



Istituto Ricerche
Economiche Sociali

Aspetti economici e finanziari del trasporto pubblico locale

**Un bilancio a partire dal riordino del settore
(Decreto legislativo n. 422 del 1997)**

Nota a cura di Antonio Ruda

Aprile 2004

La politica tariffaria – Domanda e offerta – Costi e produttività – Investimenti – Il risultato di gestione – IRAP e trasferimenti pubblici

Politiche tariffarie e universalità del servizio

Un sistema di trasporto pubblico locale efficiente costituisce una condizione essenziale per rendere sostenibile la mobilità di massa all'interno dei sistemi urbani.

La condizione di monopolio naturale di questo settore e le forti esternalità negative del trasporto individuale rendono necessaria una regolamentazione pubblica, nonché una politica di finanziamento pubblico, per limitare le diseconomie della gestione privata e per rendere questo servizio accessibile a tutti gli strati sociali della popolazione.

Nel trasporto collettivo la politica tariffaria ha una valenza sociale e ciò, insieme alla mancanza, o meglio, ai fallimenti, del mercato determina il duplice rischio dello scadimento della qualità del servizio e dell'accumularsi dei disavanzi di bilancio anche in presenza di trasferimenti pubblici.

Nel trasporto pubblico locale il rischio d'impresa non è cancellato dai finanziamenti pubblici, ma semplicemente spostato o ripartito fra i diversi soggetti che ne fanno parte, compresi gli stessi utenti del servizio. Anche l'utente è coinvolto, infatti, nel rischio di impresa nella misura in cui subisce la caduta dei livelli di qualità del servizio in seguito a una cattiva gestione.

La ripartizione del rischio economico fra i diversi contraenti dipende, naturalmente, dalla tipologia di contratto che regola la gestione del servizio. Si possono distinguere tre tipologie di contratto:

❖ Il *contratto di tipo management*, sulla base del quale il gestore riceve una remunerazione indipendente dal risultato raggiunto. In questo caso il rischio commerciale, relativo ai ricavi, e quello propriamente industriale, legato ai costi di esercizio, può ricadere interamente sul concedente se la remunerazione è stabilita a ripiano dell'eventuale deficit;

❖ Il *contratto Gross cost* con il quale la remunerazione è assegnata ex ante al gestore in relazione ad un livello prestabilito di servizio. Per il gestore del servizio rimane soprattutto il rischio industriale relativo ai costi di esercizio;

❖ Il *contratto Net cost* con il quale il gestore riceve un corrispettivo stabilito ex ante sulla base della differenza fra i costi di esercizio e i ricavi previsti. In questo modo l'amministrazione è in grado di prevedere gli oneri finanziari mentre al gestore rimane la possibilità di accrescere i livelli di efficienza con i relativi rischi di tipo commerciale (ricavi) e industriale (costi).

In Italia si applica, in pratica, il contratto *Net cost*. La Legge 422 del 1997 prevede, infatti, attraverso l'attuazione di appositi contratti di servizio, la completa rispondenza fra oneri e risorse disponibili *al netto dei proventi tariffari*. I proventi tariffari devono assicurare la copertura dei costi, esclusi quelli per infrastrutture, nella misura minima del 35% (articolo 19).

Domanda e offerta nel TPL

Nel periodo compreso fra la seconda metà degli anni Novanta e il 2002 il trasporto pubblico locale è stato caratterizzato da una crescita della domanda (espressa come numero di viaggiatori per addetto) del 18% circa a fronte di un aumento dell'offerta (misurata dal rapporto fra chilometri percorsi e numero degli addetti) limitato al 4% circa. Allo stesso tempo è diminuita del 12% circa la percorrenza media dei viaggiatori (rapporto fra chilometri percorsi e numero di viaggiatori) passata da una media di 338 metri per viaggiatore del 1997 ai 297 metri del 2002. La riduzione della percorrenza media, oltre che rappresentare un elemento di tensione dell'offerta rispetto a una domanda in crescita, costituisce, altresì, il sintomo della mancata estensione del servizio verso le aree periferiche e, comunque, su un più largo raggio rispetto alle aree urbane centrali.

Addetti, costo del personale e produttività

Gli addetti del trasporto pubblico sono passati da circa 83 mila nella metà degli anni Novanta a meno di 75 mila nel 2002 (-9,8%). Il confronto fra chilometri percorsi e andamento del numero degli addetti mostra come il restringimento

dell'offerta è avvenuto in misura maggiore sul versante degli addetti piuttosto che sui chilometri percorsi.

Il costo del personale è cresciuto di circa 23 punti nel periodo compreso fra il 1997 e il 2002. Si noti, tuttavia che la dinamica del costo medio per addetto è risultata inferiore a quella dei ricavi per addetto (comprensivi di trasferimenti) che, nello stesso periodo, sono aumentati del 36% circa.

