



Munich Personal RePEc Archive

## **Local Public Transportation and Competition. Changing Paradigm to Save the Service: The Case of Liguria.**

Francesco, Gastaldi and Lucia, Quaglino and Carlo, Stagnaro

Università degli Studi IUAV - Venezia, Istituto Bruno Leoni, Istituto  
Bruno Leoni

23 July 2012

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/49464/>

MPRA Paper No. 49464, posted 05 Sep 2013 07:22 UTC

## Il trasporto pubblico locale e la concorrenza

Cambiare paradigma per salvare il servizio. Il caso ligure

Di Francesco Gastaldi, Lucia Quaglino, Carlo Stagnaro

### 1. Introduzione

Il trasporto pubblico locale è al centro di feroci polemiche. I tagli ai sussidi stanno mettendo in seria difficoltà le aziende di Tpl. Il modo in cui il problema viene affrontato lascia trasparire un forte senso di inerzialità, anche rispetto ai cambiamenti intercorsi nell'organizzazione sociale ed economica degli ambiti urbani negli ultimi decenni, in quanto si limita a una sorta di aritmetica finanziaria. La risposta delle aziende al calo delle risorse è quello di ridurre il servizio. Tale "polmone", tuttavia, ha effetti limitati, perché comunque le aziende di Tpl devono sostenere uno zoccolo molto elevato di costi fissi, riconducibili principalmente ai costi del personale. Inoltre le strategie basate sulla riduzione delle corse e sugli aumenti tariffari rischiano di avere effetti perversi. La minore disponibilità di mezzi può spingere molti utenti ad affidarsi al mezzo proprio; i rincari, a loro volta, riducono il costo opportunità dell'evasione e sono associati a un aumento dei viaggiatori "a scrocco". Apparentemente, il paese si trova su un piano inclinato privo di prospettive, avente come unica alternativa la restaurazione dei vecchi sussidi.

D'altro canto, la razionalizzazione delle imprese esistenti appare una strada almeno altrettanto impervia. Nonostante gli elevati livelli di inefficienza nel Tpl italiano (Arrigo 2007), ogni aggiustamento appare pressoché impossibile, in parte anche a causa della politicizzazione delle aziende di Tpl che sono in grado di condizionare, attraverso i comportamenti elettorali dei propri dipendenti, le posizioni delle amministrazioni locali e del management da esse nominato. Poiché la maggior parte delle misure di efficienza passa per una migliore gestione del personale – quando non per la sua riduzione – il duplice ruolo dei sindacati, come soggetti posti a tutela degli interessi dei lavoratori ma anche come interlocutori ultimi delle amministrazioni locali, finisce per rappresentare un rilevante ostacolo a qualunque potenziale soluzione.

Esiste un'alternativa? In una recente intervista con Giorgio Santilli, il sottosegretario allo Sviluppo economico, Claudio De Vincenti, ha suggerito di introdurre quella che, per il modo in cui il Tpl è strutturato nel nostro paese, sarebbe una novità rivoluzionaria: "Penso che un settore dove la concorrenza nel mercato possa funzionare è quello dei trasporti, ragionando su singole linee o su pacchetti di linee... Si può procedere assegnando a gara non necessariamente tutto il servizio ma pacchetti di linee con una pluralità di gare. Il vantaggio in questo caso è anche di fornire al regolatore informazioni comparate su

*Francesco Gastaldi è ricercatore in Urbanistica presso l'Università degli studi IUAV di Venezia*

*Lucia Quaglino è fellow dell'Istituto Bruno Leoni*

*Carlo Stagnaro è direttore ricerche e studi dell'Istituto Bruno Leoni*

aspetti fondamentali della gestione, per esempio i costi”.<sup>1</sup>

È davvero possibile seguire questa indicazione? Può produrre dei benefici? La tesi sostenuta in questo paper è che la ridefinizione del servizio pubblico – limitandone il perimetro, superando i vincoli di esclusiva e bandendo gare multiple su lotti di dimensione ridotta – possa contribuire a rilanciare il Tpl italiano, sia come numero di passeggeri sia come solidità dei conti, sia infine come strumento per creare efficienza dal lato dei costi.

La prossima sezione di questo paper analizza le evidenze disponibili in letteratura sulle diverse modalità organizzative del Tpl, in funzione – tra l’altro – degli assetti proprietari e delle modalità di affidamento del servizio. In particolare, viene approfondita la controversa questione legata all’esistenza o meno di economie di scala (specie operative), da cui dipende una efficiente individuazione della dimensione ottima per l’affidamento. La terza parte dello studio si concentra sul caso studio della Liguria, dove la regione (attraverso un disegno di legge attualmente in discussione) sembra seguire la strada opposta. Infatti la regione intende affidare il servizio su un bacino unico regionale, attribuendolo a una società che dovrebbe nascere dalla fusione delle cinque attualmente esistenti. In questa sezione, ci si concentra in particolare su Amt Genova, la maggiore tra le imprese liguri di Tpl. La quarta parte conclude e avanza alcuni suggerimenti di *policy*.

## 2. Un confronto internazionale

### 2.1. I modelli di gestione

Nel settore del trasporto pubblico locale si distinguono 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). Il modello più diffuso per incentivare l’ingresso dei privati è quello della concorrenza per il mercato, grazie a cui c’è competizione nel momento dell’affidamento e poi l’impresa vincente gestisce il servizio in regime di monopolio per tutta la durata del contratto.

L’apertura al mercato è spesso motivata dalla necessità di assicurare un servizio migliore limitandone però il peso sulle finanze pubbliche, com’è accaduto nei paesi scandinavi dove, dalla fine degli anni ‘80, si è fatto ricorso alle procedure competitive. La Svezia è un esempio di successo di tale modello: il 70% del mercato è stato affidato tramite procedure a evidenza pubblica e, in seguito all’apertura del mercato, tra il 1987 e il 1993 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. Con l’adozione delle gare, la maggioranza degli operatori pubblici ha perso l’affidamento, ma la gran parte degli impiegati sono stati riassunti dagli operatori privati che hanno vinto (Andersen 1992). La Norvegia invece, dove fin dagli anni ‘90 si affidano licenze per la gestione in esclusiva delle singole linee, si caratterizza soprattutto per la predominanza di operatori privati: tra gli anni ‘80 e la fine dei ‘90 il costo unitario di produzione dei servizi su gomma è diminuito del 24%. Nello stesso periodo, in Danimarca il ricorso al *competitive tendering* ha portato a un ampliamento del servizio del 5%, a fronte di un calo del costo del servizio pari al 18,5%. L’esperienza scandinava insegna che il ricorso alle procedure a evidenza pubblica consente un risparmio per le finanze pubbliche non solo in termini

1 Santilli G., “Dalla concorrenza risorse per crescere e risanare i servizi pubblici locali”, *Il Sole 24 Ore*, 26 gennaio 2012.

monetari (riduzione dei sussidi), ma anche in termini produttivi: è infatti aumentata la produttività ed è diventato più efficiente il servizio di trasporto, essendosi adattato meglio ai bisogni del mercato (Mostacci, Romeo 2006).

In Francia il ricorso alle gare è diventato obbligatorio con la legge Sapin del 1993: la responsabilità del settore è nelle mani delle autorità locali, che si occupano di definire caratteristiche e livello del servizio, oltre alla modalità di gestione. Ne esistono infatti tre: l'amministrazione diretta (*régie*) è la meno diffusa (10%), in quanto il 90% del mercato è aperto ai privati, che partecipano per il 21% attraverso compagnie semi-pubbliche (*sociétés d'économie mixte*) e per il 69% tramite compagnie completamente private (Roy, Yvrande-Billon 2007). Ad oggi non si è registrato alcun miglioramento dal lato della spesa e dalla fine degli anni '90 è iniziato un processo di concentrazione che ha portato il settore a essere dominato da tre gruppi. Secondo Roy e Yvrande-Billon (2007), però, l'affidamento tramite gara e una maggiore presenza privata (anche rispetto al modello di partenariato) hanno garantito maggiori livelli di efficienza gestionale e operativa (Bentivogli, Cullino, Del Colle 2008; Roy, Yvrande-Billon 2007).

A Londra il processo di apertura del mercato iniziò a metà degli anni '80 con il *London Regional Transport Act*, in base a cui il *London Transport* pubblico ha assunto compiti di pianificazione e programmazione, mentre la gestione delle singole linee del servizio veniva affidata a operatori privati tramite procedure ad evidenza pubblica.

Da questi si differenzia il caso inglese (al di fuori della capitale), dove invece vige il regime di concorrenza nel mercato: con il *Transport Act* del 1985 si abolirono le licenze e il servizio fu aperto alla libera concorrenza tra operatori, che competevano tra loro anche sulla stessa tratta. L'ente pubblico è responsabile degli standard qualitativi e di sicurezza, ma non definisce le caratteristiche del servizio, che viene affidato alla libera iniziativa privata: l'unico onere in capo al soggetto gestore è l'iscrizione a un apposito registro, avente per oggetto le caratteristiche del servizio concretamente erogato<sup>2</sup> e non la società erogatrice. Questa scelta permette al pubblico di verificare se sono rispettate le esigenze di mobilità dei cittadini e di intervenire con servizi sussidiati solo nel caso in cui siano effettivamente riscontrati esempi di *market failures* (Mostacci, Romeo 2006).

La panoramica internazionale rivela che i mercati del trasporto pubblico sono molto segmentati: questo significa che non esiste un unico mercato, bensì molteplici mercati. Dal momento che spesso gli operatori beneficiano di accesso esclusivo al mercato, l'esistenza di una pluralità di mercati spesso conduce alla nascita di monopoli multipli. Alcune eccezioni sono rappresentate dai casi francese e svedese, dove le compagnie private competono per i rispettivi mercati, e dall'Inghilterra, l'unico paese dove effettivamente esiste la competizione nel mercato (Brandt, Schulten 2007).

In Italia, nonostante alcuni tentativi normativi di apertura al mercato, sono prevalenti gli affidamenti diretti a soggetti interamente pubblici. Il Paese si distingue per la carenza di metropolitane e reti integrate di trasporto nelle aree ad alta intensità di pendolari, una prevalenza del servizio su gomma in confronto a quello su ferro (65% di passeggeri per km rispetto al 49% degli altri paesi), una minore incidenza del servizio urbano (39% contro il 46%) rispetto a quello totale su gomma in termini di vetture km. Paragonata alla media dei sei maggiori paesi europei, l'Italia registra una consistente presenza pubblica (68% vs 47%) e un'elevata frammentazione dell'offerta (27% del mercato per le prime 5 aziende vs 64%), con una disponibilità del servizio (intesa come km/abitante) inferiore (Bentivogli, Cullino, Del Colle 2008). Nonostante le basse tariffe,

<sup>2</sup> Le eventuali modifiche vanno comunicate almeno con 40 giorni di anticipo.

inoltre, i mezzi viaggiano con fattori di carico medi relativamente bassi.

Per capire come migliorare le *performance* del settore nel nostro paese, nei prossimi paragrafi si analizzeranno le giustificazioni e gli elementi di forza e debolezza che hanno portato alla diffusione dei diversi modelli.

## 2.2. Le principali caratteristiche del settore

Fino a oggi il settore è stato ampiamente sussidiato e caratterizzato dalla forte presenza pubblica, ma le ragioni di tale scelta, in parte economiche, in parte culturali, non sono più valide o lo sono solo parzialmente. Innanzitutto, l'intervento pubblico trova una giustificazione teorica nelle finalità sociali, dal momento che il legislatore mira ad assicurare la mobilità in ogni orario e luogo a tutti gli individui, anche quelli che abitano in zone non centrali o poco densamente popolate, indipendentemente dalle loro possibilità reddituali e dalla convenienza economica a fornire il servizio dove la domanda è bassa. Oggi, però, bisogna tener conto dei miglioramenti reddituali della popolazione, iniziati già a partire dagli anni '50 del secolo scorso, a cui si aggiunge un incremento del tasso di motorizzazione, che aumenta il numero di persone con una buona autonomia nel trasporto che, quindi, non hanno bisogno (e/o non vogliono) di fare affidamento sul servizio collettivo. Con il pretesto di voler garantire a tutti il "diritto alla mobilità" si troveranno a dover contribuire per il trasporto proprio quelle categorie che risiedono e lavorano, spesso con salari inferiori alla media, nelle zone periferiche, più di quanto facciano quanti vivono in centro e/o hanno migliori possibilità economiche: mentre, infatti, questi ultimi possono effettivamente usufruire di un servizio capillare, i primi sono invece spesso costretti ad utilizzare l'auto privata dal momento che il Tpl non è altrettanto diffuso fuori dal centro. Essendo un servizio finanziato tramite la fiscalità generale, chi usufruisce meno del servizio pagherà relativamente di più.

In secondo luogo si ritiene che tale servizio abbia natura di *merit good*, in quanto sostituendo il trasporto privato si generano esternalità positive quali la riduzione dell'inquinamento, della congestione o degli incidenti. Anche in questo caso il problema risiede nella tassazione, che colpisce uniformemente tutti gli automobilisti, sia quelli che si muovono nelle grandi città, dove i problemi sopra citati sono effettivamente presenti e ingombranti, sia coloro che invece si spostano in ambito extra-urbano. Sono di nuovo questi ultimi, quindi, a sussidiare i primi, trovandosi a pagare un prezzo che tiene conto di esternalità negative che però non sono essi a causare. Va inoltre detto che l'innovazione tecnologica e il naturale *turnover* del parco veicoli privati hanno consentito di ridurre molti impatti negativi come inquinamento atmosferico e rumore, tale per cui oggi la qualità dell'aria è decisamente migliorata rispetto al passato in molte città italiane.<sup>3</sup>

Questo ha almeno due implicazioni: innanzitutto, può non essere né economicamente né ambientalmente vantaggioso fornire mezzi pubblici dove non c'è una domanda adeguata; in secondo luogo, se il servizio non è finanziato dagli utenti, i gestori saranno meno incentivati a fornire mezzi di trasporto più moderni e meno inquinanti, perché i loro ricavi sono perlopiù indipendenti dalla domanda; parimenti, chi contribuisce spesso non ne usufruisce e, quindi, non è informato della qualità del mezzo e del servizio. Vengono così a mancare i meccanismi di controllo e sanzione da parte dei clienti e si rischia che si realizzino investimenti non necessari oppure che non si investa in ma-

3 Si veda, ad esempio, ARPA Lombardia (2006), La qualità dell'aria in Lombardia, [http://www.collegioborroмео.it/files/2005-06/inquinamento/inquinamento\\_giudici\\_15-5-06.pdf](http://www.collegioborroмео.it/files/2005-06/inquinamento/inquinamento_giudici_15-5-06.pdf) (Ramella 2012).

nutrizione: in tali condizioni (dipendenza da tasse e sussidi), infatti, l'obiettivo delle aziende di trasporto diventa quello di incrementare le entrate, piuttosto che offrire un servizio di buona qualità per aumentare il numero di utenti. Inoltre la dipendenza dalle entrate fiscali rende il servizio molto vulnerabile alle crisi economiche, durante le quali il gettito fiscale si riduce e, inevitabilmente, il gestore è costretto o a indebitarsi (spostando l'onere del ripianamento sulla maggioranza politica successiva) o a peggiorare la qualità del servizio offerto. Tra l'altro, nei periodi di recessione si sentiranno ancora di più gli effetti di una politica di investimenti particolarmente espansiva adottata nei periodi di crescita: senza vincoli di bilancio e sussidiate, le aziende pubbliche saranno indotte ad espandere l'offerta oltre il livello di domanda. Ovviamente anche i privati si troverebbero ad affrontare problemi simili, ma l'impossibilità di delegare alla generazione politica seguente l'onere di coprire i costi con i ricavi e il vincolo del rispetto di bilancio rappresentano dei buoni stimoli per ridurre al minimo le spese non necessarie (O'Toole 2010).

