

La crisi AMT: le cose che non ci diciamo e che non vogliamo sapere **E se invece fosse un'opportunità?**

Di Matteo Repetti

Negli ultimi tempi a Genova è deflagrata la questione AMT, l'azienda pubblica - controllata dal Comune capoluogo - concessionaria in esclusiva del servizio di trasporto pubblico locale in tutta l'area corrispondente alla Città Metropolitana di Genova.

A partire da agosto la vicenda ha avuto un'ulteriore accelerazione ed è ormai la prima notizia dei giornali e degli organi di informazione della città e della provincia da diversi giorni.

In estrema sintesi, inizialmente la questione ha riguardato lo stato di dissesto finanziario e di irregolarità contabili a carico dell'azienda, denunciato dalla nuova Amministrazione cittadina all'indomani dell'insediamento della Giunta Salis. In particolare, è stata messa sotto accusa la misura adottata da parte della precedente Amministrazione di centro-destra che aveva previsto la completa gratuità del servizio di metropolitana e degli ascensori e delle funicolari per i residenti, e di tutta la rete AMT per i ragazzi sotto i 14 anni e per gli anziani a partire dai 70.

Ad avviso della precedente Amministrazione si tratta di contestazioni strumentali: i conti erano in ordine (tenendosi comunque conto che in materia di trasporto pubblico locale gli oneri sono già fondamentalmente a carico fiscalità generale, che nel caso di AMT sopporta circa il 70% dei costi complessivi) e le mancate entrate derivanti dall'introdotta gratuità del servizio erano coperte da uno specifico fondo del Ministero dell'Ambiente per l'incentivazione all'uso dei mezzi pubblici.

Della questione si sta occupando la Procura della Repubblica di Genova.

Nel frattempo, è stato presentato un piano di risanamento di AMT, che ha complessivamente previsto: - un consistente contributo regionale straordinario - nell'ordine di 40 milioni di euro - per consentire all'azienda di poter disporre della necessaria liquidità; - a regime, l'aumento di 15 milioni di euro annui per portare ad un totale di 110 milioni l'anno i contributi complessivi della Regione per sostenere i contratti di servizio di AMT del bacino genovese; - ed ulteriori e consistenti impegni, da un punto di vista finanziario, assunti dal Comune di Genova (per importi intorno ai 50 milioni di euro fino al 2029).

Simmetricamente, sul versante dei servizi, è stata disposta: - la soppres-

Fondatore dello Studio Legale Repetti, Matteo Repetti si occupa prevalentemente di diritto amministrativo e di questioni che interessano una pubblica amministrazione

sione di quelli sperimentali ed integrativi, generalmente dati in subappalto (con eliminazione dell'intera rete di linee di bus a chiamata che servivano le zone collinari e le frazioni più isolate); - la riduzione delle corse dei bus, con contrazione dei chilometri percorsi e rimodulazioni orarie che penalizzano soprattutto il servizio extraurbano; - una riduzione dell'offerta anche per ascensori e funicolari (fino a circa il 20%) e sulla metropolitana.

Solo a fronte di generalizzati malumori è stata per il momento congelata l'applicazione degli aumenti tariffari inizialmente ipotizzati, che verosimilmente sono solo rimandati.

Contestualmente è stato poi previsto un primo tentativo di riorganizzazione del personale, fondamentalmente tramite il prepensionamento di circa 100 dipendenti nel corso del 2026 (anche in questo caso con oneri a carico della Regione).

Nell'immediato, il peso maggiore del piano in questione sembra essere sopportato dai Comuni della Provincia: è stata prevista una riduzione anche del 30% del servizio ordinario e, si è detto, l'eliminazione dei servizi integrativi e dei bus a chiamata storicamente a beneficio delle zone meno servite. Un'altra lamentata criticità è quella della mancata integrazione - sia dal punto di vista tariffario che delle linee - con il servizio ferroviario. In aggiunta, viene aumentata in maniera apprezzabile la quota di contribuzione al servizio da parte dei Comuni interessati.

