

FIRENZE: CAPOLINEA DI PARTENZA

Investire e comunicare per la mobilità collettiva



DIFFERENZE E ANALOGIE TRA IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEL TRASPORTO PUBBLICO IN EUROPA E NEGLI STATI UNITI

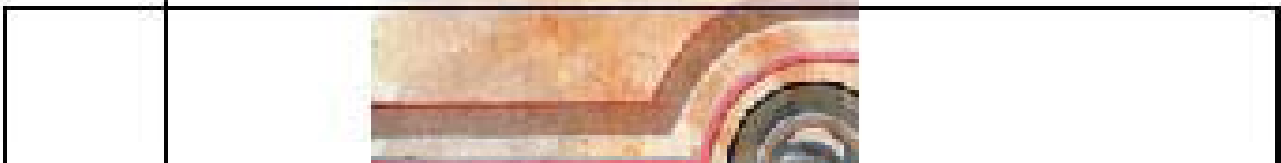
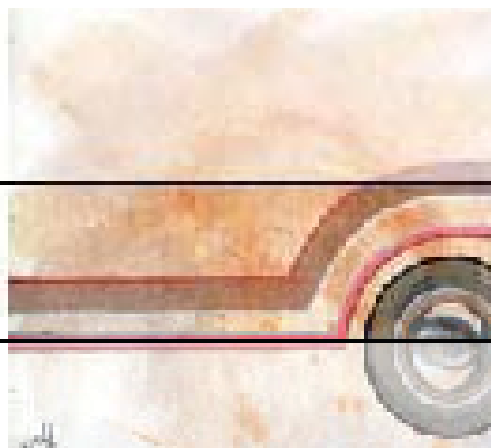


Elisa Meko
Centro ricerche Hermes

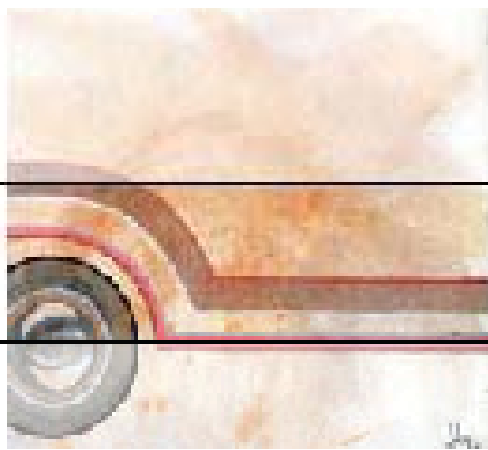
Emanuele Proia
ASSTRA - Servizio economico-finanziario

DIFFERENZE E ANALOGIE TRA IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEL TRASPORTO PUBBLICO IN EUROPA E NEGLI STATI UNITI

Firenze, 11-13 Aprile 2007
Sintesi



La ricerca, nata dalla collaborazione ASSTRA-HERMES, è stata realizzata da Elisa Meko (Centro ricerche HERMES) ed Emanuele Proia (Servizio economico finanziario statistico di ASSTRA). In particolare si ringraziano, per il prezioso apporto e contributo ai fini della predisposizione della ricerca, l'associazione di settore americana APTA, ed in particolare Rob Healy e John Neff, l'associazione di settore francese UTP, l'associazione di settore tedesca VDV e l'associazione di settore inglese CPT.



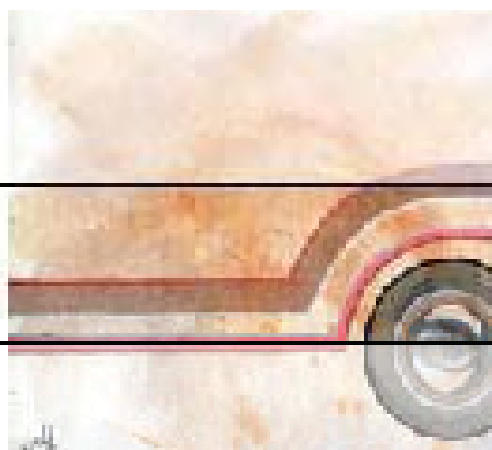
Introduzione

Un'analisi comparata dei sistemi di finanziamento del trasporto pubblico tra i Paesi europei (Regno Unito, Francia, Germania, Italia) e gli Stati Uniti dà l'opportunità di individuare esperienze diverse che possono, tenuto conto dei contesti politici, economici e sociali in cui si sono sviluppate, essere prese come spunto per affrontare spesso problematiche simili. Con questa premessa il lavoro tratterà in una prima parte le caratteristiche del sistema del trasporto pubblico, sia in termini organizzativi che in termini economico-finanziari, nella seconda parte verranno proposte diverse esperienze che ciascun Paese ha intrapreso per dare una soluzione concreta alle criticità del trasporto collettivo.

Più precisamente, il lavoro è stato elaborato secondo il seguente schema:

- 1) **Un quadro d'insieme del trasporto pubblico locale:** viene presentato un quadro generale del sistema di trasporto pubblico nei vari Paesi considerati riportando un confronto tra i dati principali;
- 2) **La ripartizione delle competenze:** per ciascun Paese vengono descritti i diversi soggetti responsabili della pianificazione, gestione, regolazione e finanziamento dei servizi di trasporto locale;
- 3) **I modelli organizzativi e gestionali:** vengono analizzati i modelli di gestione del trasporto pubblico;
- 4) **La gestione delle risorse:** sulla base della conoscenza dell'entità delle risorse di cui ciascun sistema di trasporto può disporre, vengono analizzate la gestione, l'evoluzione e la diversa allocazione di esse per il funzionamento del settore;
- 5) **Le fonti di finanziamento:** a fronte di problematiche tipiche di un servizio pubblico, come lo è il servizio di trasporto locale, e di ricavi generati direttamente dal sistema insufficienti a sostenere da soli il funzionamento del trasporto pubblico si intende porre l'attenzione sulle fonti di finanziamento pubblico alternative alle compensazioni per obbligo di servizio pubblico.

L'analisi e il confronto di (*best practices*) a livello internazionale costituisce il valore aggiunto della presente ricerca, la cui finalità è di portare a conoscenza dei diversi attori del trasporto fonti alternative di finanziamento necessarie per garantire al settore risorse aggiuntive per assicurare lo sviluppo e il rilancio del trasporto collettivo.



Confronto trasporto pubblico- trasporto privato

In un quadro generale nel quale l'automobile risulta essere il mezzo di trasporto preponderante ci si chiede come si possa uscire dalla situazione attuale caratterizzata da alti livelli di inquinamento ambientale (atmosferico e acustico) e da insostenibili livelli di congestione. Se le limitazioni da parte delle autorità possono nell'immediato tamponare le "ferite emergenti", solo una politica educativa all'utilizzo di modalità di trasporto meno inquinanti, quali il trasporto pubblico locale, può essere in grado di attaccare il problema alla radice.

A conferma della gravità della situazione attuale è sufficiente riportare due dati a confronto, il tasso di motorizzazione e l'offerta di trasporto pubblico. Dal 1990 al 2004 nell'ambito dell'Unione Europea si è registrato un forte incremento del parco circolante (+38%). Tra i Paesi qui considerati il primato relativo al numero di veicoli per abitante lo detiene l'Italia (581‰), percentuale comunque bassa se confrontata con il dato degli Stati Uniti che si assesta nel 2003 a 759 veicoli ogni mille abitanti. L'Italia viene poi seguita dalla Germania (546‰), dalla Francia (491‰) e per ultimo dal Regno Unito (463‰). I grafici sottostanti mettono in risalto come il Regno Unito presenti indicatori di offerta di trasporto pubblico locale particolarmente elevati, soprattutto se confrontati con gli Stati Uniti dove ad un'offerta contenuta di TPL si associa un tasso di motorizzazione molto alto, a dimostrazione di una politica della mobilità fortemente incentrata sul trasporto di natura privata. Tra i Paesi dell'Europa continentale si pone in evidenza l'Italia dove, nonostante l'offerta di trasporto per abitante sia più alta rispetto a Francia e Germania, il tasso di motorizzazione si posiziona su valori (581 autovetture per mille abitanti) al di sopra della media europea pari a 472 vetture per mille abitanti.

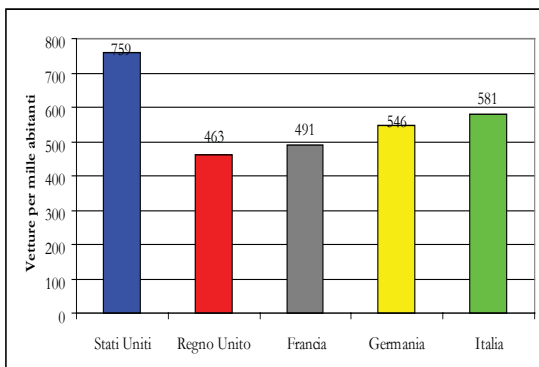


Figura 1 Tasso di motorizzazione (vetture per mille ab.)

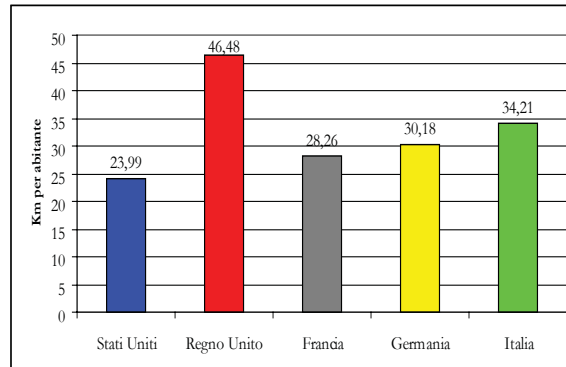
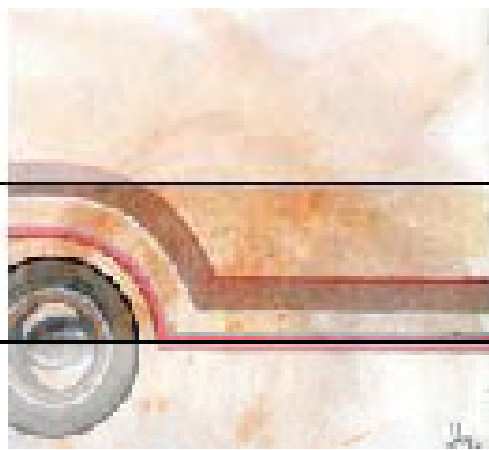


Figura 2 Offerta del TPL (Km per abitante).



