



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in **Economia e Commercio**

LA REGOLAMENTAZIONE DEL TRASPORTO
PUBBLICO LOCALE: IL CASO DELLA REGIONE
MARCHE

REGULATION OF LOCAL PUBLIC TRANSPORT: THE
CASE STUDY OF THE MARCHE REGION

Relatore:

Prof. Santolini Raffaella

Rapporto Finale di:

Mancini Silvia

Anno Accademico 2018/2019

A mia nonna

INDICE

Introduzione	3
Capitolo 1 Il trasporto pubblico locale: ruolo economico e sociale	5
1.1 Il trasporto pubblico locale come servizio pubblico.....	5
1.2 Il TPL e le esternalità causate dal traffico.....	10
1.3 Cenni sulle teorie della tariffazione.....	12
1.4 La normativa italiana sul TPL.....	15
Capitolo 2 Il sistema di TPL nella Regione Marche.....	19
2.1 Evoluzione della domanda di TPL in Italia.....	19
2.2 Organizzazione del TPL nella Regione Marche.....	24
2.3 Analisi dell'andamento delle tariffe dal 2000 ad oggi.....	26
Conclusioni	31
Bibliografia	33
Sitografia	35

INTRODUZIONE

Il trasporto pubblico locale (TPL) ha subito negli anni una profonda trasformazione, allo scopo di risollevarlo il settore dal dissesto finanziario in cui riversava, cercando di migliorare il servizio dal punto di vista qualitativo. Il tessuto normativo non aiuta a comprendere molti aspetti di questo settore che, nonostante il lungo processo di riforme cominciato negli anni '80, e consolidatosi nel 1997, continua tutt'ora a destare incertezze e ambiguità circa le modalità di regolamentazione, gestione e finanziamento del servizio. Tra i vari problemi, sicuramente la non adeguatezza delle risorse economiche destinate al TPL porta le maggiori conseguenze sul livello di investimenti in innovazione e in sicurezza volti ad aumentare la fiducia dei passeggeri nel servizio. Lo scopo della presente tesi è ragionare sul ruolo sociale del trasporto pubblico locale, dando rilievo alle scelte pubbliche e agli effetti che esse causano.

Nel primo capitolo, dopo aver dato una definizione del servizio di trasporto pubblico, si affrontano le cause economiche e sociali che giustificano la presenza dello stato regolatore a tutela degli interessi della collettività, sottolineando

l'esistenza di fallimenti del mercato e quindi l'utilizzo della regolamentazione per il mercato come approccio al fenomeno. A riguardo, si approfondisce il tema delle esternalità e successivamente le teorie sulla tariffazione più comunemente utilizzate nelle scelte pubbliche. Si passeranno poi in rassegna le principali tappe del progresso normativo ancora in corso.

Il capitolo secondo affronta dal punto di vista quantitativo la domanda di mobilità, con accenni alle prospettive future, passando poi ad una descrizione del contesto marchigiano. A concludere l'elaborato, un'analisi dell'andamento delle tariffe del servizio di trasporto pubblico della Regione Marche, prendendo in esame le motivazioni raccolte nelle delibere assembleari della Giunta Regionale.

Capitolo 1

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: RUOLO ECONOMICO E SOCIALE

1.1 Il trasporto pubblico locale come servizio pubblico

Il trasporto pubblico locale appartiene all'ampia categoria dei servizi pubblici, ovvero a quell'insieme di attività prestate allo scopo di soddisfare i bisogni collettivi degli utenti da parte di un soggetto che, nell'accezione attualmente condivisa, può avere natura pubblica o privata. Tale definizione alquanto generica può essere ulteriormente specificata ponendo l'attenzione su quanto espresso dalla normativa comunitaria, che ha introdotto la categoria dei servizi di interesse generale, includendovi quei servizi volti a realizzare coesione sociale e territoriale e a garantire la competitività e lo sviluppo economico. Questi possono essere distinti in servizi di interesse non economico e servizi di interesse economico generale (SIEG). I primi sono erogati a titolo gratuito dallo Stato, come la polizia e la giustizia; i secondi invece possono essere forniti all'utenza da imprese, pubbliche o private, dietro pagamento di un corrispettivo in denaro, come l'energia, l'acqua, le comunicazioni e i trasporti. La normativa comunitaria sottolinea come i SIEG debbano essere uno strumento di coesione sociale, per cui erogati nel rispetto degli obblighi di servizio universale, volti a garantire la

fruizione diffusa di prestazioni essenziali. Il servizio universale si caratterizza per la garanzia di determinati livelli qualitativi del servizio, che devono poter essere prestati in modo omogeneo all'interno del territorio nazionale, e devono essere offerti a tariffe accessibili.

Alla luce di quanto sopra precisato, il trasporto pubblico locale può essere definito come il servizio offerto alla cittadinanza allo scopo di garantire l'esercizio del diritto alla mobilità, ovvero la libertà di trasporto tramite mezzi diversi da quello privato, quali autobus, tram, metropolitana e funivia, in ambito urbano e extraurbano. Il trasporto pubblico locale può essere inteso come servizio a rete, ovvero erogato all'utenza tramite infrastrutture fisse interconnesse tra di loro, nel presente caso le strade, dette *essential facilities*¹, in quanto indispensabili per l'erogazione del servizio. In tale contesto il ruolo regolatore dello Stato è fondamentale, per conciliare le esigenze di natura sociale ed economica che ne derivano.

¹ Per essere considerata *essential facility* “la risorsa deve essere essenziale per lo svolgimento di un'attività, deve essere insostituibile (perché la duplicazione avverrebbe a costi tali da rendere impossibile la fornitura del servizio da parte di un nuovo entrante), non devono sussistere obiettive ragioni che giustifichino un rifiuto da parte del soggetto titolare della risorsa” (Verde S. (2008), *Peculiarità economiche e giuridiche dei servizi a rete in Regolazione delle infrastrutture di trasporto – quali scenari per la mobilità in Europa?*, Fondazione Filippo Caracciolo Centro Studi, Roma, pag. 7).