Questo è, sinteticamente, lo stato dell'arte alla fine del mese di agosto.

A fronte delle numerose proteste sollevate negli ultimi giorni in particolare da parte dei Sindaci dei Comuni della Provincia e delle associazioni e/o comitati degli utenti (oltre che dei Municipi cittadini) è stato da più parti invocato senso di responsabilità per evitare il fallimento di AMT.

E sono stati convocati una serie di incontri dalla Sindaca Salis per verificare i possibili rimedi alla situazione descritta, partendo dalla promessa di reperire nuovi fondi.

La sensazione diffusa è però quella che ci si trovi su di un piano inclinato: il servizio di trasporto pubblico locale dell'area metropolitana genovese appare, perversamente, sempre più costoso ed inefficiente insieme. D'altra parte, sotto una certa soglia e/o standard prestazionali non si può andare, pena il venir meno della stessa idea di servizio pubblico; dall'altra, le risorse che sarebbero necessarie non sono più disponibili, se non a discapito di altri servizi essenziali.

Come se ne può uscire?

Se le cose stanno come si è sopra evidenziato, il richiamo al senso di responsabilità rischia di essere una mera formula di stile, e la promessa di reperire nuovi fondi - comunque sempre insufficienti - appare contraria alle regole della buona amministrazione, oltre che al buon senso.

Ed anche la reiterata necessità di preservare AMT in quanto azienda pubblica non pare corrispondere all'effettivo interesse della collettività degli utenti: è importante che il servizio di trasporto pubblico locale venga fornito in maniera adeguata ed a costi sostenibili, indipendentemente dal soggetto e/o dalle modalità con cui è concretamente erogato. Ancora più chiaramente: AMT è il mezzo (e non solo perché si tratta di trasporto pubblico), non il fine.

Forse per inquadrare più correttamente il problema della mobilità genovese e provare a trovarne la soluzione conviene allargare un po' l'orizzonte e verificare come viene affidato e/o svolto il servizio di trasporto pubblico locale (TPL) nelle altre città italiane ed europee. Sembra una considerazione banale ma il dibattito genovese è particolarmente asfittico e tutto concentrato sulle questioni di casa nostra.

Il modo in cui il problema viene affrontato dalle nostre parti evidenzia un forte senso di inerzia, anche rispetto ai notevoli mutamenti che si sono verificati nelle abitudini e nelle esigenze delle persone - da un punto di vista sociale ed economico - negli ultimi decenni, in quanto si limita a una sorta di aritmetica finanziaria. La risposta dell'azienda all'aumento dei costi ed al calo delle risorse è quello di ridurre proporzionalmente il servizio.

E' d'altra parte un tema comune anche alle altre aziende di TPL italiane. La razionalizzazione delle imprese esistenti risulta estremamente complicata. Nonostante il livello di inefficienza del settore in Italia, ogni aggiustamento appare particolarmente difficoltoso, in parte anche a causa della politicizzazione delle aziende affidatarie che sono in grado di condizionare, attraverso i comportamenti elettorali dei propri dipendenti, le posizioni delle Amministrazioni locali e del management da queste nominato. Considerato come la maggior parte delle misure di efficienza passi per una migliore gestione e/o riduzione del personale, spesso il duplice ruolo svolto dai sindacati, come soggetti posti a tutela degli interessi dei lavoratori ma anche come interlocutori ultimi delle Amministrazioni locali, finisce per rappresentare un ostacolo rilevante a qualunque potenziale soluzione.

Fatta questa considerazione di carattere generale, è però opportuno segnalare come, pur a fronte di una situazione generalizzata di inefficienza del settore in Italia, il costo del personale costituisce per AMT il 59,6% dei complessivi costi di produzione: si tratta di un dato di molto superiore a quello che si riscontra nelle prime 15 aziende italiane di trasporto pubblico locale (giusto per dare un'idea, la tanto vituperata ATAC, l'azienda di trasporto di Roma, ha un valore del 51,7%; a Milano del 47,8% ed a Torino del 47,1%; l'incidenza media del personale relativa a tutte le aziende di tpl italiane è pari al 50,2% - fonte Basco&T Consulting).