La competitività del trasporto pubblico può quindi avvenire solo se alla comodità del mezzo privato viene contrapposta un'efficienza e una economicità del mezzo pubblico, caratteristiche molto spesso difficilmente conciliabili e possibili solo attraverso una buona gestione del servizio e soprattutto una disponibilità continua e costante di risorse.

Le tariffe

I ricavi da traffico rappresentano una delle principali fonti di finanziamento del trasporto pubblico. La responsabilità dei "soggetti" del trasporto collettivo però di garantire alla collettività un servizio che sia accessibile a tutti non permette loro il più delle volte di aumentare il prezzo delle tariffe e quindi di accedere a risorse direttamente generate dal sistema (ricavi da traffico) sufficienti ad assicurare un servizio che riesca a competere con l'automobile.

A conferma di ciò è sufficiente osservare la copertura dei costi attraverso i ricavi da traffico, questa infatti nella maggior parte dei Paesi considerati rimane al di sotto del 35%. Tale percentuale sembrerebbe comunque essere direttamente proporzionale al livello di liberalizzazione del mercato: una maggiore concorrenza, porta sì a minori contributi pubblici ma anche ad una maggiore libertà di gestione, soprattutto nella definizione dei livelli delle tariffe. Tale affermazione potrebbe esser convalidata dal caso del Regno Unito, nel quale la completa liberalizzazione del mercato nel paese e la liberalizzazione regolata a Londra, hanno portato ad una copertura dei costi molto alta (84,2%), ma non dai casi della Germania e della Francia. La prima infatti, nonostante si trovi ancora in pieno processo di liberalizzazione, registra percentuali di copertura (65,6%) più alti rispetto a quelli registrati in Francia, paese con un livello di liberalizzazione più alto.

Fonte: Earchimende (dato UK) ed elaborazioni ASSTRA.

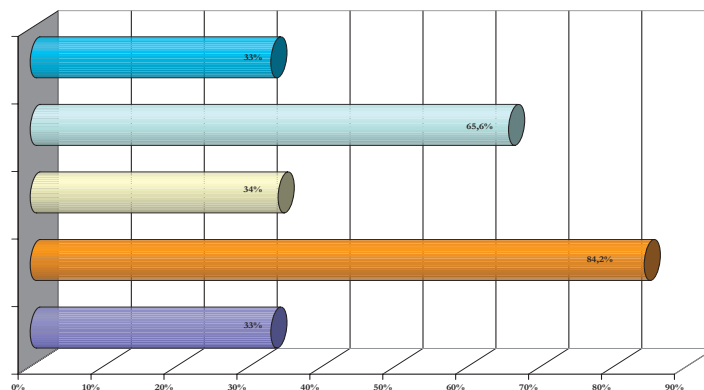
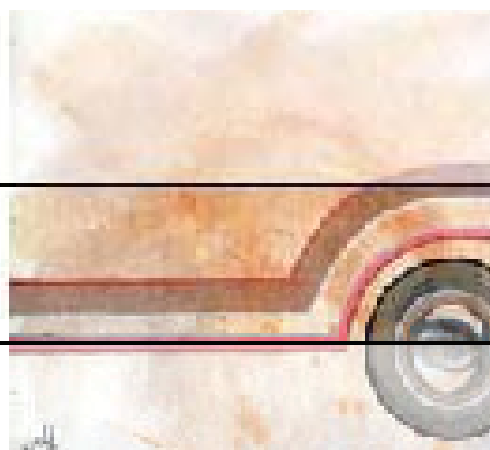


Figura 3 Rapporto ricavi da traffico costi operativi (2004; %).



Il livello di copertura dei costi operativi attraverso i ricavi tariffari è ovviamente influenzato anche dal livello delle tariffe. Il confronto tra i livelli tariffari nelle capitali dei Paesi considerati conferma che laddove la copertura dei costi è più alta, lo è anche il livello delle tariffe. Nelle capitali (Washington e Roma) dei Paesi con una più bassa copertura (USA e Italia) il prezzo del biglietto è infatti circa la metà rispetto a quelle di Berlino e Londra, a Parigi si attestano su valori intermedi.

Fonte: UBS – Salari e prezzi (prezzo biglietto per un tragitto di 10 Km o minimo 10 stazioni).

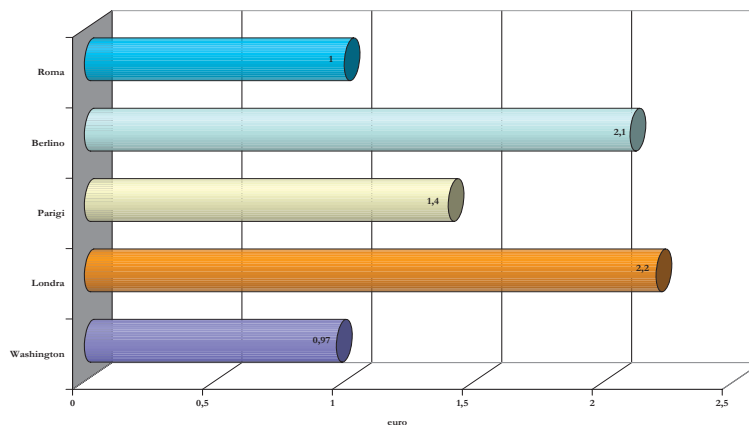


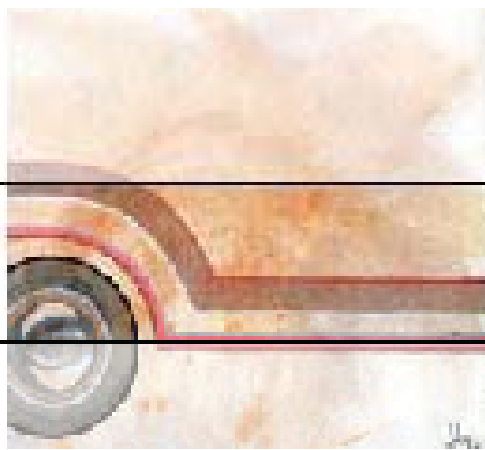
Figura 4 Tariffe urbane nelle grandi capitali (2006; euro).

In questo quadro risulta quindi essenziale garantire al settore delle risorse alternative a quelle generate direttamente dal sistema che siano in grado non solo di assicurare la sopravvivenza del comparto ma anche e soprattutto di renderlo capace di attrarre anche coloro che “non sono costretti” ad utilizzare il mezzo pubblico.

Finanziamenti pubblici

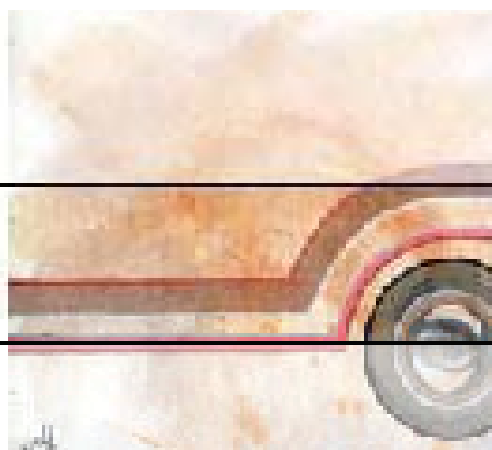
I contributi pubblici rappresentano nelle realtà considerate un'importante fonte di finanziamento. Di seguito vengono riportati le motivazioni dell'intervento pubblico.

- Il trasporto pubblico è caratterizzato da costi industriali decrescenti. I costi fissi rimangono alti, specialmente per il sistema ferroviario, i costi variabili sono invece sostanzialmente decrescenti all'aumentare della produzione del servizio. Le aziende di trasporto pubblico operano di solito al di sotto delle loro capacità (potrebbero trasportare più passeggeri con un piccolo aumento dei costi); i costi marginali per un passeggero aggiuntivo sarebbero così conseguentemente bassi. Se il prezzo, quindi, viene posto pari al costo



marginale (migliore allocazione delle risorse e la massimizzazione del benessere sociale), le aziende di trasporto pubblico registrerebbero una perdita in quanto **il costo marginale risulterebbe comunque minore del costo medio**. In quest'ottica i fondi pubblici servono a non far andare in perdita le aziende.

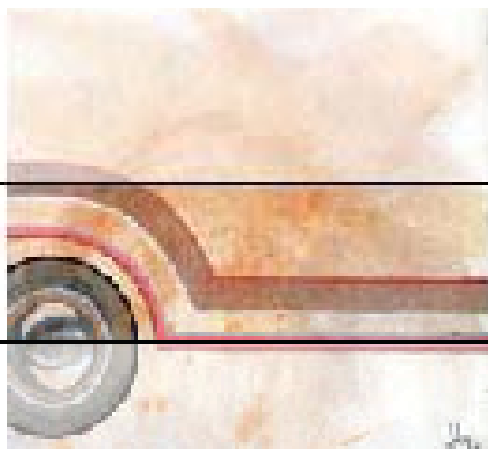
- La seconda motivazione è spiegata dal **concetto di esternalità positiva** (comportamenti economici degli attori del trasporto che portano benefici anche ai non paganti) del trasporto pubblico. La diffusione dell'auto privata ha comportato la necessità di competere da una parte con una modalità di trasporto più confortevole e flessibile e dall'altra di contenere il forte impatto ambientale che il traffico privato causa. Dunque la compensazione dei costi da parte del soggetto pubblico si giustifica come politica per il rilancio e lo sviluppo del trasporto locale alla luce dei benefici collettivi, ambientali e sociali che ne derivano. Un maggiore utilizzo del trasporto pubblico, rispetto a quello privato, riduce l'inquinamento ambientale, la congestione e il rumore, miglioramenti di cui ne beneficiano anche i non utilizzatori, che attraverso l'imposizione fiscale pagano per i benefici che ricevono.
- La terza motivazione fa riferimento all'erogazione di **contributi finalizzati alla spesa per investimenti**. Quindi il soggetto pubblico finanzia gli alti costi degli interventi infrastrutturali e sul materiale rotabile che gli operatori non potrebbero sopportare creando in tal modo le basi per lo sviluppo del TPL ma anche degli ambiti produttivi che gravitano attorno (industria autobus, industria costruzioni, industria tecnologica etc).
- L'ultimo punto è inerente il principio di equità. Vi è **l'esigenza di assicurare a tutti, indipendentemente dal loro reddito, le molteplici opportunità della mobilità** e quindi ottenere un effetto redistributivo attraverso un basso livello tariffario. Inoltre il trasporto pubblico, in quanto servizio di pubblica utilità, deve offrire al cittadino servizi che spesso non sono economicamente vantaggiosi per l'azienda (servizi notturni, servizi in zone con bassa domanda, servizi con tariffe agevolate per categorie particolari) la quale, senza un'adeguata compensazione, andrebbe sicuramente in perdita. I fondi pubblici sono giustificati in quanto compensazione degli obblighi di servizio che l'azienda deve fornire.