Il trasporto pubblico locale ha un ruolo fondamentale nello sviluppo economico, in quanto facilita la mobilità degli individui, per cui permette il loro accrescimento di utilità tramite il soddisfacimento dei bisogni. Per far sì che ciò accada, il mercato del TPL necessita dell'intervento di un soggetto regolatore, allo scopo di garantire la tutela degli interessi degli utenti, evitare l'inasprimento della concorrenza tra i soggetti esercenti, coordinare le attività. Con riferimento agli interessi degli utenti, il regolatore deve premurarsi che vi sia una presenza capillare del servizio pubblico, in maniera omogenea in tutto il territorio, così da favorire l'allocazione ottimale della risorsa e la minimizzazione delle sperequazioni sociali ed economiche. Questo obiettivo è maggiormente raggiungibile se a disciplinare gli aspetti peculiari legati alla distribuzione del servizio di TPL sia un soggetto vicino al cittadino, che sia in grado di reperire le informazioni necessarie con facilità. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, tali servizi sono appunto organizzati su base locale, ovvero comunale, provinciale e regionale.

Le esigenze sociali possono essere riconnesse alla teoria dei gruppi di interesse: anche in presenza di una perfetta allocazione del servizio sotto l'aspetto economico, lo Stato potrebbe decidere di tutelare gli interessi e le esigenze che emergono da gruppi organizzati, come imprese, lavoratori o consumatori, per spingere la pubblica amministrazione ad adottare scelte specifiche. In questa

ottica la regolamentazione permette di effettuare politiche di redistribuzione del reddito, tramite trasferimenti di risorse per colmare le esigenze di tali gruppi.

Da quanto esposto si deduce che la causa fondamentale dell'intervento dello Stato nel settore dei servizi pubblici sia il perseguimento dell'interesse pubblico, inteso come tutela degli interessi della collettività. Tale obiettivo si consegue ricercando la migliore organizzazione e produzione del servizio, allocando in maniera ottimale delle risorse a disposizione. Nel campo del servizio di trasporto pubblico locale, le Autorità si sono mosse in tre direzioni²:

- mercato regolato, sottoforma di monopolio pubblico;
- modello di libero mercato, senza regolazione da parte dello Stato;
- modello di competizione limitata o “concorrenza per il mercato”, con affidamento della produzione del servizio di TPL tramite bando di gara ad imprese del settore.

La terza opzione si pone come soluzione intermedia tra il monopolio pubblico, che nella maggioranza dei casi non porta al raggiungimento dell'efficienza per la presenza di forti interferenze politiche, e il libero mercato, il quale conduce alla massima efficienza ma non all'equità. La concorrenza per il mercato si attua affidando a privati la produzione del servizio, i quali debbono sottostare a criteri e

² La classificazione fa riferimento ad un progetto sviluppato dall'Unione Europea chiamato “ISOTOPE”, come riportato nella pubblicazione “*Il trasporto pubblico locale – tra servizio sociale e opportunità di business*” a cura del Centro Studi della Fondazione Filippo Caracciolo.

modalità definiti dallo Stato, per cui si riesce ad avere un controllo sia sull'efficienza in termini di economicità che sull'efficacia della gestione, quindi sulla qualità del servizio offerto e sulla soddisfazione della domanda. Il *New Public Management* afferma che introducendo meccanismi di mercato che rendano più chiari gli obiettivi da raggiungere, quindi i rischi che si corrono, è possibile conciliare economicità aziendale e efficacia sociale³. Con riferimento al primo elemento, la non efficienza del servizio di TPL è stata in passato largamente coperta con sussidi pubblici, che hanno portato ad una vera e propria dipendenza finanziaria delle imprese nei confronti dello Stato. Ciò ha fatto transitare in secondo piano l'efficacia sociale, intesa come soddisfacimento dei bisogni di mobilità dell'intera collettività: le conseguenze di anni deficitari del settore si sono manifestate nella diminuzione delle corse effettuate, emarginando di fatto le periferie. Il *New Public Management* suggerisce di ripartire proprio dall'efficacia del servizio pubblico, applicando una regolazione centralizzata a livello di obiettivi generali e strategici, affidando ad agenzie specializzate le responsabilità di coordinamento e progettazione, lasciando alle imprese private le decisioni operative.

³ La riflessione fa riferimento a Della Porta A., Gitto A. (2013), *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale – il difficile compromesso tra economicità aziendale ed efficacia sociale*, FrancoAngeli, pagg. 19-38.

1.2 Il TPL e le esternalità causate dal traffico

In un contesto urbano, il problema principale che ogni giorno ci si trova ad affrontare è il congestionamento del traffico. Ciò deriva dalle scelte degli individui i quali decidono di spostarsi utilizzando un mezzo di trasporto di proprietà, rispetto al trasporto pubblico: essendo presente una elevata quantità di autovetture su strada, la probabilità che si verifichino ingorghi aumenta, generando a sua volta altre situazioni spiacevoli per l'intera collettività. La dinamica descritta può essere ricongiunta al fenomeno delle esternalità, che esistono “quando alcune delle variabili che influenzano il costo di un produttore o l'utilità di un consumatore sono direttamente influenzate dalla decisione di produzione o di consumo di un altro soggetto, e tale effetto non è valutato o compensato⁴”. La definizione di Bosi fa ragionare su come le scelte degli individui abbiano un impatto anche sull'intera collettività. Nel caso in esame, la scelta tra trasporto pubblico o privato non ha poca importanza, in quanto produce effetti di natura ambientale, economica e sociale.

Con riferimento alla dinamica ambientale, come sopra accennato, una prima conseguenza visibile della preferenza per il mezzo privato è la congestione del traffico, che comporta il peggioramento di un problema ben più grande che è l'inquinamento atmosferico. L'utilizzo del trasporto pubblico permette di

⁴ Bosi P. (2015). *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, settima edizione, pag. 67.

attenuare tale esternalità negativa, permettendo da un lato lo spostamento di ingenti gruppi di individui nello stesso momento, e dall'altro attenuando l'impatto sull'inquinamento con minori emissioni di anidride carbonica.

Dal punto di vista sociale, il traffico congestionato produce effetti negativi sulla qualità della vita: si accrescono i livelli di stress, i tempi di percorrenza si allungano, la probabilità di incidentalità stradale aumenta.

L'ultimo aspetto riguarda gli effetti di natura economica. Oltre al maggior costo che gli individui devono sostenere per mantenere attiva un'auto di proprietà rispetto al prezzo del biglietto dell'autobus, una elevata circolazione di mezzi sulla strada fa intensificare le manutenzioni, le quali sono a carico dell'ente pubblico proprietario dell'infrastruttura.

Nonostante siano chiare e tangibili le problematiche e le conseguenze esposte, nonché gli elevati vantaggi legati alla scelta del trasporto pubblico a scapito del mezzo privato, la realtà dei fatti mostra uno scenario diverso. Complici le inefficienze di gestione, gli utenti risultano scontenti del servizio che viene loro offerto, non percependone l'utilità e il valore, per cui abbandonando l'uso del TPL o rifiutandosi di pagare il biglietto.

