aspetto relativo alla **durata dei contratti**: i contratti di breve sono generalmente più dettagliati e completi rispetto a quelli a durata lunga. E' evidente pertanto la preferenza per l'ente appaltante verso questa prima tipologia di contratto che consente di mantenere la parità tra i contraenti in occasione dei successivi rinnovi, scongiurando il rischio che l' *incumbent* possa risultare privilegiato dalle conoscenze acquisite nel tempo in termini di caratteristiche del settore e della domanda (c.d. "**asimmetrie informative**"). Viceversa le imprese concorrenti privilegiano i contratti a lunga durata che consentono loro di ammortizzare gli investimenti. Occorre pertanto trovare il giusto bilanciamento tra le opposte istanze che sia funzionale al

raggiungimento di elevati standard di efficacia e efficienza del servizio (POPOLI P., BOTTI, (2007).

Infine un'ultima considerazione merita la previsione di specifici obblighi a carico dell'impresa relativi all'**assunzione del personale** del precedente gestore (c.d. "**clausole sociali**"). Si tratta di clausole inserite sovente nei contratti che obbligano l'assegnataria a riassorbire i dipendenti della precedente impresa creando, in tal maniera, evidenti distorsioni della concorrenza. Solo le imprese partecipanti di dimensioni più grandi e strutturate sono in grado di soddisfare tali oneri, considerata l'alta incidenza sui costi del subentro del personale. Un rimedio potrebbe allora essere la previsione di clausole di subentro più flessibili e meno penalizzanti per le concorrenti più piccole. (POPOLI P., BOTTI, (2007)

Infine, sarebbe auspicabile una maggiore integrazione e cooperazione tra gli operatori, in un contesto fortemente competitivo improntato al ricorso a procedure di affidamento mediante gara, nel quale venga garantito ad Autorità appositamente costituite un **ruolo di garanzia e di controllo**, attraverso il ricorso a strumenti di accesso ai dati e di monitoraggio costante degli stessi: ciò porterebbe certamente a significativi risultati in termini di riduzioni di costi e raggiungimento di **standard qualitativi più elevati** (BOITANI A., CAMBINI C., (2006). **Trasparenza, completezza informativa, chiarezza** sulle politiche e sugli obiettivi da raggiungere a livello locale e nazionale infine dovrebbero rappresentare il terreno fertile ideale nel quale far crescere un modello di successo.

References:

- ARRIGO U., GIURICIN A., *"Focus 230. Atac. Come far viaggiare gratis i romani e ridurre le tasse di 550 milioni di euro"*, IBL 2014
- AUGUSTIN K. WALTER M. (2010) *"Operator charges through competitive tendering: empirical evidence from German local bus transport"*, in Research in Transportation Economics 29, 44
- AVENALI, A., BOITANI, A., CATALANO, G., D'ALFONSO, T., MATTEUCCI, G. (2017). *Assessing standard costs in local public bus transport: A hybrid cost model. Transport Policy*, presented in the E Session, Transport Economics and Finance, at the 14th WCTR in Shanghai in July 2016.
- BECK, A. (2012). *"International Comparisons: Alternatives Beyond Competitive Tendering"*, In *Competition for Public Transport Services*, 81-92. Physica-Verlag HD.