L'importanza dei finanziamenti pubblici si scontra però spesso con la difficoltà delle autorità competenti di elargire fondi sufficienti e con la volontà, ad esempio da parte dei paesi europei, di rendere il settore sempre più indipendente e autosufficiente.

L'Europa, rappresentata in questo studio dal Regno Unito, dalla Francia, dalla Germania e dall'Italia, ha infatti avviato già da tempo un processo di liberalizzazione che ha come obiettivo quello di far vertere il settore, attraverso una politica concorrenziale, verso principi di qualità ed economicità. Con i medesimi obiettivi, il sistema americano ha invece preferito inglobare il settore all'interno della politica di Welfare e in quanto tale assicurargli un flusso di risorse pubbliche consistente e continuo.

C'è da aggiungere che ciascun sistema di TPL comporta necessità di spese diverse, soprattutto sul piano degli investimenti; realtà nelle quali l'età media del parco mezzi è ancora alta, la rete non abbastanza capillare, la domanda di trasporto pubblico in perdita rispetto a quello privato richiedono senza dubbio somme ingenti di risorse rispetto a realtà in cui il sistema ha già raggiunto buoni livelli di economicità e qualità. I diversi modelli di regolazione del TPL hanno invece una forte incidenza sulla tipologia dei finanziamenti, gradi più alti di liberalizzazione del settore infatti comportano spesso quote sempre minori di finanziamenti di natura pubblica, sia per uno stimolo all'efficientamento delle aziende sia per una maggiore autonomia e flessibilità nella determinazione delle tariffe. Anche i canali attraverso i quali i finanziamenti giungono a coprire i costi delle aziende influiscono sulla gestione delle risorse assegnate al settore. Le esperienze mostrano che in linea di principio una tendenza al decentramento delle competenze si traduce in un sistema di finanziamento sicuramente più efficiente e veloce (principio della sussidiarietà). Contestualmente nei paesi considerati il finanziamento statale/federale sostiene gli investimenti nel settore in quanto è capace di assicurare consistenti flussi di risorse di cui beneficiano sia le grandi aree metropolitane sia le realtà medio piccole le quali altrimenti non sarebbero in grado di autofinanziare gli interventi infrastrutturali necessari.



Gestione delle risorse

Di seguito vengono riportati i dati economici principali che contraddistinguono ciascun Paese attraverso l'analisi del volume delle risorse disponibili e della relativa gestione.

Stati Uniti

Il **sistema americano** non ha visto l'opportunità e la necessità di procedere ad una riforma "europea" del settore in quanto, sia capacità di efficientamento interno che scarsa pressione sindacale nonché finanziamenti pubblici costanti ed adeguati, hanno consentito il mantenimento di un sistema dove le aziende del trasporto sono gli stessi Enti pubblici che, sotto forma di Autorità o di Agenzia, prestano direttamente il servizio alla collettività e le forme contrattuali associate a procedure ad evidenza pubblica sono riferite in particolar modo al trasporto disabili.

Negli Stati Uniti nel 2004 l'ammontare totale di **risorse di natura corrente** a disposizione del sistema sono state pari ad **oltre 29 miliardi di dollari**. La quota maggiore di finanziamento è relativa alle tariffe (**33%**) con le quali nel 2004 sono stati introitati circa **10 miliardi di dollari**. Altresì si nota che rispetto alle altre fonti finanziarie **la partecipazione del Governo Federale è esigua (7%)**, dato che dimostra una politica federale improntata più allo sviluppo del settore nel medio lungo periodo, assicurato tramite i fondi capitali, che alla copertura dei costi correnti del servizio.

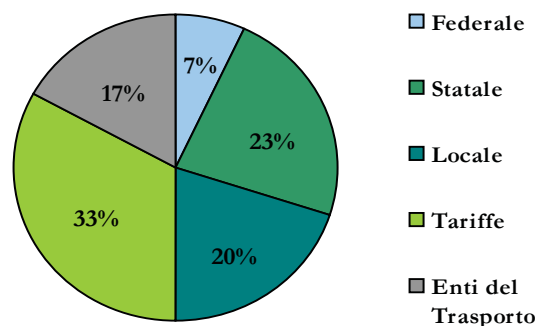
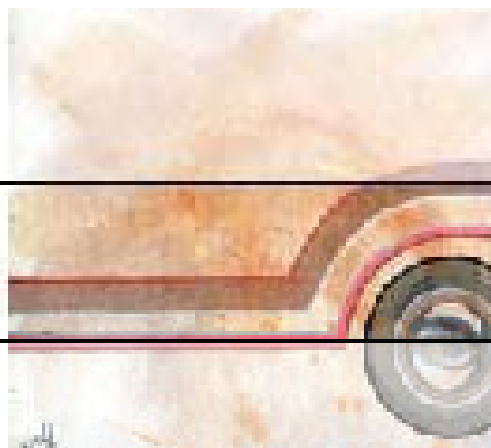


Figura 5 La natura delle risorse correnti per il finanziamento del trasporto pubblico locale negli USA (% sul totale; 2004).

Dalla Figura 6 e 7 si evince che il sistema è caratterizzato da una struttura dei costi di natura corrente ad alta intensità del fattore lavoro (69%) e da un'alta percentuale di spesa destinata al funzionamento del servizio su gomma (56%).



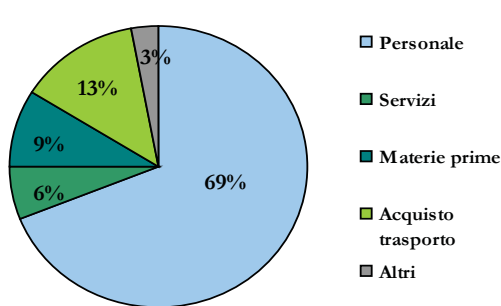


Figura 6 Composizione delle spese di natura corrente per voci di costo negli Usa (% sul totale; 2004).

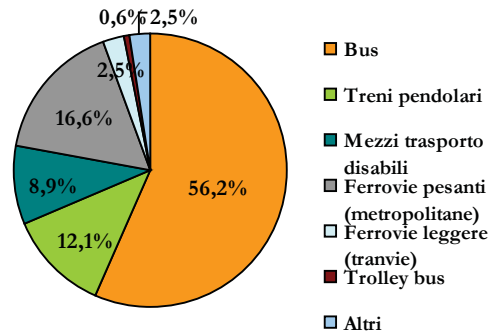


Figura 7 Composizione delle spese di natura corrente per modalità di trasporto negli USA (% sul totale; 2004).

Negli **Stati Uniti il contributo pubblico alle spese per investimenti** si attesta ad un livello pari a circa il 70% ed il restante 30% è costituito dalle risorse generate dal sistema quali le emissioni di titoli obbligazionari, i fondi non direttamente correlati con il servizio di trasporto derivanti dalle operazioni degli Enti del Trasporto (es: pubblicità) e dal gettito fiscale introitato dall'imposizione fiscale degli stessi Enti del Trasporto.

Nonostante nel 2004 il livello federale costituisca la quota più ampia (39%), tale valore è particolarmente inferiore rispetto a quello che si era registrato nel 1996 (51%), mentre è cresciuto consistentemente l'intervento locale (Autorità Locali ed Enti del Trasporto). Ciò dimostra una forte compartecipazione degli Enti Locali alle spese per investimenti.

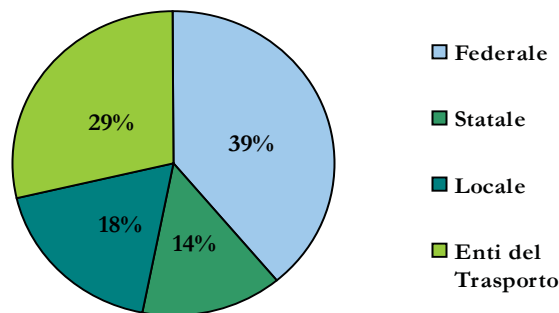
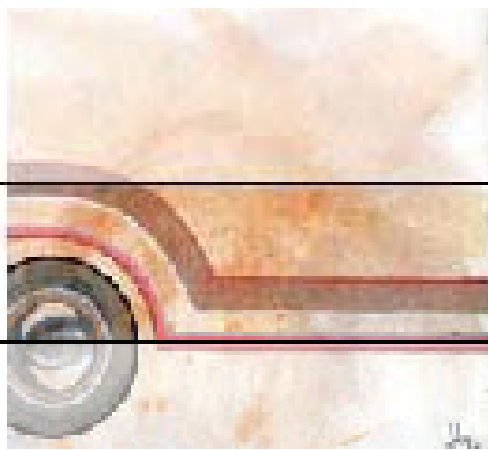


Figura 8 La natura delle risorse capitali per il finanziamento del trasporto pubblico locale negli USA (% sul totale; 2004).