1.3 Cenni sulle teorie della tariffazione⁵

Come sopra introdotto, le tariffe svolgono un ruolo fondamentale perché permettono di orientare la domanda di mobilità alla copertura dei costi di produzione e imputarli in modo diverso a categorie diverse di consumatori, attuando una discriminazione dei prezzi quindi una redistribuzione dei redditi. La fluttuazione della domanda di servizi di trasporto comporta problemi nel corretto dimensionamento delle infrastrutture e del livello di servizio offerto. Ciò può essere affrontato utilizzando sistemi tariffari mirati a evitare che gli utenti riducano il proprio livello di utilità negli spostamenti e il contenimento dei costi da sostenere per soddisfare la domanda.

La determinazione delle tariffe ottimali parte dalle teorie tradizionali, ovvero dall'uguaglianza tra prezzo e costo marginale (soluzione di *second best*) di Hotelling, l'uguaglianza con il costo medio (soluzione di *first best*) di Ramsey-Boiteaux, e la discriminazione dei prezzi, che mira ad offrire a ciascun utente la quantità di servizio che è disposto ad acquistare, al prezzo che permette di massimizzare la sua funzione di utilità. Quest'ultima, in un contesto di monopolio naturale favorisce la segmentazione della domanda allo scopo di realizzare la maggiore soddisfazione dei consumatori.

⁵ Il presente paragrafo fa principalmente riferimento a Carlucci F., Cirà A. (2008), *Economia e politica dei sistemi di trasporto*, FrancoAngeli, pagg. 237-259.

Oltre alle teorie tradizionali, sono stati elaborati alcuni modelli di regolazione dinamica dei prezzi, che tengano conto della variabilità delle dinamiche tariffarie. Si esaminano brevemente i modelli caratterizzati dal potere incentivante esercitato dallo stato regolatore nei confronti delle imprese produttrici del servizio, volto a colmare le asimmetrie informative che non permettono al *policy maker* di avere un controllo efficace sul loro operato.

Un primo modello è basato sul saggio di rendimento del capitale (ROR – *rate of return* o *cost plus*): viene fissato un limite al profitto dell'impresa tramite la definizione di un equo saggio di rendimento del capitale. Questo permette all'impresa un'equa remunerazione garantendo ai consumatori che non vi siano profitti eccessivi, ma allo stesso tempo non genera benefici per l'impresa in quanto non permette la minimizzazione dei costi. Non vi sono stimoli ad operare una differenziazione volta a migliorare il benessere della collettività, per cui le imprese adotteranno comportamenti opportunistici sfruttando le asimmetrie informative esistenti tra regolatore e regolato.

Un secondo modello è caratterizzato dal *Price Cap* o della regolazione incentivante: viene posto un tetto ai prezzi offerti, fissato ad un livello predeterminato con un meccanismo di adeguamento nel tempo, che tenga conto delle spinte inflazionistiche e delle variazioni della produttività. Tale prezzo sarà comunque inferiore a quello di monopolio non regolamentato. Il *Price Cap* incentiva l'efficienza interna e l'innovazione, anche se resta problematico

calcolarne il valore corretto, spostando l'attenzione dai profitti del soggetto regolato ai livelli di prezzo. Non vengono però incentivati i nuovi investimenti e la qualità del servizio, in quanto il metodo del *price cap* spinge il soggetto regolato ad adottare un orizzonte di breve periodo per le sue scelte, scegliendo di migliorare l'efficienza di costo. Nonostante le criticità, tale modello viene utilizzato per la regolazione delle tariffe, affiancato da interventi regolatori che vadano a garantire la qualità dei servizi, la sicurezza, l'innovazione.

1.4 La normativa italiana sul TPL

La disciplina relativa al trasporto pubblico locale ha subito negli anni una profonda trasformazione, fortemente influenzata dalla congiuntura economica e politica nazionale e internazionale, allo scopo di migliorare la qualità dei servizi offerti alla cittadinanza e con l'intento di porre una maggiore attenzione all'assetto organizzativo e gestionale. Il Novecento è stato caratterizzato da una forte presenza dello Stato nel settore dei servizi pubblici, il quale ha operato affidando la produzione degli stessi alle aziende municipalizzate. Negli anni '80 è iniziato un processo di riforma per migliorare la sostenibilità economica del servizio di trasporto pubblico, che è terminato con l'approvazione del Decreto Legislativo n. 422 del 1997⁶: viene sancita la regionalizzazione del settore dei

⁶ Decreto Legislativo n. 422 del 19 novembre 1997 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 287 del 10 dicembre 1997.

trasporti, ovvero l'attribuzione alle Regioni ed agli Enti Locali di importanti funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, in particolare la possibilità di attuare atti programmatici e operativi per la riorganizzazione del settore e la regolamentazione dei servizi con riferimento a livelli di "servizio minimo", ovvero il grado di "sufficienza sul piano quantitativo e qualitativo a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e la copertura dei relativi costi a carico del bilancio regionale"⁷. Inoltre, si attribuisce a imprese private la funzione di gestione del servizio, mediante gara ad evidenza pubblica, che ha permesso la realizzazione della concorrenza per il mercato. Negli anni successivi si è discusso molto sulla legittimità dell'affidamento "*in house*" del servizio alle imprese private, ovvero senza l'ausilio della gara pubblica. È stata fatta chiarezza con il Regolamento europeo n.1370/2007/CE⁸, che ha ammesso tale possibilità. Per regolare i rapporti tra ente pubblico e soggetto privato viene inoltre introdotto il "contratto di servizio", che riassume gli impegni presi dalle parti nel momento della partecipazione alla gara pubblica per l'affidamento del servizio, in termini di "prestazioni e investimenti, obiettivi di efficienza e produttività, obiettivi di

⁷ Di Fonzo F. (2008), *Il trasporto pubblico locale (TPL) in Regolazione delle infrastrutture di trasporto – quali scenari per la mobilità in Europa?*, Fondazione Filippo Caracciolo Centro Studi, Roma, pag. 46.

