

GOVERNANCE DEMOCRATICA ED EFFICACIA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

PREMESSA

La pesantissima manovra sui Trasporti del “Governo Berlusconi”, con tagli di quasi il 75%, rischia di compromettere definitivamente un settore importantissimo della nostra realtà economica e sociale¹.

In effetti, da anni si discute della necessità di migliorare la qualità della vita delle nostre città, compromesse da un inquinamento ambientale sempre più inquietante, con una riduzione delle “polveri sottili” attraverso una riduzione del traffico leggero privato.

La risposta che ci si aspetterebbe a tale esigenza dovrebbe essere un rafforzamento del “sistema dei trasporti pubblici”, con un maggior impegno anche di risorse. Del resto le statistiche dicono che in Italia, ad oggi, circa l’11% del trasporto avviene con mezzi pubblici contro una media del 30% degli altri Paesi UE. Peraltro, un momento di crisi economica e sociale come quella che stiamo vivendo avrebbe voluto, a fortiori, un maggior impegno in questo senso². Invece, la miopia di un governo populista ed incapace ha portato, se non ci dovesse essere un auspicabile cambio di marcia, allo smantellamento del sistema dei trasporti pubblici³.

Tuttavia, compito della Politica e dei partiti è quello di difendere gli interessi pubblici e, quindi, della qualità della vita dei suoi cittadini.

Pertanto, il presente documento si pone l’obiettivo di coniugare la necessaria razionalizzazione, dovuta soprattutto in momenti di crisi, con un miglioramento dei servizi di TPL, che porti l’Italia sulle medie degli altri Paesi UE. In particolare, si dovrà riflettere sui seguenti punti:

¹ Con quest’ultima manovra, a fronte di un fabbisogno di un miliardo e 200 milioni di euro, nel 2012 sono previsti soltanto 400 milioni di euro per i servizi su ferro e gomma, da ripartire tra le Regioni. Un taglio del 70 per cento che è motivo di grande preoccupazione.

² “Il bisogno di risparmiare ha spinto anche i maschi verso i mezzi pubblici: nel 2007 gli automobilisti che se ne servivano erano il 19,2%, nel 2010 la percentuale ha toccato quota 31,0%. Tra le donne, invece, l’aumento è stato minore: + 5,8% (dal 31,4% del 2007 al 37,2% del 2010).

La percentuale d’uso della macchina tra gli uomini appare, infatti, in leggero calo (dal 90,3% del 2007 all’88,9% del 2010) a vantaggio del trasporto pubblico e delle più maneggevoli e parcheggiabili, anche se meno confortevoli, due ruote (19,7% nel 2007, 25,5% nel 2010).

Al contrario, il genere femminile mostra un maggiore utilizzo dell’auto +2,1%, rispetto al 2007. Resta da vedere se la tendenza si manterrà costante nel tempo e se quel 53,6% dei maschi (rispetto al 45,5% delle femmine) - ancora convinto che *nessuna iniziativa potrebbe indurli ad un uso più frequente del trasporto collettivo* - sia pronto a ricredersi”. **Censis**, Sintesi stampa del rapporto XVIII ACI-Censis 2010.

³ In effetti, tagli di risorse così consistenti si traducono in tagli dei servizi (corse) altrettanto consistenti.

- 1) la crisi presente è pesantissima, ma può essere l'occasione vera per predisporre una politica dei trasporti reale, praticabile e che risponda alle esigenze dei cittadini per lo spostamento delle persone e delle merci;
- 2) non si può finanziare tutto ed il contrario di tutto, ma occorre selezionare e, quindi, scegliere;
- 3) definire politiche diverse, separando le grandi aree metropolitane dal resto del territorio.

Nelle città oltre ai problemi di spostamento vi sono problemi ambientali per cui occorre incentivare l'uso di mezzi pubblici, o alternativi. A tal proposito, è palese che qualcosa non funziona, ed il sistema è malato, se le multe in città o la sosta a pagamento sono un modo di fare cassa e non uno strumento di politica della mobilità. Peraltro, nelle aree extra metropolitane servono progetti e politiche che selezionino e privilegino il miglior sistema di trasporto integrando realmente auto private, autobus, treno, aereo, nave.

Sono necessari, inoltre, affinché il sistema funzioni, importanti investimenti in infrastrutture e significative innovazioni nei mezzi di trasporto, da effettuare tempestivamente, perché abbiano efficacia. Peraltro, la stessa tempestività è richiesta anche nella predisposizione del Piano Nazionale dei Trasporti e nei Piani Regionali di Trasporto.

Infine, ma invero preliminarmente, occorrerebbe definire il peso che deve avere la questione ambientale, poiché tutte le decisioni sono determinate da questa scelta strategica.

LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e per tutte le modalità (gomma, ferro, marittimo) è stato in Italia riformato profondamente dal D. Lgs. n. 422 del 1997 (c.d. "Burlando")⁴.