Dal lato dei **costi per gli investimenti** dal 1996 al 2004 si riscontra una crescita percentuale del 71%. Tale aumento coinvolge tutte le modalità di trasporto considerate ed in particolare risulta interessante il dato sulle ferrovie leggere (tranvie) per le quali le spese in investimenti si sono più che duplicate. Ciò dimostra una maggiore attenzione negli ultimi anni verso una modalità di trasporto che aveva subito nel passato numerosi interventi di smantellamento a favore dell'ampliamento delle carreggiate stradali.

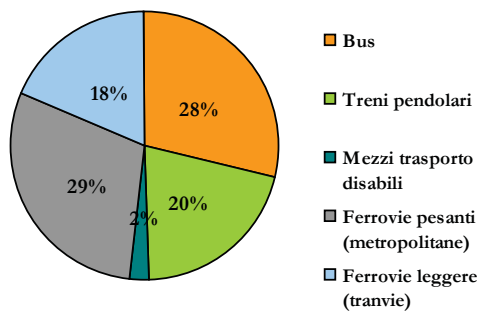


Figura 9 Composizione delle spese di natura capitale per modalità di trasporto negli USA (% sul totale; 2004).

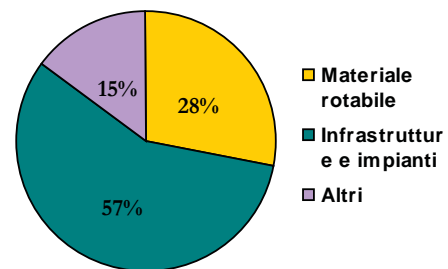


Figura 10 Composizione delle spese di natura capitale per tipologia di intervento negli USA (% sul totale; 2004).

Regno Unito

Nel Regno Unito la maggior parte delle risorse di natura corrente provengono dai ricavi da traffico (60%) e solo il 9% provengono dal Fondo BSOG (*Bus Service Operators Grant*)

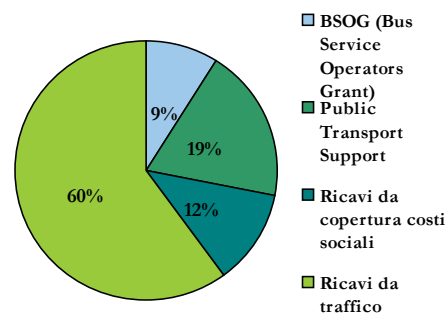
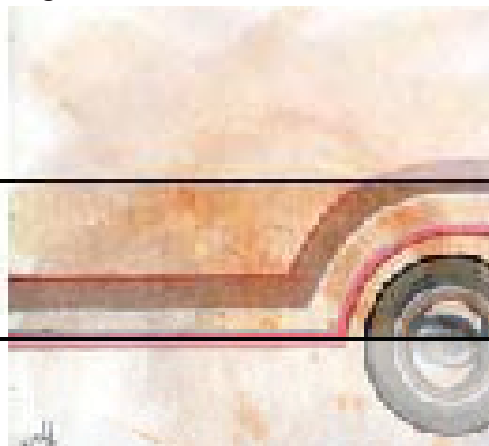


Figura 11 La natura dei fondi di natura corrente per il finanziamento



del trasporto pubblico locale nel Regno Unito(% sul totale; 2004)

Nonostante si sia registrato un andamento dei prezzi delle tariffe strettamente crescente, i ricavi da traffico stanno subendo un aumento minore (+39% dal 1996 al 2004) rispetto alle altre fonti di finanziamento perché frenati da una crescita debole della domanda. Tale affermazione è vera esclusivamente per le zone fuori Londra e per il dato nazionale, a Londra infatti parallelamente ad un più debole e incostante aumento delle tariffe (+26,8% dal 1995) si è registrato un forte incremento della domanda (+54%) e delle risorse direttamente generate dal sistema (+47,5% tra il 1995/96 e il 2003/04).

La quota più alta delle **spese in conto esercizio** è dovuta al costo del carburante e al costo del lavoro, le due voci di costo rappresentano infatti 80% delle spese totali tenuto conto del rimborso della tassa sul carburante attraverso il fondo **BSOG** (*Bus Service Operators Grant*). Le altre spese sono costituite dai costi per il servizio (12%) e dagli ammortamenti (8%). Per quanto riguarda la ripartizione delle spese per modalità di trasporto, tra il 2003 e il 2004 le spese correnti sostenute per il sistema di trasporto pubblico sono state pari a circa £2 miliardi a fronte di una spesa di circa 1,7 miliardi per la manutenzione delle autostrade.

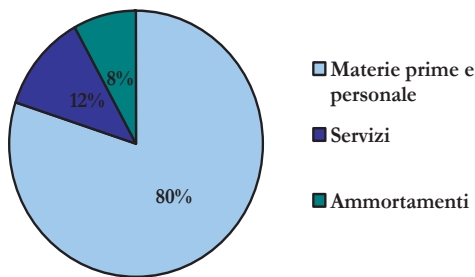


Figura 12 Composizione delle spese di natura corrente per voci di costo nel Regno Unito(% sul totale; 2004).

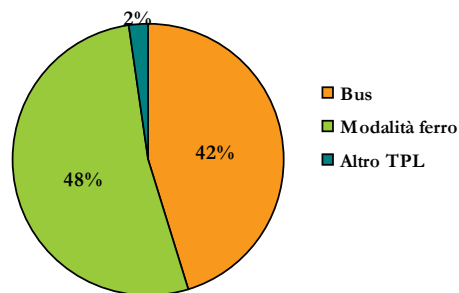
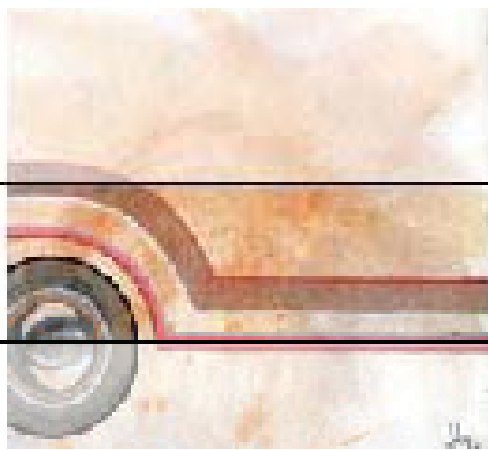


Figura 13 Composizione delle spese di natura corrente per modalità di trasporto(% sul totale; 2004) nel Regno Unito.

Il Governo centrale e locale provvede al finanziamento del **trasporto su gomma** attraverso diversi canali. I **finanziamenti in conto capitale** alle autorità locali vengono impiegati per misure prioritarie o altre infrastrutture come le fermate degli autobus e le pensiline.

Il ricorso ad operazioni di **partenariato pubblico privato (PPP)** è molto diffuso per la realizzazione e la gestione di infrastrutture di trasporto pubblico locale. Per la **costruzione o l'estensione di reti di ferrovia leggera** infatti, le grandi metropoli (Londra, Birmingham e Manchester) si sono potute avvalere di questa tipologia di finanziamento e ancora Nottingham, Bristol, Leeds e Portsmouth hanno in progetto o già in fase avanzata di costruzione diverse opere di tal genere. La Tabella 1 riporta alcuni esempi di progetti



realizzati attraverso queste forme di cooperazione tra settore pubblico e settore privato.

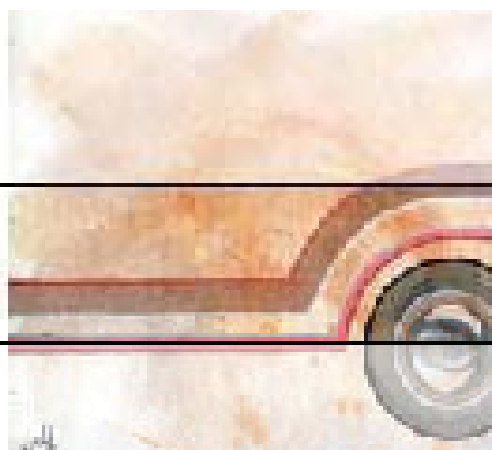
Progetto	Lunghezza rete	Totale investimento	Investimento privato	Investimento pubblico
Midland Metro (Birmingham)	20,4 km	£145 milioni	£11,4 milioni	Fondi statali ed europei
Estensione della Manchester Metrolink Salford Quays/Eccles		£160 milioni		Fondi statali
Estensione della DLR Lewisham	4,2 km	£202 milioni	£202 milioni	Prestiti statali Finanziamenti della TfL
Croydon Tramlink	28 km	£205 milioni	£75 milioni	Fondi statali

Tabella1 Esempi di progetti urbani realizzati con il partenariato pubblico-privato.

Anche l'ammodernamento della metropolitana londinese ha potuto contare su finanziamenti PPP che hanno permesso l'ampliamento del parco rotabile (ad esempio un progetto di 635 milioni di euro per l'acquisto di nuovi treni per la Northern Line), e ora anche la manutenzione e gli investimenti infrastrutturali.

Francia

In **Francia** le diversità presenti tra i sistemi di trasporto pubblico urbano nella provincia dell'Ile-de-France e nel resto della Francia si riflettono anche sull'organizzazione dei finanziamenti. Nelle province l'autorità organizzatrice è al centro del sistema, nella regione dell'Ile-de-France invece, dalla riforma del 1999, la STIF (*Syndicat des Transports en Ile-de-France*) gioca un ruolo centrale all'interno del sistema di trasporto pubblico, contribuendo all'equilibrio finanziario in conto esercizio del trasporto pubblico, e cofinanziando, con la Regione, le infrastrutture per migliorare la qualità del servizio. All'interno dell'Ile-de-France i principali **finanziatori per le spese di natura corrente** risultano essere gli utenti, che contribuiscono con una somma di 1.820 milioni di euro (28% sul totale) e le imprese attraverso il *Versement Transport* con 2.557 milioni di euro che costituiscono il 39% delle risorse in conto corrente.