Infine, la presunta presenza di economie di scala ha condotto alla diffusione del monopolio – pubblico nella maggior parte dei paesi -, benché esistano casi (quali l'Inghilterra) che dimostrano come anche in presenza di un monopolista privato, con un'eventuale regolamentazione delle tariffe, possa aumentare la quantità di servizio offerto a fronte di una riduzione dei costi di produzione.

Trattandosi di un argomento controverso, sarà discusso in modo più approfondito nel seguente paragrafo.

### 2.3. Le economie di scala

Il settore è caratterizzato dalla presenza di diversi tipi di economie: la letteratura<sup>4</sup> tende a mostrare un diffuso consenso sull'esistenza di economie di densità della rete, che indicano un costo medio per l'operatore decrescente al crescere del volume di traffico sulla tratta; delle economie di intensità d'uso, che rivelano la presenza di eccesso di capacità riguardante l'output intermedio effettivamente consumato; di economie di scopo, che assicurano dei vantaggi di costo in caso di sfruttamento di input indivisibili.

Relativamente alle economie di scala, non sembrano invece esserci risultati univoci. Gli studi confermerebbero infatti l'esistenza di economie di scala di breve periodo, che svelerebbe la presenza di capacità inutilizzata dovuta al massiccio contributo pubblico e al problema del *peak-load*, ossia delle punte di massima domanda che, nel caso del trasporto pubblico, è concentrata soprattutto nelle fasce orarie immediatamente pre (mattina) e post (sera) lavorative. Il mantenimento della capacità necessaria per soddisfare la domanda di picco, così come un'espansione dell'offerta determinata dalla presenza di sussidi e non da esigenze della domanda, necessariamente creano capacità inutilizzate nelle altre fasi della giornata e/o zone dove la richiesta è minore (Fabbri 1996). È naturalmente possibile immaginare forme di collaborazione *part time* in modo tale da adeguare il personale alla domanda di picco senza aumentare irragionevolmente i costi fissi.

La presenza di economie di scala di lungo periodo è invece incerta: su tale risultato, influiscono il campione scelto e il modo di computare il costo del capitale. Ovviamente è più probabile che siano presenti nel caso di metropolitane e trasporto su rotaia, quando è molto costoso duplicare la rete e, quindi, il business ha maggiore intensità di

4 Berechman 1983 e 1987; Berechman, Giuliano 1984; Button, O'Donnel 1985; Caves, Christensen 1988; De Borger 1984; Fazioli 1993; Filippini, Prioni 1993; Filippini, Maggi, Prioni 1992; Gagnepain 1998; Obeng 1984; Thiry, Lawarree 1987; Viton 1981; Williams, Dalal 1981; Windle 1988.

capitale, mentre lo sono meno per il trasporto urbano su gomma, dove invece le spese maggiori sono legate al costo del lavoro e per tanto è auspicabile la presenza di più operatori. In ambito extra urbano, sono state riscontrate solo per le aziende di piccole dimensioni (Piacenza 2001).

Anche gli studi sul nostro paese hanno trovato risultati simili:<sup>5</sup> per quanto riguarda economie di scala di lungo periodo come quelle di densità della rete, non ci sono risultati univoci (dipendono dal campione di riferimento e dalla misura utilizzata per l'output). È invece confermata la presenza di economie di scala di breve periodo, che rivelano una dimensione produttiva inefficiente: secondo Levaggi (1994) il sottoutilizzo del capitale potrebbe essere causato dal forte intervento del governo. Grazie ai sussidi, infatti, le imprese si troveranno a dover sostenere un costo del capitale molto inferiore a quello attuale e, quindi, mancano gli incentivi a minimizzare i costi (Pina, Torres 2001). L'economista sostiene inoltre che esistano economie di intensità d'uso molto elevate: i sostanziali ritorni di scala suggerirebbero la presenza di un eccesso di capacità relativo al potenziale dei viaggi effettivamente sfruttati dai passeggeri, rivelando così la presenza di una carenza di domanda.

Gli studi sulle inefficienze di costo non possono invece essere comparati, in quanto sono stati usati metodi differenti per stimare la frontiera di costo. Dal punto di vista qualitativo, essi tendono però a dimostrare l'esistenza di inefficienze dovute a un utilizzo non ottimale degli input nel processo di produzione, come prova di una dinamica dei costi e della produttività inefficiente. Nel ricercare le cause di tale inefficienze, Levaggi si concentra sui sussidi, che giocano un ruolo importante nel determinare i livelli di efficienza e produttività dell'input: in particolare, secondo l'autore essi andrebbero definiti ex-ante basandosi sul costo standard di fornitura di un servizio di media qualità. Fazioli et al., invece, rifacendosi alle teorie della contendibilità di Baumol, Panzar e Willig (1982), riflettono sulla necessità di una nuova politica di regolazione che riveda gli aspetti di accessibilità al mercato, facendo riferimento in particolare ai meccanismi di competizione per il mercato. Se, infatti, alcuni studi rivelano l'assenza di differenze in termini di *performance* tra soggetti pubblici e privati,<sup>6</sup> questo è dovuto alla mancanza di un contesto aperto e competitivo: la regolazione del settore è talmente forte e invasiva che non ci sono differenze di incentivi tra imprese pubbliche e private. L'evidenza empirica sui risultati dei diversi modelli proprietari non sembra comunque essere unanime (Megginson, Netter 2001), ma complessivamente tende a dimostrare che le imprese pubbliche sono meno produttive di quelle private. Si vedano, ad esempio, lo studio di Ottoz et al. (2009) per le industrie italiane e quello di Roy e Yvrande-Billon (2007) per quelle francesi. Dal punto di vista teorico invece, secondo Hart et al. (1997) in presenza di incompletezza contrattuale la compagnia privata ha più incentivi a ridurre i costi, mentre ne ha di meno a migliorare la qualità (con il rischio che la ricerca della minimizzazione dei costi tenda a peggiorare la qualità); eppure una compagnia pubblica non ha praticamente incentivi né a ridurre i costi né a migliorare la qualità. Boycko et al. (1996), inoltre, sostengono che le compagnie pubbliche potrebbero essere indotte dalle forze politiche ad assumere un numero troppo elevato di lavoratori. Relativamente alla proprietà mista delle imprese, la letteratura è scarna: secondo Boardman e Vining (1989) le imprese pubblico-private hanno risultati migliori di quelle pubbliche, ma peggiori di quelle private. Un risultato simile è stato trovato da Filippini e Prioni (2005) su un campione di imprese di bus in Svizzera. Eckel e Vining (1985) sostengono che le imprese miste possono garantire obiettivi di redditività e fini sociali a costi inferiori,

5 Fabbri 1996; Fazioli, Filippini, Prioni 1993; Levaggi 1994.

6 Si veda, ad esempio, Pina, Torres 2001.

grazie al controllo degli azionisti privati. In generale, la migliore produttività delle imprese private può essere determinata dai maggiori incentivi a garantire più efficienza dell'impresa, oppure dal fatto che durante il processo di privatizzazione vengono cedute le imprese più produttive ed efficienti, mentre le altre restano in mano pubblica. Non è chiaro quale delle due determinanti prevalga, ma è evidente che il potere degli incentivi è fondamentale per ottenere migliori risultati (Boitani, Nicolini, Scarpa 2013).

Gli studi econometrici sembrerebbero inoltre confermare che le pressioni competitive possono fornire i giusti stimoli per migliorare l'efficienza produttiva e ridurre i costi operativi (Ivaldi 1997; Gagnepain, Ivaldi 1998). Bajari et al. (2009) e, per il trasporto su gomma, Hensher and Stanley (2008), avevano dichiarato la loro preferenza per la competizione (mentre le procedure negoziate<sup>7</sup> sono preferibili quando l'oggetto del contratto è complesso): la loro tesi era motivata dal fatto che nella procedura negoziata tende a essere selezionato l'*incumbent* di lungo periodo che, spesso, è di proprietà della stessa autorità locale che concede la licenza. Per colmare la lacuna empirica, Boitani, Nicolini e Scarpa (2013) hanno condotto uno studio comparativo su 77 compagnie di 9 paesi europei (divisi tra quelli che hanno indetto le gare – Francia, Olanda e Svezia – e quelli che, invece, optano per le procedure negoziate – Austria, Belgio, Germania, Italia e Portogallo) nel periodo 1997-2006. Essi dimostrano che le imprese selezionate tramite le procedure di gara mostrano maggiori livelli di produttività (misurata tramite il TFP, *Total Factor Productivity*);<sup>8</sup> inoltre, avvalorano la tesi che la proprietà conta: rispetto alle imprese private, sono meno produttive sia quelle pubbliche che quelle miste. Queste ultime, comunque, sono più efficienti delle prime: il che suggerisce che la presenza anche solo parziale di operatori privati ha un'influenza positiva sulle scelte manageriali. La proprietà pubblica sembra invece avere un impatto negativo e significativo sulla Produttività Totale dei Fattori (Boitani, Nicolini, Scarpa 2013).

Nell'ambito di una complessiva analisi sul sistema dei trasporti americano, Winston (2010) evidenzia un ulteriore limite dei sistemi a gestione puramente pubblica: essi faticano ad adeguarsi all'evolversi delle caratteristiche urbane. In altre parole, c'è una sorta di inerzia che tende a mantenere l'offerta sempre simile a se stessa, prescindendo dai cambiamenti che possono intervenire nella localizzazione delle aree residenziali o industriali piuttosto che negli stili di vita. Questa incapacità di cogliere i mutamenti della domanda ha prodotto, in tutta evidenza, un insoddisfacente livello del servizio, che si è tradotto nel calo dei ricavi da biglietti o nella mancata acquisizione di nuovi passeggeri. Poiché nel frattempo i costi sono aumentati, ciò ha determinato una crescente dipendenza dai sussidi e con essa una sempre più dilagante politicizzazione del servizio. Come si vedrà nella seconda e nella terza parte di questo paper, l'esperienza ligure conferma tale tesi.

Sia il confronto con altri paesi europei, sia gli studi economici confermano come il modello di gestione del trasporto pubblico in Italia andrebbe ripensato in senso più concorrenziale: seguono alcune riflessioni su quanto è già stato fatto e quanto resta ancora da fare.

---

7 Caso in cui l'amministrazione pubblica identifica direttamente il gestore del servizio negoziando poi alcune condizioni nel contratto di servizio.

8 Produttività Totale dei Fattori.

## 2.4. Le misure da adottare in Italia

In Italia la riforma risalente al 1997 (D. lgs. 422/1997, il cosiddetto decreto Burlando), che prevedeva il ricorso a forme di competizione per il mercato, nei fatti è rimasta inattuata. L'evidenza econometrica sembra dimostrare che la mancata liberalizzazione del settore si riflette in una dinamica dei costi e della produttività del trasporto pubblico inefficiente e rivela quindi la necessità di trovare un nuovo modello regolatorio e gestionale che assicuri *performance* migliori. Il confronto tra i diversi modelli suggerisce che il livello di efficienza risulta maggiore nei paesi dove è più alto il grado di liberalizzazione, raggiungendo i valori massimi proprio nel Regno Unito e in Svezia. In 15 anni, le gare hanno consentito una riduzione dei costi reali unitari del 50-55% a Londra (anche se parte di questi guadagni sono poi stati perduti, si vedano Ponti e Ramella 2010) e del 20-30% nei Paesi Scandinavi (Hensher, Wallis 2005).

Alla luce dei risultati della letteratura e dei casi esaminati, il modello italiano andrebbe quindi ristrutturato in modo da assicurare una maggiore apertura al mercato, che consenta da una parte di sfruttare i vantaggi di efficienza garantiti dagli stimoli competitivi (come suggerito da Fazioli et al.), e dall'altra di minimizzare l'importo dei sussidi (secondo l'opinione di Levaggi), sia per ridurre l'impatto del settore sulla finanza pubblica, sia perché hanno natura distorsiva (inducono a realizzare capacità produttiva inutilizzata). Ad esempio, uno studio di Obeng e Azam (1997) sull'impatto dei sussidi a lavoro, capitale e carburante mostra che sia le imprese pubbliche che quelle private tendono a sovrautilizzare lavoro e carburante rispetto al capitale. Mentre però gli operatori privati sono quasi efficienti nell'uso del lavoro rispetto al carburante, quelli pubblici tendono ad abusare sia di lavoro e carburante rispetto al capitale, che di carburante rispetto al lavoro. L'esperienza internazionale mostra inoltre che la diffusa attuazione delle gare non solo ha portato a un miglioramento della qualità e della quantità dei servizi offerti, ma ha anche consentito di ridurre i sussidi, con benefici rispettivamente per la collettività e gli enti locali. Nel nostro paese, invece, gli esiti sono stati insoddisfacenti in quanto i bandi di gara non incentivavano la vera concorrenza (Boitani, Cambini 2004): eppure i ribassi maggiori si sono ottenuti proprio nei casi dove i concorrenti erano più numerosi (Klemperer 1999). A oggi, quindi, è opportuno rivedere il modo in cui sono state disegnate e bandite le procedure a evidenza pubblica, in modo da renderle appetibili a un maggior numero di operatori.

La panoramica internazionale e la letteratura mettono in evidenza due risultati principali: la mancanza di consenso sull'esistenza di economie di scala di lungo periodo e la presenza di mercati segmentati. La presenza di tale segmentazione può essere rilevata sia per quanto riguarda le fasce orarie che a livello territoriale: esistono infatti degli orari e delle zone in cui la domanda è maggiore. Per sfruttare pienamente queste caratteristiche, bisogna innanzitutto partire da una mappatura del mercato: si tratta infatti di un servizio locale e, quindi, la presenza di eventuali economie di scala può non dipendere tanto dalla dimensione delle aziende, quanto dalla qualità della rete infrastrutturale, dalla geografia dei percorsi, dal disegno della rete e altri fattori non generalizzabili, tra cui anche la capacità del gestore di sfruttare e utilizzare le tecnologie disponibili. È quindi necessario innanzitutto capire dove il servizio sia remunerativo, verificando ad esempio il *load factor* delle diverse tratte: nel caso in cui lo sia, si potrebbero effettivamente adottare forme di competizione nel mercato, come insegna l'esperienza inglese dove più gestori competono tra loro. Le gare non dovrebbero quindi essere organizzate ai fini dell'affidamento di tutto il servizio su area urbana, bensì bisognerebbe bandirne diverse per ogni segmento di servizio, distinguendo non solo tra le diverse fasce orarie (notturno, diurno), ma anche tra le varie modalità di trasporto (anziché affidare ad un'unica compagnia la gestione sia della metro che dei bus). Il mercato farebbe poi emergere l'eventuale presenza di economie di scala nel caso in cui le offerte più vantaggiose tendano ad accorparsi più lotti. L'esempio inglese è illuminante da que-

sto punto di vista: ad oggi, infatti, nel mercato si sono affermati cinque grandi gruppi (*Stagecoach Holdings, Go-Ahead, Arriva Group, Firstgroup e National Express Group*), benché fossero state messe a gara singole linee e, dunque, sezioni di servizio ridotte. In modo simile, anche Svezia e Francia mostrano una tendenza alla concentrazione del mercato: eppure non è stata alcuna autorità centrale a stabilire a priori e in modo esplicito la dimensione industriale delle aziende, a scegliere se il settore dovesse essere gestito da grandi campioni nazionali o da piccole imprese locali, da operatori pubblici o privati (anche se non si può ignorare che la decisione di affidare servizi sull'intera rete urbana ha di fatto escluso i soggetti più piccoli). L'attuale assetto non è frutto di una politica pianificata, ma dell'evoluzione dei processi di mercato: le gare andrebbero quindi disegnate tenendo ben presente che l'obiettivo è quello di far emergere dimensione e struttura del mercato più efficiente e cercando di evitare di definirle ex-ante alzando barriere all'entrata per proteggere gli operatori nazionali dalla competizione. Ad esempio, Fraquelli et al. (2001) rilevavano l'esistenza di diseconomie di scala nelle grandi città, per cui sarebbe più opportuno suddividere la città in più lotti; anche il caso francese conferma che si ottengono benefici economici inferiori nel mettere a gara lotti unici. Invece in Italia, com'è stato evidenziato dall'Autorità Antitrust, le grandi città (si pensi al caso di Roma, Torino, Genova e Milano) tendono a mettere a gara il servizio in un unico lotto, favorendo così gli *incumbent* (ossia le aziende comunali), gli unici a poter sostenere un simile rischio essendo nei fatti protette dal rischio di fallimento. Eppure mettere a gara piccoli lotti piuttosto che uno unico grande, consente a più operatori di partecipare al bando e, di conseguenza, permette di raggiungere la dimensione ottimale del servizio ex post grazie ai meccanismi di mercato, evitando che sia definita ex-ante dall'ente locale che, non possedendo informazioni sufficienti per definire la dimensione ottimale del bacino da servire, si baserebbe su criteri discrezionali (Boitani, Cambini 2004). Allo stesso modo, non è economicamente efficiente alzare a priori barriere di mercato in quei segmenti così remunerativi da consentire la competizione nel mercato.