⁴ Semplificando, la riforma puntava ad innovare il sistema di gestione del TPL su quattro profili essenziali:

- il decentramento nella programmazione e gestione del settore, assegnando alle Regioni funzioni e risorse di originaria competenza statale; le Regioni sono poi chiamate a loro volta a decentrare funzioni e risorse agli Enti locali;
- il processo di programmazione del settore, a responsabilità regionale con il contributo degli Enti locali; a tal fine è necessario rilevare la domanda di mobilità dei cittadini per definire il quadro dei servizi da subsidiare, costruire i piani di esercizio del TPL, ripartire le risorse;
- la liberalizzazione e l'apertura del mercato, attraverso l'obbligo di mettere a gara i servizi subsidiati (con scadenza fine 2003) sia nella "gomma" che nel "ferro"; nel 1997 questo indirizzo costituiva una rilevante novità in Europa;

La riforma del TPL prevista dal decreto “Burlando”, soprattutto per l’assenza di meccanismi sanzionatori, è rimasta ampiamente disapplicata o applicata con gravi ritardi, in particolare per i capitoli cruciali sulla programmazione di settore e il decentramento delle funzioni agli Enti locali.

Quanto al tema della liberalizzazione si è proceduto “a singhiozzo”, e spesso in modo confuso, anche a causa del complesso di norme emanate che si sono letteralmente stratificate negli anni⁵.

Pertanto, il tema delle liberalizzazioni è stato oggetto di varie modifiche negli ultimi anni, in particolare attraverso l’art. 23-bis, sia nella sua prima formulazione (D.L. n. 112/08), sia nella sua successiva versione (Legge n. 166/09), sia dopo il referendum “per l’acqua pubblica”

Attualmente in tema di affidamento dei servizi di TPL (dei servizi pubblico locali in genere) occorre fare riferimento all’art. 4 del D.L. 138 del 13 agosto 2011, così come modificato dalla recente Legge di Stabilità⁶.

-
- l’obiettivo di efficientamento del settore, attraverso la trasformazione delle (ex-) Aziende municipalizzate in S.p.a. e l’indicazione di un obiettivo minimo di copertura dei costi operativi aziendali attraverso i ricavi da traffico (35%).

⁵ Solo negli ultimi tre anni:

- D.L. n. 112/08 (Disposizione urgente per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione delle finanze pubbliche e la perequazione tributaria);
- Legge n. 133/08 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112);
- D.L. n. 5/09 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi);
- Legge n. 33/09 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5);
- Legge n. 42/09 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione);
- Legge n. 99/09 (Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia);
- Legge 102/09 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali);
- D.L. n. 135/09 (Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee);
- Legge n. 166/09 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135);
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 168 (recante Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell’articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133);
- D.L. n. 225/10 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie);
- D.L. n. 138/11 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo);
- Legge di stabilità 2012 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

In particolare, gli enti locali devono verificare la possibilità di avviare forme di concorrenza nel mercato, poiché l'attribuzione di diritti di esclusiva è prevista nell'ipotesi in cui la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. Tale fattispecie si deve basare su di un'analisi di mercato ed essere adottata con una delibera quadro a cui dare "adeguata pubblicità".

L'affidamento dei servizi di esclusiva può avvenire mediante procedure competitive a evidenza pubblica avente ad oggetto la gestione dei servizi pubblici o, al tempo stesso, la qualità di socio (al quale deve essere conferita una partecipazione non inferiore al 40%) e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (cd gara a doppio oggetto)⁷.

ALCUNI PUNTI CRITICI DELL'ART. 4 DEL D.L. N. 138/11

Innanzitutto, riproponendo quasi integralmente il testo dell'art. 23-*bis* (compresi alcuni errori corretti in fase di conversione), venuto meno a seguito del referendum, nascono evidenti dubbi sul rispetto dei principi costituzionali .

In secondo luogo, l'art. 4 disciplinando anche elementi non sempre riconducibili alla "tutela e promozione della concorrenza" potrebbe sconfinare nelle competenze esclusive delle Regioni.

In terzo luogo, alcune specifiche questioni molto tecniche, ma decisive nelle procedure di gara: come individuare quei beni non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio. Inoltre, appare di dubbia legittimità (anche dal punto di vista costituzionale) la norma che stabilisce la cessione dei beni strumentali non duplicabili a costi socialmente sostenibili in caso di subentro a titolo gratuito o dietro corresponsione di un importo pari al valore contabile non ancora ammortizzato.

Infine, non si comprende la possibilità di prevedere per il Governo di sostituirsi all'Ente locale in caso di inottemperanza e non di istituire un'Autorità per i Trasporti, così come non si comprende, altresì, il notevole ridimensionamento dei poteri di controllo dell'Antitrust.

⁶ L'art. 4 esclude dal proprio ambito di applicazione il trasporto ferroviario regionale, che rimane quindi disciplinato dal corpus normativo precedente all'art. 23-*bis* e, in particolare, dall'art. 61 della L. 99/09 che rimanda alle forme di affidamento previste dal Regolamento europeo n. 1370/2007 (gestione in economia, gara, *in house*, affidamenti diretti di durata inferiore a 10 anni).