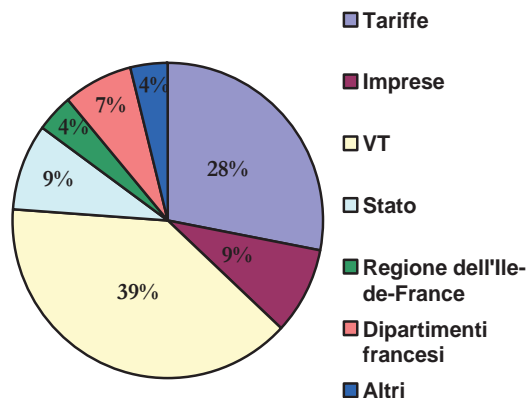


Figura 14 La natura delle risorse correnti per il finanziamento del trasporto pubblico locale nell'Ile-de-France (% sul totale; 2004).

Nelle regioni **fuori Ile-de-France**, le **fonti di finanziamento principali per gli investimenti** risultano essere nel 2004 le risorse provenienti dall'autofinanziamento e dai prestiti. Quest'ultimi nel 2004 hanno subito un forte incremento passando dal 40% nel 2003 al 48% nel 2004, andamento inverso invece per l'autofinanziamento che è passato dal 49% nel 2003 al 44% nel 2004 (Figura 15). Nella **regione dell'Ile-de-France** (Figura 16), la quota di autofinanziamento in conto capitale è particolarmente alta (59%).

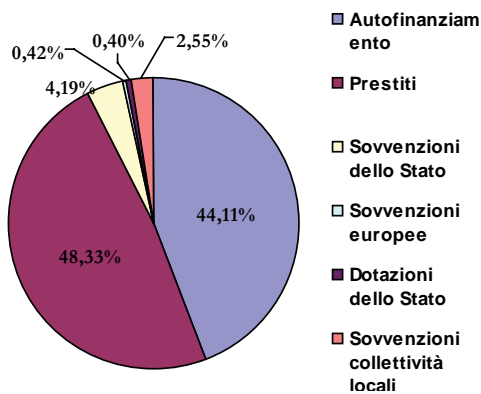


Figura 15 La natura delle risorse capitali per il finanziamento del trasporto pubblico locale nelle province fuori Ile-de-France (% sul totale; 2004).

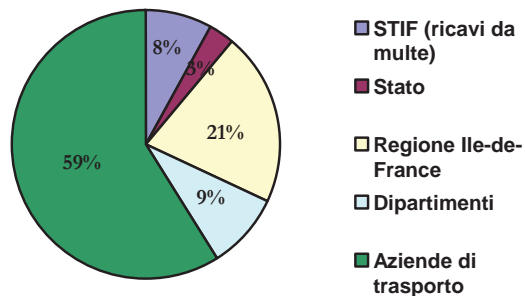
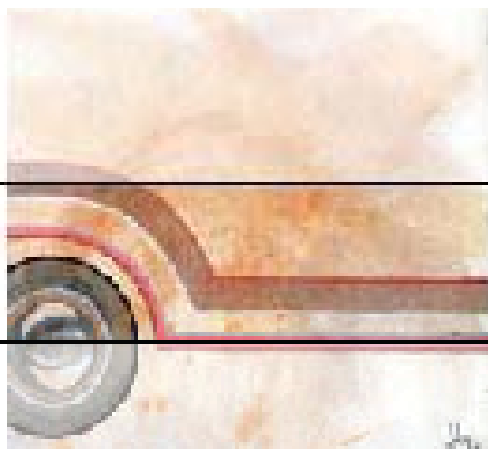


Figura 16 La natura delle risorse capitali per il finanziamento del trasporto pubblico locale nell'Ile-de-France (% sul totale; 2004).

Le **spese in conto capitale**, per il trasporto pubblico urbano in provincia, nel 2004



sono state pari a 1.612 milioni di euro. L'87% di esse sono state investite dalle autorità organizzatrici per il TCSP (**Transports en Commun en site propre**) in progetti o servizi. Le diverse voci di costo continuano nella loro evoluzione: le spese in materiale rotabile nel 2004 costituiscono il 31,5% delle spese totali contro un 20,8% nel 2003 e un 12,6% nel 2002, a scapito delle risorse spese per il lavoro. Anche il peso delle spese per l'acquisto di terreni e per la ricerca è progressivamente aumentato passando rispettivamente da 6,6% nel 2003 a 18,1%, e da 2,7% nel 2003 a 6,4% nel 2004 (Figura 17).

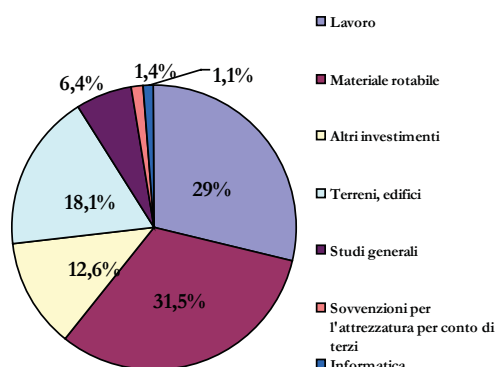


Figura 17 Composizione delle spese di natura capitale per voce di costo nelle province fuori Ile-de-France (% sul totale, 2004).

Germania

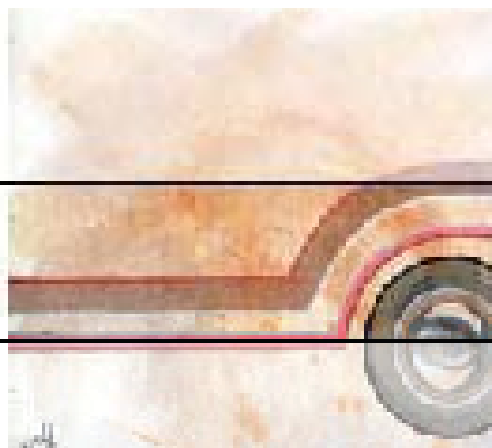
In **Germania** invece, riguardo ai ricavi tariffari, nel 2004 il 69% degli introiti traffico totali sono derivati dal trasporto pubblico sia su gomma che su ferrovia (metropolitane, tranvie e ferrovie leggere) il rimanente dalla ferrovia pesante come illustrato nella Tabella 2.

Ricavi tariffari	2004	2004 (%)
BUS+TRAM ²	6.032,6	69%
PVE ³	2.729,1	31%
Totale	8.761,7	100%

Tabella 2 Ricavi da traffico nel trasporto pubblico tedesco (2004, milioni di €).

2 Con l'abbreviazione BUS si intende il trasporto su gomma; con TRAM si intende trasporto su rete tranviaria, ferrovia leggera, metropolitana e sistemi di trasporto simili.

3 Con l'abbreviazione PVE si intende il trasporto su ferro pesante.



Nella Figura 18. viene evidenziata la ripartizione delle **spese correnti** relativamente alle diverse voci di costo. **Le porzioni maggiori di spesa riguardano le spese per il personale (44%) e le spese per le materie prime (33%).**

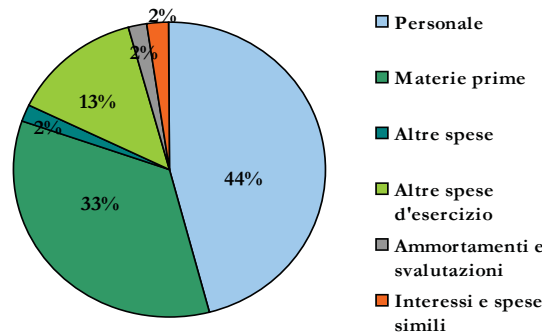


Figura 18 Composizione delle spese di natura corrente per voce di costo in Germania (% , 2004).

Il **sistema di investimenti nel trasporto pubblico tedesco** può contare oltre che sugli usuali finanziamenti da parte degli enti territoriali anche su un fondo costituito in base alla **legge GVFG** (*Gemeinde-Verkehrs-Finanzierungs-Gesetz* - legge sul finanziamento dei trasporti pubblici municipali). Tale fondo, alimentato dalla tassa sui carburanti, al 2005 era costituito da circa 1,7 miliardi di euro. La ripartizione delle risorse può essere effettuata sia da parte delle municipalità che da parte degli stati federali. In base ad una procedura standardizzata viene valutata l'economicità e l'impatto ecologico del progetto e in seguito ad un esame comparativo tra le proposte vengono stabiliti quali progetti possono attingere al fondo. Nella Figura 19 viene riportata l'evoluzione degli investimenti distinti per fonte di finanziamento.

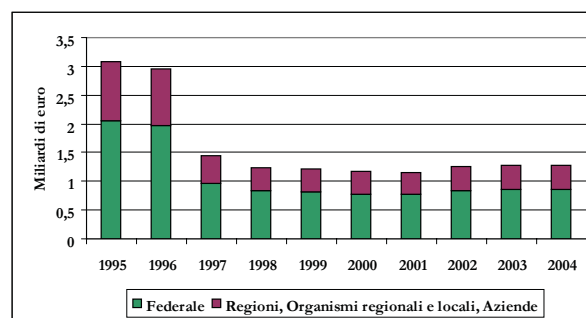
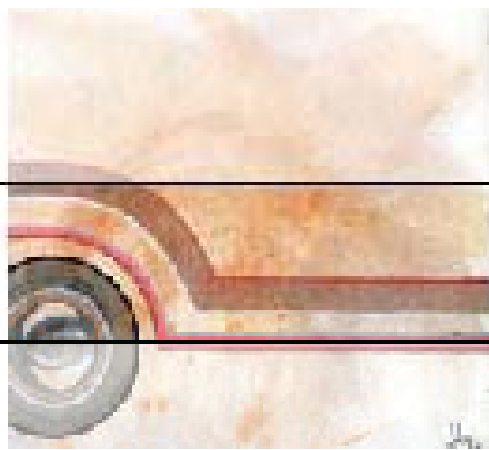


Figura 19 Investimenti nel trasporto pubblico.



Alla fine del 1996 le sovvenzioni GVFG sono state ridotte del 50%, proseguendo su quei livelli anche negli anni successivi. Nel 2004 le spese di investimento per il trasporto pubblico sono state pari 1,27 miliardi di euro, dell'intera somma il 67% sono provenienti da contributi federali, il restante 33% sono stati trasferiti dalle Regioni della Repubblica Federale, dagli organismi amministrativi regionali e locali e dalle stesse aziende di trasporto.

