

Fondazione Luigi Einaudi: trasporto pubblico, Roma ultima in Europa.

Scioperi, ritardi ed evasione. Tutti i dati del disastro Atac nello studio della Fondazione Einaudi.

A cura di Rosamaria Bitetti e Nicole Genovese.

Il servizio di trasporto pubblico locale romano è altamente inefficiente: più di qualsiasi altra capitale europea. Nello studio della Fondazione Luigi Einaudi, Rosamaria Bitetti e Nicole Genovese comparano i principali indicatori economici, di servizio e di soddisfazione dei consumatori di Roma con Parigi, Londra, Berlino, ricavandone una lista della spesa di possibili soluzioni di policy volte a migliorare la qualità del servizio, che nell'ultimo report della Commissione Europea sulla qualità della vita nelle città, è il terzo livello di soddisfazione più basso su 25 città europee.

Sulla base di questa lista, analizzeremo i programmi ufficiali dei candidati alle amministrative romane per vedere quanto le loro proposte possano rispondere ad un problema sentito come quello del trasporto locale. La scelta dell'analisi dei programmi riflette anche un'esigenza di accessibilità dell'informazione sulle piattaforme elettorali, che si è rivelata spesso tardiva o estremamente sintetica, sulla base delle quali il cittadino può orientare la sua scelta.

La struttura dell'offerta

Il trasporto pubblico locale sconta a Roma il peso di una scelta strategica a monte di basare l'offerta principalmente su trasporto su gomma, estremamente inefficiente rispetto alle alternative di trasporto su rotaia e via metropolitana, in quanto subisce maggiormente di fattori esogeni (quali traffico, rivendicazioni sindacali). Ciononostante, gli investimenti in vetture, anche per il comparto autobus, sono i più bassi delle città comparate: gli autobus di Roma hanno un'età media di 8,75 anni, contro i 4,95 di Berlino, 6 di Parigi e 6,9 di Londra (tutte città che offrono, inoltre, maggiori servizi metro e tram). Inoltre, gli autobus siano lo strumento privilegiato dell'offerta ATAC, solo il 6% della rete di trasporto su gomma è adibita a corsie preferenziali, rispetto al 13% di Londra: questo contribuisce alla congestione, ai disservizi e allo scarso utilizzo dei mezzi pubblici a Roma. Fra le possibili soluzioni, è necessario considerare:

- Aumento delle corsie riservate
- Investimenti in metropolitana
- Investimenti in tram
- Ammodernamento del parco macchine

Costi del personale: effetto del clientelismo

Quella di investire su trasporto su gomma, il mezzo più *labour intensive*, è una scelta di gestione palesemente inefficiente, se si guarda alla massimizzazione dei servizi all'utente. Non è inefficiente però dal punto di vista politico: permette di trasformare l'ATAC in un bacino di acquisizione del consenso attraverso maggiori assunzioni di personale, spesso in settori amministrativi e dirigenziali invece che operativi. Il costo del personale sul totale dei costi, infatti è a Roma pari al 47%, quasi il doppio che a Londra (25%) con circa un terzo dell'offerta misurata in vettura-km. Ancora, il personale dell'ATAC è gestito male: per quanto ci sia poca trasparenza in merito, da una dichiarazione sindacale (2014) emerge che i dipendenti ATAC preposti alla funzione di controllo su tutto il territorio romano erano esattamente 75¹. A Berlino, che ha un'estensione territoriale inferiore, nello stesso periodo erano attivi 140 controllori, con un contratto di lavoro maggiormente incentivante basato sulla *performance*: parte della remunerazione dei controllori è basata sul numero di infrazioni scoperte e pagate. Fra le possibili soluzioni, è necessario considerare:

- Riduzione spese per il personale/aumento produttività
- Riallocazione del personale da funzioni amministrative a funzioni operative e di controllo
- Contratti incentivanti basati sulla performance