⁷ In deroga alla gara è possibile l'affidamento *in house* nel solo caso in cui il valore economico del servizio è pari o inferiore a 900.000 euro annui.

IL DECLINO DELL'EFFICACIA SOCIALE DEL TPL

L'essenza del servizio di trasporto pubblico è riflessa nel suo nome ed è quella di trasportare persone con differenti origini e differenti destinazioni insieme nello stesso veicolo. E' il modo migliore per utilizzare la strada e per ridurre i costi ambientali. E' questo il suo punto di forza ma, allo stesso tempo, è il suo punto di debolezza nel momento in cui le persone non condividono più le stesse origini e le stesse destinazioni. È ciò che è accaduto per effetto della suburbanizzazione delle città, della modificazione degli stili di vita e dell'incremento del possesso di auto di proprietà.

Da questa prospettiva, il declino del trasporto pubblico locale può essere letto, anche in relazione alla difficoltà di pianificare un servizio in grado di far fronte alla moltiplicazione delle origini e delle destinazioni dei viaggi da parte delle persone, non solo come l'effetto inevitabile di circostanze esterne.

Pianificare un servizio di TPL significa, in primis, risolvere problemi di efficacia più che di efficienza. Significa dare una risposta ai bisogni di mobilità e di accessibilità delle persone.

Ma efficace per chi? Per l'utente-cliente o per l'utente-cittadino?

L'esigenza del cliente, normalmente, è quella di raggiungere, a partire da un'origine, il più velocemente possibile la sua destinazione. Da questo punto di vista ha senso contrapporre, ad esempio, la metropolitana al tram o al bus. Il cittadino, invece, è interessato a ridurre la congestione e l'inquinamento, a rendere più vivibile il centro urbano. Si tratta evidentemente di una differenza di prospettiva: l'interesse individuale o il bene comune. E' una differenza importante perché, a nostro avviso, il declino del TPL è derivato principalmente, per una serie di ragioni che vedremo in seguito, dalla rinuncia a pianificare un servizio in grado di soddisfare le esigenze del cliente per il tramite del cittadino. In altri termini è venuta a mancare una tensione all'efficacia sociale del servizio.

L'efficacia sociale come *tensione* all'outcome deve tenere conto sia dell'esigenza di offrire un servizio accessibile e veloce (prospettiva del cliente), sia dell'esigenza di offrire un servizio che sia in grado di ridurre le esternalità negative prodotte dai clienti stessi (prospettiva della società).

Infatti, è l'efficacia sociale la forza in grado di migliorare l'economicità delle singole aziende. Nel corso degli anni, gradualmente ma inesorabilmente, è stato proprio l'affievolimento della tensione all'*outcome* a produrre un analogo affievolimento della tensione all'economicità delle singole aziende. Ciò è avvenuto principalmente per

l'assenza di una regia, di una pianificazione integrata del servizio sul territorio da parte dell'ente pubblico. Di conseguenza, il TPL è stato costretto a ridurre le sue ambizioni strategiche e si è dovuto rifugiare in una nicchia sociale, finendo con il trovare in questa la ragione principale della sua esistenza. Ha perso così la sua peculiarità di servizio pubblico, rivolto cioè a tutti, si è disintegrato come rete ed ha finito con il soccombere di fronte alla superiorità dell'auto privata⁸. Sono rimaste solo le aziende di TPL, scollegate tra di loro e considerate nella loro singolarità e nelle nicchie di mercato. Ridotte in perenne stato di bisogno di contribuzione pubblica a copertura delle enormi perdite. Per invertire la rotta riteniamo che la questione dell'efficacia sociale del servizio di TPL debba essere posta come centrale sia per ridurre le esternalità negative, sia per migliorare l'economicità dello stesso.

Nei casi di successo internazionale (ad esempio, Zurigo, Seul, Bogotà, Curitiba, Londra, Vancouver) emerge che il servizio in grado di coniugare meglio la tensione all'economicità e all'efficacia sociale è l'effetto di una pianificazione integrata prodotta dalla "mano visibile" di un soggetto pubblico attivo e responsabile.

Se il declino del TPL, abbozzato nei suoi tratti essenziali, è derivato principalmente dalle difficoltà di servire l'utente-cliente per il tramite del cittadino, appare logico chiedersi se ciò sia dipeso dal fatto che i cittadini non sono stati consultati abbastanza o da scelte economiche ispirate non all'idea di sostenibilità ma a quella di crescita. Siamo in presenza di un difetto di *governance* democratica, ovvero di una mancata inclusione dei cittadini e della società nelle scelte di progettazione territoriale del servizio?