Il costo del personale rapportato ai chilometri percorsi ci fornisce una sorta di CLUP (costo del lavoro per unità di prodotto) del settore. Questo indicatore, dopo una caduta nel periodo 1997-2000 ha registrato una rapida crescita nei due anni successivi. Facendo pari a 100 il CLUP calcolato per il 1997 esso raggiunge il valore di 118 nel 2002. Anche in questo caso la lenta dinamica dell'offerta, in termini di chilometri percorsi, risulta la variabile esplicativa della mancata riduzione dei costi unitari. È importante notare che nel periodo considerato l'incidenza del costo del personale sul totale dei costi rimane pressoché costante nel periodo considerato (67% nel 1997 a fronte del 66,4% nel 2002)

Gli investimenti

Gli investimenti, considerati in rapporto ai ricavi, risultano, nel 2002, in diminuzione rispetto al picco toccato nel 1998, anno nel quale la propensione all'investimento raggiunse il 25% dei ricavi. La relativa stagnazione degli investimenti può essere dovuta alla necessità di dedicare risorse al il ripiano del deficit cumulato. Come è possibile notare dalla tabella 1, nel periodo recente sempre maggiori risorse sono state dedicate al risanamento dei bilanci. Questo processo ha subito un'accelerazione al Sud con una quota di spese destinate al risanamento finanziario che ha raggiunto, negli anni recenti, punte del 50% circa. Nelle Regioni meridionali soltanto l'11% delle spese complessive è destinato, in media, agli investimenti a fronte del 22% del resto d'Italia. Le altre regioni impiegano una quota compresa fra l'11% (Regioni settentrionali) e il 30% (Centro) al rientro del deficit di bilancio.

Risultato di gestione e risorse disponibili

Il settore del trasporto pubblico locale mostra, nel periodo 1997-2002 un utile operativo costantemente negativo e che, nel 2002, è risultato pari a -209 milioni di euro con un forte miglioramento rispetto ai -615 milioni di euro del 1997. In rapporto alle entrate complessive, composte da ricavi tariffari e da trasferimenti, le perdite di gestione sono passate dal 17,1% del 1997 al 4,6% del 2002 (dati forniti da Confservizi/CISPEL). Le risorse regionali, derivanti dalla ripartizione del vecchio Fondo nazionale dei trasporti, non sono, in ogni caso, sufficienti ad assicurare la copertura del 65% dei costi così come previsto dal DLGS 422/97. Il bilancio dello Stato interviene con risorse aggiuntive e che nel 2002 risultano pari a circa 340 milioni di euro.

I trasferimenti risultano, nel 2002, sugli stessi livelli del 1997 (circa 3 miliardi di euro). Tenendo conto dell'inflazione, ciò si traduce in una variazione negativa dell' 11% circa. Negli anni compresi fra il 1998 e il 2001 le risorse regionali ed erariali trasferite al trasporto pubblico locale hanno mantenuto una dinamica molto vicina a quella dei prezzi. È soltanto a partire dal 2002 che si registra una caduta accentuata delle risorse da trasferimento.

I rientri tariffari sono aumentati del 144% nel periodo considerato. L'aumento delle entrate tariffarie è dovuto per una parte rilevante all'incremento della tariffa media, cresciuta nello stesso periodo del 122% e solo in via residuale all'aumento del numero degli utenti. Da questo dato risulta come negli anni compresi fra il 1997 e il 2002 circa l'84% dell'aumento dei ricavi tariffari deriva dall'incremento della tariffa media e soltanto per il 16% dai ricavi derivanti da nuovi utenti.

I finanziamenti pubblici e l'IRAP

I contributi regionali, (derivanti dalla ripartizione del vecchio Fondo Nazionale dei Trasporti), concorrono alla base imponibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). In un primo momento i contributi erogati a norma di legge erano esclusi dalla tassazione IRAP. Successivamente, con il decreto legislativo 176 del 10 giugno 1999, che ha modificato la normativa in tema di IRAP (D.Lgs 446 del 15 dicembre 1997), i contributi al trasporto pubblico locale sono entrati far parte della base imponibile IRAP, con l'esclusione dei finanziamenti *“correlati a componenti negativi non ammessi in deduzione”*, come, ad esempio, i costi relativi al personale. L'Agenzia delle Entrate, chiamata a pronunciarsi su questa materia, ritiene, tuttavia, che manchi qualsiasi connessione fra contributi pubblici e oneri per il personale. I contributi, afferma l'Agenzia, hanno la funzione di coprire la differenza fra costi e ricavi e non possono essere ricondotti ad uno specifico elemento dei costi. È interessante, a questo proposito, richiamare il caso della Regione Veneto che, con una propria legge (LR n. 4/2001), ha voluto escludere il costo del lavoro dalla base imponibile IRAP disponendo che i contributi erogati alle aziende di trasporto pubblico locale *“...sono destinati alla copertura degli oneri derivanti dai contratti di lavoro del personale dipendente, in quota percentuale pari all'incidenza del costo del personale dipendente sul totale dei costi aziendali...”*.