⁸ Regolamento (CE) n. 1370 del 23 ottobre 2007 del Parlamento europeo e del Consiglio pubblicato in Gazzetta ufficiale Unione Europea n.315 il 3 dicembre 2007.

qualità, sostenibilità/tutela ambientale e i meccanismi di tutela degli utenti ed il sistema di premi e sanzioni”⁹. Per la sua importanza, il contratto viene aggiornato periodicamente per garantire la miglior offerta del servizio e la continuità dello stesso. Il contratto di servizio può appartenere a due macrocategorie: *Gross Cost Contract*, stabilisce che i ricavi tariffari vadano all’ente pubblico e che l’impresa riceva un compenso commisurato ai costi sostenuti; *Net Cost Contract*, con l’incasso diretto da parte dell’impresa dei ricavi ed eventuali corrispettivi trasferiti dall’ente a copertura della differenza tra entrate e uscite.

L’evoluzione normativa nel primo decennio del nuovo millennio è stata alquanto turbolenta, con la presenza di discrepanze tra la disciplina settoriale nazionale e comunitaria e quella generale in materia di servizi pubblici, che si sono risolte a seguito dell’intervento della Corte Costituzionale. Ciò ha fatto emergere l’esigenza di dotare il settore dei trasporti pubblici di una propria *Authority*, prevista con il Decreto Legge n. 2001 del 2011¹⁰. L’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) ha il compito di definire regole generali riferite alle procedure di scelta del contraente per l’affidamento dei servizi, in particolare

⁹ Definizione da “*Linee guida sui contratti di servizio – aprile 2013*”
<https://www.confservizi.piemonte.it/wp-content/uploads/2018/12/05-Linee-guida-Contratti-di-servizio.pdf>.

¹⁰ Decreto Legge n. 201 del 6 dicembre 2011 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 284 del 6 dicembre 2011, supplemento ordinario n. 251.

riferimento ai criteri, agli schemi di contratto di servizio, alla tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza da perseguire. Con l'aggravarsi della crisi economica, il tema della liberalizzazione dei servizi pubblici locali è tornato al centro del dibattito, quale una delle possibili leve di risanamento e crescita del settore. Il Governo è intervenuto attribuendosi maggiori poteri, dettando un preciso percorso di riforma a partire dal 2012, sintetizzabile in tre punti¹¹: la riprogrammazione dei servizi di TPL da parte delle singole regioni per cogliere obiettivi specifici per ridurre gli eccessi; la ricontrattazione e rideterminazione dei sussidi pubblici attraverso la previsione di costi standard per orientare meglio la distribuzione delle risorse, tramite il Fondo Nazionale dei Trasporti (eliminato nel 1997 ed ora reintrodotta); effetto maggiorativo dei costi e delle informazioni analitiche di performance delle aziende di trasporto pubblico.

Nel 2017 sono state apportate importanti modifiche¹² alle modalità di finanziamento e di ripartizione del Fondo Nazionale dei Trasporti¹³: ne è stata

¹¹ La riflessione fa riferimento a Della Porta A., Gitto A. (2013), *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale – il difficile compromesso tra economicità aziendale ed efficacia sociale*, FrancoAngeli, pagg. 44-47.

¹² Le riflessioni che seguono sono state tratte e rielaborate dai contenuti pubblicati in https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_trasporto_pubblico_locale.html.

¹³ Tramite il Decreto Legge n. 50 del 24 aprile 2017 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2017, supplemento ordinario n. 20.

incrementata la consistenza e allo stesso momento inasprita la disciplina in caso di mancato rispetto degli obiettivi di efficienza e delle procedure di gara ad evidenza pubblica. I nuovi criteri di ripartizione in vigore dal presente anno riguardano: per una parte l'assegnazione sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato dal 2014; un'altra parte secondo il criterio dei costi standard; la quota residua viene ripartita secondo predeterminate percentuali e dagli anni successivi al primo in base ai livelli adeguati di servizio.

Un'altra questione importante su cui è intervenuto il Ministero dei Trasporti riguarda il perseguimento di una maggiore sostenibilità ambientale della mobilità, da realizzare attingendo al "Fondo mezzi" appositamente creato per il rinnovo dei mezzi di trasporto pubblico locale. Tale manovra rientra nel "Piano strategico nazionale di mobilità sostenibile" destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative. È stato inoltre realizzato sempre nel 2017 un ampio intervento normativo sull'affidamento dei servizi, sul livello adeguato di servizio, sui poteri dell'ART, sull'espansione dei bacini di mobilità in relazione alla domanda di trasporto pubblico locale.

Capitolo 2

IL SISTEMA DI TPL NELLA REGIONE MARCHE

2.1 Evoluzione della domanda di TPL in Italia

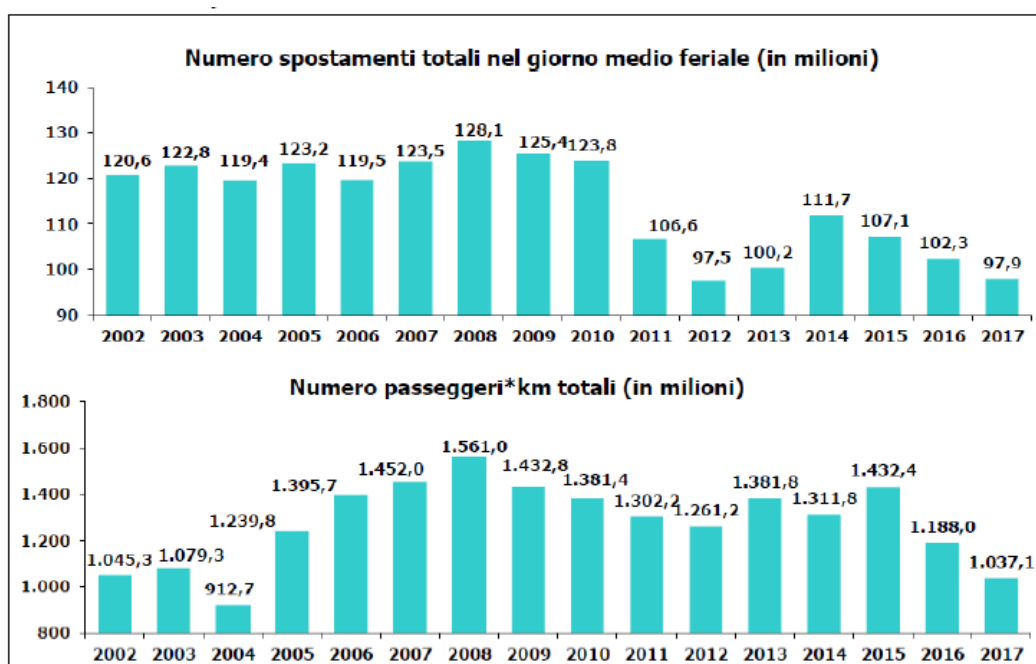
Il settore dei trasporti pubblici occupa in Italia oltre 124 mila addetti e permette la mobilità di 5,4 miliardi di passeggeri all'anno. Il mezzo più utilizzato è l'insieme di autolinee urbane ed extraurbane su gomma, seguite da metropolitane, tranvie e funicolari¹⁴.