Italia

In Italia i meccanismi del finanziamento al trasporto pubblico locale hanno subito nel corso degli ultimi anni diverse modifiche dettate dall'esigenza di superare il sistema di ripiano dei disavanzi a piè di lista e di contrastare la profonda crisi economica delle aziende di trasporto dovuta in massima parte ad un perdurante dissesto finanziario e ad una perdita delle quote di mercato relative al trasporto pubblico nei confronti del mezzo privato.

Il grafico nel mostrare la ripartizione delle risorse correnti per il finanziamento del TPL italiano evidenzia che vi sono delle differenze rispetto a quanto disposto dalla legislazione di settore. Infatti né le tariffe né i contributi pubblici regionali riescono ad attenersi agli obiettivi stabiliti dal decreto legislativo 422 del 1997, situazione che ha comportato negli anni interventi finanziari straordinari degli Enti Proprietari e dello Stato a copertura dei disavanzi e dei rinnovi dei contratti di lavoro. In tale decreto era stato infatti stabilito che le tariffe venissero a coprire almeno il 35% dei costi operativi e che il restante 65% fosse coperto dalle Regioni mentre gli enti locali si occupassero della copertura dei maggiori costi per servizi aggiuntivi.

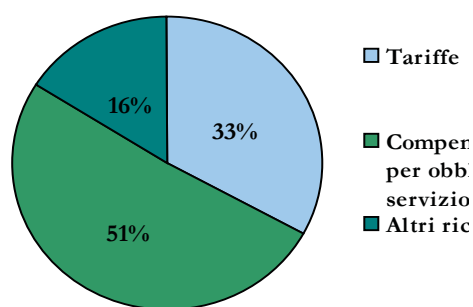
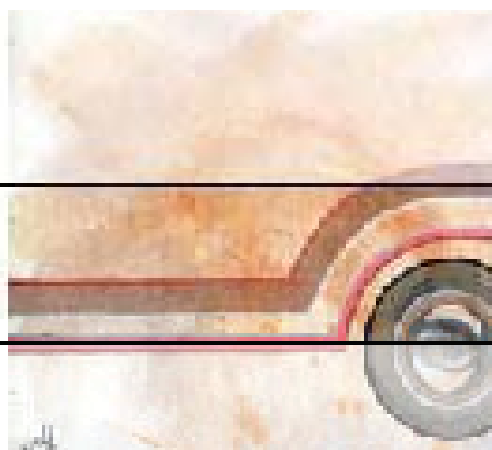


Figura 20 La natura dei fondi per il finanziamento del trasporto pubblico locale in Italia (% sul totale; 2004).

Anche per l'Italia la composizione delle **spese di natura corrente** è costituita da una



forte preponderanza del fattore lavoro (58%) seguita dai costi per i servizi (19%) e per le materie prime (10%) come illustrato nella Figura 21.

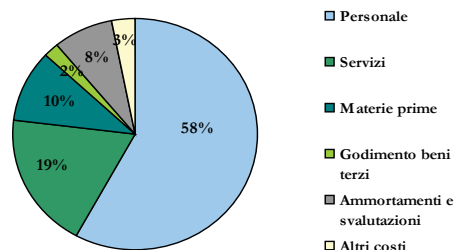


Figura 21 Composizione delle spese di natura corrente per voce di costo in Italia (% , 2004).

Il sistema di erogazione delle risorse pubbliche per contribuire agli **investimenti** finalizzati alla sostituzione e l'acquisto di autobus adibiti al trasporto pubblico locale si basa sull'impianto costruito dalla legge n. 194/98 e successivi rifinanziamenti, dove da una parte le Regioni vengono autorizzate a contrarre mutui quindicennali o altre operazioni finanziarie per provvedere alla sostituzione di mezzi di trasporto e dall'altra lo Stato concorre a coprire le rate di ammortamento di tali mutui. In sostanza l'intervento dello Stato si concretizza nell'autorizzazione a limiti di impegno che rappresentano degli stanziamenti pluriennali di importo costante finalizzati a permettere l'accensione dei mutui. L'entità complessiva annuale e pluriennale di tali oneri, la destinazione delle somme spettanti a ciascuna Regione e l'autorizzazione alla accensione dei prestiti sono state disposte sulla base di apposite leggi di spesa.

I finanziamenti sviluppabili grazie alle leggi pluriennali di spesa sono pari a oltre **4 miliardi di Euro**.

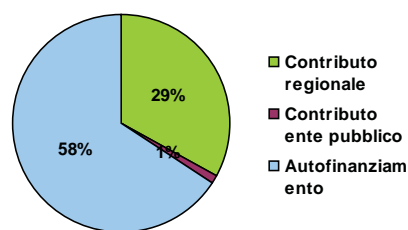
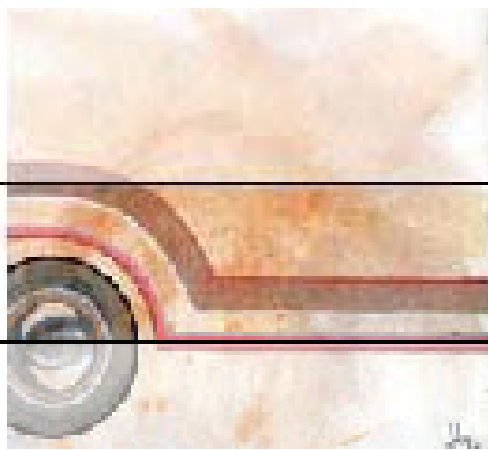


Figura 22 La natura delle risorse capitali per il finanziamento del trasporto pubblico locale in Italia.

Il volume degli investimenti totali in sistemi di trasporto rapido di massa previsti dalla



legge 211/92 è pari a 10.270 milioni di Euro, solamente poco più della metà però è relativa a progetti con lavori in corso; tale dato evidenzia una difficoltà nel dare avvio all'apertura dei cantieri.

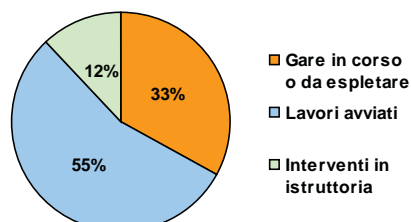


Figura 23 Stato di attuazione degli interventi non conclusi previsti dalla legge 211/92.

Confronto tra i diversi sistemi

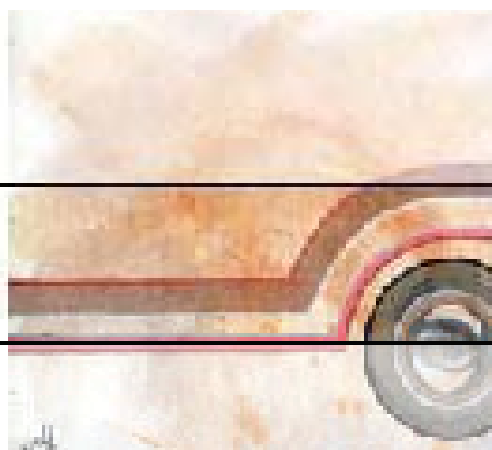
Il confronto tra diversi sistemi rischia di cadere nell'errore di una valutazione di essi sulla base esclusivamente del volume e della portata delle risorse. L'analisi dei sistemi di finanziamento non può quindi eludersi da un'attenta considerazione di tutti quei fattori che influiscono sulla disponibilità delle risorse e sull'organizzazione del trasporto pubblico che si esplica nell'individuazione delle diverse competenze e dei modelli organizzativi. Pertanto per ciascun paese analizzato sono state evidenziate la ripartizione delle competenze e i modelli organizzativi in materia di trasporto pubblico.

L'analisi dei sistemi di finanziamento del settore può permettere quindi da una parte, una conoscenza delle caratteristiche peculiari di un Paese dall'altra, evidenziare elementi che possano suggerire ai soggetti responsabili interventi utili per lo sviluppo e il rilancio del proprio settore.

Il confronto tra gli Stati Uniti e l'Europa permette di individuare due sistemi sostanzialmente differenti: l'uno caratterizzato da una **forma di mercato monopolistico-pubblico naturale** l'altro da un processo di liberalizzazione che si esplica in una **forma di mercato concorrenziale**.

Nonostante tali differenziazioni, in tutti i Paesi considerati si riscontra un processo di **decentramento amministrativo-fiscale e pianificatorio** dai livelli centrali ai livelli regionali e locali. La motivazione di tale processo risiede nel fatto che la gestione, la pianificazione e l'amministrazione dei sistemi di trasporto è maggiormente efficiente ed efficace laddove i compiti e le funzioni vengono trasferiti a livelli governativi più vicini al territorio sul quale il servizio di trasporto insiste.

D'altra parte in tutti i paesi esaminati vi è un coordinamento a livello centrale che assicura



un'unitarietà di obiettivi, delle linee guida e dei principi generali ed una più fluida integrazione modale e territoriale tra le diverse tipologie di trasporto. La suddivisione delle competenze ripartita su più livelli e dove ciascun livello ha una propria autonomia garantisce, inoltre, un processo decisionale che maggiormente **responsabilizza ciascuna unità amministrativa al raggiungimento degli obiettivi prefissati**.

In questo modo i flussi delle risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale sono gestiti da diversi soggetti responsabili ciascuno del proprio ambito di competenza, le imprese di trasporto possono così ricevere sovvenzioni e compensazioni contemporaneamente sia dagli enti locali e regionali che statali, fra i quali a loro volta vi sono trasferimenti di risorse.

In tale contesto è da sottolineare il caso delle strutture organizzative delle città di Parigi e di Londra, dove la legislazione di riferimento si è adattata alle peculiarità delle metropoli attraverso l'adozione di principi organizzativi specifici rispetto al resto del Paese.