Che l' IRAP rappresenti un onere con effetti sul disavanzo del settore è messo in evidenza da una semplice simulazione che esclude dai bilanci del trasporto pubblico locale, aggregati a livello regionale, gli oneri derivanti da questa imposta. Dalla tabella seguente appare come, una volta esclusa l'IRAP dai costi, le regioni con un risultato di gestione positivo passano da cinque a undici (tab.2). Limitando l'analisi all'esclusione non del valore complessivo ma della sola IRAP attribuibile al costo del lavoro è possibile quantificare in circa 125 milioni di euro il risparmio di costo per le aziende. Questa cifra corrisponde a circa il 60% delle perdite di gestione per il 2002.

Considerazioni conclusive

La descrizione di alcuni indicatori economici del settore del trasporto pubblico locale a partire dall'approvazione del Decreto Legislativo n. 422/97 ci permette di svolgere alcune considerazioni sugli aspetti economici e gestionali di questo importante servizio di pubblica utilità:

1. Il primo punto da mettere in evidenza è che il trasporto locale non è considerato, nelle politiche di finanziamento, un settore a valenza sociale in quanto il criterio che orienta l'erogazione delle risorse è ancora quello del ripiano del deficit cumulato negli anni passati e, nel migliore dei casi, della copertura dei costi dato un certo livello di fornitura del servizio. La situazione, per intendersi, appare ben diversa da quello della Sanità dove lo stanziamento di risorse parte dal calcolo del fabbisogno per arrivare alla copertura dei relativi costi con risorse di provenienza diversa: IRAP, accise, entrate proprie delle ASL, addizionale IRPEF e compartecipazione all' IVA che viene assegnata alle Regioni con finalità perequative e di sussidiarietà. Lo stesso prelievo dell' IRAP sui trasferimenti regionali trasforma il trasporto pubblico locale in "finanziatore" di un altro settore a valenza sociale come è, appunto, quello della sanità.
2. Il trasporto pubblico locale esprime un bisogno di interventi perequativi e di sussidiarietà, non solo perché la mobilità è un diritto dei cittadini, ma anche perché l'equilibrio dei conti dipende in misura decisiva da fattori esogeni all'azienda. Le risorse disponibili sono influenzate da "esternalità" rispetto alle quali il management interno può fare ben poco: ci si riferisce qui alle economie di scala rappresentata dalla densità di popolazione, al grado di sviluppo locale che determina la "propensione a pagare" per il servizio di trasporto, e così via. Questi e altri fattori esterni determinano una distribuzione non perequata delle risorse, annullano gli sforzi per incrementare l'efficienza gestionale delle aree marginali e a scarsa densità della domanda, forniscono un "premio" per quelle aziende che operano in aree "ricche" e nei grandi centri urbani.
3. Le conseguenze dovute alle esternalità descritte sopra sono ampliate dal fatto che questo settore è affetto da "morbo dei costi" e cioè da una dinamica della produttività relativamente minore a quella del resto

dell'economia. Ciò porta ad avere una crescita di quote rilevanti dei costi, come quella rappresentata dal fattore lavoro, sistematicamente superiore a quelle dei ricavi determinando, per questa via, squilibri finanziari e perdite di gestione. Per evitare la continua rincorsa fra disavanzi di gestione e ricerca di nuove risorse finanziarie occorre inserire il trasporto pubblico locale in un **“conto economico consolidato della mobilità”** urbana ed extra urbana facendo in modo che risorse derivanti dai parcheggi a tariffa, pedaggi, ecc. contribuiscano alla sostenibilità finanziaria del trasporto pubblico locale.