Negli ultimi anni la mobilità urbana ha subito notevoli cambiamenti. Stante alle ricerche condotte dall'Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti (ISFORT), riportate nel "15° Rapporto sulla mobilità degli italiani" del 2018, il numero di spostamenti totali giornalieri e la quantità di chilometri totali percorsi sono fortemente diminuiti. Come si nota dai grafici sottostanti (Figura 2.1), il 2012 è stato l'anno di maggior contrazione degli spostamenti effettuati giornalmente, complice anche la crisi finanziaria in atto nel nostro Paese e in Europa in quel momento. Tale tendenza permette di affermare come i mezzi pubblici siano una scelta residuale degli utenti. Ad avere il primato è l'automobile, con la quale gli italiani effettuano l'81,3% degli spostamenti¹⁵.

¹⁴ Dati contenuti in: ASSTRA in collaborazione con IFEL-Fondazione Anci e Intesa San Paolo (2019), *Le aziende del TPL: alla ricerca della giusta rotta – Anno 2019*.

¹⁵ Riferimento alla nota 14.

Figura 2.1: L'andamento della domanda di mobilità degli italiani 2002-2017
(valori assoluti).

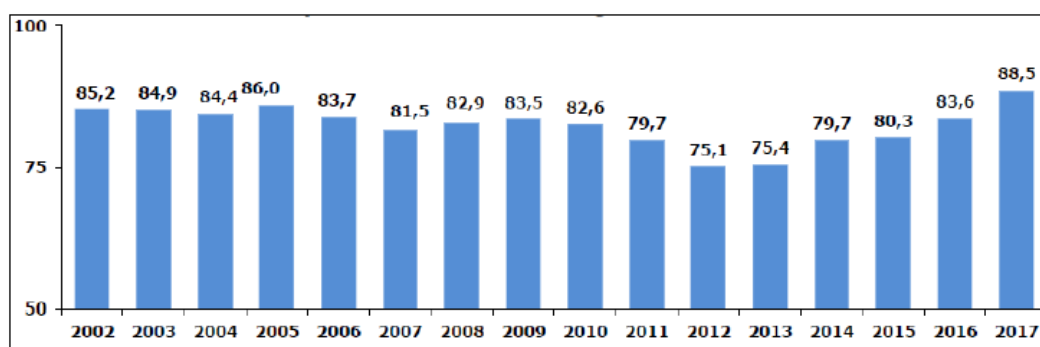


Fonte: ISFORT, 15° rapporto sulla mobilità degli italiani, 2018.

Tuttavia, i dati sul tasso di mobilità, illustrati nella Figura 2.2, mostrano una tendenza opposta: dopo una flessione del 2012, aumenta il numero di cittadini che si muove nel corso della giornata, effettuando però in media meno spostamenti a testa, meno lunghi e di più breve durata.¹⁶

¹⁶ Secondo i dati ISFORT la distanza media percorsa ogni giorno dai cittadini è diminuita dai 28,8 km del 2016 ai 25,8 del 2017 (il valore più basso dal 2004), come anche il tempo medio giornaliero destinato alla mobilità che scende dai 58 minuti del 2016 ai 48 del 2017 (il valore più basso dal 2001).

Figura 2.2: La dinamica del tasso di mobilità (% di persone che effettuano spostamenti nel giorno medio feriale)



Fonte: ISFORT, 15° rapporto sulla mobilità degli italiani, 2018.

L'ISFORT sottolinea come tali dinamiche siano giustificate dall'emergere di un nuovo modello di domanda di mobilità, caratterizzata dal mutamento delle ragioni alla base dello spostamento degli utenti. Difatti, negli ultimi anni si è registrata una crescita della componente "non sistematica" (mobilità occasionale e per nuovi usi della città, mobilità per svago, mobilità per servizi, mobilità per lavoro non su sedi fisse) a scapito di quella più propriamente legata al pendolarismo (lavoro o studio): nel 2004 gli spostamenti legati al tempo libero occupavano il 29,8%, nel 2017 tale componente è arrivata al 41,2%¹⁷, segno del progressivo superamento del pendolarismo urbano.

¹⁷ The European House – Ambrosetti in collaborazione con Ferrovie dello Stato Italiane (2017). *Il Futuro della Mobilità Urbana – integrazione e nuovi modelli di gestione nel caso italiano*, position paper.

Un altro cambiamento importante è legato allo stile di mobilità del cittadino, inteso come la scelta dei mezzi di trasporto da utilizzare negli spostamenti. Ad emergere è la “mobilità attiva”, ovvero quella non motorizzata, con un aumento degli spostamenti a piedi e in bicicletta, a scapito di automobile e motocicletta¹⁸, con riduzione dei costi prodotti dalle esternalità negative legate al traffico (costi di congestione, inquinamento, incidentalità, vivibilità dello spazio pubblico). Ovviamente la presenza di mobilità attiva è più marcata nelle aree urbane di grandi dimensioni, al contrario chi vive nei piccoli comuni (fino a 10.000 abitanti) tende ad utilizzare in maggior misura l’automobile piuttosto che il trasporto pubblico o altri mezzi più sostenibili a livello ambientale. Ciò si verifica in quanto nelle aree a bassa densità abitativa è difficile organizzare in modo ottimale il trasporto pubblico, ovvero garantire la massima soddisfazione dei bisogni della domanda in modo economicamente sostenibile, per cui spesso alcune zone, marginali rispetto all’area più abitata del Comune, rimangono completamente escluse ai mezzi di trasporto pubblico.