Auspicare una maggiore partecipazione vuol dire segnalare un evidente stato di disagio legato alle disfunzioni della democrazia rappresentativa in materia di trasporto pubblico. Un disagio che, si pensa, potrebbe essere eliminato se si riuscisse ad aprire un varco nelle istituzioni e a far intervenire direttamente la società ed i cittadini nei processi decisionali di queste ultime. Che garanzie vi sono, però, che una governance allargata,

⁸ "Nonostante il ricorso a bus e metro sia notevolmente incrementato, permane una percentuale molto alta (49,8% in crescita rispetto al 44,0% del 2007) di automobilisti che non sarebbe indotta da nessun tipo di iniziativa a servirsi dei mezzi pubblici. Tra le azioni che potrebbero invertire questa linea di tendenza emergono: corse più frequenti (24,5%), orari migliori (12,0%); maggior numero dei parcheggi di scambio (7,1%) contributi su biglietti e /o abbonamenti (5,1%).

Rispetto alle diverse fasce d'età i giovani (18-29 anni) sono i più interessati ad iniziative che *alleggeriscano* costo del viaggio (9,9%; la media è 5,1%) e all'incremento del numero dei parcheggi di scambio (9,4%; media = 7,1%).

Tra i 30-44enni emerge la necessità di un miglioramento negli orari del servizio (13,7%; media è 12,0%). Il segmento dei 45-69enni, verosimilmente in relazione all'avanzare dell'età, *chiede*, invece, un incremento nella frequenza delle corse (27,6%; la media è 24,5%)". Censis, Sintesi stampa del rapporto XVIII ACI-Censis 2010.

che una *stakeholder democracy* migliori la qualità delle decisioni? La risposta è: dipende da chi partecipa. La partecipazione di per se può portare in qualsiasi direzione. Vi parteciperanno i cittadini o gli utenti-clienti? Quali interessi verranno fatti valere? Parteciperanno tutti o solo gli attivisti organizzati? I cittadini più deboli e realmente bisognosi avranno la forza di farsi sentire? Sono solo alcune delle domande che rendono l'idea di partecipazione dei cittadini nelle deliberazioni in materia di trasporto molto più complessa di quanto possa apparire a prima vista e che lasciano intravedere l'esistenza di barriere, sotto forma di credenze e/o convinzioni profonde, che agiscono sia sulle istituzioni sia sui cittadini stessi, modellando la loro percezione del problema e la ricerca delle conseguenti soluzioni.

Per migliorare l'efficacia sociale del servizio è necessario comprendere quali barriere impediscono al soggetto pubblico una maggiore responsabilizzazione sociale nella progettazione del servizio ed agli utenti di diventare cittadini ed attori del cambiamento. Le barriere cui facciamo riferimento sono credenze, convinzioni che, modellando il comportamento delle istituzioni e delle persone, ne fondano l'attività decisionale. Esistono due macro tipologie di barriere (*Institutional e discursive barriers*) allo sviluppo di politiche di trasporto sostenibile e sottolineano che tali barriere generano regole e *routines* fondative dell'attività decisionale. Le barriere istituzionali fanno riferimento sia agli aspetti sociali, ovvero ai modi con i quali il trasporto pubblico viene percepito e valutato dalla società nel suo complesso e non solo dalle istituzioni pubbliche, sia a quelli settoriali, ossia ai fattori che normalmente sono ritenuti critici per il miglioramento del servizio di TPL. Le barriere culturali (discorsive) sono rappresentate da ideologie, da miti e da credenze che si sono tradotte in giustificazioni adottate dalle istituzioni per deliberare in materia di trasporto. Tali barriere, naturalmente, sono tra di loro interdipendenti e si rafforzano a vicenda. Sulla base di questa impostazione abbiamo ritenuto opportuno esplicitare tre credenze particolarmente importanti, mostrandone anche gli effetti, che nell'insieme tendono ad indebolire la portata dei progetti di miglioramento del TPL. Infatti, con la prima (*la superiorità dell'auto*) si giustifica come inevitabile e naturale il declino del TPL, con la seconda (*lo stigma sociale del TPL*) il TPL viene ridotto a servizio sociale ad uso esclusivo di coloro che non possono permettersi l'auto, con la terza (*il determinismo settoriale del TPL*), si tende, infine, a far passare l'idea che la domanda di TPL è prigioniera dei fattori critici del settore o dipendente esclusivamente dalle politiche "impopolari" e dissuasive del traffico, ove la principale leva da azionare,

conseguentemente, è quella dell'efficienza e non quella dell'efficacia (*planning integrato*).

LA SUPERIORITÀ DELL'AUTO

La tesi della superiorità dell'auto e della conseguente inevitabilità del declino del TPL nasce dalla profonda convinzione che le politiche del trasporto pubblico non sono state indebolite dalla forza delle lobbies dei petrolieri, dei costruttori di automobili e di strade contro la volontà dei cittadini e della società. La centralità dell'auto privata nella nostra società non è il frutto di un complotto, ma la realizzazione di un'intima aspirazione alla libertà da parte della società stessa. Di conseguenza la promozione, la costruzione e l'espansione delle infrastrutture stradali rispetto al potenziamento di reti di trasporto pubblico non sono altro che la logica conseguenza di tale aspirazione.