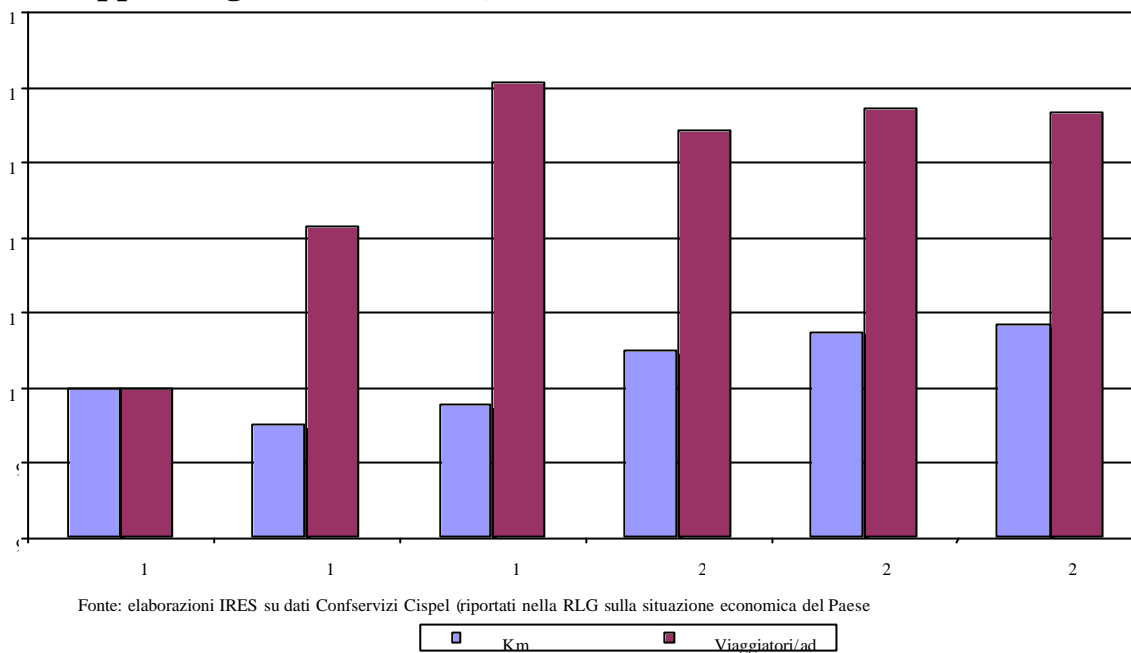
Tab. 1 – Trasporto pubblico locale: spese per il ripiano del deficit e per investimenti in percentuale delle spese complessive

	1998		1999		2000	
	a ripiano deficit	per investimenti	a ripiano deficit	per investimenti	a ripiano deficit	per investimenti
Piemonte	25,9%	3,0%	23,8%	17,0%	27,6%	10,4%
Lombardia	15,6%	7,6%	17,4%	0,3%	2,0%	23,3%
Veneto	7,1%	49,3%	3,7%	29,1%	1,0%	30,0%
Liguria	11,0%	6,5%	10,1%	28,2%	20,0%	4,6%
Emilia Romagna	9,2%	22,7%	7,3%	42,1%	6,5%	41,1%
Nord	14,6%	17,6%	14,9%	19,1%	11,0%	22,2%
Toscana	12,0%	0,0%	5,5%	30,1%	20,9%	12,9%
Umbria	16,4%	2,7%	8,5%	38,9%	9,1%	35,5%
Marche	15,8%	4,7%	17,3%	35,5%	16,5%	25,8%
Lazio	2,7%	24,6%	36,0%	22,9%	35,4%	24,2%
Centro	6,7%	16,0%	27,3%	26,1%	30,2%	22,7%
Abruzzo	7,4%	29,0%	17,5%	21,5%	13,5%	25,1%
Molise	5,0%	12,6%	29,0%	2,0%	8,1%	54,5%
Campania *	20,1%	0,1%	15,1%	0,1%	19,3%	10,3%
Puglia	2,7%	60,0%	6,0%	34,1%	6,1%	30,7%
Basilicata	30,1%	26,8%	22,2%	45,4%	25,1%	39,7%
Calabria	16,0%	1,0%	11,0%	7,2%	86,3%	1,3%
Sud	13,0%	24,8%	13,7%	16,5%	49,9%	11,7%
Totale	12,5%	19,1%	18,7%	20,8%	28,9%	18,9%
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto						
* Per la Campania la denominazione del settore è "trasporti e porti".						

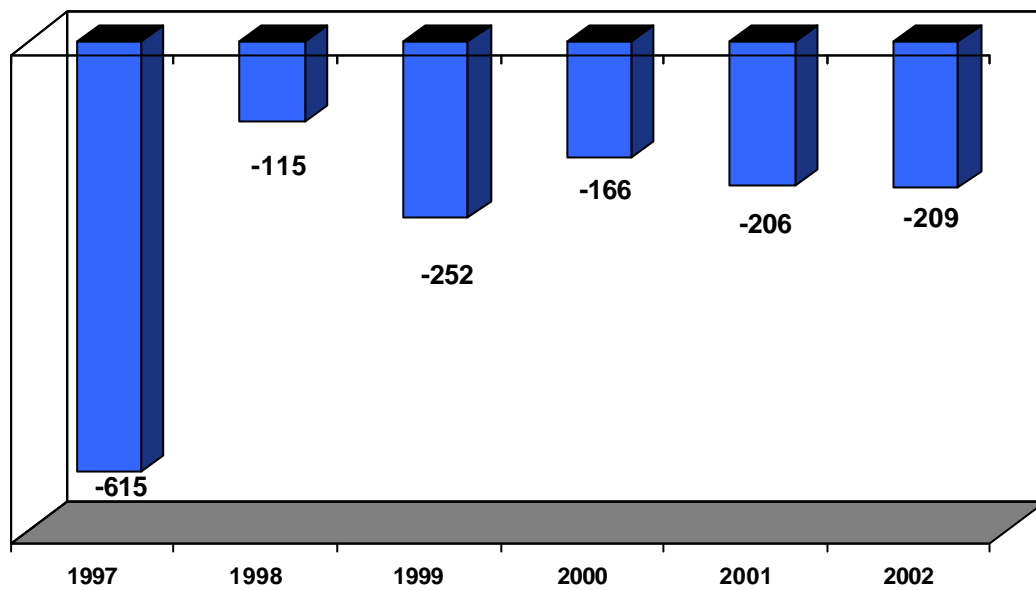
Tab. 2 - Utile di esercizio dell'impres pubbliche di trasporto regionale e locale al lordo e al netto dell'IRAP (valori in milioni di euro)