Alla mobilità non sistematica è correlata la diffusione del concetto di “*mobility as a service*” (*Maas*), ovvero l’integrazione di varie forme di servizi di trasporto

¹⁸ Il 15° rapporto sulla mobilità dell’ISFORT mette in evidenza come nel 2017, rispetto al 2008, gli spostamenti a piedi siano passati dal 17,5% al 22,5%, l’uso della bicicletta è passato dal 3,6% al 5,2%, l’automobile ha subito un calo dal 63,9% al 58,6% con un aumento della quota di coloro che scelgono di essere passeggeri piuttosto che guidatori che passa dal 7,6% al 12,3%.

in un singolo servizio di mobilità accessibile a richiesta, tramite l'utilizzo di piattaforme che permettono all'utente di scegliere la combinazione più soddisfacente per le proprie esigenze¹⁹. Molto sviluppato nelle città metropolitane, come Milano e Torino, si prevede²⁰ che nei prossimi anni il *Maas* avrà un forte impatto sugli stili di mobilità dei cittadini, vi sarà un incremento tra il 20 e il 50% degli spostamenti, il che innesca un circolo virtuoso, anche in termini economici. Difatti, tale servizio integrato permette di trovare le soluzioni più vantaggiose per gli spostamenti, per cui disincentiva l'uso di veicoli privati, con effetti sulla viabilità e sull'inquinamento. Un fenomeno collegato al *Maas* che sta avendo sempre maggior importanza è la *sharing mobility*, ovvero la condivisione di mezzi di trasporto quali automobili e biciclette. Molto diffusa nelle città metropolitane, la mobilità condivisa permette di soddisfare una domanda di mobilità sempre più frammentata e disincentivare l'uso dei mezzi di trasporto privato, divenendo inoltre modalità integrativa al servizio di trasporto pubblico locale.²¹

¹⁹ Riferimento alla nota 17.

²⁰ I dati provengono da uno studio di McKinsey riportato nell'articolo "*Mobility as a service, cos'è e come aiuta a spostarsi in modo più semplice e veloce nelle città*" - www.economyup.it.

²¹ Uno studio condotto dall'Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale, riportato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2017, dimostra come nella città di Milano il *car sharing* e il *bike sharing* nel biennio 2015-2016 abbiano subito un incremento nell'uso del 50% a scapito di una riduzione del 2,4% del TPL. Inoltre Milano ha un tasso di motorizzazione di 518 autovetture ogni 1000 abitanti, che si attesta sotto alla media nazionale di 623.

2.2 Organizzazione del TPL nella Regione Marche

Il territorio marchigiano ospita 1.525.271 residenti al 1° gennaio 2019, ovvero il 2,5% della popolazione nazionale, di cui più della metà vive in comuni con meno di 3.000 abitanti. La maggioranza della popolazione risiede sulla costa, come dimostra la presenza di sette città sulle dieci più popolose della regione²², dove gli scambi commerciali e il trasporto di passeggeri si fa più intenso, rispetto ad un entroterra caratterizzato da pochi centri urbani popolosi e collegamenti di TPL sempre più rarefatti. Osservando i dati riportati nella relazione annuale al Parlamento relativa al settore del trasporto pubblico locale nell'anno 2017, nel 2016 sono stati percorsi 41,15 milioni di chilometri da 54,68 milioni di passeggeri, che hanno prodotto ricavi da traffico totali per 63,18 milioni di Euro del 2016. Tali dati si attestano in leggero aumento rispetto alle rilevazioni del 2014²³, unica nota stonata è il numero di passeggeri che è lievemente calato.

I servizi di trasporto pubblico locale sono divisi in due categorie²⁴:

²² Nella classifica ripresa da www.tuttitalia.it le prime dieci città più popolate delle Marche sono: Ancona, Pesaro, Fano, Ascoli Piceno, San Benedetto del Tronto, Senigallia, Civitanova Marche, Macerata, Jesi, Fermo.

²³ Nel 2014 i chilometri totali percorsi erano 41,02 milioni, con 57 milioni di passeggeri e 56,68 milio di Euro di ricavi da traffico. L'incremento dei ricavi è in parte dovuto all'aumento tariffario di circa il 10% deliberato dalla Regione Marche nel 2015.

²⁴ Rielaborazione del contenuto pubblicato in <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Infrastrutture-e-Trasporti/Trasporto-pubblico-locale#Per-approfondire>.

- servizi interregionali e regionali (extraurbani e suburbani), le cui competenze di istituzione e gestione sono attribuite alla Regione Marche;
- servizi comunali (urbani), le cui competenze di programmazione e gestione sono state attribuite ai Comuni.

Tra le varie funzioni amministrative attribuite alla Regione, vi è l'individuazione dei servizi minimi, ovvero degli standard minimi di qualità che le aziende di trasporto devono garantire a tutti i viaggiatori, in termini di: regolarità del servizio, pulizia mezzi e strutture, informazione alla clientela, comfort del viaggio, servizi per viaggiatori portatori di handicap, attenzione all'ambiente, sicurezza del viaggio e commercializzazione dei titoli di viaggio²⁵. I risultati raggiunti dalle aziende vengono diffusi all'utenza tramite la Carta della Mobilità, documento che riassume e rende noti i diritti e i doveri del viaggiatore e le modalità di prestazione del servizio di TPL.

Il sistema di TPL nella Regione Marche è suddiviso in cinque bacini provinciali, ognuno dei quali è gestito da una società consortile: Atma S.c.p.a. si occupa dei servizi di TPL della provincia di Ancona, il gruppo è composto da due società principali, Conerobus S.p.a. e Tran S.c.r.l.; Adriabus S.c.a.r.l. la provincia di Pesaro-Urbino; Trasfer S.c.a r.l. offre il servizio nella provincia di Fermo; Start S.p.a. gestisce la provincia di Ascoli Piceno, il capitale sociale è per la maggior

²⁵ Indicatori dalla “*Carta della Mobilità 2019 servizio trasporto pubblico locale extraurbano – anno 2019*” redatta da Atma, disponibile sul sito della Regione Marche www.regione.marche.it.