Alcuni studiosi, analizzando le delibere relative alla pianificazione del territorio ed alla costruzione delle infrastrutture di trasporto della città hanno rilevato quattro differenti tipologie di giustificazione utilizzate per privilegiare la costruzione di strade rispetto al potenziamento del trasporto pubblico: maggiore sviluppo economico, maggiore mobilità, maggiore sicurezza, maggiore vicinanza alle preferenze degli utenti.

1) Sviluppo economico. L'argomento secondo il quale la costruzione delle strade rappresenterebbe un prerequisito indispensabile per lo sviluppo e la crescita dell'industria e per il movimento delle merci e dei passeggeri.

2) Maggiore mobilità per gli utenti. L'argomento della maggiore mobilità consentita dalle strade si appoggia sulla debolezza della rete ferroviaria. Poiché quest'ultima non è in grado di competere con la velocità e flessibilità dei mezzi privati ne segue che la soluzione di trasporto pubblico più idonea è quella dei bus e non, invece, quella dei tram su sede fissa. Lo smantellamento della modalità ferrotranviaria a favore dei Bus, a sua volta, viene addotto come giustificazione per espandere ulteriormente la rete stradale per consentire ai bus una maggiore copertura del territorio.

3) Maggiore sicurezza. Dove si afferma che la costruzione di strade migliora la sicurezza in quanto un network stradale potenziato rende più facili, lineari, veloci (e quindi sicuri) i collegamenti. Ciò si rende necessario perché i cittadini non ritengono ancora sufficientemente sicuri i modi alternativi di spostamento come l'andare a piedi, in bicicletta od utilizzare i mezzi pubblici.

4) Maggiore vicinanza alle preferenze degli utenti. Si costruiscono le strade perché è ciò che il pubblico vuole, appare come giustificazione nei piani.

Appare evidente come il destinatario principale di tali deliberazioni sia l'utente/automobilista. Appare, inoltre, evidente il disimpegno delle istituzioni nei confronti del trasporto pubblico e la prosecuzione della politica del *Predict e Provide*, ovvero della passiva costruzione di strade di fronte alla previsione di aumentati flussi di traffico, fondata sulle ragioni della crescita, rispetto ad una più attiva e responsabile politica del *Predict e Prevent*, volta a ridurre le esternalità negative e fondata sulle ragioni della sostenibilità. Gli effetti provocati dalla credenza della superiorità e desiderabilità sociale dell'auto rispetto al trasporto pubblico incidono anche sulle forme organizzative assunte dagli enti che governano il trasporto.

LO STIGMA SOCIALE DEL TPL

L'immagine che il trasporto pubblico ha sulla società non è certo tra le migliori, parafrasando Margareth Thatcher⁹.

Troppo spesso, ma non in modo generalizzato, il trasporto pubblico viene percepito quasi esclusivamente come uno strumento di welfare rivolto a coloro che si trovano in condizioni di disagio. Di qui tutti gli sforzi per aiutarli a superare il disagio economico liberandolo dalla necessità di prendere il mezzo pubblico.

Tale percezione costituisce una barriera evidente al miglioramento perché relega lo stesso in una nicchia che riguarda la popolazione più povera ed alimenta forti resistenze da parte della popolazione più agiata che vive nei ricchi sobborghi e che non vuole collegamenti con il centro dove vivono i meno fortunati¹⁰.

Sono gli utenti stessi ad opporsi al potenziamento del trasporto pubblico ed alla sua diffusione nei ricchi quartieri suburbani per proteggere status sociale e sicurezza. La sicurezza è uno dei principali fattori frenanti perché, le metropolitane ed i treni sono diventati, in alcune realtà, il riparo permanente di senz'altro ed emarginati. Ciò riduce fortemente il loro *appeal* e disincentiva le autorità stesse dall'intraprendere progetti di miglioramento.

⁹ "Any man who find himself on a bus at the age of 26 can account himself a failure".

¹⁰ "Anche la *classifica* delle ragioni del **mancato utilizzo** è rimasta pressoché costante nell'ultimo triennio. Emerge con percentuale più elevata (34,8%) ed invariata rispetto al 2007 (34,9%) la questione dell'assenza di collegamenti diretti e di coincidenze non buone; a seguire, in netta crescita rispetto a 3 anni fa, lo scarso comfort del viaggio (+ 10% rispetto al 2007).

Diminuisce ulteriormente la percentuale di chi ritiene il mezzo pubblico un'alternativa non valida in termini di economicità e risparmio (-1,5% nel 2010 rispetto al 2007); diminuisce nettamente, invece, la motivazione legata alla fermata distante dall'abitazione e/o dalla sede di lavoro/studio (23,7% nel 2007, 15,2% nel 2010)". **Censis**, Sintesi stampa del rapporto XVIII ACI-Censis 2010.

Superare le barriere sociali significa, più in generale, fare uscire il servizio di trasporto pubblico dalle nicchie del welfare che si presentano in modi e forme diverse, sicuramente meno eclatanti di quelle appena descritte ma non per questo meno incisive.