	Utile di esercizio	Irap	Utile al netto di IRAP
Piemonte	-19,9	9,7	-10,1
Valle d'Aosta	0,3	0,1	0,4
Liguria	-0,8	2,4	1,6
Lombardia	1,1	22,1	23,3
Trentino Alto Adige	-3,2	1,1	-2,0
Veneto	-0,8	9,1	8,3
Friuli - Venezia Giulia	2,1	2,0	4,1
Emilia Romagna	5,8	7,9	13,6
Marche	-0,2	1,4	1,1
Toscana	-9,2	6,5	-2,7
Umbria	0,9	1,9	2,8
Lazio	-31,7	21,7	-9,9
Campania	-48,8	16,5	-32,3
Abruzzo	-0,3	2,2	1,8
Molise	0,0	0,0	0,0
Puglia	-95,0	7,8	-87,2
Calabria	-0,8	1,7	0,9
Sicilia	-16,0	6,0	-10,1
Sardegna	-2,8	5,1	2,3
Totale	-219,4	125,3	-94,2
Fonte: elaborazioni IRES su dati aziendali			

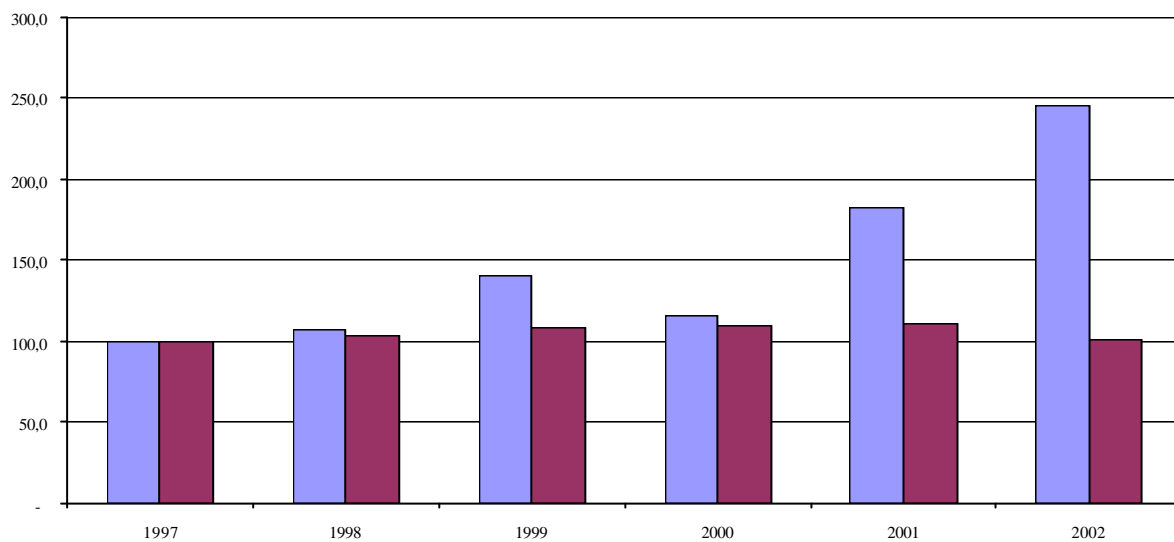
Trasporto pubblico locale. Km percorsi e viaggiatori trasportati in rapporto agli addetti. Indici, 1997 = 100



Trasporto Pubblico Locale: Risultato operativo 1997-2002
Milioni di euro correnti