Relativamente alle tratte di servizio meno remunerative, sono invece necessari i sussidi: ricorrere a forme di procedura a evidenza pubblica serve quindi a minimizzare l'importo del trasferimento. Una possibile alternativa sarebbe quella di subordinare l'ingresso ai segmenti più ricchi anche all'acquisizione di quelli meno convenienti. Questa proposta consentirebbe di assicurare più efficienza produttiva, mentre si garantisce anche una maggiore soddisfazione della domanda. Proprio in base all'evoluzione di quest'ultima, infine, dovrebbero essere erogati i trasferimenti pubblici: garantiti i livelli minimi di servizio, i sussidi non dovrebbero sovvenzionare l'offerta, ma piuttosto dovrebbero essere collegati all'evoluzione della domanda e ai benefici collettivi garantiti da una limitazione del trasporto individuale (Ponti, Ramella 2010).

### 3. Un caso studio: il Tpl a Genova e in Liguria

#### 3.1. Il contesto

Allo scopo di verificare in che modo potrebbe essere disegnato un sistema di gare su lotti multipli, viene preso in considerazione il caso studio di Genova e della Liguria. Attualmente la Regione Liguria sta valutando l'opportunità di unificare il servizio pubblico in un solo bacino, che dovrà essere esercito da un'unica azienda derivante dalla fusione delle cinque esistenti. In verità le aziende di Tpl attualmente operative sono esse stesse il risultato di un processo di consolidamento, che ha portato a riunire su scala provinciale (con l'unica eccezione della provincia di Genova, dove il capoluogo è servito da un soggetto diverso rispetto alle restanti porzioni di territorio) i precedenti gestori.

La Giunta regionale ha approvato, in data 22 marzo 2012, lo schema di disegno di legge di riforma del trasporto pubblico regionale e locale, predisposto dall'assessore ai Trasporti, Enrico Vesco. Il ddl, che dovrà essere esaminato dal Consiglio regionale, è un passo coerente con l'impostazione che l'amministrazione si è data negli ultimi anni e che prevede una progressiva unificazione prima dei soggetti esercenti il trasporto su gomma, e poi tra questi e il ferro (attualmente il servizio pubblico su rotaia è fornito da Trenitalia). Secondo la giunta, tale integrazione renderà possibili sinergie ed economie di scala che consentiranno di diminuire i costi del servizio, un obiettivo di primaria rilevanza alla luce della progressiva riduzione dei finanziamenti statali. Il processo dovrebbe spiccare un balzo a decorrere dal 2013, con la progressiva unificazione dei bandi di gara, che dovrebbero passare dai cinque attuali a tre e infine, a regime, a uno solo. Contemporaneamente dovrebbe essere creata un'Agenzia regionale incaricata di sovrintendere l'intero processo e vigilare sulla corretta applicazione dei termini dei contratti di servizio.

Allo scopo di studiare le modalità, finanziarie, industriali e istituzionali dell'integrazione, la giunta regionale ha affidato a Filse (la finanziaria controllata dalla regione stessa) il compito di eseguire uno studio, il cui valore è stato quantificato nella cifra di 450 mila euro. L'Autorità garante per la concorrenza e il mercato ha inviato alla Liguria una segnalazione<sup>9</sup> nella quale vengono rilevati numerosi profili di illegittimità della norma. In particolare, essa osserva che le norme introdotte dal ddl ligure "ignorano del tutto quanto previsto dal successivo articolo 4 del decreto medesimo [decreto legge 13 agosto 2011, no.138] con riferimento alla necessità che, una volta definito il bacino territoriale ottimale, si proceda poi alla verifica di una gestione pienamente concorrenziale dei servizi 'nel mercato'". In altre parole, la Liguria prende, senza alcuna giustificazione apparente, una decisione netta in merito al disegno di mercato per il trasporto pubblico locale. A questo proposito "l'Autorità rileva l'assoluta mancanza di qualsiasi elemento che consenta di apprezzare la base economica a sostegno della scelta di definire un unico bacino di traffico a livello regionale, e, per giunta, integrato ferro-gomma". Il ddl contiene anche una serie di altre misure che, agli occhi dell'Agcm, implicano conseguenze anticoncorrenziali, incluso l'impegno da parte del gestore subentrante di garantire il mantenimento dei livelli occupazionali pre-esistenti alle medesime condizioni. Tale clausola di uniformazione era già stata denunciata dall'Antitrust in contesti differenti.<sup>10</sup>

Obiettivo di questa sezione del paper è: (a) analizzare i bilanci delle società di Tpl liguri allo scopo di tentare una comparazione sui diversi livelli di efficienza; (b) inquadrare tale confronto nell'ambito del percorso immaginato dalla regione; (c) suggerire una strada alternativa. Prima di procedere, però, vale la pena enfatizzare che la regione, nonostante l'obbligo di affidare il servizio attraverso procedure a evidenza pubblica, sembra dare per scontato che le gare saranno vinte dagli attuali *incumbent*, che i loro mezzi e il loro personale verranno (quasi) interamente impiegati, e che le rispettive strutture dei costi resteranno immutabili nel futuro prevedibile. Anche su questo aspetto l'Antitrust si è pronunciata in modo esplicito, laddove si osserva che il ddl regionale "identifica nell'amministrazione regionale anche l'organo amministrativo procedente, ossia la stazione appaltante destinata a indire le procedure di gara per l'affidamento dei servizi e, al contempo, l'interlocutore contrattuale dell'aggiudicatario titolare del relativo contratto di servizio".

9 Agcm, Segnalazione AS1431.

10 Agcm, Segnalazioni AS1339 e AS424 sul trasporto ferroviario.

### 3.2. Descrizione della situazione attuale

La Liguria ha una popolazione di circa 1,650 milioni di persone, oltre la metà delle quali residenti in provincia di Genova. Il trend demografico è sostanzialmente stabile, grazie al contributo dell'immigrazione, dopo una lunga discesa che ha portato il numero di residenti da 1,8 milioni all'inizio degli anni '80 fino a un minimo di poco superiore a 1,5 milioni vent'anni dopo.<sup>11</sup> La morfologia della regione, urbanizzata soprattutto lungo la costa e con insediamenti più radi nell'entroterra, fa del trasporto pubblico uno dei perni fondamentali della mobilità. La sovrarappresentazione della fascia anziana della popolazione (gli ultra-65enni sono circa il 27% della popolazione, contro una media nazionale del 20,3%)<sup>12</sup> non fa che amplificare questa centralità.

Il pendolarismo, al tempo stesso, incide relativamente meno, probabilmente per la maggior presenza di anziani che non devono necessariamente seguire lo stesso percorso su base quotidiana. In Liguria, infatti, si sposta quotidianamente e in modo sistematico il 43,2% della popolazione residente (contro una media nazionale del 47%), di cui il 29,9% per lavoro e la restante parte per ragioni di studio. La maggior parte degli spostamenti (73% contro 63,8% medio nazionale) avvengono all'interno dello stesso comune, e gran parte del resto rimane comunque entro la medesima provincia (22,9%) per il ruolo fortemente accentratore di Genova e della provincia di Genova. Solo il 4,1% (rispetto al 6,1% in Italia) si muove verso un'altra provincia, un'altra regione o uno Stato estero e, verosimilmente, nelle zone di confine.<sup>13</sup> La mobilità, insomma, non ha una dimensione regionale, ma prevalentemente urbana o, al più, provinciale, con una durata degli spostamenti relativamente breve (circa il 52% inferiore ai 15 minuti, e quasi il 30% al di sotto della mezzora). Questo è un elemento da tenere in debita considerazione. L'autobus assorbe il 16,3% di questo tipo di mobilità, il treno il 6,6%; il resto è rappresentato dai mezzi propri (auto, moto, bici o a piedi).

Vi è poi una domanda di mobilità totalmente differente, relativa ai flussi turistici. La maggior parte delle presenze turistiche si concentra sul sistema lineare della fascia costiera. La stessa città di Genova costituisce ormai un attrattore assai rilevante di popolazioni turistiche. In termini di miglioramento della qualità urbana (e conseguentemente miglioramento della qualità e dell'offerta turistica) è inoltre evidente che possono emergere numerosi conflitti fra flussi di spostamento dei residenti e dei turisti. In una fascia ristretta di territorio conflitti tra fruitori diversi generano criticità nella mobilità urbana (congestione, difficoltà di accessibilità e disagio al transito, al passeggio e alla sosta nei luoghi).

Turismo vuol dire anche eventi. Si pensi per esempio al Salone Nautico, agli eventi sportivi come le partite di calcio, ma pure ai consumi culturali e più in generale tempo libero (il "popolo della notte"). Per quanto riguarda il Salone Nautico la facilità di spostamenti tra la zona della Fiera e gli alberghi della città o delle riviere costituisce una peculiarità di grande attrattività per gli operatori economici. Inoltre, la sera è occasione ulteriore di lavoro e svago (e, dunque, spostamenti) per operatori e visitatori.

Per quanto riguarda il "popolo della notte" Amt ha previsto dei tagli proprio alle linee collinari e a quelle notturne: non si potrà più fare affidamento sugli autobus tra le 0.30 e le 5,<sup>14</sup> causando così un'assenza di servizi di trasporto pubblico serale e notturno che

11 Fonte: Istat.

12 Fonte: Istat.

13 Fonte: Istat, Censimento 2001.

14 Pieri C., "Amt: tagli a linee collinari e notturne", genova.mentelocale.it, <http://genova.mentelocale.it/29601-amt-tagli-a-linee-collinari-e-notturne/>

tende a peggiorare in inverno e, quindi, non offrendo un servizio da e per i locali del divertimento proprio a una fascia di popolazione che ha meno probabilità di essere dotata di mezzi autonomi di spostamento. È pur vero che il popolo della notte ha forme elevate di auto-organizzazione sia dal lato dell'offerta (discoteche) sia dal lato della domanda (ragazzi che si organizzano con amici, altri che a prezzi modici mettono a disposizione auto con autisti "puliti" agli alcol test e lasciano i loro recapiti in giro fra le compagnie). Si tratta peraltro di movimenti molto variabili anche di anno in anno rispetto a tendenze, mode, grado di *appeal* stagionale dei singoli locali e che travalicano anche i confini comunali e istituzionali. Se queste forme di "organizzazione informale" dovessero essere guardate alla luce di una interpretazione restrittiva delle norme (incluso il ddl regionale in discussione) potrebbero persino essere considerate illegali – almeno nella misura in cui implicano transazioni finanziarie, per quanto modeste – in quanto violano il dogma dell'esclusività del servizio.

Il trasporto pubblico locale è ancora pensato rispetto a un'organizzazione sociale ed economica che spesso non esiste più: il Tpl ha inerzialità molto evidenti nel comprendere tendenze, forme e caratteri del cambiamento e spesso è organizzato in modo da rispondere alle esigenze di alcuni decenni fa che tuttavia non corrispondono a quelle attuali. Si pensi ai cambiamenti intervenuti nel mondo della produzione e del lavoro: a Genova (come altrove) la realtà post-industriale ha cambiato sia i luoghi del lavoro, che le forme, oggi sempre più elastiche (non solo quanto ai contratti – si pensi, ad esempio, ai rapporti di lavoro a tempo parziale in fasce "anomale" della giornata – ma anche con riferimento a orari e luoghi), atipiche, più ricche, ad esempio, di liberi professionisti e con un maggior peso occupazionale del terziario. Questo fa sì che gli spostamenti (rispetto al modello della città industriale) siano sempre più variabili e non concentrati in singoli luoghi e generino una nuova geometria spazio-temporale delle relazioni fra popolazioni e territori. Anche gli orari di lavoro, in ingresso quanto in uscita, sono sempre più flessibili e mutevoli con conseguente variabilità della distribuzione delle persone nello spazio urbano, così come dei calendari anche settimanali, mensili eccetera: tutto questo fa sì che oggi un numero sempre maggiore di cittadini non abbia orari fissi giornalieri.

Inoltre vi sono cambiamenti negli stili di vita e di consumo. Si sovrappongono (e non si distinguono sempre in maniera netta) spostamenti per motivi di lavoro, personali, familiari con una commistione (anche spaziale) di movimenti sempre più zigzaganti e a scale molto diverse. Sono sicuramente in aumento i pendolarismi per motivi di tempo libero. Si pensi agli immigrati che costituiscono ormai il 7,5% della popolazione residente, ma in alcune realtà (soprattutto nel Nord-Est) supera il 10%:<sup>15</sup> in quali quartieri abitano gli immigrati, verso quali quartieri si spostano? In quali orari? Per esempio per lavori domestici sono certamente notevoli gli spostamenti verso i quartieri "alti" della città di Genova quali Albaro, Castelletto, Carignano eccetera.

Cospira a cambiare lo scenario anche l'emergere di nuove "centralità urbane" (si pensi ai visitatori del centro commerciale e delle altre attività ludico-sportive-ricreative in zona Fiumara a Sampierdarena e in misura minore in zona Campi o in Zona San Biagio a Bolzaneto), in prospettiva l'Area di Erzelli accanto a centralità urbane già esistenti nella città quali università e ospedali.

In prospettiva, anche i cambiamenti (già in parte intercorsi) in direzione di una tendenziale maggiore elasticità degli orari del commercio e dei servizi pubblici potrebbero generare ulteriori effetti di diversificazione degli orari degli spostamenti.

---

15 Fonte: Istat.

Dal punto di vista normativo, i bacini di traffico vengono attualmente gestiti dalle province e dal comune di Genova, mentre alla regione spettano funzioni di coordinamento. La regione sta spingendo per diventare il soggetto organizzatore e, attraverso una società unica, gestore del trasporto pubblico locale. Il Programma per i servizi pubblici locali della Regione Liguria per il triennio 2009-2011<sup>16</sup> ricostruisce l'evoluzione normativa del settore sia a livello nazionale, sia regionale e locale. A quello si rimanda per qualunque approfondimento, che esula dagli obiettivi di questo lavoro. Non esiste un piano per il triennio successivo, nonostante il 2012 sia iniziato (nel momento in cui questo *paper* viene scritto) da oltre sei mesi.

Quello che si rileva è che, per quanto attiene al trasporto su gomma, gli accordi di programma non sono ancora stati conclusi con tutte le province. Tali accordi, e la tensione verso un accentramento del Tpl, si inseriscono in un momento di grave sofferenza delle aziende esistenti, tutte controllate o interamente possedute dagli enti locali, principalmente a causa della riduzione dei trasferimenti dal centro. Dal Programma triennale emerge tuttavia con chiarezza che le maggiori criticità, a livello regionale, risiedono nel trasporto su ferro.