IL DETERMINISMO SETTORIALE DEL TPL

La terza barriera è più subdola e deriva dall'accettazione quasi incondizionata del paradigma classico settoriale Struttura – Performance che descrive il settore del TPL quasi in completa dipendenza dei fattori esterni (determinismo settoriale) con ridotte possibilità di migliorare l'efficacia sociale e di incidere sulla domanda, se non in modo indiretto con impopolari leggi dissuasive (ZTL, blocco della circolazione, targhe alterne, *congestion tax*, *mobility management*, ecc.). “L'unica” possibilità concessa è quella di agire sull'efficienza con il ricorso, ad esempio, a forme di concorrenza nel e per il mercato.

La conseguenza più evidente che emerge da questa impostazione è che l'efficacia sociale e l'efficienza appaiono separate: la prima legata al potenziale dispiegarsi di fattori critici esterni e la seconda all'abilità degli operatori e dei regolatori nel tenere sotto controllo la dinamica dei costi e dei sussidi.

Ciò costituisce una barriera in due sensi. In primo luogo, perché alimenta un atteggiamento passivo, rinunciatario¹¹ e per certi versi di sfiducia da parte delle istituzioni pubbliche che non credono realmente che investimenti in sistemi di trasporto di migliore qualità possano influenzare la domanda (sfiducia nella leva dell'efficacia). In secondo luogo, perché, vista l'estrema rigidità della domanda di TPL, alimenta il dubbio che il privato possa essere più idoneo del pubblico a sfruttare il potenziale dei fattori critici o profili esterni a costi inferiori. A tal fine il caso inglese è esemplare perché, senza averne l'intenzione, avvia un confronto privato-pubblico dal quale emerge che si può far leva sull'efficacia, che il determinismo settoriale può essere vinto con un planning integrato e pubblico.

Pertanto, riteniamo che sia la regolazione attiva e responsabile dell'ente pubblico a fare la differenza e non i meccanismi concorrenziali. La concorrenza nel mercato, per definizione, rifiuta l'idea stessa di planning centralizzato, con i risultati visti. La

¹¹ Ciò vale in parte anche per i cittadini che non credono realmente che il trasporto pubblico possa risolvere i loro problemi di mobilità. Sono stati svolti interessanti esperimenti sociali sul tema in Italia utilizzando il metodo delle giurie di cittadini a Torino e Bologna principalmente. Gli esiti sono stati minimi. I cambiamenti proposti sono stati trascurabili. Il primo fattore inibitorio è stato quello del budget disponibile. Con cifre irrisorie i cittadini hanno, di fatto, semplicemente preso atto della situazione.

concorrenza per il mercato potrebbe, invece, dare risultati positivi anche in termini di *outcome* e non solo di efficienza a patto che si riconosca come centrale il ruolo dell'ente pubblico e del planning integrato. Ai fini dell'efficacia sociale del servizio ciò che fa la differenza è una regolazione attiva e responsabile del TPL rispetto ad una passiva, dove il discrimine è dato dal fatto che l'ente pubblico si assume o non si assume le responsabilità dell'*outcome* del servizio. Assumersi la responsabilità dell'*outcome* significa principalmente pianificare un servizio a rete integrato. In questo caso il privato fallirebbe perché selezionerebbe le tratte più convenienti distruggendo la rete come il caso inglese ha dimostrato.

RIMUOVERE LE BARRIERE: SERVIZIO INTEGRATO E PUBBLICA RESPONSABILITÀ DELL'OUTCOME

Ripristinare l'efficacia sociale del TPL significa ripartire da quella che all'inizio del lavoro abbiamo definito l'essenza del servizio: ovvero trasportare in un unico mezzo persone con origini e destinazioni differenti. Interpretare il declino del TPL come incapacità di servire il cliente per il tramite del cittadino significa, sostanzialmente, avere utilizzato in modo passivo il marketing per segmentare i bisogni di mobilità ed accessibilità di specifici clienti, trascurando quelli più generali del cittadino. Le esigenze ed i comportamenti di mobilità degli individui sono, infatti, cambiati nel corso degli anni. E' aumentato considerevolmente l'uso del mezzo privato a scapito del mezzo pubblico per effetto della moltiplicazione delle origini e delle destinazioni derivanti da scelte localizzative che hanno privilegiato il decentramento territoriale rispetto alla concentrazione (*compact city*).

Se le scelte di mobilità delle persone sono cambiate ciò vuol dire che possono cambiare. Il servizio di Trasporto pubblico locale, invece, non è affatto cambiato.

E' rimasto sostanzialmente legato ad una concezione focalizzata sul pendolarismo nelle ore di punta e sulla concentrazione nelle aree più densamente popolate lasciando scoperte aree suburbane ed esigenze di mobilità nuove (svago, shopping, turismo). Le conseguenze odierne di questa visione che poteva essere valida nel passato sono state drammatiche: disintegrazione del servizio, drastico calo della quota di mercato ed incremento esponenziale dei deficit degli operatori. L'aver rinunciato a stimolare la domanda con una superiore concezione del servizio, principalmente a causa delle barriere discusse in precedenza, e l'aver perseguito strategie passive di adattamento, di mera gestione del declino, ha accelerato la marginalità del TPL. In altri termini, più il

TPL ha cercato di capire quali erano i segmenti lasciati scoperti dall'auto fornendo servizi a misura di cliente, più ha perso clienti perché da questo punto di vista ben pochi sono gli spazi che l'auto può lasciare al TPL.