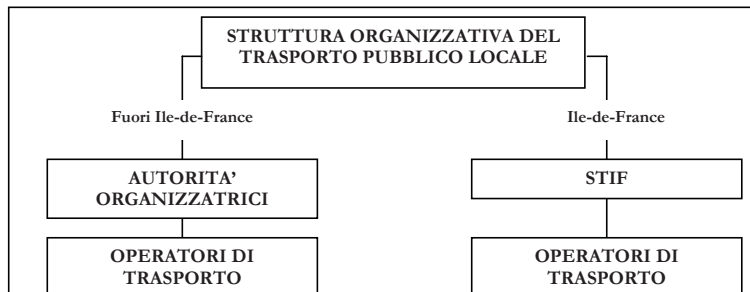


Figura 1 Organizzazione per il trasporto pubblico in Francia.

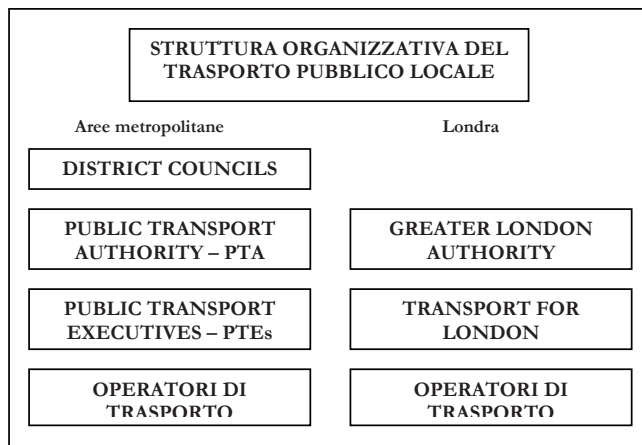
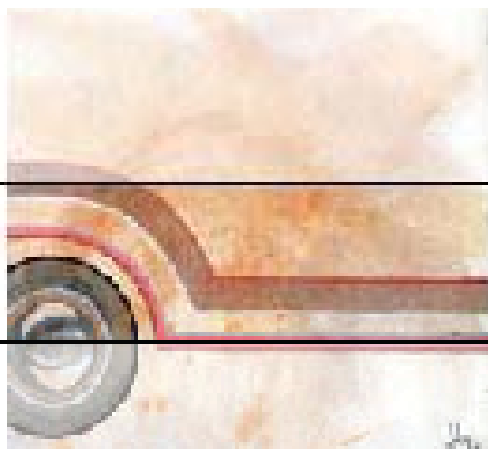


Figura 1 Organizzazione per il trasporto pubblico nel Regno Unito.



Alla luce di tali considerazioni analitiche rimane comunque una normativa specifica per ciascun paese e una diversità istituzionale ed amministrativa sintetizzata nella Tabella seguente.






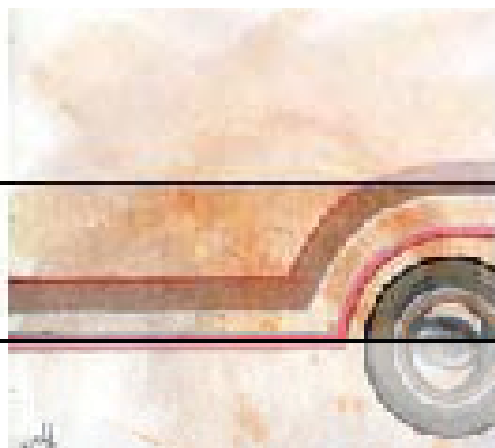
PAESI	QUADRO NORMATIVO NAZIONALE	LIVELLI GOVERNATIVI
STATI UNITI 	US Code	<ul style="list-style-type: none"> • Governo federale • Stati • Autorità locali
REGNO UNITO 	Trasporto pubblico nel Regno Unito Per il trasporto su gomma: <ul style="list-style-type: none"> • The Transport Act 2000 (England) • The Transport Act (Scotland) • The Transport Act (Northern Ireland) Per il trasporto su ferro: Railways Act 2005 Trasporto pubblico a Londra <ul style="list-style-type: none"> • Greater London Act 1999 	<ul style="list-style-type: none"> • Stato • Regioni • Autorità locali
FRANCIA 	Trasporto pubblico fuori Ile-de-France <ul style="list-style-type: none"> • Loi d’Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) • Loi sur l’air et l’utilisation rationnelle de l’énergie • Legge relativa a “Solidarité et Renouvellement Urbains” (SRU) Trasporto pubblico nell’Ile-de-France Legge relativa a “libertés et responsabilités locales”	<ul style="list-style-type: none"> • Stato • Regioni • Province • Comuni
GERMANIA 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalisierungsgesetz • Allgemeines Eisenbahngesetz • Personenbeforderungsgesetz • Eisenbahn-Bau-und Betriebsordnung • Strassenbahn-Bau-und Betriebsordnung • Kraftfahrunter-nehmen im Personenverkehr 	<ul style="list-style-type: none"> • Stato • Regioni • Distretti e Comuni
ITALIA 	Normativa successiva alla riforma del trasporto pubblico locale <ul style="list-style-type: none"> • Decreto legislativo 422/97 e successive modificazioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Stato • Regioni • Province • Comuni

Tabella 3 Quadro sintetico normativo nazionale.



Fonti di finanziamento alternative

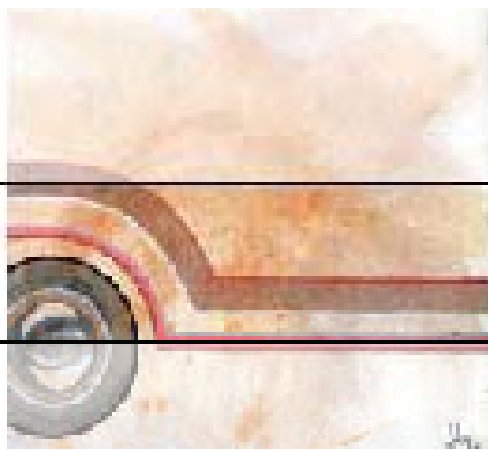
Considerando le problematiche di ciascun sistema di trasporto pubblico ed in particolare la necessità “sociale” del contenimento dei livelli delle tariffe e la razionalizzazione dei finanziamenti pubblici, gli Stati considerati hanno cercato di attingere a fonti di finanziamento alternative.

Si comprende che in generale l’entità delle risorse, di qualsiasi origine esse siano, e le relative modalità di destinazione di esse dovrebbero perseguire un’efficienza allocativa e un’equità distributiva, come esposto nella tabella 4, la quale sintetizza da una parte le finalità e gli obiettivi che sottendono le logiche del finanziamento e dall’altra i soggetti “che devono pagare” e gli strumenti necessari al raggiungimento del principio economico del “chi beneficia paga”.

FINALITA'	OBIETTIVI	FINANZIATORI	STRUMENTO
Efficienza allocativa	Incremento domanda trasporti collettivi e/o riduzione domanda trasporti individuali (induzione e diversione modale)	Collettività locale	Fiscalità locale ordinaria (funzione trasporti)
	Internalizzazione costi del traffico veicolare privato	Automobilisti	1)Pedaggi per l’uso di particolari infrastrutture (ponti,gallerie) 2)Road pricing per circolazione 3)Park pricing per la sosta 4)Imposte di fabbricazione sui carburanti 5)Contravvenzioni
	Internalizzazione costi della mobilità indotta	Settore delle costruzioni Attività produttive e commerciali	Tasse su concessioni urbanistiche, ad esempio oneri di urbanizzazione (oppure obblighi a predisporre servizi) Imposte locali su attività, tipo <i>Versement Transport</i> (oppure obblighi a predisporre servizi), ticket trasporto
Equità distributiva	Protezione sociale	Collettività locale	Fiscalità locale ordinaria (funzione assistenza)
	Socializzazione dei benefici generati dai trasporti locali (specialmente da impianti fissi)	Rendita immobiliare (eventuale rendita differenziale)	Imposta sugli immobili

Tabella 4 Obiettivi e canali di finanziamento pubblico del trasporto collettivo urbano.

Il trasporto pubblico è un servizio che rende benefici, diretti o indiretti, all’intera collettività. Una riduzione della domanda di trasporto individuale a favore di un



incremento della domanda di trasporto collettivo comporta un minore inquinamento e una minore congestione di cui ne beneficiano tutti i cittadini e non solo i soggetti che utilizzano il mezzo pubblico.

Sulla base quindi del principio dell'**esternalità**⁴, l'efficienza allocativa viene garantita attraverso: l'imposizione fiscale sulla collettività che nel contempo beneficia degli effetti positivi che il sistema di trasporto crea; imposte ai costruttori e commercianti allo scopo di **internalizzare i costi** della mobilità indotta (ad esempio tasse su concessioni urbanistiche o imposte locali su attività, tipo *Versement Transport*); tasse agli automobilisti responsabili di effetti negativi con lo scopo di **internalizzare i costi del traffico veicolare privato** (ad esempio pedaggi, road e park pricing, tasse sui carburanti, contravvenzioni).

Accanto all'efficienza allocativa la logica del finanziamento pubblico deve assicurare un'equità distributiva che garantisca da una parte la **protezione sociale** attraverso l'erogazione di risorse per la fornitura di servizi e agevolazioni per particolari categorie di soggetti (studenti, anziani, diversamente abili) possibile tramite le entrate ottenute dalla fiscalità locale ordinaria, dall'altra una **socializzazione dei benefici generati dai trasporti locali**, ossia l'applicazione di imposte immobiliari sulla proprietà il cui valore tende a salire in presenza di una rete di trasporto pubblico, ed in particolare in presenza di stazioni metropolitane e ferroviarie.

In questo contesto, in base ai fini e agli obiettivi illustrati vengono distinti due principali tipologie di tassazione:

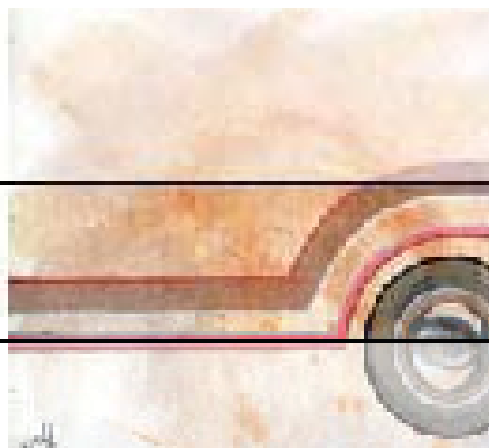
- **Fiscalità generale**
- **Imposizione fiscale dedicate al trasporto**

La principale differenza tra la fiscalità generale e le tasse dedicate al trasporto consiste nel fatto che mentre nella prima confluiscono gli introiti fiscali che vengono successivamente distribuiti secondo la discrezionalità governativa, le seconde si caratterizzano da un'aliquota con vincolo di destinazione (tassa di scopo) il cui gettito è dedicato ex-ante ad un determinato e specifico ambito di intervento, in questo caso il trasporto pubblico.

