

## Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l'esperienza Toscana

di Patrizia Lattarulo, Mauro Massaro e Leonardo Piccini\*

L'organizzazione sul territorio dei servizi di trasporto pubblico locale è stata oggetto di un lungo processo di riforma segnato dal susseguirsi di numerosi ripensamenti, tanto negli indirizzi comunitari che nel loro recepimento da parte del governo nazionale.

La quasi ventennale stagione trascorsa dal D.Lgs. n. 422/97 (cosiddetto "Burlando") ha visto un'applicazione parziale e contraddittoria dei principi contenuti nella riforma. Gli obiettivi erano da ricercarsi nella separazione delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo da quelle di gestione (principio dell'autonomia imprenditoriale) e nella trasformazione di un mercato di servizi caratterizzato da una offerta di tipo monopolistico, con una forte presenza del pubblico, in un mercato concorrenziale aperto ad imprese private scelte tramite procedure concorsuali (principio della competitività), verso un modello di "concorrenza per il mercato" capace di imprimere una più decisa spinta verso l'efficiamento delle aziende di TPL.

All'interno di questo processo, le regioni italiane hanno sperimentato nel tempo strade diverse, con esiti eterogenei. In particolare, la Regione Toscana ha avviato nei primi anni duemila un iter di riforma che perdura tutt'oggi. Le prime gare bandite dopo la riforma Burlando furono annullate dal TAR e solo nel 2005 i 14 lotti di esercizio messi a gara sono divenuti operativi. Più recentemente la gara per il lotto unico regionale è divenuta oggetto di una sequenza di ricorsi che comporta la sospensione dell'assegnazione. Ciononostante, il processo di preparazione delle gare ha comunque avuto l'effetto di razionalizzare il servizio da più punti di vista: i cambiamenti nella governance e nella modalità di gestione; la riorganizzazione dell'offerta e della rete di servizi; la ridefinizione di servizi minimi; il riassetto del sistema industriale.

L'aspetto più evidente riguarda la riorganizzazione delle imprese operanti nell'offerta del servizio pubblico locale, superando la precedente frammentazione (testimoniata dai 70 contratti di servizio), prima con l'introduzione di 14 lotti di livello provinciale e sub-provinciale, e, recentemente, con l'istituzione del lotto unico per i servizi di TPL coincidente con l'intero territorio regionale ed affidato ad un unico gestore. I principi alla base della riforma regionale sono stati quelli di una apertura regolata dei mercati alla concorrenza e della privatizzazione delle società di gestione come processo necessario a garantire contenimento dei costi e miglioramento della qualità dei servizi, attraverso la competizione tra soggetti gestori e una maggiore responsabilità operativa dell'impresa erogatrice del servizio.

Più recentemente, a livello nazionale è tornata a manifestarsi una spinta alla revisione degli assetti del sistema di trasporto pubblico locale: lo Schema di Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali introduce rilevanti novità, alcune delle quali interessano in maniera generica i servizi pubblici locali (misure volte a garantire la libertà di prestazione dei servizi, modifiche dei poteri di regolazione, vigilanza e controllo, elementi diretti a favorire l'affidamento dei servizi tramite gara ad evidenza pubblica); le norme specificatamente dedicate al Trasporto Pubblico Locale prevedono invece l'individuazione di bacini e livelli adeguati dei servizi, incentivi per il rinnovo del materiale rotabile, la modifica dei criteri di riparto del Fondo per il trasporto pubblico locale, nonché norme in materia di efficienza gestionale e tutela degli utenti (Carte dei Servizi, lotta all'evasione tariffaria, vigilanza sulla gestione). Sebbene la recente sentenza della Corte Costituzionale (n. 251/16) inserisca un ulteriore elemento di incertezza sul destino del settore, molti di questi aspetti rievocano da vicino l'esperienza messa in campo dalle regioni.

La Regione Toscana ha parzialmente anticipato tali innovazioni all'interno della gara per l'affidamento dei servizi di TPL nel bacino unico regionale che sostituisce gli esistenti 14 bacini. Dopo un lungo iter istituzionale la gara si è conclusa nel 2016 con l'aggiudicazione da parte del raggruppamento Autolinee Toscane Spa (legata al gruppo francese RATP Dev). Pur nell'incertezza sull'effettivo esito operativo della procedura concorsuale, meritano un rilievo particolare le previsioni contenute nel bando, dalle quali emergono elementi di parallelismo e di conflitto con il citato Schema di Testo Unico. La scelta toscana di procedere con una gara ad evidenza pubblica si inserisce congruamente nello spirito della riforma nazionale. Il punto più critico e oggetto di discussioni da più punti di vista, riguarda le dimensioni dei bacini di programmazione e dei lotti di gara: il decreto prevede bacini comprendenti un'utenza minima di 350.000 abitanti, articolati in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio. La scelta del lotto unico regionale toscano appare quindi in questo senso di dimensioni superiori a quanto auspicato dal legislatore nazionale. Tale scelta appare più orientata verso un riassetto complessivo della rete regionale che ispirata a criteri di effettiva economicità e concorrenzialità. Aspetti per i quali la gara Toscana ha anticipato lo schema di decreto riguardano gli incentivi al rinnovo del parco rotabile, e il passaggio verso un solo biglietto di viaggio e tariffe omogenee su tutta la regione, con agevolazioni e tariffe mirate per particolari categorie di utenti. Infine, il bando della gara unica regionale prevede diverse innovazioni sul fronte dell'attenzione alla qualità del servizio e sulla tutela dell'offerta, con l'introduzione di penali contrattuali in caso di non raggiungimento degli obiettivi di puntualità e affidabilità previsti dal contratto di servizio.

Nonostante il lungo processo verso la concorrenza non sia ancora concluso, questo ha avviato una fase evolutiva spingendo il sistema verso dinamiche di riorganizzazione e aggregazione che hanno interessato le società di gestione dei servizi di trasporto. Già nelle gare del 2005 il risultato generale è stato quello di confermare gli operatori incumbent, i quali dovendo tuttavia competere in un lotto più esteso dell'area precedentemente servita, si sono consorziati in ATI o in veri e propri nuovi soggetti. Si può dire quindi che la struttura dei lotti abbia generato la struttura dei gestori: è questo un tema particolarmente attuale, visto che tale dinamica ha operato anche nella recente riforma. Andando infatti ad analizzare la composizione societaria dei gestori, si nota come il processo di aggregazione delle aziende di trasporto abbia operato non solo tramite aggregazione tra gli operatori all'interno dei bacini, ma anche tra gli operatori di bacini diversi. Si possono individuare almeno quattro operatori principali presenti in diversi bacini, gli stessi che hanno dato vita a MOBIT, società consortile che ha partecipato alla gara per l'affidamento del lotto unico. Il lotto unico, secondo il decisore, rappresenterebbe quindi lo strumento principale per dar vita a grandi operatori industriali nazionali e internazionali, con possibili vantaggi in termini di offerta, qualità e costo del servizio. L'emergere di operatori di dimensioni maggiori concorda con le dinamiche in atto a livello internazionale, dove le economie di scala di manifattura a livello aziendale e non di mercato, e grandi player internazionali si contendono lotti di esercizio di dimensione contenuta.

\*IRPET