Pur dandosi atto delle particolarità orografiche del territorio genovese, il differenziale è davvero troppo significativo.

Esiste un'alternativa allo status quo?

La più recente esperienza europea - e, in parte, anche gli esempi più virtuosi registrati in Italia negli ultimi anni - suggeriscono la possibilità di ricorrere ad uno schema alternativo.

Coerentemente alle prescrizioni fornite dal diritto comunitario, che consentirebbero il cd. affidamento in house - ovvero a società partecipate e controllate dall'Amministrazione di riferimento - solo restrittivamente e come opzione residuale, la prassi europea indica la via del ricorso ad aziende private presenti sul mercato internazionale, che vengono spesso selezionate con riferimento a singole linee o a pacchetti di linee, mediante una pluralità di gare.

Come evidenziato in uno studio realizzato dall'Istituto Bruno Leoni solo qualche anno fa ("Il trasporto pubblico locale e la concorrenza. Cambiare paradigma per salvare il servizio. Il caso ligure"), l'apertura al mercato è spesso motivata dalla

necessità di assicurare un servizio migliore limitandone però il peso sulle finanze pubbliche, com'è ad esempio accaduto nei paesi scandinavi dove, dalla fine degli anni '80, si è fatto ampio ricorso alle procedure competitive. La Svezia - che dalle nostre parti viene ancora spesso pigramente indicata come patria del welfare state - è invece un caso di successo di tale modello, in cui si è registrato un miglioramento del servizio parallelamente alla contrazione dei costi. Inoltre, se con l'adozione delle gare buona parte degli operatori pubblici ha perso l'affidamento, una quota significativa degli addetti è stata nel tempo riassunta dagli operatori privati aggiudicatari. Ma esempi analoghi sono rinvenibili in Francia, in Olanda, nel Regno Unito.

Operando in tal modo, l'esigenza di intervenire con servizi finanziati tramite contributi pubblici si verifica solo per le tratte che non sono ritenute appetibili dal mercato.

La panoramica internazionale rivela poi che i mercati del trasporto pubblico sono molto segmentati, mentre le economie di scala poco rilevanti, in particolare per il trasporto su gomma, dove le spese maggiori sono legate al costo del lavoro e pertanto è auspicabile la presenza di più operatori (mentre è più probabile che economie di scala siano presenti nel caso di metropolitane e trasporto su rotaia, quando è molto costoso duplicare la rete e, quindi, il business ha maggiore intensità di capitale).

Questo significa che non esiste un unico mercato, bensì molteplici mercati. E tuttavia, l'esistenza di una pluralità di mercati e di una pluralità di procedure selettive spesso conduce alla nascita di aziende e/o operatori di dimensioni rilevanti, meglio organizzate e tecnologicamente avanzate, più adatte a sostenere investimenti, in possesso del know how necessario, ecc..

Mentre in Italia, nonostante l'obbligo normativo di apertura al mercato, sono tuttora ampiamente prevalenti gli affidamenti diretti a soggetti interamente pubblici. Il nostro paese si distingue però per la carenza di metropolitane e reti integrate di trasporto nelle aree ad alta intensità di pendolari, per la prevalenza del servizio su gomma in confronto a quello su ferro, e per un notevole ricorso al mezzo di proprietà.

Che fare, allora? Si potrebbe forse provare ad utilizzare la crisi attuale come un'opportunità.

AMT è un'azienda scarsamente efficiente che incide pesantemente sulle esauste finanze pubbliche e che, in tutta franchezza, appare destinata a ripresentare il conto a breve.

La fusione di qualche anno fa tra AMT ed ATP, la società pubblica che gestiva più virtuosamente il servizio di trasporto pubblico nel Levante genovese, evidentemente non ha funzionato (paradossalmente, le inefficienze di AMT si sono estese a tutto il bacino metropolitano).

