

Il trasporto pubblico locale: problemi e prospettive

Bernardo Giorgio Mattarella

All'inizio del 2021 il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha nominato una commissione di studio con il compito di esaminare i problemi del trasporto pubblico locale e fornire indicazioni per possibili iniziative di riforma. Successivamente alla nomina della Commissione, vi è stato un cambio di governo: il nuovo Ministro, ora delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, ha chiesto alla Commissione di proseguire il lavoro, che si è concluso nell'estate 2021 con la predisposizione di una relazione conclusiva. Nella periodo in cui la Commissione ha lavorato è stato redatto e approvato il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che contiene importanti indicazioni in materia, delle quali la Commissione ha ovviamente tenuto conto. Nelle prime settimane di lavoro, la Commissione ha svolto alcune audizioni, tra le quali – particolarmente utile – quella dei rappresentanti di Sipotra.

Chi scrive ha presieduto i lavori della Commissione, ma si esprime a titolo personale. Nelle pagine che seguono sono esposte sinteticamente le principali conclusioni raggiunte dalla Commissione, sia in termini di descrizione dell'assetto economico e giuridico della materia (poco studiata, peraltro, dai giuristi), sia in termini propositivi. Sono dapprima esposti alcuni concetti di base e forniti alcuni dati; sono poi indicati e discussi i principali problemi del settore; sono infine delineate alcune soluzioni e prospettive di riforma.

Il trasporto pubblico locale serve a soddisfare il bisogno di mobilità dei cittadini non coperto dal normale funzionamento del mercato dei servizi di mobilità. È un settore caratterizzato da molti fallimenti del mercato, che richiedono un intenso intervento pubblico di regolazione e di sostegno. Questo intervento, peraltro, deve essere proporzionato e, quindi, consentire che la concorrenza si dispieghi e produca i suoi benefici effetti nelle aree e nei servizi in cui ciò è possibile o, in via surrogata, per la scelta del gestore.

La dimensione dell'intervento pubblico è riassunta da alcuni dati, riferiti al 2018: oltre 900 imprese operanti nel settore (tra le quali una minoranza di imprese a controllo pubblico, che tuttavia gestisce una quota maggioritaria dei servizi), che impiegano oltre 120.000 dipendenti e possiedono quasi 50.000 mezzi; due miliardi di chilometri percorsi ogni

anno, per trasportare oltre cinque miliardi di passeggeri; un fatturato complessivo annuale di oltre dodici miliardi di euro; un finanziamento statale pari a circa cinque miliardi di euro all'anno.

È evidente che il trasporto pubblico locale è necessario per la vita dei cittadini e per l'esercizio di diritti individuali come quelli al lavoro, all'istruzione, alla salute. Lo si è potuto sperimentare in occasione della pandemia e delle conseguenti misure di tutela della salute, che hanno imposto modalità particolari di trasporto ed esigenze straordinarie di mobilità: si pensi, per esempio, alle difficoltà incontrate in occasione della riapertura delle scuole. Meno evidenti sono alcuni benefici di un efficiente sistema di trasporto pubblico locale, segnalati dalla letteratura economica: per esempio, un miglior funzionamento del mercato del lavoro (in termini di tempi di incontro tra domanda e offerta e di adeguatezza dell'impiego al livello di istruzione) e del mercato immobiliare (in termini di minori squilibri tra centro e periferia).

Quelli connessi alla mobilità delle persone sono fenomeni complessi, che si intrecciano con il governo del territorio, con l'erogazione dei servizi pubblici, con lo svolgimento delle attività private, con lo sviluppo economico. Queste interazioni chiamano in causa le amministrazioni pubbliche a diversi livelli. Non può stupire, quindi, che in questa materia siano coinvolti lo Stato (con un ruolo di finanziamento, che implica anche un potere di indirizzo e incentivo verso scelte più efficienti e sostenibili), le regioni (con un ruolo di programmazione) e gli enti locali (responsabili della gestione), oltre a un'autorità indipendente e, in alcuni contesti territoriali, agenzie di regolazione.

Sono, quelli inerenti alla mobilità, fenomeni in rapida evoluzione. Nascono continuamente nuove forme di trasporto, di micro-mobilità e di mobilità condivisa. Si diffondono nuovi tipi di veicoli, con maggiore autonomia di guida e minore impatto sull'ambiente. La tecnologia digitale e le comunicazioni elettroniche consentono forme innovative di prenotazione, di erogazione dei servizi e di condivisione. Si diffondono servizi accessori, come quelli relativi alle informazioni sul traffico e sul parcheggio.