L'evasione come modello di business

A Roma l'evasione è diffusa: se da una parte è una risposta sotto certi aspetti comprensibile dell'utente davanti ai disservizi dell'ATAC, dall'altra il fatto che l'evasione costituisca parte integrante del modello di business dell'azienda. L'incidenza della remunerazione dei servizi corrisponde solo al 21% del totale dei ricavi, mentre nelle altre città europee si attesta rispettivamente, al 48% per Berlino, al 55% per Londra, e al 65% per Parigi. L'attività di controllo sul pagamento dei biglietti è sia dal punto di vista del personale, che da quello di vista della strumentazione: a Roma infatti il controllo della validazione avviene solo attraverso i controllori e non attraverso strumenti di controllo all'ingresso sul mezzo – se non nella metropolitana. Ancora l'offerta di punti d'acquisto è inferiore, rispetto agli altri paesi, in quanto non è possibile acquistare i biglietti a bordo se non in un numero limitato di vetture. Rispetto alle altre città analizzate, l'ATAC ha una politica di *pricing* fissa, che non incentiva quindi l'utilizzo di strumenti di validazione digitale, o l'utilizzo dei mezzi in fasce orarie meno congestionate: tali politiche servono a ridurre l'evasione e la congestione, o di abbassare i costi di transazione: una riduzione di costi per l'operatore che si riflette in una maggiore scelta del rapporto spesa/qualità dei servizi per l'utente. Il fatto che l'ATAC non sembra avere alcun interesse a porre in essere strategie commerciali volte a coprire parte dei costi con i ricavi dimostra quanto poco l'azienda si consideri fornitrice di servizi e, come tale, *accountable* di fronte ai consumatori. Fra le possibili soluzioni, è necessario considerare:

- Introduzione di strumenti di controllo della validazione
- Strumenti digitali per la gestione dei servizi, il controllo del traffico e tempi di attesa

¹ Redazione Roma Online, "Effetto decreti enti locali: all'Atac 323 impiegati diventano controllori", pubblicato online su *Corriere della sera* il 10 aprile 2014, http://roma.corriere.it/notizie/politica/14_aprile_10/rivoluzione-atac-oltre-300-impiegati-divisa-controllori-48460dbc-c0cf-11e3-95f0-42ace2f7a60f.shtml.

- Introduzione di politiche di *pricing* incentivanti
- Maggior diffusione di punti d'acquisto biglietti/biglietti a bordo

Commistione di interessi politici e di servizio

La probabilità che ci sia una maggiore efficienza nella gestione è praticamente nulla se non si ripensa, prima di tutto, la struttura degli incentivi: l'affidamento diretto crea una commistione di interessi politici fra chi offre il servizio e chi ne decide il pagamento, spostando il focus da obiettivi di servizio a obiettivi di consenso politico. L'ATAC riceve l'affidamento *in house*, per questo non è gestita secondo principi di efficienza economica e servizio al consumatore, ma con logiche di tipo politico-assistenziale. Per rendere l'ATAC *accountable* rispetto ai consumatori, è necessario ripensarne la *governance* e il rapporto con il committente-proprietario pubblico.

L'esperienza del consorzio TPL, che gestisce circa il 20% dell'offerta su gomma a Roma, dimostra come un affidamento tramite gara concorrenziale possa contribuire a migliorare gli incentivi: il costo di una vettura/km è infatti di 7,33 euro per ATAC e 4,54 euro per TPL.

Altro aspetto che dimostra una *governance* regolatoria inadeguata è la mancata adozione dei costi standard, invece che dei costi storici, per la definizione dei costi futuri ripagati da Regione Lazio e Comune di Roma. Fra le possibili soluzioni, è necessario considerare:

- Privatizzazione
- Affidamento tramite gara concorrenziale dei servizi in house
- Adozione dei costi standard

Come si posizionano i partiti, su questi punti?