- BOITANI A., PETRETTO A. (2001), *"I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica"* in ROBOTTI P.(a cura di), *I servizi pubblici locali*, Bologna, Il Mulino
- BOITANI A., CAMBINI C., (2006) *"To bid or not to bid, this is the question: the Italian experience in competitive tendering for local public services"*, in: *European Transport / Trasporti Europei*, XI, 33, pp. 41-53.
- BOITANI, A. E CAMBINI C. (2004), *"Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa ed in Italia"*, Hermes Torino.
- BOITANI, A., NICOLINI, M., & SCARPA, C. (2013). *"Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe"*. *Applied economics*, 45, 1419-1434.
- BOITANI, A., PETRETTO A., P. A., *"I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica"*, in ROBOTTI LORENZ, R. L. (ed.), *I servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna 2002: 25- 65
- CAMBINI, C., PANICCIA, I., PIACENZA, M., & VANNONI, D. (2007). *"Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di grandi dimensioni"*. *Rivista italiana degli economisti*, 12, 43-78.
- CAMÉN, C., & LIDESTAM, H. (2016). Dominating factors contributing to the high (er) costs for public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*, 59, 292-296.
- CAPALBO, F., D'AMICO, L., DELLA PORTA, A., MONACO, E., & PALUMBO, R. (2014). *L'economicità delle imprese di trasporto pubblico locale (TPL). Comparazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati: Comparazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati*, Milano, FrancoAngeli.
- FARSI, MEHDI, FETZ A., FILIPPINI M. (2007) *"Economies of scale and scope in local public transportation."* *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)* 41.3, 345-361.
- G. ALEXANDERSSON, S. HULTÉN, N. FEARNLEY, F. LONGVA (2010), *"Impact of regulation on the performances of long-distance transport services: A comparison of the different approaches in Sweden and Norway"* in *Research in Transportation Economics* 29, I, 212-218.
- KARLAFTIS, M. G. (2010). *"Ownership and competition in European transit: assessing efficiency"*, *Transportmetrica*, 6(2), 143-160.
- LIDESTAM, H. (2014). *"Sustainable bus transports through less detailed contracts"*. *Renewable energy*, 61, 141-146.
- LIDESTAM, H., & ABRAHAMSSON, M. (2010). *"Environmental evaluation of public procurement for bus transports"*. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 21, 645-658.
- MANGIA, G. (2005). *Le alleanze organizzative tra gli operatori del trasporto pubblico locale* (Vol. 365, pp. 1-174), Milano, FrancoAngeli Editore.
- MOUWEN, A., & VAN OMMEREN, J. (2016). *The effect of contract renewal and competitive tendering on public transport costs, subsidies and ridership*.

Transportation Research Part A: Policy and Practice, 87, 78-89.

- PAGET-SEEKINS, L., & TIRONI, M. (2016). "The publicness of public transport: The changing nature of public transport in Latin American cities". *Transport Policy*, 49, 176-183.
- PAGET-SEEKINS, L., & WALTERS, J. (2016). Workshop 6 report: "Reassessing public operations". *Research in Transportation Economics*, 59, 277-280.
- PONTI, M., AND P. MALGIERI. (2000) "Riforma del trasporto pubblico locale, modelli di liberalizzazione del settore: tendenze europee e prospettive per la situazione italiana." *Osservatorio dei Mercati dei Servizi Pubblici Locali* ".
- POPOLI P., BOTTI, (2007), *La concorrenza per il mercato nel trasporto pubblico locale: criticità di un approccio ad assetto variabile*, in AZIENDA PUBBLICA, 4.
- PRESTON, J., & VAN DE VELDE, D. (2016). Workshop 7 report: "Market initiative: Regulatory design, implementation and performance". *Research in Transportation Economics*, 59, 343-348.
- SARGIACOMO, M. "Innovazione e Competitività nei Sistemi di Trasporto Locale: prime sperimentazioni e recenti soluzioni." *Atti del XXV Convegno dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale "Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione"*, Novara (2002): 4-5.
- SARGIACOMO, M. (2002)"La valorizzazione della competitività dei trasporti locali: esperienze nazionali ed internazionali di best practices." *La Finanza locale* 22.3.
- SCARPA, C., BOITANI, A., PANTEGHINI, P. M., PELLEGRINI, L., PONTI, M. (2005). "Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi". *Oltre il declino*, 544, 85-154.
- VAN DE VELDE D., BECK A. (2010), "Workshop report – Beyond competitive tendering, ,in *Research in Transportation Economics* 29, 145-151.
- VAN DE VELDE, D., & PRESTON, J. (2013). Workshop 3B: "Governance, ownership and competition issues in deregulated (free market) public transport: Lessons that can be learnt from developed and developing economies", *Research in Transportation Economics*, 39, 202-207.