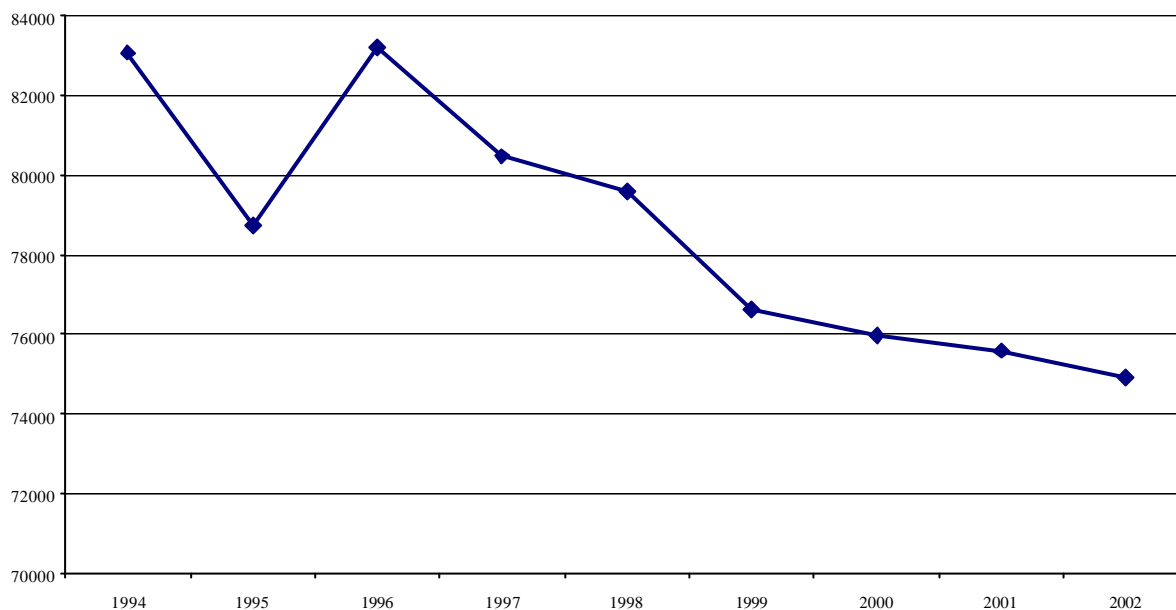
**Trasporto pubblico locale: Dinamica delle ricavi tariffari e dei trasferimenti pubblici.
Indici 1997 = 100**



Fonte: elaborazioni IRES su dati Conservizi Cispel e Relazione Generale sulla situazione economica del Paese