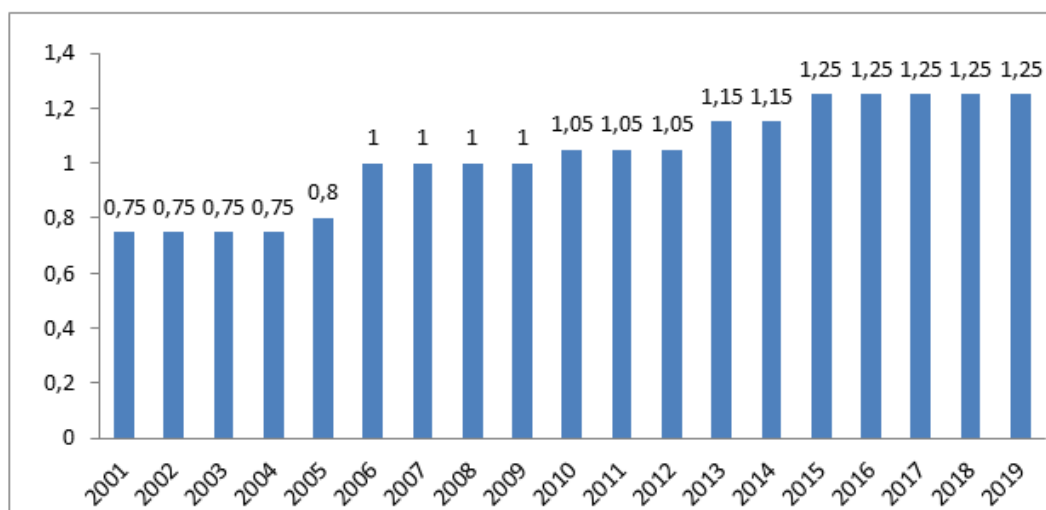
parte a partecipazione pubblica; Contram S.p.a. si occupa della provincia di Macerata. Tali aziende ricevono ogni anno dei corrispettivi a sussidio della produzione del servizio di trasporto pubblico che, secondo i dati riportati dall'Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale, hanno subito un incremento. Nel 2016 le imprese di trasporto marchigiane hanno ricevuto 115,03 milioni di Euro di corrispettivi di varia natura, di cui 105,23 milioni di Euro riferiti alla ripartizione del Fondo Nazionale dei Trasporti.

2.3 Analisi dell'andamento delle tariffe dal 2000 ad oggi

I ricavi da traffico, ovvero riferiti alla vendita dei biglietti ed abbonamenti all'utenza, sono una voce di entrata sulla quale le imprese hanno poco margine di manovra ma che costituisce un elemento fondamentale per ridurre la dipendenza dalla contribuzione pubblica che attualmente è di gran lunga la fonte principale per il finanziamento del settore²⁶. Negli anni la Regione Marche, titolare della funzione di determinazione delle tariffe dei titoli di viaggio, ha effettuato degli aumenti giustificati proprio dalla necessità di coprire i costi di produzione del servizio a carico delle imprese di TPL. La Figura 2.3 sottostante mostra l'andamento del prezzo del biglietto di corsa semplice di prima fascia, ovvero per una classe di distanza che va dai 0,1 ai 6 chilometri, utilizzata in ambito urbano.

²⁶ Riferimento alla nota 14.

Figura 2.3: andamento della tariffa di TPL del biglietto di corsa singola di prima fascia (0,1-6 km)



Fonte: Elaborazione dell'autore svolta sulle delibere della Giunta Regionale della Regione Marche dal 2001 al 2015

Come si può notare, l'incremento degli ultimi venti anni è stato del 66,66%, divario che è stato riscontrato anche nelle fasce superiori di percorrenza²⁷. Dallo studio delle delibere della Giunta Regionale, emerge che dall'inizio del nuovo millennio ad oggi si sono susseguiti sei aumenti tariffari, ognuno dei quali supportato da motivazioni peculiari. Il 2001 ha segnato il passaggio dalle vecchie lire alla nuova moneta comune, convertendo le tariffe precedentemente aggiornate al 1997 e applicandovi alcune maggiorazioni. Un primo aumento del 10% è riferito all'indice dei prezzi al consumo, considerato il recupero dell'incremento

²⁷ Le tariffe di biglietti di corsa semplice e abbonamenti nell'ambito della Regione Marche sono suddivise in 23 fasce chilometriche, da un minimo di 0,1-6 km ad un massimo di 190,1-200 km.

relativo all'inflazione programmata e del costo del lavoro. Con tale delibera²⁸, la Giunta precisa inoltre come sia stato necessario adeguare la tariffa del TPL ai biglietti ferroviari, per mantenere una proporzionalità dell'80%. Per tali ragioni, il biglietto di prima fascia è passato da lire 1.200 a lire 1.500, quindi 0,75 Euro. La seconda revisione tariffaria è avvenuta nel 2005²⁹, giustificata dall'accrescimento del costo del gasolio che avrebbe gravato sulla situazione economica delle imprese esercenti. Per cui si è deliberato un aumento del'8,5% per ogni scaglione chilometrico previsto. L'anno successivo³⁰ la Giunta Regionale è intervenuta nuovamente per colmare l'aumento dei costi aziendali, in particolar modo il carburante, in contrasto con l'andamento stagnante degli introiti "da traffico" (ricavi legati alla vendita dei biglietti), per cui la tariffa di prima fascia è passata da 0,80 Euro a 1,00 Euro. Il quarto aumento è avvenuto nel 2010³¹, introducendo,

²⁸ Deliberazione della Giunta Regionale n. 2092 del 11 settembre 2001 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Marche n.110 del 27 settembre 2001.

²⁹ Deliberazione della Giunta Regionale n. 1016 del 5 settembre 2005 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Marche n.80 del 19 settembre 2001.

³⁰ Deliberazione della Giunta Regionale n. 903 del 31 luglio 2006 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n.83 del 16 agosto 2006. Il documento istruttorio sottolinea l'importanza dell'aumento tariffario per cercare di raggiungere il rapporto ricavi/costi del 35% fissato dall'Autorità Nazionale. Date le criticità del settore, ancora oggi questo non è stato raggiunto.

³¹ Deliberazione della Giunta Regionale n. 1213 del 30 luglio 2010 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n.73 del 13 agosto 2010.

a partire da agosto 2012, l'allineamento automatico delle tariffe di TPL ai tassi di crescita ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati riferiti ai due anni precedenti. Inoltre è stata differenziata la percentuale di aumento delle tariffe per non gravare troppo sui pendolari che percorrono maggiori distanze (fino ai 30 chilometri vi è stato un aumento del 7%, dai 30,01 ai 50 km del 4%, mentre le fasce superiori non hanno subito alcuna modifica). La crisi economica degli anni successivi si è manifestata nel settore del trasporto pubblico locale provocando ingenti tagli alle risorse trasferite dallo Stato alle imprese. Ciò ha avuto ricadute negative sull'equilibrio economico-finanziario delle aziende, portando al taglio del 4% delle percorrenze. Data la gravissima situazione, nel 2013 la Giunta Regionale ha deliberato³² un incremento delle tariffe meno modesto rispetto al precedente. Attualmente, l'ultima modifica delle tariffe di TPL risale 2015, come alternativa al ricorso a erogazioni supplementari una tantum, già effettuate l'anno precedente per 1,5 milioni di euro³³. Inoltre lo stesso anno è

³² Deliberazione della Giunta Regionale n. 1068 del 15 luglio 2013 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 64 del 9 agosto 2013.