Queste innovazioni pongono nuovi problemi per le amministrazioni pubbliche e sollecitano lo sviluppo di nuove attribuzioni amministrative. Si pensi alle esigenze di controllo derivanti dai problemi di sicurezza per i nuovi tipi di veicolo o alle esigenze di programmazione e supporto infrastrutturale

connesse ai veicoli elettrici. Si pensi, ancora, alla diffusione di servizi in regime di concorrenza, poco regolati, rivolti a una domanda di mobilità prima soddisfatta dal servizio pubblico. Si pensi, soprattutto, alla possibilità di integrazione tra diversi servizi, in una prospettiva che viene sintetizzata nell'espressione *Mobility as a service* (Maas): servizi pubblici e privati, coordinati e accessibili dall'utente attraverso il proprio dispositivo mobile, attraverso il quale vengono svolte in via digitale attività come la vendita del titolo di viaggio, il controllo sul suo utilizzo, l'informazione del viaggiatore. Questa prospettiva, ancora poco diffusa nella nostra esperienza, implica l'esistenza di piattaforme digitali unitarie, la cui realizzazione e gestione può rientrare tra le responsabilità delle amministrazioni.

Come si vede, vi sono grandi possibilità di sviluppo e modernizzazione, che tuttavia sono ostacolate da alcuni rilevanti problemi, tra loro collegati, che affliggono il trasporto pubblico locale in Italia.

In primo luogo, esso soddisfa una parte troppo piccola delle esigenze di mobilità dei cittadini, soprattutto nelle aree metropolitane, dove vi sono la maggiore domanda di mobilità e i principali rischi di congestionamento del traffico, derivante dal ricorso a mezzi privati. Ciò dipende, in buona misura, dall'offerta insufficiente, sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo: la qualità dei servizi percepita dagli utenti è sensibilmente inferiore a quella degli altri principali paesi europei.

In secondo luogo, vi è un basso livello di innovazione nella programmazione e nella gestione dei servizi. Le potenzialità offerte dall'evoluzione tecnologica non vengono adeguatamente sfruttate, in termini di miglioramenti del servizio. Sono ancora poco diffusi la bigliettazione elettronica, le tecnologie per il controllo dei mezzi e per la raccolta di informazioni sui viaggiatori, la videosorveglianza, l'informazione dei viaggiatori in tempo reale. L'integrazione tra i diversi servizi è limitata e, di conseguenza, il modello Maas non si concretizza.

In terzo luogo, non si investe abbastanza nel settore. Lo dimostra il dato relativo all'anzianità media dei mezzi: oltre dodici anni, a fronte dei sette-otto anni che si registra nei principali paesi europei. È un dato ben superiore a quello di circa quindici anni fa, nel corso dei quali, quindi, il rinnovo complessivo del parco mezzi ha sensibilmente rallentato. La vetustà dei mezzi determina, ovviamente, la loro appartenenza a modelli ben più inquinanti di quelli più recenti. I veicoli elettrici e quelli ibridi sono ancora

pochi. Questi problemi sono aggravati dal fatto che, rispetto agli altri principali paesi europei, in Italia la quota di trasporto su gomma è piuttosto alta e quella su ferro piuttosto bassa.

Vi sono, infine, problemi inerenti alla regolazione del settore. Le reti e gli ambiti territoriali di gestione dei servizi derivano spesso da atti di pianificazione molto risalenti, sicché spesso sono troppo grandi o troppo piccoli. Gli affidamenti sono spesso in proroga da tempo. Gli operatori sono mediamente troppo piccoli. Mancano, alla base, le informazioni sui fabbisogni di mobilità e sull'uso dei servizi da parte dei viaggiatori, anche a causa dell'assenza o dell'inadeguatezza dei sistemi di raccolta delle informazioni.

Naturalmente, questi problemi si pongono in modo differenziato tra le diverse aree geografiche. Vi sono ovviamente notevoli differenze tra le aree urbane e quelle rurali e tra diverse regioni, anche in conseguenza di diverse scelte in termini di finanziamento. Vi è, soprattutto, un grande divario tra il Nord e il Sud del Paese. Al Nord la quota di mobilità coperta dal trasporto pubblico è maggiore e in aumento, al Sud è minore e stabile. La propensione agli investimenti è più alta al Nord che al Sud.

Su questo quadro si sono prodotti gli effetti della pandemia: effetti di breve termine, soprattutto in termini di riduzione dell'afflusso di viaggiatori, comunque pesanti per l'equilibrio finanziario degli operatori; ed effetti permanenti, probabili in termini di modifica strutturale della domanda e di flessibilità degli orari di viaggio, ma ancora difficili da decifrare. L'esigenza di evitare assembramenti e l'urgenza di programmare potenziamenti del servizio dovrebbe aver reso consapevoli dell'importanza di raccogliere informazioni sulla domanda e sul rendimento dei servizi.