L'analisi sottostante è quella effettuata nel 2007 da Axteria, per conto della stessa Regione Liguria. Prima di arrivare allo scenario futuro, però, vale la pena soffermarsi sul presente. L'analisi della Regione evidenzia come i contributi pubblici derivanti dal contratto di servizio, di fonte regionale e locale, siano costantemente aumentate negli anni fino al 2011, nonostante i "tagli". L'esame disposto dalla regione, che fornisce dati utili a stimare i costi unitari delle aziende esistenti dal 2002 al 2007, viene qui integrato coi dati desumibili dai bilanci delle aziende, relativi agli anni 2006-2010 e, ove possibile, 2011. Prima di guardare ai numeri, tuttavia, è opportuno aprire una parentesi sulla trasparenza dei bilanci e della gestione delle aziende in questione che, giova ripeterlo, sono tutte a controllo pubblico.

### 3.3. La trasparenza

Come è ovvio, i bilanci delle società di Tpl liguri devono essere depositati, entro i termini di legge, presso le rispettive Camere di commercio. Tuttavia, trattandosi di società a controllo pubblico che derivano la quasi totalità dei loro ricavi o da trasferimenti pubblici, o dalla vendita di biglietti per servizi regolati, appare quanto meno opportuno che esse offrano la massima trasparenza nella gestione del denaro dei contribuenti.

I gestori di servizi pubblici che, di fatto, sono soggetti di diritto privato ma, sostanzialmente, sono una branca dell'amministrazione, dovrebbero essere obbligati per legge a comunicare i propri bilanci agli enti titolari di quote o partecipazioni i quali, a loro volta, dovrebbero essere tenuti alla loro pubblicazione e alla loro messa a disposizione nelle stesse identiche forme della pubblica amministrazione. È addirittura paradossale che si ponga un simile problema, ma si tratta di una lacuna normativa che andrebbe colmata immediatamente. A prescindere dall'aspetto normativo, vi è come minimo una questione di opportunità nel mettere i bilanci a disposizione del contribuente.

Purtroppo, così non è. Nessuna delle società interessate rende il proprio bilancio disponibile sul suo sito internet (in alcuni casi i siti sono poco navigabili e rendono difficile anche il reperimento di un indirizzo email di riferimento). Allo scopo di verificare la disponibilità verso i cittadini, pur essendo entrati in possesso dei documenti di bilancio per vie proprie, abbiamo inviato una email a tutte le società di Tpl, chiedendo

<sup>16</sup> <http://www.regione.liguria.it/argomenti/territorio-ambiente-e-infrastrutture/trasporti/sistema-transportistico-regionale/piano-triennale.html>

appunto informazioni e l'invio dei rispettivi bilanci. In realtà la nostra mail non era del tutto assimilabile a quella di un "normale cittadino", in quanto lo scrivente si identificava come un ricercatore dell'Istituto Bruno Leoni e dichiarava la finalità di studio della richiesta.<sup>17</sup> Tuttavia, proprio per questo, appare ragionevole assumere che ottenere una risposta, per il signor Rossi, sarebbe stato ancora più difficoltoso.

Al primo invio nessuna società ha risposto. Al secondo solo una. Al terzo tentativo è stato messo in copia, per conoscenza, l'assessore regionale ai Trasporti. Forse per questo, o forse per pura casualità o per l'insistenza, tre società hanno risposto, con toni in alcuni casi polemici, alle richieste.<sup>18</sup> Curiosamente, l'assessore ha scritto all'Istituto e a tutte le società di trasporto interessate precisando che "faccio presente che la Regione Liguria non ha commissionato alcuno studio all'Istituto in parola e neppure è stata messa preventivamente a conoscenza dell'iniziativa".<sup>19</sup> L'ultima azienda, al momento in cui questo studio viene chiuso, non ha ancora risposto nonostante un quarto invio.

L'Appendice 1 riporta il testo della richiesta e dei successivi invii. L'Appendice II riporta la lettera dell'assessore.

La Tabella 1 riassume.

TABELLA 1				
Risposte delle società alla richiesta di ottenere i bilanci relativi agli ultimi cinque anni				
	Primo invio	Secondo invio	Terzo invio	Quarto invio
Data	30 marzo 2012	4 aprile 2012	19 aprile 2012	10 maggio 2012
Amt – GE*	Nr	Nr	Risposta positiva	
Atp – Prov.GE	Nr	Nr	Risposta positiva	
TplLinea – SV	Nr	Nr	Risposta positiva	
Atc – SP	Nr	Risposta positiva		
RT – IM	Nr	Nr	Nr	Nr

\* La richiesta ad Amt era stata erroneamente indirizzata all'indirizzo email dell'Ufficio stampa. Tuttavia non è stata ricevuta alcuna risposta dall'Ufficio stampa stesso, volta a indicare l'indirizzo corretto a cui rivolgersi.

Un secondo tema riguarda l'esaustività del materiale fornito. Tutti coloro che hanno risposto, tranne Atc La Spezia, hanno fatto notare che i bilanci sono disponibili presso gli organi camerali.

Atc è stata la prima azienda a rispondere alla seconda richiesta, inviando copia del bilancio 2010 (ma non delle note integrative o della relazione sulla gestione), e manifestando la disponibilità a fornire, in versione cartacea da ritirare fisicamente presso la propria sede, ogni altra informazione.

Amt Genova, TplLinea Savona e Atp hanno risposto solo al terzo invio, quando anche

17 Per esempio, il dirigente di una delle società interessate, nel corso di uno scambio di mail, ha scritto: "lei non è un comune cittadino visto che fanno parte del suo Istituto illustri personaggi pubblici" (19 aprile 2012).

18 Per esempio una società ha accompagnato i documenti di bilancio a un messaggio nel quale si affermava: "Ci scusiamo per il tempo trascorso anche se ci permettiamo di farLe notare che il 'volume' dei documenti trasmessi, peraltro reperibili presso la CCIAA ove per legge vengono depositati e resi pubblici, è tale da richiedere tempo per la predisposizione" (23 aprile 2012). Sfugge agli autori di questo studio l'onere di tempo necessario a inviare alcuni file pdf (per un volume complessivo pari a circa 4 MB). Una possibile interpretazione è che i bilanci siano stati scannerizzati all'uopo, ma non vogliamo credere che essi non fossero disponibili in formato elettronico.

19 Lettera datata 7 maggio 2012, Prot. PG/2012/68083.

l'assessore Vesco era stato messo a conoscenza della richiesta. TplLinea ha manifestato la disponibilità ad approfondire eventuali dubbi o questioni nell'ambito di un incontro. Amt ha fornito il materiale più completo, compreso il bilancio 2011. Atp ha fornito copia dei bilanci per gli anni richiesti con tanto di note integrative, ma senza la relazione sulla gestione.

Riviera Trasporti non ha mai risposto a nessuna richiesta.

Va detto che avremmo considerato "positiva" anche una risposta che suggerisse semplicemente di procurarci il bilancio attraverso una visura camerale.

Infine, tranne che nel caso di Amt, le altre aziende non rendono disponibili in modo chiaro e accessibile, nei loro bilanci o nella documentazione depositata presso le Camere di commercio, alcune informazioni necessarie a valutare l'efficienza delle loro attività, quali il numero di km prodotti o i passeggeri trasportati. Per colmare tali lacune, sono state fatte ricerche sui siti delle società, dove tuttavia non sempre venivano forniti i dati in modo analitico, o presso altre fonti.

### 3.4. Confronto tra le aziende esistenti

Le cinque aziende operanti in Liguria devono gestire la mobilità su territori complessivamente simili tra di loro. Teoricamente, poiché il Tpl su gomma risente fortemente delle economie di densità, le compagnie che servono aree urbane a maggiore densità abitativa dovrebbero avere costi più contenuti. Come si vedrà, almeno in questo caso non è così. Inoltre, il nostro lavoro conferma come non sia possibile riscontrare economie di scala o di gamma sul piano dell'operatività ma neppure, e questo è relativamente sorprendente, nella gestione finanziaria o degli acquisti, dove solitamente è possibile spuntare condizioni migliori al di sopra di una certa dimensione.

Gran parte del trasporto pubblico esercito dalle cinque aziende qui considerate è su gomma. Solo Amt gestisce una metropolitana, peraltro di modeste dimensioni, e dal 2011 il tratto di ferrovia Genova-Casella. Inoltre tutte le società considerate svolgono *business* ancillari che esulano dal servizio pubblico, come l'affitto di autobus o la gestione di servizi speciali (per esempio il servizio scuolabus). Laddove possibile – sicuramente lo è stato nel caso di Amt, tra i soggetti considerati quello che fornisce nei propri bilanci le informazioni più capillari – le attività extra-Tpl sono state scorporate sia dai costi sia dai ricavi.

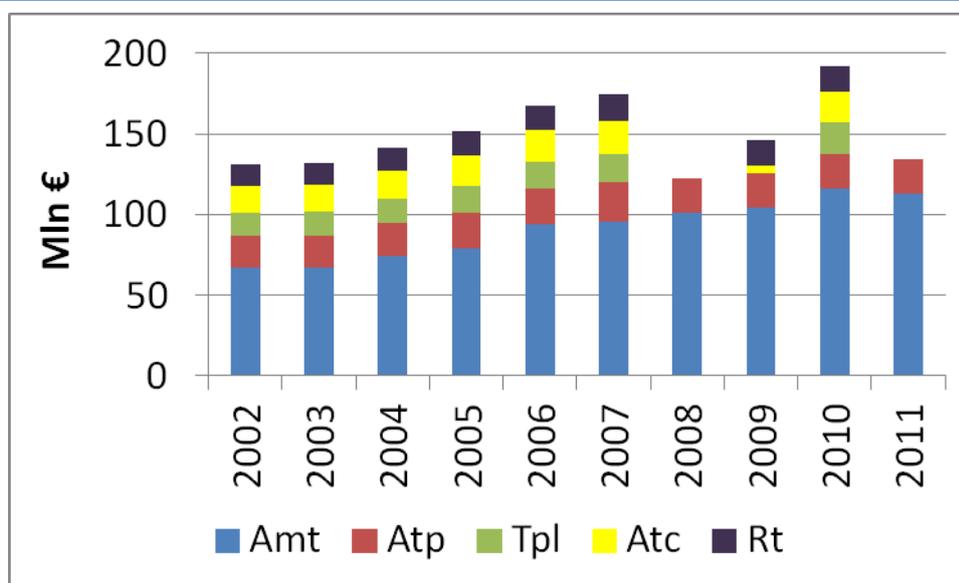
Non è stato possibile reperire dati precisi per tutte le società e per tutti gli anni. Il bilancio 2011, in particolare, era stato approvato, al momento della redazione di questo studio, solo da Amt e Atp. Soltanto Amt ha fornito dati precisi sul servizio prodotto, in termini di km o di passeggeri trasportati. Per le altre società, ci si è affidati o ai rispettivi siti internet che fornivano dati più o meno approssimativi, o a stime provenienti da altre fonti o, per il periodo 2002-2007, al Programma dei servizi pubblici locali 2009-2011 della Regione Liguria.

L'analisi seguente soffre, di conseguenza, di una carenza di dati piuttosto significativa. Tuttavia, sulla base di quelli disponibili è comunque possibile effettuare alcune riflessioni preliminari che solo in parte sembrano trovare conferma nello studio Axteria del 2007 su cui si fonda il percorso individuato dalla giunta tendente alla creazione di un unico bacino regionale affidato a una società unica regionale "selezionata tramite procedura a evidenza pubblica" ma, nella realtà, coincidente con un gruppo derivante dal *merger* tra gli attuali gestori. Le modalità del *merger* meriteranno a loro volta attenzione perché, a quanto è dato capire, esso avverrà in modo tale da vanificare la cattura anche di quelle modeste economie di scala che, teoricamente, potrebbero venire a

crearsi.

La Figura 1 mostra l'andamento dei contributi pubblici (sotto varia forma, espressi in euro correnti) al Tpl per le società e per gli anni in cui sono disponibili.

**FIGURA 1**  
 Contributi pubblici alle società liguri di Tpl



Nota: i contributi a TplLinea fino al 2007 sono stati calcolati come la somma dei contributi alle due società precedentemente operative sul territorio savonese (Acts Savona e Sar Albenga).

Fonte: bilanci aziendali e Programma dei servizi pubblici locali per il triennio 2009-2011.

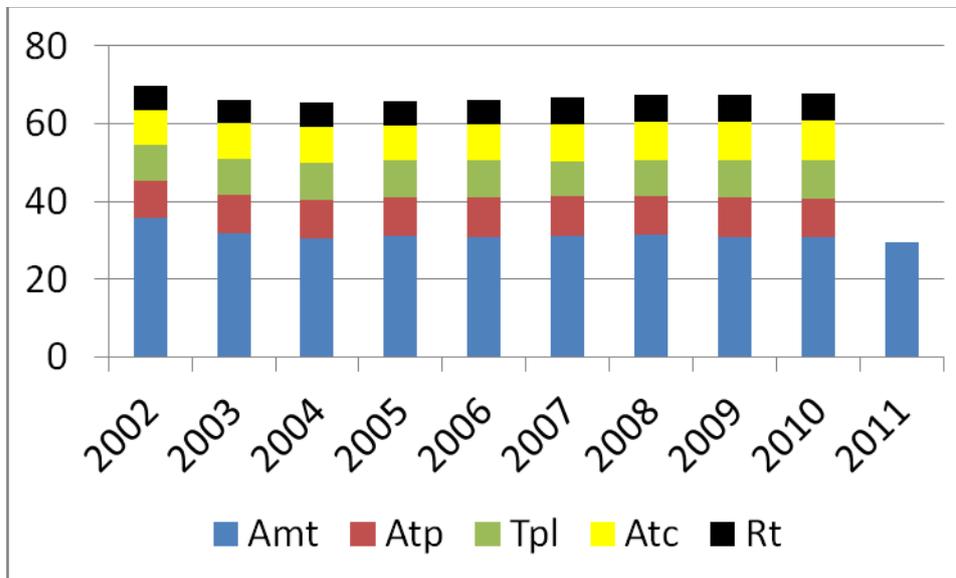
Come si può osservare dal grafico, *non è vero* che i finanziamenti pubblici sono andati diminuendo progressivamente, almeno fino all'ultimo anno (mentre sono senza dubbio ridotti dal 2012 in poi). Complessivamente, i contributi liguri al Tpl sono aumentati, tra il 2002 e il 2010, del 46%. La crescita non è stata equa: Amt ha beneficiato della massima generosità (più 73% nel periodo considerato), mentre Atp ha visto salire la quota di contributi regionali solo dell'8%.

Naturalmente la molto significativa crescita dei finanziamenti non può essere considerata, di per sé, un elemento negativo. Per valutarla occorre tenere presente almeno altri due fattori: l'aumento dei costi e l'andamento della produzione. Infatti, tra il 2002 e il 2010 il costo del carburante è a sua volta cresciuto in misura assai pronunciata.

La Figura 2 riporta, invece, l'andamento della produzione, con dati reali dove possibile, stimati in caso contrario. Laddove i dati per gli anni più recenti non erano disponibili (per esempio Imperia) si è assunto, conservativamente, che la produzione restasse costante.

La produzione, dunque, è rimasta grosso modo regolare (anzi, è scesa complessivamente del 2,9% tra il 2002 e il 2010). In realtà, tale dato deriva dal simultaneo verificarsi di tendenze opposte: alcune aziende hanno aumentato il valore della propria produzione (in particolare Atc, più 14%, e Rt, più 12%), mentre altre hanno osservato importanti riduzioni (Amt con meno 14%).