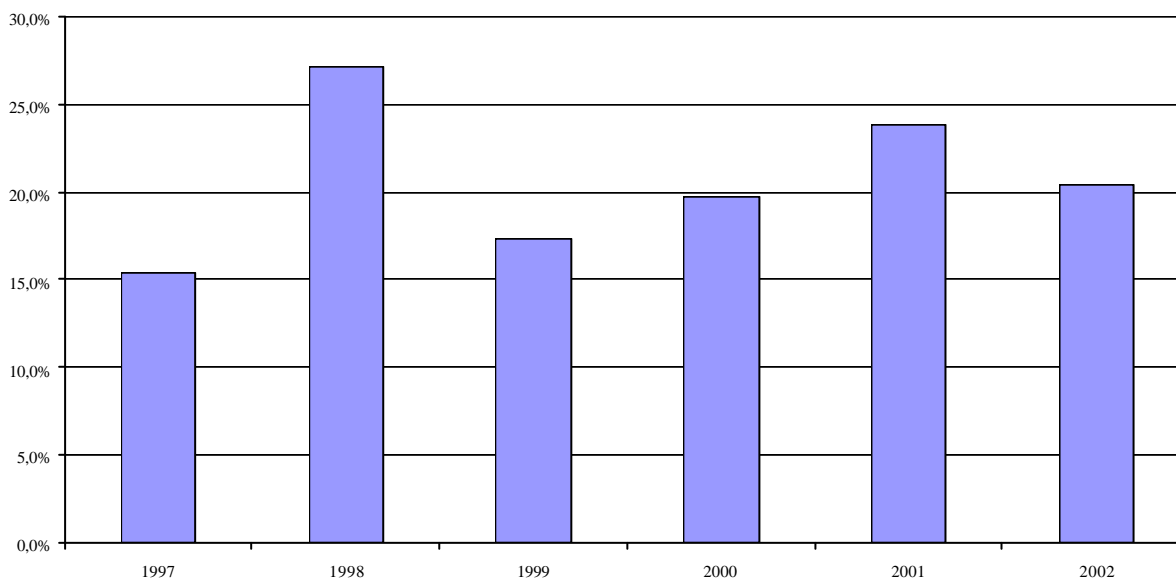
■ Tariffe ■ Trasferimenti

Addetti nel trasporto pubblico locale



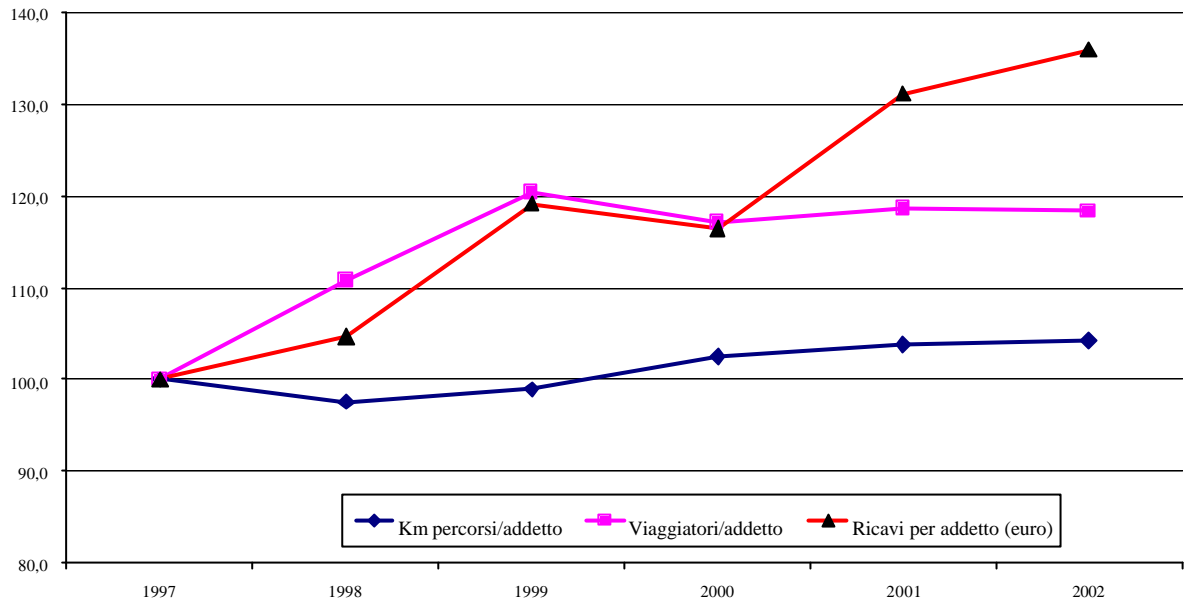
Fonte: Conservizi Cispel (dati riportati dalla Relazione Generale sulla situazione economica del Paese, varie annate)

Propensione all'investimento delle aziende di trasporto pubblico locale (investimenti/ricavi)



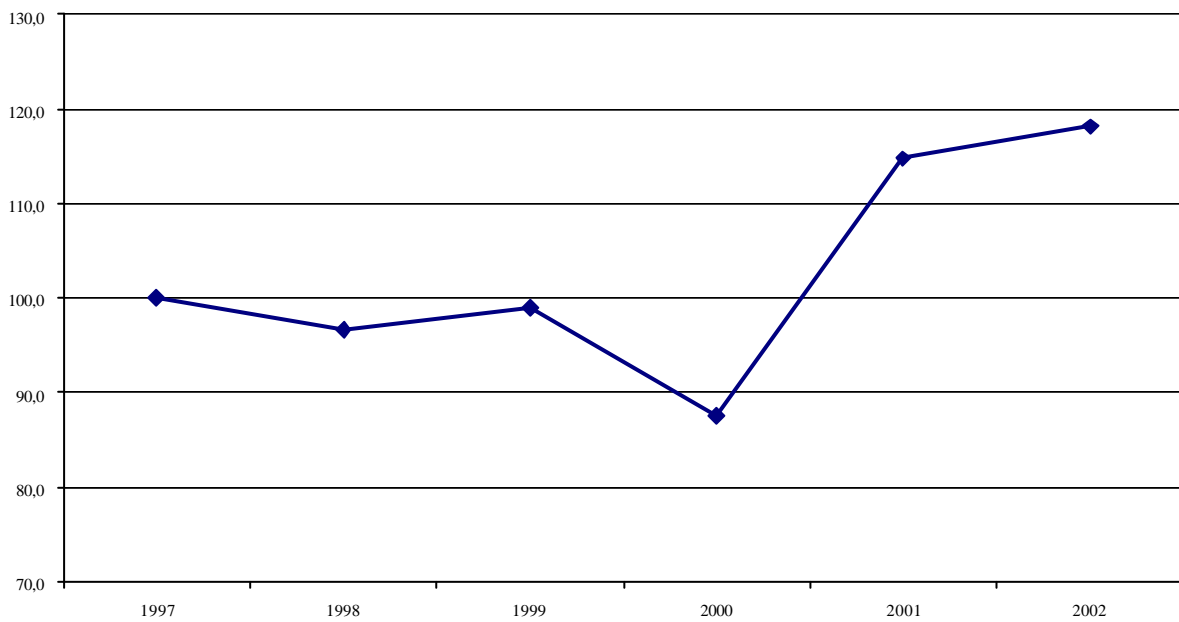
Fonte: Elaborazioni IRES su dati Conservizi Cispel