Sulla base di considerazioni e problematiche tipiche di ciascuna realtà, i Paesi considerati hanno sviluppato diversi sistemi di finanziamento alternativo. Il road pricing e il park pricing sono sicuramente due tra le misure più utilizzate anche perché di forte impatto ambientale soprattutto nell'accezione europea⁵. Tassare l'automobilista al passaggio di una determinata infrastruttura (galleria, autostrada, ponte) o all'entrata o alla sosta in

⁴ Una esternalità si manifesta quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione (nel caso di impatto negativo) o paghi un prezzo (nel caso di impatto positivo) pari al beneficio sopportato/ricevuto.

⁵ Nell'accezione americana è più corretto parlare di value pricing, che sottende alla filosofia del "pagare per avere un servizio migliore e una strada meno congestionata".



una determinata zona dovrebbe limitare il traffico e il congestionamento e spingere il cittadino all'utilizzo di modalità di trasporto alternative, come confermano i dati relativi all'anno 2002-03, in seguito all'applicazione della Congestion Charge a Londra.

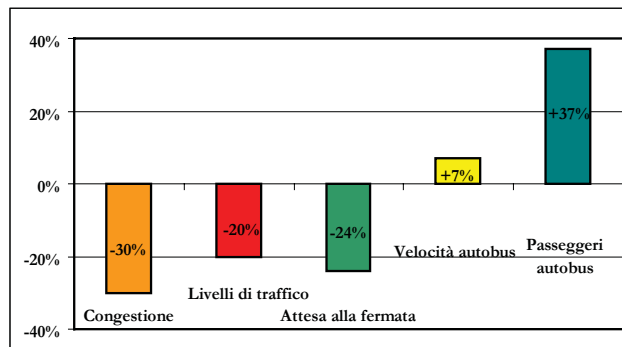


Figura 26 Variazioni in seguito all'applicazione della Congestion Charge (2002-2003).

Risultati ottimi si sono avuti anche sul piano economico in quanto nel primo anno di attuazione, circa 90 milioni di sterline dei 130 introitati dallo schema della Congestion Charging sono stati destinati al finanziamento del trasporto pubblico.

Le **Imposte fiscali sulle attività produttive e commerciali**, pur avendo una visibilità minore dal punto di vista politico e ambientale, costituiscono una fonte di finanziamento essenziale per alcune realtà come quella francese. Il **Versement Transport**, tassa applicata a tutte le imprese o gli enti pubblici con più di 9 dipendenti che si trovano all'interno di un PTU (Perimetro dei Trasporti Urbani) di più di 10.000 abitanti, è infatti una delle fonti di finanziamento del trasporto pubblico urbano principale costituendo il 35%, per la regione dell'Ile-de-France, e il 39%⁶ per le regioni fuori Ile-de-France, delle risorse totali.

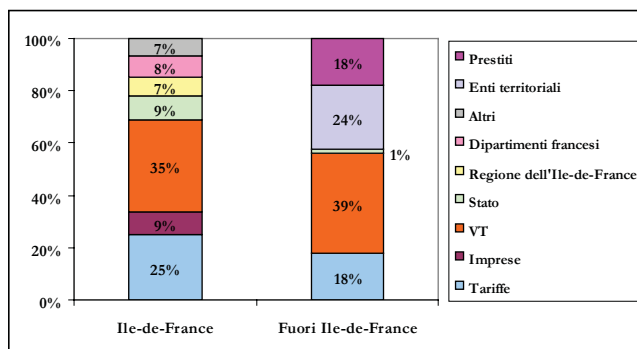
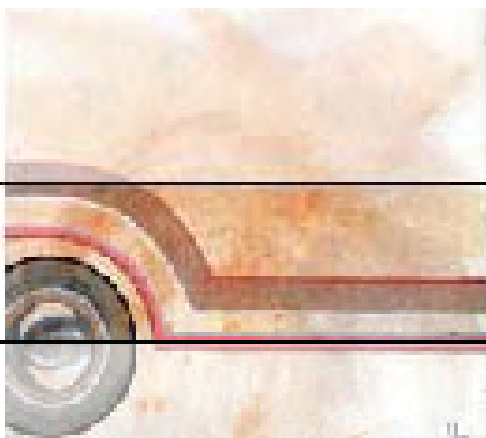


Figura 27 La natura delle risorse per il finanziamento del trasporto pubblico in Francia (% sul totale; 2004).

6 All'interno delle fonti di finanziamento sono stati considerati anche i prestiti.



In questa tipologia di finanziamento rientra anche il **ticket trasporto**, spesa sempre a carico delle imprese, che permette non solo di raccogliere risorse necessarie al finanziamento del trasporto pubblico ma anche di spingere i lavoratori all'utilizzo del trasporto pubblico in quanto spesa rimborsata dal proprio datore di lavoro.

Negli Stati Uniti **l'imposta sulle vendite** risulta essere una tra le fonti di finanziamento alternative più diffusa. Le imposte sono applicate a beni (come libri e vestiti) e servizi (come lavanderia) venduti in specifiche aree. Una distinzione che può essere fatta è tra le **imposte sulla vendita generali e quelle specifiche**. Le imposte specifiche sulle vendite vengono applicate solo ad alcuni prodotti come il tabacco (ad esempio a Boston) o la birra (ad esempio a Birmingham, Alabama). Le città con l'imposta generale sulle vendite (applicata a tutti i beni e i servizi venduti in quella area) indirizzate ad interventi del trasporto includono Denver, New Orleans, Atlanta, Reno, Fort Worth, Austin e San Francisco.

Di minore utilizzo sono invece le **tasse sul gioco d'azzardo** utilizzate solo in alcuni Stati americani (Arizona e Pennsylvania) come fonti di finanziamento del trasporto pubblico.

Le risorse impiegate per il trasporto pubblico possono anche provenire da **tasse su concessioni urbanistiche (imposte sullo sviluppo) e imposte sugli immobili**. La filosofia che sottende l'utilizzo di tale risorsa è spiegabile attraverso un processo di internalizzazione dei costi della mobilità indotta da nuovi impianti urbanistici e dell'aumento del valore dell'immobile in presenza di un servizio trasportistico in prossimità di un'infrastruttura trasportistica.

Conclusioni

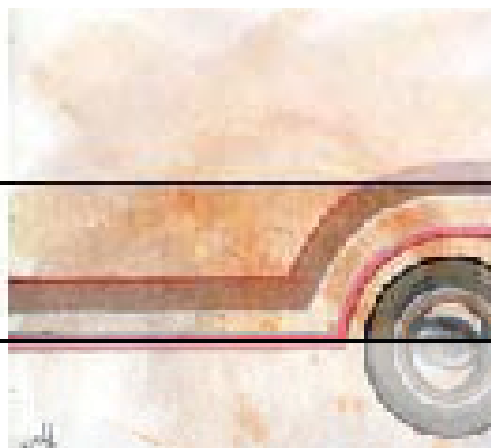
Alla luce di quanto finora esposto si può concludere che in tutti i paesi considerati il sistema di trasporto si trova da una parte ad insistere su zone con livelli alti di congestione urbana, dall'altro a dover fornire un servizio di qualità a bassi costi con risorse spesso insufficienti. Pertanto con soluzioni e mezzi diversi, fanno in modo che ciascun sistema di trasporto pubblico verta verso i principi di economicità e qualità.

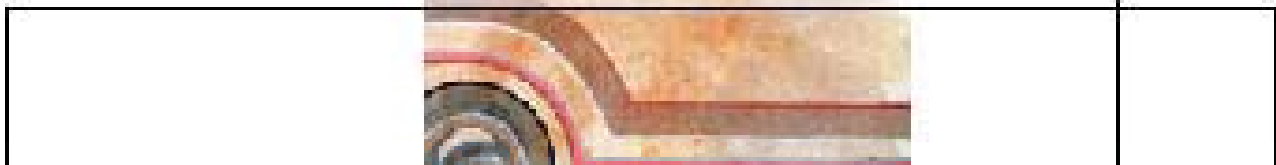
Con tali obiettivi i Paesi considerati hanno avviato, soprattutto negli ultimi anni, un processo di riforma che ha toccato diversi aspetti del sistema: ripartizione delle competenze, modalità di regolazione, del mercato e principi di erogazione dei contributi pubblici. Tutti i sistemi di ripartizione delle competenze tendono infatti ad un processo di **decentramento amministrativo-fiscale e pianificatorio** dai livelli centrali ai livelli regionali e locali.

Relativamente alle modalità di regolazione del mercato si nota invece un andamento diverso tra il sistema di trasporto pubblico americano e quello europeo. Mentre il primo rientra in una **politica di Welfare** presentandosi all'interno di un **mercato monopolistico-pubblico naturale**, nel secondo il sistema si sta avviando verso una **piena liberalizzazione del mercato, seppur regolato**.

Nonostante impianti organizzativi e gestionali diversi, **il trasporto collettivo, rimane ovunque un servizio che necessita, per sua natura, di finanziamenti di natura pubblica**.

Al fine di rendere il settore più robusto è infine auspicabile alimentare il sistema non solo con i tradizionali fondi pubblici, spesso insufficienti e incostanti, e con gli introiti tariffari, fortemente dipendenti dai livelli tariffari e dall'elasticità della domanda, ma anche con nuove fonti di finanziamento che sottendano al principio del "chi beneficia paga" e del "chi inquina paga".







ALSTOM



IGPDecaux
comunicazione esterna