**FIGURA 2**  
Andamento della produzione (milioni di km) da parte delle società liguri di Tpl

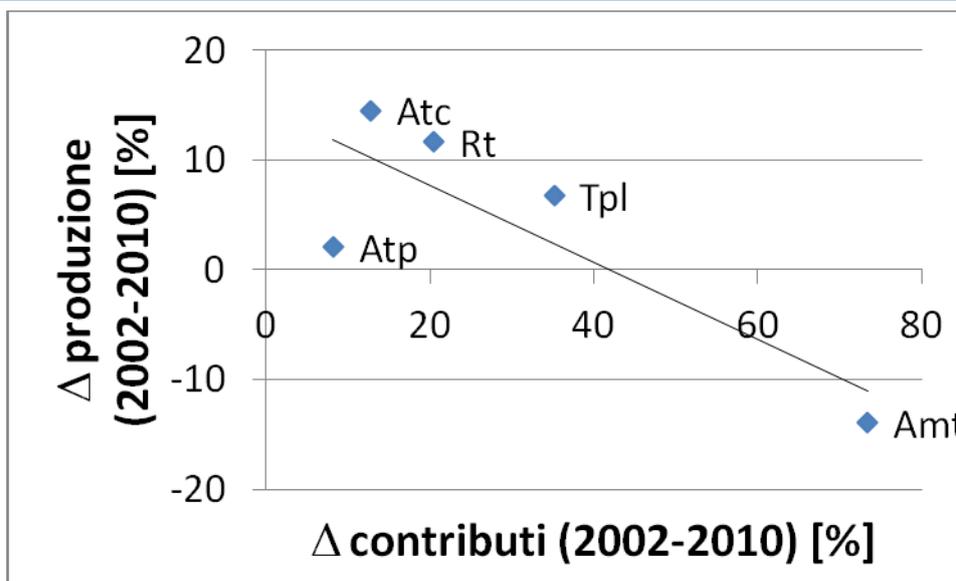


Nota: i km prodotti da TplLinea fino al 2007 sono stati calcolati come la somma dei contributi alle due società precedentemente operative sul territorio savonese (Acts Savona e Sar Albenga).

Fonte: bilanci aziendali, siti internet aziendali e Programma dei servizi pubblici locali per il triennio 2009-2011.

La Figura 3 merita di essere osservata con grande attenzione perché fornisce alcune importanti indicazioni, se non di *policy*, quanto meno relativamente al modo in cui sono amministrate queste aziende e alla possibilità di sfruttare eventuali economie di scala.

**FIGURA 3**  
Variazione percentuale della produzione e dei contributi pubblici (2008-2010)



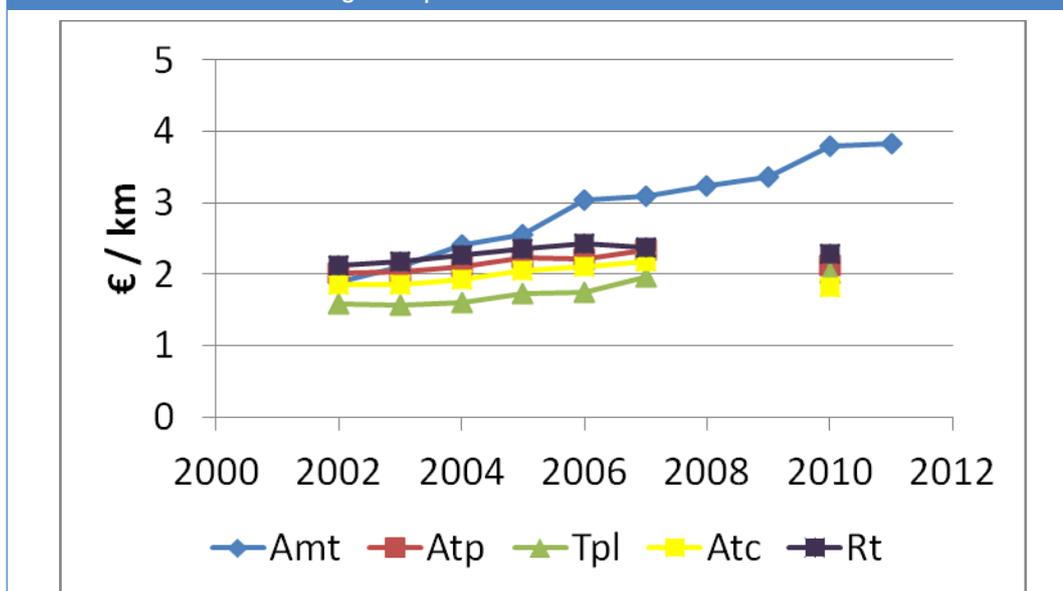
Fonte: nostra elaborazione.

Lungi dal voler stabilire una correlazione o tanto meno dal voler estrarre da tale correlazione un nesso di causalità, è difficile non osservare come la società che ha avuto il più importante aumento dei contributi sia anche quella che ha praticato la riduzione

del servizio più massiccia. Con l'eccezione di Atp, che ha mantenuto grossomodo sia il livello della produzione sia quello dei contributi, le altre società hanno invece tanto più aumentato la produzione, quanto meno sono cresciuti i contributi.

Anche questo risultato, tuttavia, non può essere considerato definitivo. Che dire, infatti, del costo di produzione? È ben possibile che Amt abbia registrato una riduzione del servizio in presenza di un aumento dei contributi perché il livello di partenza era insostenibile; e che, viceversa, Atp abbia seguito il percorso opposto perché ha avuto buon gioco nel rendere relativamente più efficienti dei processi produttivi precedentemente caratterizzati da sprechi enormi. È andata così? La Figura 4 aiuta a trovare una risposta.

**FIGURA 4**  
 Contributi unitari alle aziende liguri di Tpl



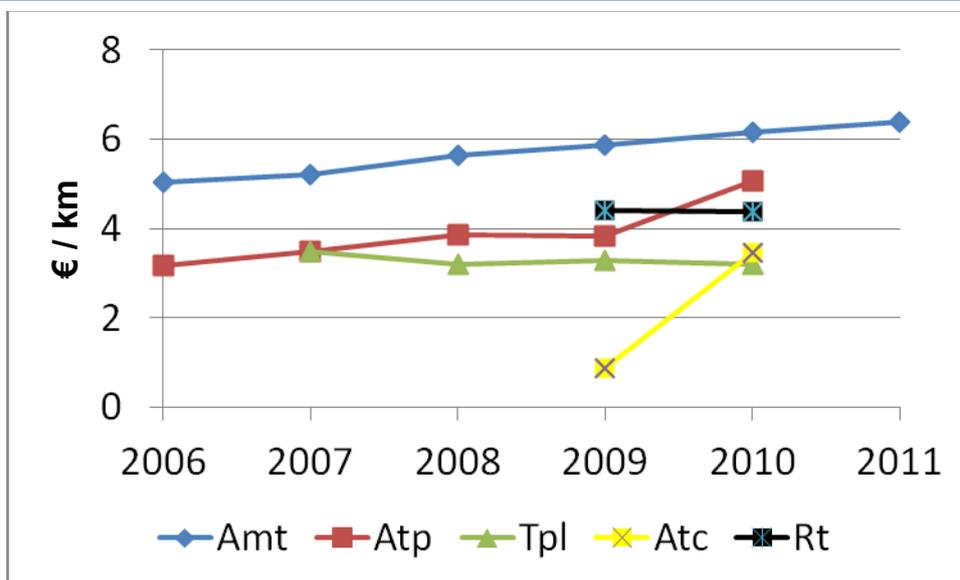
Fonte: elaborazione sui bilanci aziendali.

La Figura 4 è altamente istruttiva in quanto mostra:

- Il contributo pubblico per km inizialmente assegnato alle cinque aziende liguri era molto simile, andando da un minimo di 1,59 euro / km (TplLinea) a un massimo di 2,12 euro / km (Rt); Amt aveva contributi pari a 1,88 euro / km, sostanzialmente coincidenti con la media delle cinque aziende;
- Per quattro delle cinque società liguri, il contributo pubblico per km prodotto subisce variazioni limitate e, per Atp, addirittura decresce in misura impercettibile (-1,5 %);
- Per la sola Amt, il contributo chilometrico cresce a dismisura, addirittura in evidente accelerazione a partire dal 2006, col risultato di arrivare nel 2010 all'incirca raddoppiato rispetto al valore di partenza;
- Anche altri indicatori di efficienza sembrano penalizzare Amt: per esempio, nel 2010 ogni dipendente produceva poco meno di 12 mila km e ogni passeggero percorreva mediamente 0,19 km, contro una media delle altre quattro società pari, rispettivamente, a 20 mila km / dipendente e 0,85 km / passeggero (il dato sul numero di passeggeri non è disponibile per Riviera Trasporti).

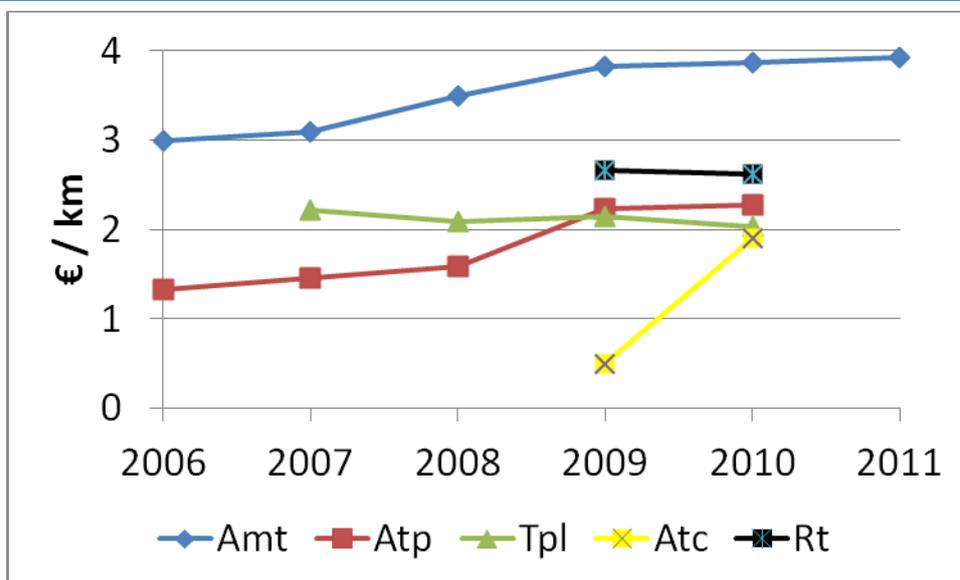
Le seguenti Figure mostrano l'andamento dei costi di produzione – totali, del lavoro e per l'acquisto di materie prime – in rapporto ai km prodotti.

**FIGURA 5**  
Costi di produzione totali per km prodotto per le cinque aziende liguri di Tpl



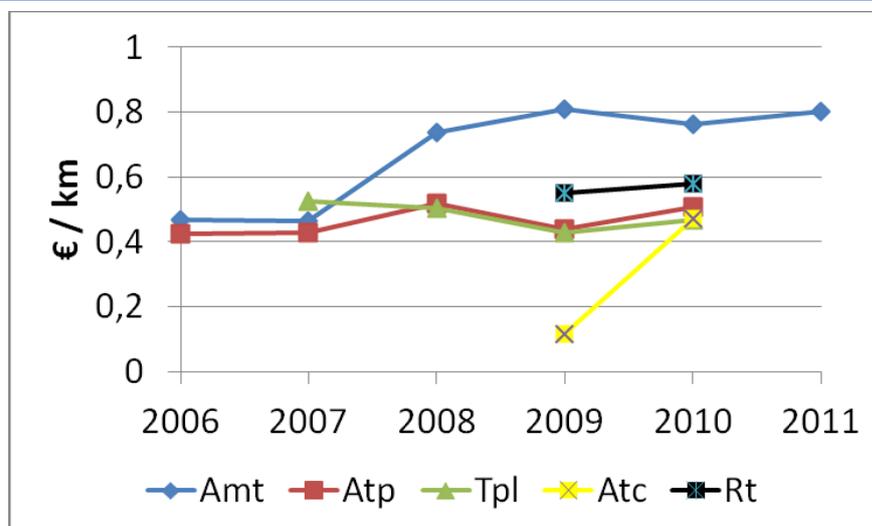
Fonte: elaborazione sui bilanci aziendali.

**FIGURA 6**  
Costo del lavoro per km prodotto nelle cinque società liguri di Tpl



Fonte: elaborazione sui bilanci aziendali.

**FIGURA 7**  
 Costo delle materie prime per km prodotto nelle cinque società liguri di Tpl



Fonte: elaborazione sui bilanci aziendali.

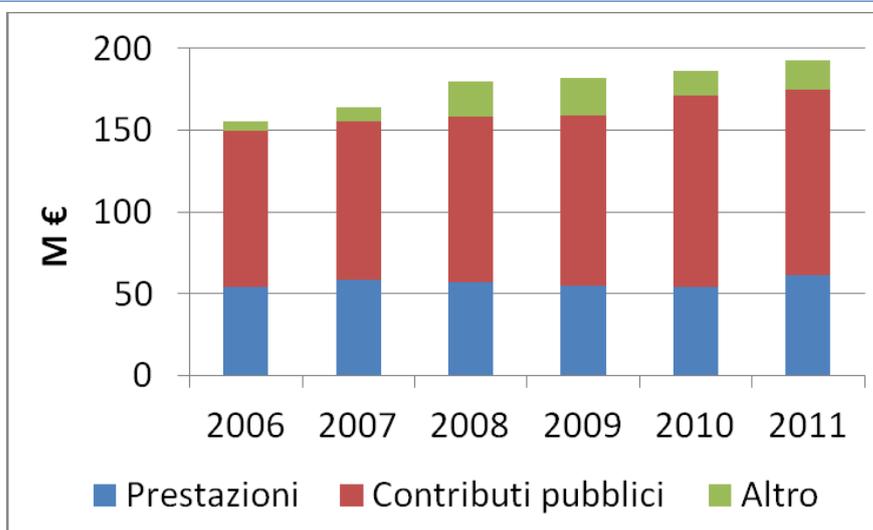
Il singolare caso di Amt richiede un approfondimento, specie alla luce del fatto che, a differenza delle altre aziende, quella genovese gestisce anche una metropolitana (per quanto di ridotta estensione) e una ferrovia (la Genova-Casella, dal 2011).

### 3.5. Il caso Amt

A cosa è dovuto l'incredibile aumento dei contributi pubblici ad Amt? Per rispondere occorre osservare nel dettaglio sia la struttura dei ricavi (Figura 8) sia quella dei costi di produzione (Figura 9). Dato l'obiettivo di questo lavoro – che non vuole valutare la qualità della gestione aziendale ma la struttura dei costi di produzione – vengono considerati ricavi e costi al netto di oneri finanziari e tasse.

**FIGURA 8**  
 Andamento dei ricavi di Amt (2006-2011) per fonte

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione sui bilanci aziendali.

Come si può osservare, nell'ultimo quinquennio i ricavi sono complessivamente cresciuti del 24,4%. L'aumento più vistoso proviene da quelli che qui sono stati classificati come "altri ricavi" (cioè la vendita di prestazioni "a mercato"), che però rappresentano una quota minoritaria, seppure in decisa crescita, del valore della produzione (essendo passati dal 3 al 9% del totale). Tra le due grandi voci, tuttavia, i contributi pubblici hanno avuto una dinamica molto più rapida rispetto alla vendita di biglietti (più 18% contro 13%). E, soprattutto, per ogni euro incassato dalla bigliettazione, Amt ha visto aumentare il contributo pubblico da 1,78 euro nel 2006 a 1,85 euro cinque anni dopo (con un picco di 2,14 euro nel 2009).

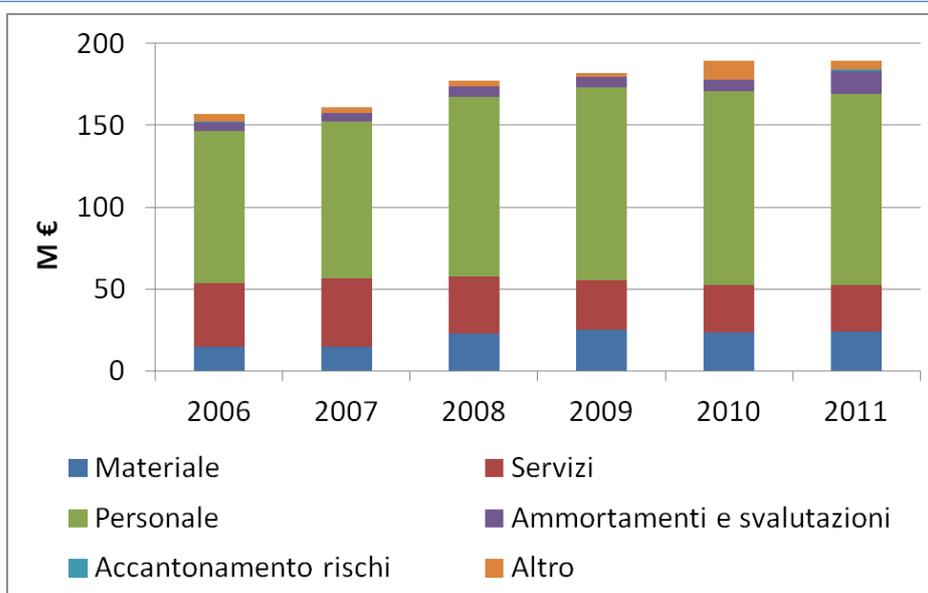
La Figura 9 illustra l'andamento dei costi di produzione.