Indicatori di produttività per addetto nel settore del trasporto pubblico locale



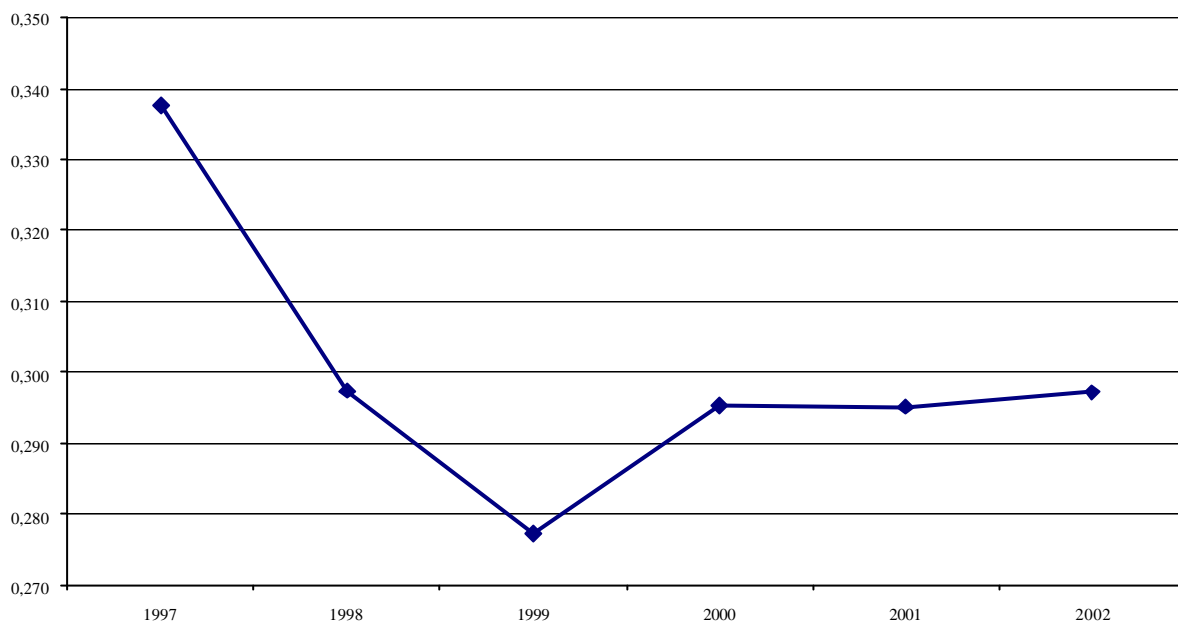
Fonte: Elaborazioni IRES su dati Confservizi - CISPEL

Trasporto pubblico locale: costo del personale per Km percorso. Indice, 1997 =100



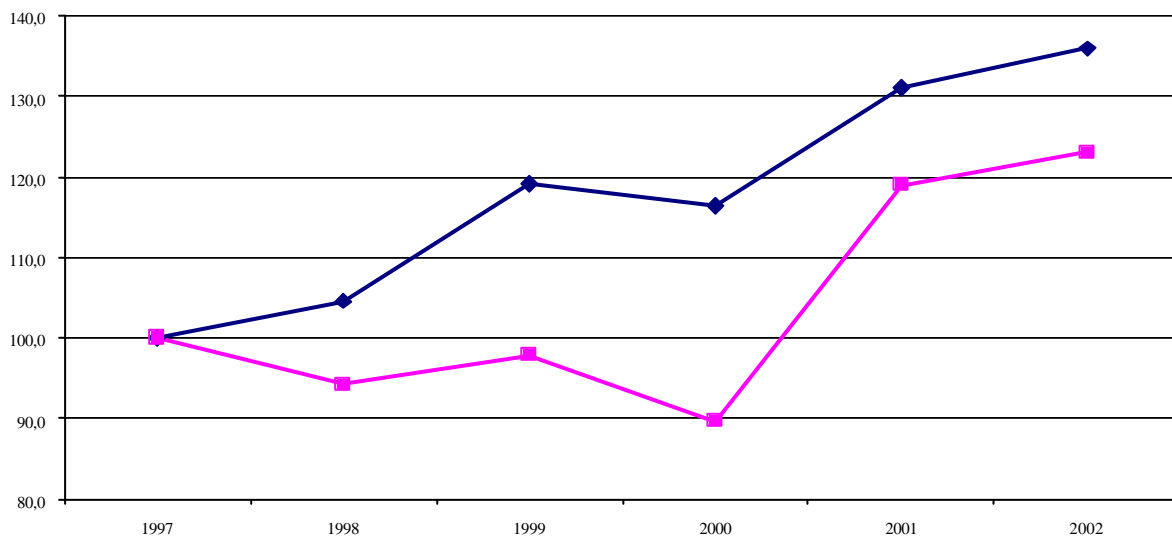
Fonte: Elaborazioni IRES su dati Confservizi - CISPEL

Percorrenza media dei viaggiatori (Km/viaggiatori)



Fonte: Elaborazioni IRES su dati Conservizi - CISPEL

Trasporto pubblico locale: confronto fra ricavi per addetto e costo medio del personale. Indici 1997=100



Fonte: elaborazioni IRES su dati Conservizi - CISPEL

—◆— Ricavi per addetto —■— Costo medio del personale