Gli sviluppi e i problemi indicati suggeriscono alcune linee di intervento, che potrebbero consentire di migliorare i servizi, sfruttare le innovazioni consentite dalla tecnologia, regolare correttamente il rapporto tra intervento pubblico e iniziativa privata.

Vi è, innanzitutto, un grande bisogno di informazioni. Amministrazioni e gestori dovrebbero attrezzarsi per raccogliere e ordinare dati sul bisogno di mobilità e sull'uso dei vari servizi. Ciò consentirebbe di articolare meglio i servizi, di costruire in modo consapevole i bandi di gara, di fornire agli utenti informazioni adeguate, di integrare i diversi servizi.

Vi è, parallelamente, il bisogno di un'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che possa consentire di programmare i servizi e il finanziamento pubblico in modo da eliminare le conseguenze più distorsive delle segnalate diseguaglianze e di tutelare le categorie deboli.

Sempre più importanti, poi, sono gli obiettivi di sostenibilità ambientale. Da questo punto di vista, indicazioni importanti sono offerte dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr, che, come è noto, dedica il quaranta per cento degli investimenti previsti agli obiettivi di transizione ecologica). Esso pone l'obiettivo dello spostamento di almeno il 10 per cento del traffico dalle auto private al trasporto pubblico, che ha un impatto molto minore in termini di inquinamento ambientale. Esso prevede anche il rinnovo della flotta, con immissione di autobus a basso impatto ambientale. Quest'ultimo, dal punto di vista della sostenibilità ambientale, è l'obiettivo più importante nel breve termine. Nel medio e lungo termine, occorre preoccuparsi dei costi dei mezzi elettrici, di aspetti infrastrutturali come le stazioni di ricarica e dello sviluppo di nuove forme di alimentazione (tra le quali appare particolarmente promettente l'idrogeno, che tuttavia richiede a sua volta rilevanti investimenti).

Per quanto riguarda la regolazione dei servizi, occorre innanzitutto individuare gli ambiti ottimali di gestione e preoccuparsi della capacità amministrativa degli enti preposti alla gestione, fornendo loro il supporto necessario e valutando l'introduzione di agenzie per la mobilità. Occorre incentivare l'aggregazione tra gli operatori, che non necessariamente si traduce nell'aggregazione dei servizi: la dimensione dei bacini di utenza e dei lotti oggetto di affidamento deve seguire criteri diversi, che tengano conto dei contesti e dei tipi di servizio. Le modalità di affidamento dovrebbero dipendere dagli obiettivi di interesse pubblico e dal contesto: gara, società mista e affidamento *in house* possono essere modelli efficienti, purché conseguano a una scelta consapevole. Occorre, comunque, da un lato, superare l'attuale frequente regime di proroga di vecchi affidamenti e, dall'altro, introdurre concorrenza dove può esservene, limitando i diritti esclusivi e tenendo conto dei nuovi servizi di mobilità. Per determinati servizi o contesti, si può ipotizzare il ricorso a un regime autorizzatorio con obblighi di servizio pubblico in capo a tutti i soggetti autorizzati.

Qualche cenno merita, infine, il tema del finanziamento: aspetto indubbiamente strumentale, ma di grande importanza, dal quale dipende la possibilità che molte delle prospettive ora indicate si realizzino. Occorre,

innanzitutto, essere consapevoli che le innovazioni sono spesso costose. Questo vale anche per gli investimenti previsti e finanziati dal Pnrr, che imporranno spese di gestione e di manutenzione. È inevitabile, quindi, prevedere un incremento del finanziamento pubblico e, in particolare, del Fondo nazionale trasporti, che copre attualmente circa il quaranta per cento della spesa complessiva. Il problema, peraltro, riguarda anche le modalità di ripartizione del Fondo, in ordine al quale si deve tener conto, da un lato, della difficoltà di abbandonare il criterio della spesa storica, che garantisce la continuità dei servizi; dall'altro, della necessità di introdurre incentivi all'innovazione e all'efficienza della spesa. I meccanismi di incentivazione e premialità dovrebbero, quindi, concentrarsi soprattutto sull'incremento del finanziamento statale, che dovrebbe essere utilizzato per perseguire obiettivi inerenti alla sostenibilità ambientale, all'assetto del mercato, al rafforzamento degli operatori, alla raccolta di informazioni e alla qualità dei servizi.