³³ Deliberazione della Giunta Regionale n. 702 del 28 agosto 2015 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n.81 del 17 settembre 2015. L'aumento delle tariffe è stato effettuato per permettere, grazie all'aumento dei ricavi da traffico, di raggiungere nel 2015 il rapporto ricavi/costi del 35%, obiettivo essenziale per accedere al trasferimento di una quota del fondo nazionale del TPL.

stato revocato l'aumento automatico approvato cinque anni prima, per assicurare il mantenimento del regime tariffario fino alla scadenza dei contratti di servizio avvenuta nell'ottobre 2013, rinnovati solamente nel 2016.

Come si nota dallo storico appena affrontato, l'aumento delle tariffe sembra essere un buon tampone alla gravosa condizione delle imprese di TPL, che però non permette di risolvere i problemi strutturali di gestione e della qualità del servizio. Dal lato della domanda, la tariffa svolge un'importante funzione collettiva, in quanto è studiata per assolvere al meglio il bisogno di mobilità della comunità, per cui è sottoposta a vincoli di natura sociale che spesso contrastano con i vincoli di bilancio delle imprese. In tale contesto, la scelta della migliore politica tariffaria risulta problematica in quanto vi è l'esigenza di bilanciare necessità opposte, ed è inoltre impensabile credere come i ricavi da traffico da soli possano sostenere l'economia di un mercato così importante e in continuo cambiamento.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto nel presente elaborato, è necessario riflettere sui problemi ancora irrisolti nel settore del trasporto pubblico locale. Anni di riforme non sono riusciti a sciogliere la dipendenza economica delle imprese gestrici dalle autorità territoriali, realizzando inefficienze con ripercussioni su tutto il sistema. La domanda di mobilità è in continuo mutamento, soprattutto nei centri urbani maggiormente sviluppati, dove i livelli di insoddisfazione si fanno più elevati in quanto non vi è stato un adeguamento dell'offerta di servizi. Basti pensare che la questione del rinnovo dei mezzi destinati al servizio di trasporto pubblico locale ha iniziato ad essere oggetto di interventi normativi solamente a partire dal 2013, e soltanto a inizio 2019 è stata vietata la circolazione dei mezzi di trasporto a motore con caratteristiche antinquinamento "Euro 0"³⁴. Non è quindi un caso, come illustrato nel paragrafo 2.1, che gli individui preferiscano mezzi di trasporto diversi da quello pubblico, sia per questioni economiche, sia per i disservizi che rallentano la mobilità, sia per l'etica ecologica che sta progredendo negli ultimi anni. Ovviamente sarebbe troppo facile colpevolizzare esclusivamente la pubblica amministrazione per il mal funzionamento dei servizi pubblici. La mancanza di

³⁴Informazione tratta da https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_trasporto_pubblico_locale.html.

senso civico è purtroppo una caratteristica dei cittadini italiani, che si estrinseca in vandalismo sui mezzi pubblici, atti di bullismo e maleducazione nei confronti dei conducenti, astensione dal pagamento del biglietto. L'evasione tariffaria rappresenta uno dei maggiori problemi del settore del TPL, sia da un punto di vista economico, in termini di minori entrate per circa 450 milioni di euro l'anno, che di giustizia sociale, in quanto ostacola l'equa redistribuzione dei redditi. Attualmente le amministrazioni regionali stanno svolgendo dei corsi di formazione volti ad incrementare il personale addetto al controllo dei biglietti sui mezzi pubblici: la dimostrazione che la sostituzione del bigliettaio con la macchina erogatrice automatica non è stata una buona idea.

BIBLIOGRAFIA

- ASSTRA in collaborazione con HERMES (2010). *Livello delle tariffe e le strutture tariffarie nel trasporto pubblico locale*, Roma.
- ASSTRA in collaborazione con IFEL-Fondazione Anci e Intesa San Paolo (2018). *Le aziende di TPL: ieri, oggi, domani – Febbraio 2018*.
- ASSTRA in collaborazione con IFEL-Fondazione Anci e Intesa San Paolo (2019). *Le aziende del TPL: alla ricerca della giusta rotta – Anno 2019*.
- Bosi P. (2015). *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, settima edizione.
- Caia G. (2018). *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio Costituzionale* a cura dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, fascicolo 3/2018, pp. 331-343.
- Carlucci F., Cirà A. (2008). *Economia e politica dei sistemi di trasporto*, FrancoAngeli.
- Danielis R. (2012). *I trasporti in Italia: mercati e politiche*, working paper.
- Della Porta A., Gitto A. (2013). *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale – il difficile compromesso tra economicità aziendale ed efficacia sociale*, FrancoAngeli.

- Fondazione Filippo Caracciolo Centro Studi (2004). *Il trasporto pubblico locale – tra servizio sociale e opportunità di business*, Roma.
- Fondazione Filippo Caracciolo Centro Studi (2008). *Regolazione delle infrastrutture di trasporto – quali scenari per la mobilità in Europa?*, Roma.
- Heimler A. (2000). *Servizi pubblici locali: concorrenza, regolazione e gare*, pp.669-689, pubblicazione presso www.researchgate.net.
- ISFORT (2018). *15° Rapporto sulla mobilità degli italiani (sintesi)*, Roma.
- Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale (2018). *Relazione annuale al Parlamento relativa al settore del trasporto pubblico locale nell'anno 2017 con l'approfondimento e l'analisi dei dati economico finanziarie trasportistici dell'esercizio 2016*, Roma.
- Servizio Studi presso il Senato della Repubblica (2016). *Testo unico dei servizi pubblici locali di interesse economico generale - giugno 2016 - Atto del Governo n. 308, Dossier n.339*, Roma.
- Spaggiari P. (1971). *Elementi di economia e politica dei trasporti*, Parma, Edizioni Universitarie Casanova.
- The European House – Ambrosetti in collaborazione con Ferrovie dello Stato Italiane (2017). *Il Futuro della Mobilità Urbana – integrazione e nuovi modelli di gestione nel caso italiano*, position paper.

SITOGRAFIA

www.camera.it

www.ec.europa.eu

www.economyup.it

www.isfort.it

www.issirfa.cnr.it

www.mit.gov.it

www.norme.marche.it

www.regione.marche.it

www.statistica.regione.marche.it

www.treccani.it

www.tuttitalia.it