L'idea principale che c'è dietro i modelli *supply-oriented* è che un sistema di trasporto integrato induce le persone ad utilizzare meglio i limitati spazi disponibili (strade). Per andare più veloci occorre che tutti utilizzino il mezzo più lento (il mezzo pubblico) accettando i trasferimenti (*ready made service*) da un nodo ad un altro.

Il punto di forza dell'effetto rete è che non è più necessario inseguire il cliente per capire i suoi bisogni di mobilità. Più si è cercato di soddisfare il cliente con servizi simili a quelli offerti dall'auto come, ad esempio, treni e bus diretti per pendolari, servizi a chiamata, ecc., più si sono persi i vantaggi economici, ambientali e sociali del servizio pubblico. Cercare di offrire un servizio che leghi in modo diretto l'origine con la destinazione significa accettare basse frequenze, ridotta occupazione dei mezzi ed elevati costi di gestione oltre che elevate emissioni nocive. I taxi offrono già servizi del genere ma non sono affatto economici e non eliminano il problema della congestione. Con la progettazione di un network sarà lo stesso cliente a tracciare personalmente il suo percorso utilizzando i nodi di trasferimento. Per realizzare tali vantaggi è però necessario che sia l'ente pubblico a progettare la rete. Non tutti i segmenti della rete hanno, infatti, lo stesso valore commerciale ed i privati, inevitabilmente finirebbero, come detto, per servire quelli più redditizi. Di conseguenza, solo l'ente pubblico può provvedere ad effettuare i sovvenzionamenti incrociati tra i differenti operatori dei segmenti in utile e dei segmenti in perdita. In questa prospettiva avrebbe poco senso stabilire per un singolo operatore della rete un obiettivo come, ad esempio, quello che in Italia si è stabilito per legge della soglia minima del 35% di copertura dei costi operativi con i ricavi da traffico. Il focus non è l'azienda ma il servizio integrato di TPL. Non è possibile trasferire sugli operatori la responsabilità di un planning integrato. Assumersi la responsabilità degli outcome significa assumersi anche la responsabilità della copertura dei costi della rete. Da questo punto di vista le città che hanno implementato il *network effect* hanno un coefficiente di copertura di molto superiore a quelle caratterizzate da una regolazione passiva.

L'idea di una governance democratica, che facesse leva sul confronto aperto tra cittadini e istituzioni come metodo non è stata efficace ed i fondi destinati al trasporto pubblico non sono aumentati.

Come abbiamo visto la credenza che l'espansione della rete stradale sia sinonimo di progresso e sviluppo è ancora troppo radicata e non ha bisogno di essere ipocritamente mascherata in pubblico. Ciò che è, invece, ipocrita è l'apparenza dei sistemi di *governance* democratica promossi da leggi che mascherano la realtà di una ridotta autonomia delle istituzioni territoriali dal centro e la non volontà da parte dell'ente di governo di assumersi pienamente la responsabilità sociale di una rete integrata di trasporto pubblico.

CONCLUSIONI

Le credenze che abbiamo esaminato in precedenza costituiscono una barriera ad una *governance* democratica ed inclusiva e rendono più difficile¹² nel TPL quell'alleanza tra "forze buone"¹³.

Anzi, alimentano la falsa partita, ovvero la contrapposizione tra privato e pubblico (il Regno Unito è una dimostrazione di come questa falsa partita continui ancora a giocarsi tra Londra ed il resto delle aree metropolitane inglesi). Inoltre, rendono più difficile non solo la collaborazione tra settori dell'economia, ma anche la cooperazione tra governi (differenti enti locali che dovrebbero cooperare per assicurare un servizio integrato sul territorio) e la collaborazione tra funzioni all'interno delle stesse istituzioni pubbliche (ad esempio, all'interno dell'ente Regione tra funzioni diverse – territorio, trasporti, infrastrutture, sicurezza). Ma ancor prima di chiamare in causa governi, settori e funzioni, l'idea di libertà di movimento declinata in termini lineari, di una retta che collega l'origine con la destinazione finisce con l'alimentare la concorrenza tra le stesse aziende di TPL e non contro le auto, in una improbabile gara volta a consentire all'utente di arrivare prima a destinazione, con evidenti sprechi in termini di duplicazioni di linee e di *disintegrazione* della rete del servizio e delle istituzioni preposte a governarla. Ancora poche sono, fino ad ora, le città ed i territori che hanno capito che la storia del trasporto pubblico non è solo la storia di come un mezzo più lento sia stato progressivamente sostituito da uno più veloce ma è, invece, la storia di come tanti mezzi, anche lenti come i tram, abbiano imparato a coordinarsi in una rete.