La crescita dei costi di produzione è stata a sua volta considerevole. Ovviamente hanno giocato un ruolo i carburanti e le altre materie prime, aumentate del 64% e passate dal 9 al 12% del totale dei costi. L'andamento dell'acquisto di servizi e del costo del personale (rispettivamente -26 e +25%, per una quota, nel 2010, pari rispettivamente al 25 e al 60% dei costi aziendali) va visto nel suo complesso, in quanto rispecchia la scelta prima di esternalizzare e poi di riacquisire una serie di attività (in particolare manutenzione e riparazioni degli autobus).

**FIGURA 9**

Andamento dei costi di produzione di Amt (2006-2011) per fonte

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione sui bilanci aziendali.

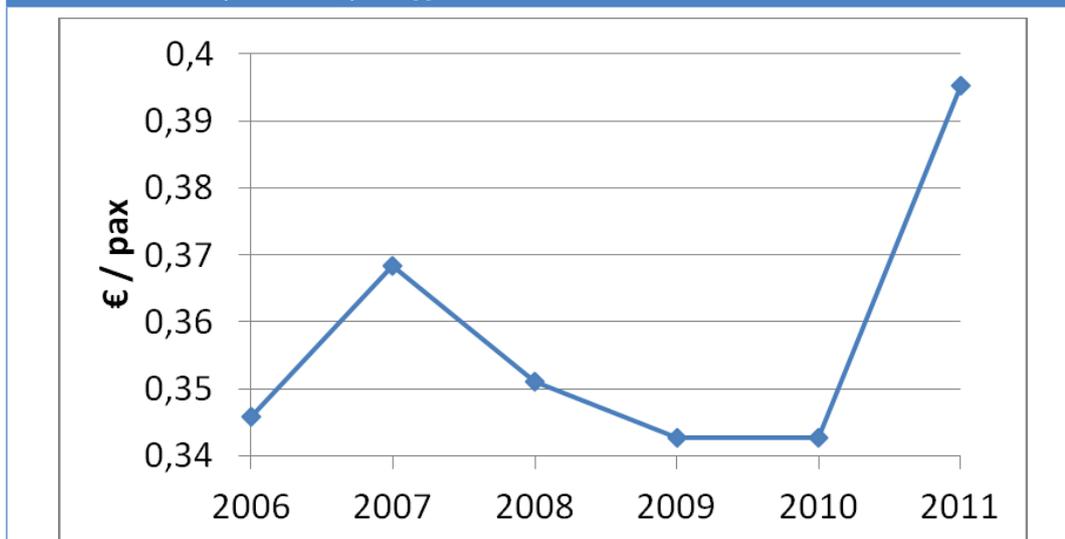
Nell'arco di questi anni, quasi ogni indicatore di efficienza ha avuto un'evoluzione deludente: il costo di produzione per km è salito da 5,04 a 6,39 euro / km (+ 26%). Non è possibile imputare questa variazione al caro-pieno: infatti, il costo per km prodotto, al netto della spesa per materie prime, è comunque salito del 22%, da 4,58 a 5,59 euro / km. Inoltre, come visto nel paragrafo precedente, la spesa in materie prime per km prodotto era ed è superiore, nel caso di Amt, alle altre quattro società liguri. Il costo per km del personale è andato crescendo inesorabilmente, da 2,99 euro / km nel 2006 a 3,92 euro / km nel 2011, e questo sia nei momenti in cui Ami era esterna al perimetro aziendale di Amt, sia quando vi è rientrata; infatti, mentre ogni voce di costo cresceva, il numero di km prodotti calava, sia in valore assoluto (da 31,06 a 29,62 milioni di km)

sia in relazione alla sola gomma (da 28,67 a 27,17 milioni di km). Peraltro il numero di km prodotti dai soli autisti è pure sceso da 17.033 km / autista nel 2006 a 16.916 km / autista cinque anni dopo (contro una media europea di circa 20 mila km / autista).

L'unico indicatore ad aver avuto una dinamica parzialmente positiva è quello relativo ai ricavi da biglietti per passeggero, di cui alla Figura 10.

Il grafico mostra che, dopo un iniziale crescita della redditività per passeggero, l'azienda è stata incapace di proseguire nel miglioramento e ha visto calare i ricavi unitari dalla vendita di biglietti, verosimilmente per un effetto combinato tra la riduzione del *load factor* degli autobus e un aumento dei *free rider*. Il balzo nel 2011 è evidentemente dovuto alla maggiorazione tariffaria, che però ha anche prodotto un livello record di "portoghesi".<sup>20</sup> L'azienda sta tentando di contrastare il fenomeno, tra l'altro, con un'intensificazione delle attività di controllo e l'introduzione di strumenti innovativi, come la possibilità di fare il biglietto via sms, i cui risultati dovranno essere valutati non appena i dati saranno disponibili.

**FIGURA 10**  
Ricavi da vendita di prestazioni/passeggero



Fonte: elaborazione sui bilanci aziendali.

Complessivamente, è piuttosto chiaro che la maggior parte delle difficoltà dell'azienda derivino da un eccessivo costo del personale, dovuto non solo alla probabile sovrabbondanza dell'organico,<sup>21</sup> ma anche a una cattiva organizzazione del lavoro. L'ottimizzazione del personale – dimensionato in misura corretta per quel che riguarda il personale di guida, sovrabbondante per la manutenzione e gli uffici, secondo l'azienda – è stata resa finora difficoltosa, tra l'altro, per l'eccessivo peso delle rappresentanze sindacali nella gestione effettiva dell'azienda (o almeno questo pare di poter dedurre dalle dichiarazioni di diversi amministratori o ex amministratori).<sup>22</sup>

<sup>20</sup> "Amt, sempre più 'portoghesi'. Senza biglietto il 10% dei passeggeri", *Repubblica Genova*, 24 aprile 2012.

<sup>21</sup> Grillo D., "Nuovo piano Amt: 600 in meno", *Il Secolo XIX*, 4 maggio 2011; Mietta G., "Altri tagli in vista per Amt", *Il Sole 24 Ore Nord Ovest*, 21 settembre 2011.

<sup>22</sup> A titolo di esempio: "C'è un clima irrespirabile. E lo dobbiamo anche alle molte contraddizioni della politica", avrebbe confidato Ermanno Martinetto, presidente da giugno 2011 a maggio 2012 (Sculli R., "Martinetto lascia e spara a zero: clima irrespirabile e politici inadeguati", *Il Secolo XIX*, 8 maggio 2012). Tra le ragioni dell'abbandono la crescente aggressività nelle proteste del perso-

### 3.6. Lo scenario di riferimento della regione è credibile?

Il confronto tra i costi di Amt e quelli delle altre realtà liguri (e altre, nazionali e internazionali) rivela che vi sono ampi spazi di ottimizzazione.<sup>23</sup> L'azienda ha infatti costi totali relativamente elevati. Nell'indagine comparativa condotta da Ferrari et al. (2010) per conto dell'Autorità per i servizi pubblici locali genovese emerge con chiarezza che "per tutto il triennio analizzato [2007-2009] l'azienda genovese risulta inefficiente sia dal punto di vista tecnico puro che da quello manageriale".

Uno studio recente della Fondazione Oltremare evidenzia che una serie di interventi sull'organizzazione del lavoro e sulla più efficace lotta all'evasione tariffaria possono contribuire a ridurre o annullare il deficit che, a condizioni date, appare inevitabile e crescente. Sui 20 milioni stimati per il 2012, a parità di servizio e contributo pubblico, per esempio, la Fondazione stima che la sola lotta all'evasione con nuovi mezzi (quali la bigliettazione elettronica) e una migliore integrazione con le attività *non-core*, come la gestione di Genova Parcheggi, possano fornire rispettivamente 4 e 2 milioni di euro / anno, a cui si potrebbe aggiungere un'entrata aggiuntiva quantificabile in 4 milioni di euro / anno con l'introduzione del *road pricing*.<sup>24</sup>

TABELLA 2		
Possibili interventi per l'ottimizzazione dei costi di Amt		
Esempi di ottimizzazione		Risparmi attesi [M€] (nel medio termine)
Struttura	- 50 indiretti (-12%, oggi sono circa 400) per riorga/semplificaz. processi	2
Guida	10 minuti di guida in più per tutti gli autisti	1,5
	-17 riposi per i 1.000 agenti di movimento con oggi 82 riposi (da 82 a 65)	3
	- 15 riposi per i 250 agenti di movimento con oggi 96 riposi (da 96 a 82)	0,5
	Flessibilità turni, nuovi posti di cambio, ottimizzazione ore riserva	2
Tutti	2% riduzione assenteismo (oggi 7-8%)	1

Fonte: Oltremare (2012).

La sola ottimizzazione del lavoro e dei processi produttivi, secondo Oltremare, vale un risparmio di almeno 10 milioni di euro / anno, pari a circa il 6% dei costi totali. Per

nale e dei sindacati contro le ventilate razionalizzazioni (si veda, per esempio, Sculli R., "Sciopero Amt, gli autisti invadono la Regione", *Il Secolo XIX*, 17 gennaio 2012, Sculli R., "La sorella dell'ad e le consulenze scatenano la rissa", *Il Secolo XIX*, 3 aprile 2012). Un altro ex presidente, Bruno Sessarego, è stato ancora più esplicito, dichiarando che il comune avrebbe "bloccato il processo di risanamento dell'ex municipalizzata in accordo con una parte del sindacato per ragioni di consenso" (Galiano V., "Amt quasi fallita per colpa del comune", *Il Secolo XIX*, 29 marzo 2011). L'ex amministratore delegato di Amt, Franck-Olivier Rossignolle, ha scritto – rispondendo a un corsivo di uno di noi – che "la risposta alla prima domanda [se fosse possibile ridurre il costo del personale] è stata la nostra proposta di modificare il percorso dei neo-assunti in termini soprattutto di riposi. Ad oggi non abbiamo avuto alcuna risposta positiva da parte delle organizzazioni sindacali per il personale viaggiante" ("Più efficienza in Amt? Prima parliamo dei vincoli", *Il Secolo XIX*, 25 giugno 2010).

<sup>23</sup> Si veda, a questo proposito, Arrigo (2007).

<sup>24</sup> Non è questa la sede per commentare tale proposta. Vale però la pena evidenziare che il *road pricing* è uno strumento molto efficace di lotta alla congestione, ma che ragioni di efficienza ed equità suggeriscono di non impiegarne il gettito per finanziare il Tpl, ma di reinvestirlo a favore degli automobilisti, per esempio nella manutenzione o nello sviluppo dell'infrastruttura stradale. Si vedano, per esempio, Stagnaro (2006) e Ramella (2011).

conseguire tale risultato sarebbe necessario ricorrere alle seguenti misure (Tabella 2).

La stessa Regione, alla base del suo progetto di riforma, pone l'obiettivo di conseguire una ottimizzazione dei costi. L'aspettativa estremamente ottimistica poggia su uno studio condotto da Axteria (2007). Attualmente un'indagine più ampia è stata affidata (per la cifra di 450 mila euro) alla società Filse, interamente controllata dalla regione stessa. Lo studio Axteria ipotizza risparmi importanti (circa 20 milioni di euro grazie all'integrazione di tutti gli operatori regionali). L'analisi, però, appare avere natura "statica", non considerando affatto da un lato le difficoltà sindacali dell'integrazione, dall'altro la poca incidenza delle economie di scala sul trasporto su gomma (realisticamente limitate alla politica degli acquisti e alla distribuzione del rischio finanziario e politico su una platea più ampia). Anche qui, tuttavia, vale la pena osservare che la più grande delle aziende liguri appare la meno attrezzata a condurre una efficace politica di acquisti. Tra i suggerimenti di Ferrari et al. (2010) si legge: "il principale risultato emerso dallo studio indica la necessità di una razionalizzazione degli input attraverso una loro riduzione o, meglio, considerata la difficoltà che una tale azione può incontrare, un incremento del servizio erogato (a parità di risorse impiegate)". È quanto meno doveroso notare che si sta seguendo la strada esattamente opposta – il taglio del servizio – e soprattutto che, se questo è il modello che dovrà fare da perno all'azienda unica regionale individuata dal ddl Vesco, come minimo l'ipotesi di poter catturare economie di scala (piuttosto che diseconomie) appare velleitaria.

TABELLA 3			
Costi di produzione medi, medi ponderati per i km prodotti e valori relativi alla sola Amt			
		Totale Liguria	Di cui Amt
Produzione 2010 [Mkm]		67,74	30,68
Costo produzione 2010 [M€]		337,14	189,16
Costo lavoro 2010 [M€]		198,98	118,46
Costo unitario [€/km]	Media	4,45	6,16
	Media ponderata	4,98	
Costo del lavoro [€/km]	Media	2,54	3,86
	Media ponderata	2,93	
Costi non-lavoro [€/km]	Media	1,91	2,30
	Media ponderata	2,04	
	Best practice	1,18*	

\* Tpl Linea

Può tuttavia essere utile compiere un semplice esercizio. Anzitutto occorre tenere conto delle modalità dell'eventuale unificazione che, secondo l'assessore regionale ai Trasporti, dovrà avvenire a condizioni fortemente limitative: per esempio, "l'assicurazione del mantenimento delle medesime condizioni economiche e normative per i lavoratori, così come l'impossibilità di trasferire un dipendente da una provincia all'altra".<sup>25</sup> È pur vero che l'operazione prevede, a tendere, una riduzione degli occupati (si parla di 500 esuberanti a livello regionale, di cui 314 dalla fusione tra Amt e Atp) ma questa appare un poco credibile dato l'atteggiamento della regione in merito (stigmatizzato dalla stessa Antitrust). Così come la garanzia delle condizioni "economiche e normative" per i lavoratori lascia pensare più a un livellamento verso l'alto che verso il basso dei salari (Tabella 3). In ogni caso, l'esperienza suggerisce che gli aggiustamenti di bilancio dal lato del costo personale sono assai più viscosi laddove l'azionista sia pubblico, per una banale ragione legata alla perdita di consenso politico sottesa a qualunque operazione di ristrutturazione aziendale. La via indicata da Piazza De Ferrari appare decisamente

in salita, e l'obiettivo effettivamente raggiunto potrebbe rivelarsi assai distante dalle intenzioni dichiarate (razionalizzare il servizio).

Realisticamente, l'unificazione delle società regionali produrrebbe più facilmente un livellamento verso l'alto che verso il basso. La Tabella 4 propone una stima sul possibile extracosto nel caso in cui il costo totale di produzione (ovvero il costo del lavoro) nelle 4 società extra-genovesi si allineasse, rispettivamente, al valore medio osservato in Liguria, alla media ponderata, o ad Amt. Viene anche fatta un'ipotesi (eroica) per cui i costi unitari non riconducibili al lavoro si allineano al livello medio delle quattro società non genovesi, come risultato di una politica degli acquisti e di una gestione dei mezzi allineata alle *best practices*, e si valuta il risparmio (o extracosto) netto che potrebbe essere conseguito.