Per quanto riguarda la riduzione del personale o l'aumento della sua produttività, il candidato radicale è l'unico ad avanzare esplicitamente questo punto nel programma, mentre la candidata del Movimento 5 Stelle ipotizza una riconversione del personale da funzioni amministrative a personale di utilizzo e di controllo. Marchini propone l'aumento del personale per assistere utenti con disabilità, ma non prevede una fonte di copertura dell'aumento personale.

La lotta all'evasione mediante strumenti di controllo alla validazione è una proposta presentata da Meloni, Marchini e Raggi, mentre i radicali e il M5S propongono di lavorare sul lato dell'offerta, proponendo di aumentare il ricorso alla bigliettazione automatica e a bordo (M5S).

Per quanto riguarda le politiche di *pricing*, le uniche due proposte sono purtroppo insoddisfacenti. Marchini propone di abbassare la multa per mancato acquisto del biglietto a 10 euro: considerata la bassa probabilità di essere colti durante un'infrazione, il costo atteso della multa finirebbe per essere disincentivante all'acquisto. Nel poco spazio che riserva al trasporto pubblico locale, il candidato del Codacons propone di offrire mezzi pubblici gratuiti esattamente nelle fasce orario di *peak*, una proposta che continuerebbe marginalizzare l'*accountability* dell'azienda verso i consumatori e deteriorerebbe ulteriormente la situazione di congestione – già grave – dei mezzi pubblici.

Quasi tutti i candidati prevedono di aumentare l'investimento in rete tranviaria – che in effetti è la soluzione più *cost-effective* allo stato delle finanze e dell'offerta dell'ATAC – e in particolare Marchini propone un piano dettagliato di intervento e un'ipotesi di copertura dei costi con il definanziamento della metro. Giachetti, Magi e Meloni sottolineano l'importanza dell'investimento in metropolitana, ma appare pernicioso la proposta della candidata di Fratelli d'Italia di finanziare tale investimento con maggiori trasferimenti dal governo nazionale. Una considerazione che mostra nessun interesse alla trasformazione del servizio di trasporto pubblico romano in una realtà operata in base a principi di economicità e servizio del consumatore. Allo stesso modo, Meloni inserisce nel programma un progetto di selezione e controllo degli amministratori da parte della politica nel momento in cui “la scadenza degli affidamenti diretti *in house* costringerà le aziende pubbliche a confrontarsi in gare sul mercato”. D'altronde, solo il candidato del Partito radicale sembra rendersi conto che soltanto attraverso gare concorrenziali si potrà scindere il legame fra politica e amministrazione che tanto negativamente ha influenzato finora il servizio pubblico locale. Personale.

Tab. 4 – Proposte di policy Fondazione Einaudi – confronto con i programmi

Proposte di Policy Fondazione Einaudi	Giachetti, PD*	Magi, Radicali	Marchini	Meloni, Fdi	Raggi, M5S	Renzi, Codacons
Riduzione spese per il personale/aumento produttività		+	-			
Riallocazione del personale da funzioni amministrative a funzioni operative e di controllo					+	
Contratti incentivanti basati sulla performance						
Aumento delle corsie riservate				+	+	
Investimenti in metropolitana	+	+		-		
Investimenti in tram	+		++	+	+	
Ammodernamento del parco macchine						
Introduzione di strumenti di controllo della vidimazione			+	+	+	
Strumenti digitali per il controllo del traffico e tempi di attesa		+				
Introduzione di politiche di <i>pricing</i> incentivanti			-			--
Privatizzazione						
Affidamento tramite gara concorrenziale dei servizi <i>in house</i>		++		-		
Maggior diffusione di punti d'acquisto biglietti/biglietti a bordo					+	
Adozione dei costi standard						
Fonte	<u>Linee guida</u>	<u>Programma</u>	<u>Programma</u>	<u>Programma</u>	<u>Programma</u>	<u>Programma</u>

* L'analisi per il programma del candidato PD si basano sulle Linee guida, in quanto il programma completo non è ancora disponibile al 22 maggio 2016.