Pertanto, operativamente, le proposte sono:

¹²Il TPL, almeno per ora, non riesce ancora ad essere un tema in grado di aggregare ampi consensi. In Italia, ad esempio, da una recente indagine del Censis (2009), Servizi Pubblici Locali: cosa è indispensabile alle famiglie, il trasporto pubblico locale appare collocato all'8° posto (45,8%) su 10.

¹³ Pubblico motivato e funzionante + privato imprenditoriale + non profit professionale contro pubblico clientelare + privato assistito e speculatore + non profit ideologico e personalistico.

1. Aggiornamento dei piani regionali di trasporto¹⁴.
2. Creare organi di supporto¹⁵, tramite la nascita di Agenzie regionali per la mobilità ed osservatori regionali dei trasporti¹⁶.
3. Favorire l'integrazione funzionale, ovvero rendere i singoli servizi reciprocamente accessibili:
 - creazione e allestimento di luoghi di interscambio;
 - coordinamento degli orari/frequenze;
 - eliminazione delle sovrapposizioni (più le linee sono mutuamente integrate, sia dal punto di vista spaziale che degli orari, più si genera un effetto rete).
4. Favorire l'integrazione tariffaria, poiché le tariffe rappresentano il prezzo pagato all'utente per accedere al servizio di trasporto pubblico locale, la competitività del trasporto pubblico è, in parte, dovuta all'assetto del sistema tariffario. Una rete di trasporto pubblico è tale nel momento in cui esiste l'integrazione tariffaria tra tutti i vettori¹⁷.

¹⁴ Nelle Marche è in corso l'aggiornamento del Piano del Trasporto Pubblico Locale. Le Regioni Calabria e Sardegna hanno adottato il proprio Piano all'inizio del 1997, prima della riforma introdotta con il D. Lgs. 422/97; il Veneto nel 1990. Il Piano del Piemonte risale al 1979, a cui hanno fatto seguito diverse proposte di Piano mai approvate dal Consiglio Regionale. Nel 2002 è stato approvato il Piano Direttore dei Trasporti della Sicilia. In Valle d'Aosta esiste un Piano di bacino di Traffico assimilabile ad un PRT. In Lombardia il PRT è stato adottato nel 1983; attualmente è in fase di studio un Piano di Governo della Mobilità. **Fonte Censis.**

¹⁵ In Emilia Romagna si registrano diverse Agenzie provinciali per i servizi su gomma, mentre l'Agenzia regionale per i servizi ferroviari precedentemente costituita è stata soppressa e le funzioni trasferite alla Direzione Generale regionale "Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità". In Sardegna è stata recentemente costituita un'Agenzia per la mobilità ma ad oggi non è ancora pienamente operativa. In Lombardia l'Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico prevista dalla originaria L.R. 22/98 è stata sostituita dall'Organo di garanzia del trasporto pubblico secondo quanto previsto dalla L.R. 1/02. In Umbria e in Abruzzo si ipotizza la costituzione di una holding che raggruppi le aziende regionali. **Fonte Censis.**

¹⁶ In Emilia Romagna si registrano diverse Agenzie provinciali per i servizi su gomma, mentre l'Agenzia regionale per i servizi ferroviari precedentemente costituita è stata soppressa e le funzioni trasferite alla Direzione Generale regionale "Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità". In Sardegna è stata recentemente costituita un'Agenzia per la mobilità ma ad oggi non è ancora pienamente operativa. In Lombardia l'Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico prevista dalla originaria L.R. 22/98 è stata sostituita dall'Organo di garanzia del trasporto pubblico secondo quanto previsto dalla L.R. 1/02. In Umbria e in Abruzzo si ipotizza la costituzione di una holding che raggruppi le aziende regionali. **Fonte Censis.**

¹⁷ L'integrazione tariffaria consiste in accordi tra più aziende per introdurre un unico biglietto, rafforzando l'effetto – rete.

L'integrazione tariffaria non è spontanea:

- Deve essere programmata da una authority indipendente;
- Esistono dei costi di integrazione.

Essa ha un **costo** (assimilabile ad un costo di transazione) e quindi è necessario un attore che favorisca l'accordo:

- accordi per la spartizione dei profitti;

5. Dimensionare adeguatamente i bacini di gara
6. A livello regionale ed interregionale, una riorganizzazione del sistema di trasporto, anche tramite processi aggregativi (fusioni, acquisizione, ecc.) volti a favorire un adeguato dimensionamento¹⁸, che garantisca le giuste economie di scala, e procedere a ulteriori contenimento dei costi e all'ottimizzazione dei servizi (favorendo, quindi, l'economicità).

Ed è una storia questa che solo l'ente pubblico può scrivere, se lo vuole.

Antonio Gitto – Responsabile Nazionale Trasporti PSI

-
- accordi per la gestione del sistema di bigliettazione.

¹⁸ Anche con la creazione di un'azienda unica, così come è già avvenuto in alcune Regioni.