TABELLA 4	
Possibili costi aggiuntivi / risparmi derivanti da una migliore/peggiore organizzazione aziendale (nelle componenti di costo legate al lavoro e in quelle dipendenti da altri fattori)	
Ipotesi	Costo aggiuntivo [M€]
A1. Costi di produzione extra Amt uguali alla media	16,9
A2. Costi di produzione extra Amt uguali alla media ponderata	36,5
A3. Costi di produzione uguali ad Amt	80,5
B1. Costi del lavoro extra Amt uguali alla media	13,5
B2. Costi del lavoro extra Amt uguali alla media ponderata	28,1
B3. Costi del lavoro uguali ad Amt	62,6
C1. Costi non-lavorativi uguali alla media	-8,7
C2. Costi non-lavorativi uguali alla media ponderata	0
C3. Costi non-lavorativi uguali alla best practice	-58,3

La Tabella 5 riporta la possibile matrice dei risparmi / costi aggiuntivi legati all'integrazione delle società liguri nell'ipotesi di varie combinazioni tra soluzioni contrattuali e gestione degli acquisti e delle altre spese in modo ottimizzato.

TABELLA 5			
Matrice dei risparmi potenziali derivanti dall'integrazione			
	B1	B2	B3
C1	4,9	13,5	-44,8
C2	19,7	28,3	-30,0
C3	53,9	62,6	4,3

Come emerge dalla Tabella 5, l'integrazione può produrre risparmi solo nell'ipotesi in cui i costi non-lavorativi vengano allineati alla *best practice* – a meno che i costi lavorativi non si assestino al livello massimo. Tuttavia, tale prospettiva è improbabile, anche per ragioni oggettive legate alla morfologia del territorio e alla dotazione di mezzi esistenti. È assai difficile, insomma, che la transizione verso una società unica regionale produca risparmi, anche nel lungo termine. È invece più plausibile che essa produca costi aggiuntivi, come del resto dovrebbe suggerire il fatto che sia i costi del lavoro, sia i costi imputabili ad altre voci siano inferiori, in termini unitari, per le società di dimensioni più ridotte.

## 4. Conclusioni

### 4.1 Superare i vincoli di esclusiva

A ben guardare, la prospettiva tracciata dalla Regione Liguria con lo scopo di ottimizzare il trasporto pubblico locale poggia su un'interpretazione miope dell'evidenza. Come è stato ampiamente illustrato nella prima parte di questo *paper*, l'evidenza suggerisce: (a) che le economie di scala e di gamma siano minime, specialmente sul piano operativo; (b) che l'efficienza della produzione sia correlata con la natura proprietaria delle società di Tpl (privato vs. pubblico); (c) che l'efficienza della produzione sia correlata con le modalità di affidamento (gare vs. affidamenti diretti).

La vicenda stessa di Amt è assai istruttiva. In un'intervista al quotidiano *Il Secolo XIX*, l'ex presidente di Amt, Bruno Sessarego, autore di un tentativo di razionalizzazione dei costi e di ottimizzazione dei processi produttivi, ha lamentato in modo molto esplicito le continue intromissioni politiche, inevitabilmente connesse alla natura pubblica dell'azienda. Per esempio, "eravamo a un passo da una ragionevole, anche se difficile, messa in sicurezza dell'azienda. Siamo invece a una Caporetto", per colpa "del comune e di una parte della Cgil. Che, nell'ultima fase, dicendosi interprete della volontà del sindaco, pretendeva di dire agli amministratori Amt cosa dovevano fare". Ancora: "la logica della politica e del sindacato ha prevalso su quella manageriale. Molti i tentativi di ingerenza, in particolare su dirigenti, assunzioni, accordi sindacali".<sup>26</sup>

Ora, è chiaro che anche nel caso di Amt la ragione delle difficoltà e delle inefficienze va cercata nell'azzardo morale che si viene a creare quando una società può contare, al tempo stesso, su una dialettica "extra economica" col soggetto affidante e sulla presunzione di "non fallimento" (in quanto, anche a fronte di palesi violazioni degli obblighi contrattuali, in ultima analisi sarebbe l'azionista, cioè l'affidante stesso, a sostenere eventuali penali). È evidente che la via d'uscita deve passare per una politica di simultanea apertura del mercato e privatizzazione delle aziende di Tpl liguri; cioè l'opposto di quanto immaginato dalla Regione, che prevede una chiusura del mercato alla concorrenza e un arroccamento delle posizioni pubbliche in un unico soggetto regionale. Chiaramente le due cose devono procedere contemporaneamente, allo scopo di dare alla privatizzazione stessa una funzione pro-concorrenza (Oecd 2003; Scarpa et al 2009; IBL 2011).

Vale la pena enfatizzare che l'apertura del mercato presuppone la redazione di gare autenticamente competitive (cioè tali da attrarre una pluralità di contendenti), considerato che proprio in questa direzione spinge la normativa comunitaria e nazionale. Inoltre, l'evoluzione del contesto (anche tecnologico e culturale) è tale da rendere maturi i tempi per un deciso cambio di passo, col superamento dell'attuale paradigma che vuole il trasporto pubblico locale come un servizio da affidare a un unico soggetto in regime di esclusiva. Sul punto si è pronunciata l'Antitrust in modo inequivocabile. Nella citata segnalazione alla Regione Liguria, l'Agcm sottolinea come spetti alla regione stessa dimostrare la necessità dell'allargamento del bacino del servizio e nel mantenimento dei vincoli di esclusiva: "tale passaggio, essenziale nel processo di riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali scelto dal Legislatore, è totalmente ignorato e automaticamente superato dal disegno di legge regionale che presuppone l'esclusiva quale forma di gestione ordinaria dei servizi in questione".<sup>27</sup> Un'ulteriore segnalazione sullo stesso tema, rivolta alla Provincia di Imperia, ribadisce il concetto: "Il fatto che i servizi di trasporto pubblico locale siano stati storicamente gestiti in regime di esclusiva non

26 Galiano V., "Amt quasi fallita per colpa del comune", cit.

27 Agcm, Segnalazione AS1431.

esclude, almeno in linea di principio, che sia possibile passare progressivamente ad un regime autorizzatorio, con tariffe regolate (attraverso, ad esempio, la fissazione di massimi tariffari), per segmenti o porzioni dei servizi per i quali le esigenze ambientali, di ordine pubblico e di profittabilità del servizio non precludono la possibile sovrapposizione di più operatori nello stesso mercato”.<sup>28</sup>

Approfittando della scadenza degli affidamenti, occorre ridisegnare completamente lo schema: immaginando non già un unico bacino regionale, ma una molteplicità di lotti da mettere a gara laddove si ritenga sussista l’esigenza di garantire un servizio pubblico che il mercato non produrrebbe da solo, e per il resto lasciare società private nella condizione di concorrere *nel* mercato tra di loro. Indubbiamente, almeno nel breve termine, tale transizione può comportare significativi costi di aggiustamento, in particolare di natura occupazionale, per cui una parte almeno dei risparmi attesi dovrebbero essere allocati nella formazione e nella costruzione di percorsi occupazionali alternativi per gli attuali dipendenti delle società di Tpl.

Ma non è sostenibile la tesi che tutto debba essere mantenuto nella situazione attuale come surrogato del *welfare state*. In fondo, sia l’evidenza sul mercato del lavoro italiano (Ichino 2011) sia l’esperienza di riforme simili in settori contigui (Arrigo, Ferri 2012) mostrano che le prospettive occupazionali, ad alcuni anni dall’avvio delle liberalizzazioni, sono positive, in quanto un servizio migliore e meglio organizzato tende a produrre una domanda sufficiente a sostenere livelli almeno pari a quelli pre-esistenti – con un grado di soddisfazione e costi unitari decisamente diversi.

La prossima sezione illustra alcune linee guida per disegnare un sistema che veda la compresenza di concorrenza *nel* mercato e concorrenza *per* il mercato su alcuni lotti di ridotte dimensioni che si ritiene socialmente utile servire.

#### 4.2. Un nuovo approccio

L’approccio analitico a cui si è brevemente fatto cenno nelle pagine precedenti fa riferimento a diverse tipologie di “popolazioni” (Martinotti 1993) che si muovono all’interno di un’area urbana. Esempi di popolazioni possono essere considerati differenti tipologie di pendolari, i turisti, il popolo della notte, vari utilizzatori di servizi e aggregatori di persone. L’ipotesi che si vuole valutare nell’ambito del presente studio è che alcuni “lotti” potrebbero essere costituiti da un servizio destinato a una serie di popolazioni individuate. Che vi sia la necessità di ridefinire l’ambito del servizio pubblico e la nozione di “servizio pubblico” e di “pubblico” è, del resto, sotto gli occhi di tutti. La stessa assessore ai Trasporti del comune di Genova, Anna Dagnino, ha esplicitamente posto il problema: “nonostante il lieve ritocco del finanziamento regionale, Navebus è un servizio capace di reggere, grazie anche all’aumento delle tariffe. Diverso è il discorso della Genova-Casella. Che è un servizio in perdita preoccupante è risaputo. A mio parere non ha senso che un servizio come questo sia inserito in un sistema di trasporto pubblico”.<sup>29</sup>

Dalle parole dell’assessore Dagnino emerge una consapevolezza molto chiara, che però merita di essere estesa: in un periodo di risorse pubbliche scarse, occorre focalizzare i sussidi disponibili solo su quei segmenti del servizio che rispondono davvero a finalità pubbliche. Ne segue che la definizione di tali finalità pubbliche e la loro individuazione deve essere giustificata da un’analisi dettagliata tenendo conto di diverse condizioni

<sup>28</sup> Agcm, Segnalazione AS927.

<sup>29</sup> Grillo D., “Amt, tregua fragile. Gli autisti: nessun aumento di orario”, *Il Secolo XIX*, 13 giugno 2012.

(per esempio contesti territoriali dei residenti-fruitori dei servizi, livello di accessibilità alle aree centrali, utilizzo per ambiti di gravitazione di tipo ludico-ricreativo, tipologie di percorrenze, eccetera). Tutto ciò che non è considerabile come servizio pubblico va lasciato al di fuori dei contratti di servizio (o con tariffazione diversa) e reso oggetto di concorrenza *nel* mercato.

La stessa concorrenza *per* il mercato va ridefinita e limitata sulla base della ricognizione delle economie di scala esistenti. Laddove non vi sia prova convincente di economie di scala, è opportuno bandire gare differenti per diversi lotti, al duplice scopo di intensificare la competizione e creare spazio per qualche forma di *yardstick competition* che consenta al regolatore di superare le inevitabili asimmetrie informative che, oggi, impediscono (tra l'altro) la comprensione piena della situazione delle aziende di trasporto pubblico. Se poi tali economie di scala dovessero davvero esistere, esse emergerebbero comunque secondo un processo *bottom up*, in quanto il soggetto dimensionalmente più grande si troverebbe in grado di fare offerte più competitive e vincere gare in lotti contigui, di fatto unificandone la gestione. Ciò non implicherebbe, tuttavia, un'unificazione del controllo, che andrebbe esercitato sui singoli lotti.

#### 4.3. Un altro Tpl è possibile

Questo *paper* ha indagato il tema del trasporto pubblico locale alla luce della recente riforma dei servizi pubblici locali e dell'esigenza, per tutte le stazioni appaltanti, di bandire gare o per l'affidamento del servizio o per l'individuazione di soci industriali privati in presenza di affidamenti diretti pre-esistenti.

Nella prima parte dello studio si è effettuata una *literature review* sull'organizzazione del Tpl, che ha evidenziato la scarsa evidenza sull'esistenza di economie di scala e di gamma, specialmente sul piano operativo (mentre esistono indubbiamente economie di densità). Ne risulta che non necessariamente il Tpl deve essere gestito da un unico soggetto, su territori relativamente grandi. Una seconda implicazione è che sono possibili forme di concorrenza *nel* mercato accanto alle tradizionali forme di concorrenza *per* il mercato. Si è visto, attraverso l'esperienza britannica (al di fuori di Londra), come la concorrenza nel mercato e, laddove sia necessarie forme di supporto pubblico, l'affidamento del servizio tramite lotti di piccole dimensioni abbiano una serie di conseguenze positive sul piano dell'efficienza operativa e gestionale delle aziende di Tpl.

Nella seconda parte del lavoro si è svolto un caso studio sulle cinque aziende liguri di Tpl, alla luce di un disegno di legge regionale che individua nell'intero territorio della regione l'ambito ottimale sul quale effettuare l'affidamento. Tale ddl – che peraltro è stato fatto oggetto di una segnalazione molto critica da parte dell'Antitrust – non poggia su alcuna analisi concreta a sostegno della duplice scelta di allargare il bacino di affidamento e di mantenere i vincoli di esclusiva. Inoltre, esso sembra percorrere la stessa strada battuta da altre regioni, quale la Toscana,<sup>30</sup> e addirittura si spinge oltre nell'ambizione di unificare il trasporto su gomma e su ferro affidandone la gestione a un'unica società regionale che dovrebbe nascere dall'unificazione delle cinque esistenti, con una serie di vincoli posti a garanzia, tra l'altro, dei livelli occupazionali, secondo criteri di natura più politica che economica.

L'analisi dei bilanci delle società rivela pesanti inefficienze e, soprattutto, come era

---

<sup>30</sup> La regione ha varato una riforma del trasporto pubblico locale che punta a bandire una gara unica su base regionale invece delle 14 attuali. Orlandi M., "La Regione finanzia il trasporto pubblico locale per i primi sei mesi del 2012", *Toscana Notizie*, <http://toscana-notizie.it/blog/2012/01/26/la-regione-finanzia-il-trasporto-pubblico-locale-per-i-primi-sei-mesi-del-2012/>

lecito aspettarsi alla luce delle evidenze precedenti, non sembra far emergere alcuna relazione tra i risultati operativi, la struttura di costo e le dimensioni aziendali. A questo proposito si segnala pure lo scarso livello di trasparenza nelle società, che hanno prestato scarsa collaborazione di fronte alla richiesta dei bilanci (con l'eccezione di Atc Spezia) a dispetto del loro dipendere da finanziamenti pubblici e dall'essere controllate o possedute da enti pubblici.

Per tutte queste ragioni, il ddl regionale appare molto discutibile sia sul piano teorico, sia su quello pratico, sia su quello formale, con riferimento al rispetto delle leggi vigenti. È assai improbabile che, qualora venisse implementato, esso potrebbe produrre benefici dal lato dei costi; anzi, appare più verosimile la tesi opposta, che porterebbe a un livellamento verso l'alto legato all'inevitabile egemonia di Amt, la più grande e la meno efficiente tra le aziende liguri di Tpl.

Contemporaneamente, l'evolvere della società, dell'economia e delle forme urbane impone un forte ripensamento del servizio pubblico, a partire dalla ridefinizione del suo perimetro. Ciò è pure funzionale a un utilizzo razionale delle risorse pubbliche (in costante diminuzione) adibite a tale scopo. Il caso ligure può, in questo senso, essere generalizzato: piuttosto che allargare i bacini di affidamento e intensificare i vincoli di esclusiva, sarebbe utile battere la via contraria, peraltro esplicitamente caldeggiata dal sottosegretario allo Sviluppo economico, Claudio De Vicenti. La stessa Agcm ha posto il suo sigillo su tale prospettiva, intervenendo duramente contro il ddl ligure. Dall'introduzione di maggiore concorrenza e da una diversa strutturazione del settore può emergere un servizio più economico e di qualità superiore, attento anche alla *customer satisfaction* che, oggi, è una variabile virtualmente assente dalle strategie aziendali.

Cambiando paradigma, un altro Tpl è possibile.

## Appendice 1

Il 30 marzo 2012 veniva inviata la richiesta dei bilanci delle aziende di Tpl dell'area genovese, menzionando lo studio in corso:

From: Carlo Stagnaro [mailto:xxxxx]  
Sent: venerdì 30 marzo 2012 16:07  
To: xxxx  
Subject: richiesta bilancio

Buongiorno,

Sono Carlo Stagnaro dell'Istituto Bruno Leoni, un centro di ricerca che si occupa, tra l'altro, di temi legati al trasporto pubblico locale. Sto facendo uno studio sul Tpl nell'area genovese. A questo fine mi sarebbe utile poter consultare il Vostro bilancio degli ultimi cinque anni. Potreste cortesemente inviarmelo in formato elettronico, o dirmi dove posso ottenerne copia?