Né aveva avuto sorte migliore l'operazione che in passato ha visto il gruppo francese Transdev (poi avvicendato da RATP) socio di AMT, che ha detenuto una quota di minoranza del 41% tra il 2004 e il 2011. Dal 2011, a seguito di crescenti difficoltà economiche, di tensioni sindacali e complessità nella gestione del contratto di servizio che ricordano l'attuale situazione, l'Azienda Mobilità e Trasporti è torna-

ta ad essere una società a capitale interamente pubblico controllata dal Comune di Genova.

Nel frattempo, la qualità del trasporto pubblico è ulteriormente scesa, mentre i costi sono aumentati esponenzialmente.

I servizi sperimentali ed integrativi, i bus a chiamata che servivano le zone collinari e le frazioni più isolate, la navebus, sono stati eliminati; non sono state pensate tipologie nuove di TPL, specificamente dedicate alle nuove esigenze della popolazione, che segue nuovi ritmi lavorativi, che necessita di mezzi di trasporto per le ore notturne, per i soggetti con disabilità, ecc.. Carente è l'integrazione con il trasporto ferroviario. Non sono stati adeguatamente intercettati i nuovi flussi di turisti ora presenti a Genova.

E, nelle condizioni in cui si trova, non è realistico pensare che AMT abbia la forza e le competenze per innovare il settore come meriterebbe (si pensi alla progressiva sostituzione dei vecchi autobus con nuovi mezzi elettrici, all'auspicata estensione della metropolitana cittadina e all'irrisolto problema della mobilità in Valbisagno). Se le cose stanno come adesso, Genova continuerà ed essere conosciuta come la città degli scooter (in barba a tutti i discorsi green e sulla transizione energetica).

Forse allora si può iniziare a pensare che il servizio di TPL può essere fornito in maniera più duttile e più moderna: anziché prevedere un unico servizio blindato per tutta l'area metropolitana con unico concessionario, può essere più utile e conveniente frazionare gli ambiti territoriali e le tratte, per soddisfare le diverse e nuove esigenze, tramite affidamenti mirati (come già ipotizzato dallo studio dell'Istituto Bruno Leoni sopra citato).

In Italia, Autoguidovie, che è il maggiore operatore a capitale interamente privato italiano (e che in passato deteneva una quota rilevante di ATP, la società che gestiva tutto il trasporto pubblico extraurbano nella Città Metropolitana di Genova prima della sua incorporazione in AMT), fornisce una rete capillare di trasporti che comprende autobus urbani ed extraurbani, servizi a chiamata (anche notturni), scuolabus, collegamenti con poli ospedalieri, navette aziendali e collegamenti turistici, operando direttamente o tramite società controllate e/o partecipate. E' il gestore principale in molte province lombarde e nel sud-est della Città Metropolitana di Milano. In Piemonte controlla la storica azienda Cavourese, fornendo servizi extraurbani nella Provincia di Torino, oltre che servizi turistici appositamente dedicati. L'azienda è nota nel settore per essere stata tra le prime in Italia ad investire nella digitalizzazione del servizio (bigliettazione elettronica tramite app, monitoraggio dei bus in tempo reale) e nel rinnovo ecologico della flotta.

Arriva Italia, che è parte di un colosso europeo della mobilità, gestisce ampie quote di TPL in Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta (compresi servizi turistici, collegamenti aeroportuali, navette per centri commerciali ed eventi sportivi); controlla inoltre la veneziana La Linea (di cui ha rilevato l'80% delle quote solo pochi mesi fa). Come Servizi Speciali gestisce il trasporto riservato agli studenti disabili nel Comune di Roma Capitale.

Perché allora dalle nostre parti non si può provare a sostituire al mantra del "salviamo AMT dal fallimento" (con la variante "AMT che deve restare pubblica") una gestione più moderna ed efficiente del TPL, a beneficio dell'utenza, dell'ambiente e dei conti pubblici?