Grazie in anticipo,

Carlo Stagnaro

---

Carlo Stagnaro  
Direttore, Ricerche e studi  
Istituto Bruno Leoni

in seguito alla nostra richiesta l'Assessore regionale competente inviava, all'Istituto Bruno Leoni e alle aziende in questione la lettera che riportiamo qui di seguito:

## Appendice 2

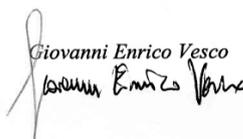
**GIOVANNI ENRICO VESCO**Assessore alle Politiche Attive del Lavoro e dell'Occupazione,  
Politiche dell'Immigrazione e dell'Emigrazione,  
TrasportiGenova, 7 maggio 2012  
Prot. PG/2012/ 68083

*In merito a quanto affermato dal rappresentante dell'Istituto Bruno Leoni circa uno studio sul Tpl ligure del quale l'Istituto stesso si sta occupando, faccio presente che la Regione Liguria non ha commissionato alcuno studio all'Istituto in parola e neppure è stata messa preventivamente a conoscenza dallo stesso dell'iniziativa.*

*Tuttavia nulla osta da parte dello scrivente, qualora le aziende ritengano di dare supporto a tale iniziativa, fermo restando che i bilanci aziendali sono depositati presso le camere di commercio e possono essere richiesti.*

*Chiedo dunque, cortesemente, all'Istituto Leoni di trasmettere allo scrivente le risultanze al termine dello studio.*

Distinti saluti

Giovanni Enrico Vesco  


Spett.li  
AMT  
Azienda Mobilità e Trasporti SpA  
Via Montaldo, 2  
16137 GENOVA

ATC Esercizio SpA  
Via del Canaletto 100  
19126 LA SPEZIA  
RT

ATP  
Azienda Trasporti Provinciali SpA  
Via Conturli, 53  
16042 Carasco  
(GE)

Riviera Trasporti SpA  
Via Nazionale, 365  
18100 IMPERIA

TPL Linea  
Via Valletta S. Cristoforo, 3R  
17100 SAVONA

Istituto Bruno Leoni  
Via Bossi 1  
10144 Torino



Regione Liguria

Via Fieschi, 15 - 16121 Genova - Tel. +39 010.548.5435/5775 - Fax +39 010.548.8744  
E-mail: ass.lavoro@regione.liguria.it - ass.trasporti@regione.liguria.it

## Bibliografia

- “Amt, sempre più ‘portoghesi’. Senza biglietto il 10% dei passeggeri”, *Repubblica Genova*, 24 aprile 2012.
- Andersen B. (1992), *Factors affecting European privatization and deregulation policies in local public transport: the evidence from Scandinavia*, *Transpn. Res.-A*, Vol. 26A, No. 2, pp. 179-191.
- ARPA Lombardia (2006), *La qualità dell’aria in Lombardia*, [http://www.collegioborromeo.it/files/2005-06/inquinamento/inquinamento\\_giudici\\_15-5-06.pdf](http://www.collegioborromeo.it/files/2005-06/inquinamento/inquinamento_giudici_15-5-06.pdf)
- Arrigo U. (2007), *Organizzazione e (mancata) riforma del trasporto pubblico locale*, IBL Briefing Paper no. 44.
- Arrigo U., Ferri V. (2012), *La separazione delle reti ferroviarie. Insegnamenti per l’Italia dalle riforme di Svezia e Gran Bretagna*, IBL Special Report.
- Axteria (2007), *Analisi del sistema di Trasporto pubblico locale in Liguria e definizione delle linee guida per lo sviluppo*, su [www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it)
- Baumol W. J., Panzar J., Willig R. D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Bajari P., McMillan R., Tadelis S. (2009), “Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 25, 372–99.
- Bentivogli C., Cullino R., Del Colle D.M. (2008), “Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali”, *Questioni di Economia e Finanza* no. 20, Occasional paper.
- Berechman J. (1983), “Analysis of costs, economies of scale and factor demand in bus transit”, *Journal of Transport Economics and Policy* no. 17, pp. 1-16.
- Berechman P. (1987), “Cost Structure and Production Technology in Transit: An Application to Israeli Bus Transit Sector”, *Regional Science and Urban Economics* no. 17, pp. 519-534.
- Berechman P., Giuliano G. (1984), “Analysis of the Costs Structure of an Urban Transit Property”, *Transportation Research* no. 18, pp. 277-287.
- Boardman A., Vining A. (1989) “Ownership and performance in competitive environments: a comparison of the performance of private, mixed, and stateowned enterprises”, *Journal of Law and Economics*, 32, 1–33.
- Boitani A., Cambini C. (2004), *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?*, Working Paper no. 1, Hermes Ricerche.
- Boitani A., Cambini C. (2006), “To bid or not to bid, this is the question: the Italian experience in competitive tendering for local bus services”, *European Transport* no. 33, pp. 41-53.
- Boitani A., Nicolini M., Scarpa C. (2013), “Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe”, *Applied Economics*, 45:11, 1419-1434, <http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2011.617702>.
- Boitani A., Panteghini P., Pellegrini L., Ponti M., Scarpa C. (2005), “Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi”, in Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauto G., Scarpa C., *Oltre il declino*, Il Mulino, Bologna.
- Bonfiglioli S. (a cura di) (2004), “La città del tempo e la cultura del progetto”, *Urbanistica* n. 125, pp. 61-89.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R. W. (1996), “A theory of privatization”, *Economic Journal*, 106, 309–19.
- Brandt T., Schulten T. (2007), *Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations: A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sectors*, Pique.
- Button K., O’Donnel K. H. (1985), “An Examination of the Cost Structures Associated with Providing Urban Bus Services”, *Scottish Journal of Political Economy* no. 32, pp. 67-81.
- Caves D. W., Christensen L. R. (1988), “The Importance of Economies of Scale, Capacity Utilization and Density in Explaining Inter-Industry Differences in Productivity Growth”, *The Logistic and Transportation Review* no. 2, pp. 3-32.
- Dalen D. M., Gomez-Lobo A. (1997), “Cost Functions in Regulated Industries Characterized by

- Asymmetric Information”, *European Economic Review* no. 41(3-5), pp. 935-42.
- Dalen D. M., Gomez-Lobo A. (1995), *Regulation and Incentive Contracts: An Empirical Investigation of the Norwegian Bus Transport Industry*, Institute for Fiscal Studies Working Paper, London.
- De Borger B. (1984), “Cost and Productivity in Regional Bus Transportation: The Case of Belgium Case Study”, *Journal of Industrial Economics* no. 37, pp. 35-54.
- Eckel C., Vining A. (1985) “Elements of a theory of mixed enterprise”, *Scottish Journal of Political Economy*, 32, 82-94.
- Fabbri D. (1996), “La Stima di Frontiere di Costo nel Trasporto Pubblico Locale: una Rassegna e un’Applicazione”, *Economia Pubblica* no. 3, pp. 55-94.
- Farsi M., Fetz A., Filippini M. (2007), “Economies of scale and scope in local public transportation”, *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 41, Part 3, pp. 345-361
- Fazioli R. (1993), *L’offerta di servizi pubblici soggetti a riserva: l’efficienza dell’offerta pubblica e privata a confronto. Il caso del trasporto pubblico regionale su strada*, Quaderni CIFREL n. 2, Università di Ferrara.
- Fazioli R., Filippini M., Prioni P. (1993), “Cost Structure and Efficiency of Local Public Transport: The Case of Emilia Romagna Bus Companies”, *International Journal of Transport Economics* no. 20(3), pp. 305-24.
- Ferrar C., Sanguinetti S., Tei A. (2010), *Indagine sulla efficienza tecnica di un campione di aziende che operano servizi di Tpl*, Centro di ricerca interuniversitario Governance of Urban Policies – Go-UP, rapporto commissionato dall’Autorità per i servizi pubblici locali del comune di Genova.
- Filippini M., Maggi R., Prioni P. (1992), “Inefficiency in a Regulated Industry: The Case of the Swiss Regional Bus Companies”, *Annals of Public and Cooperative Economics* no. 63, pp. 437-455.
- Filippini M., Prioni P. (1993), *Is scale and cost inefficiency in the Swiss bus industry a regulatory problem? Evidence from a frontier cost approach*, paper presentato alla 38° Conferenza Internazionale della Applied Econometrics Association, Atene.
- Filippini M., Prioni P. (2005), “The influence of ownership on the cost of bus service provision in Switzerland – an empirical investigation”, *Applied Economics*, 35, 683-90.
- Fraquelli G., Piacenza M., Abrate G. (2001), “Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo per le imprese”, *Economia e Politica Industriale*, 111, pp. 51-81.
- Gagnepain P. (1998), *Structures Productives de l’Industrie du Transport Urbain et Effets des Schemas Reglementaires*, *Economie et Prevision* no. 135, pp. 95-107.
- Gagnepain P., Ivaldi M. (1998), *Stochastic Frontiers and Asymmetric Information Models*, mimeo, GREMAQ – IDEI, Université des Sciences Sociales de Toulouse, France.
- Galiano V., “Amt quasi fallita per colpa del comune”, *Il Secolo XIX*, 29 marzo 2011.
- Grillo D., “Amt, tregua fragile. Gli autisti: nessun aumento di orario”, *Il Secolo XIX*, 13 giugno 2012.
- Grillo D., “Nuovo piano Amt: 600 in meno”, *Il Secolo XIX*, 4 maggio 2011.
- Hart O., Shleifer A., Vishny R. W. (1997), “The proper scope of government: theory and an application to prisons”, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1127-61.
- Hensher D. A., Stanley J. (2008), *Transacting under a performance-based contract: the role of negotiation and competitive tendering*, *Transportation Research A*, 42, 1143-51.
- Hensher D. A., Wallis I. P. (2005), “Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience”, *Journal of Transport Economics and Policy*, 39(3), pp. 295-322.
- IBL (2011), *Uscire dalla crisi. Un’agenda di privatizzazioni*, IBL Policy Paper.
- Ichino P. (2011), *Inchiesta sul lavoro*, Milano, Mondadori.
- Ivaldi M. (1997), *Performance Differential between Public and Private Firms: A Survey of Empirical Tests*, mimeo, IDEI, Université des Sciences Sociales de Toulouse, France.

- Klemperer P. (1999), *Auction theory: A guide to the literature*, CEPR Discussion Paper, n. 2163.
- Levaggi R. (1994), "Parametric and Non-Parametric Approach to Efficiency: The Case of Urban Transport in Italy", *Studi Economici* no. 49(53), pp. 67-88.
- Martinotti G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna
- Mareggi M. (2002), "Innovation in Urban Policy: the Experience of Italian Urban Time Policies", *Planning Theory & Practices*, vol. 3, n. 2, pp. 173-194.
- Mareggi M. (2011), *Ritmi urbani*, Maggioli Editore, Rimini
- Meggison W. L., Netter J. M. (2001), "From State to Market: a Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, 39(2), pp. 321-389.
- Giulia Mietta, "Altri tagli in vista per Amt", *Il Sole 24 Ore Nord Ovest*, 21 settembre 2011.
- Mostacci E., Romeo G. (2006), *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un'analisi comparata*, I Servizi pubblici negli ordinamenti europei.
- O'Toole R. (2008), *Does Rail Transit Save Energy or Reduce Greenhouse Gas Emissions?*, Cato Institute Policy Analysis no. 615.
- O'Toole R. (2010), *Fixing Transit. The Case for Privatization*, Policy Analysis no. 670.
- Obeng K. (1984), "The Economics of Bus Transit Operation", *The Logistic and Transportation Review* no. 20, pp. 45-65.
- Obeng K., Azam G. (1997), "Type of management and subsidy-induced allocative distortions in urban transit firms. A time series approach", *Journal of transport economics and policy*, pp. 193-290.
- OECD (2003), *Privatising State-owned Enterprises*, Parigi, Oecd.
- Oltremare (2012), *Verso un piano di risanamento di Amt*, Fondazione Oltremare, gennaio 2012.
- Orlandi M., "La Regione finanzia il trasporto pubblico locale per i primi sei mesi del 2012", *Toscana Notizie*, <http://toscana-notizie.it/blog/2012/01/26/la-regione-finanzia-il-trasporto-pubblico-locale-per-i-primi-sei-mesi-del-2012/>
- Ottoz E., Fornengo G., Di Giacomo M. (2009), "The influence of ownership on the cost of bus service provision: an example from Italy", *Applied Economics*, 41, 337-49.
- Piacenza M. (2001), *Productive Structure, Cost Efficiency and Incentives in the Local Public Transport: A Survey of Theoretical and Empirical Issues*, Working Paper no. 1.
- Pieri C., "Amt: tagli a linee collinari e notturne", [genova.mentelocale.it, http://genova.mentelocale.it/29601-amt-tagli-a-linee-collinari-e-notturne/](http://genova.mentelocale.it/http://genova.mentelocale.it/29601-amt-tagli-a-linee-collinari-e-notturne/)
- Pina V., Torres L. (2001), *Analysis of the efficiency of local government delivery. An application to urban public transport*, Transportation Research part A no. 35, pp. 929-944.
- Ponti M., Ramella F. (2010), *Ottavo Rapporto sul processo di liberalizzazione della società italiana. Trasporto collettivo locale a lezione di inglese*, Società libera, <http://www.societalibera.org>
- Ramella F. (2011), *Ecopass. Il fallimento annunciato e le riforme possibili*, IBL Briefing Paper no.104.
- Regione Liguria, "Verso l'azienda unica dei trasporti", *Focus*, 22 marzo 2012
- Roy W., Yvrande-Billon A. (2007), "Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France", *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 41, Part 2, pp. 257-282.
- Santilli G., "Dalla concorrenza risorse per crescere e risanare i servizi pubblici locali", *Il Sole 24 Ore*, 26 gennaio 2012.
- Scarpa C., Bianchi P., Bortolotti B., Pellizzola L. (2009), *Comuni Spa. Il capitalismo municipale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Sculli R., "La sorella dell'ad e le consulenze scatenano la rissa", *Il Secolo XIX*, 3 aprile 2012.
- Sculli R., "Martinetto lascia e spara a zero: clima irrespirabile e politici inadeguati", *Il Secolo XIX*, 8 maggio 2012.
- Sculli R., "Sciopero Amt, gli autisti invadono la Regione", *Il Secolo XIX*, 17 gennaio 2012.

- Stagnaro C. (2006), *Nessun pasto è gratis. Perché è giusto istituire un ticket d'accesso alle grandi città*, IBL Focus no.34.
- Thiry B., Lawarree J. (1987), «Productivité, coût et caractéristiques technologiques des sociétés belges de transport urbain», *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* no. 4, pp. 368-396.
- Viton P. (1981), "A Translog Cost Function for Urban Bus Transport", *Journal of Industrial Economics* no. 29, pp. 287-304.
- Williams M., Dalal A. (1981), "Estimation of the Elasticity of Factor Substitution in Urban Bus Transportation: A Cost Function Approach", *Journal of regional Science* no. 21, pp. 263-275.
- Windle R. J. (1988), "Transit Policy and the Cost Structure of Urban Bus Transportation", in J. S. Dogson and N. Topham eds., *Bus Deregulation and Privatization*, Averbury: Aldershot, 1988.
- Winston C. (2010), "Urban Transit", in *Last Exit. Privatization and Deregulation of the US Transportation System*, Washington, DC, The Brookings Institution, pp.61-75.
- Wolak F. A. (1994), *An Econometric Analysis of the Asymmetric Information Regulator-Utility Interaction*, *Annales d'Economie et de Statistiques* no. 34, pp. 13-69.

## IBL Special Report

### CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.