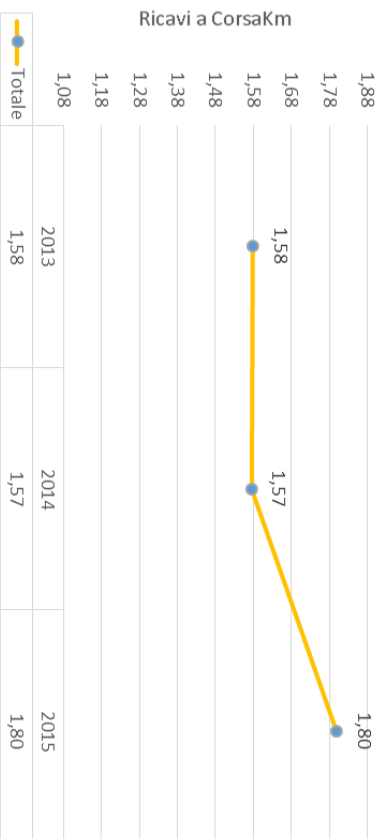
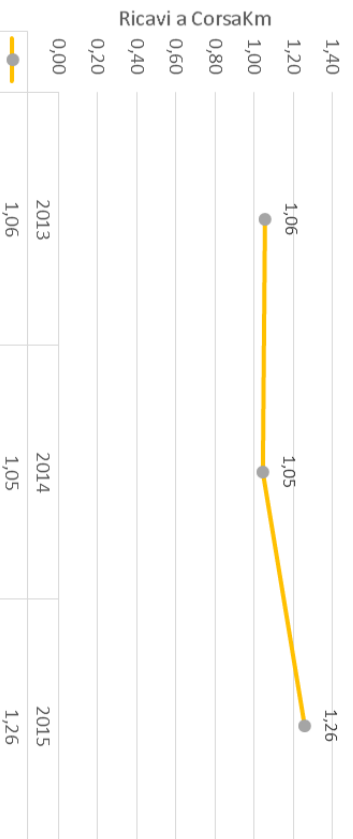


*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

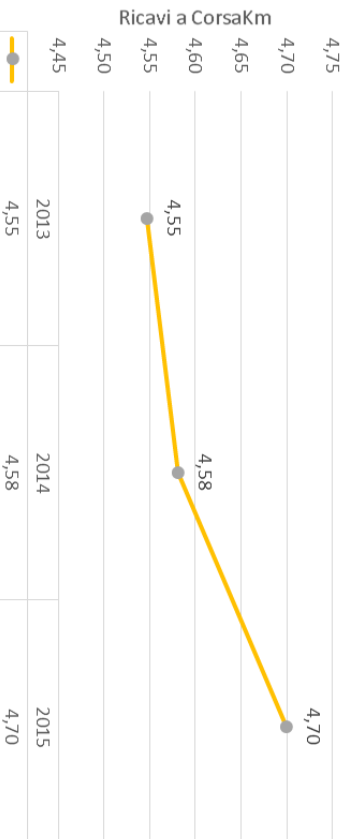
**Ricavi da traffico totali a Corsakm per tutte le modalità di trasporto  
nel triennio 2013-2015 - Dettaglio nazionale**



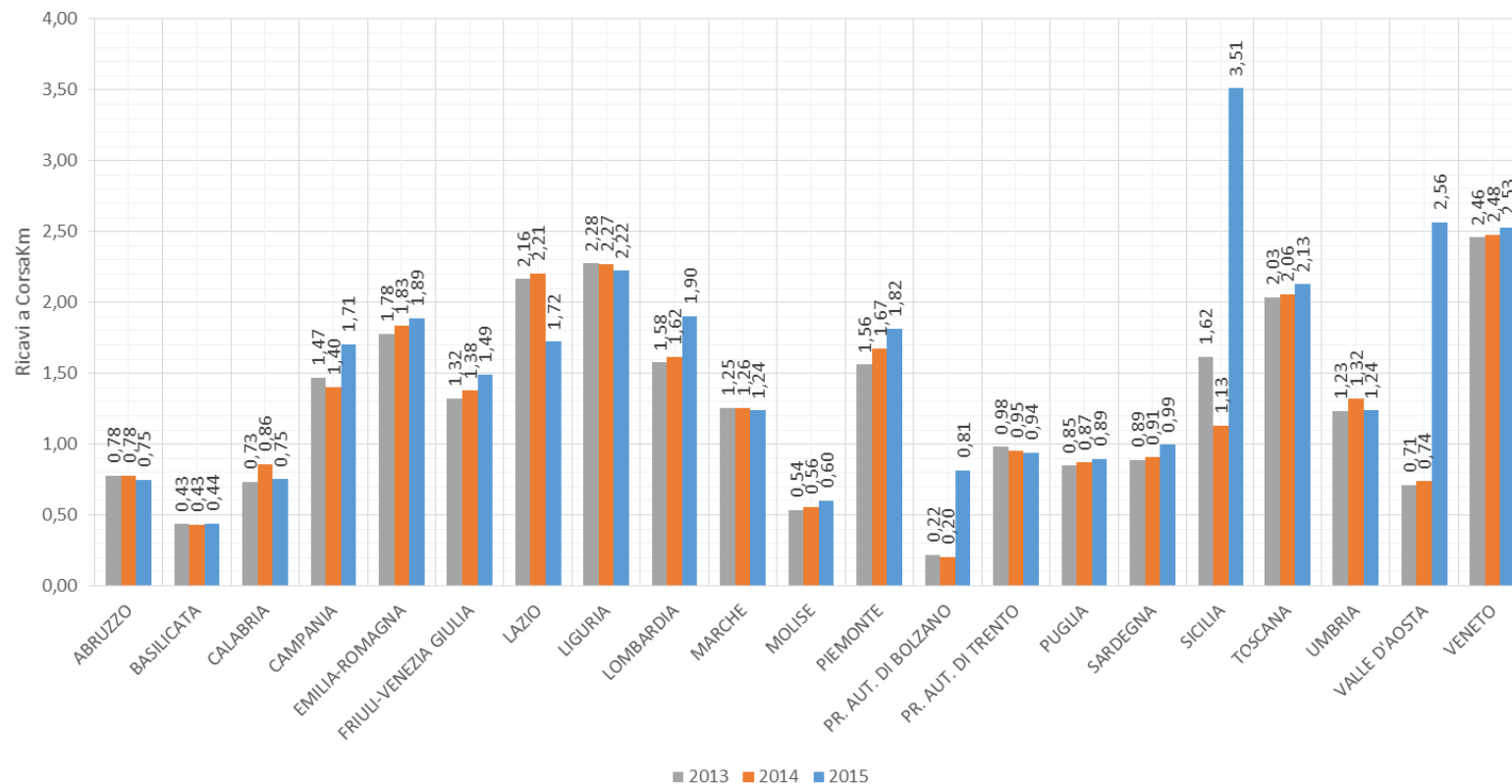
**Ricavi da traffico Totali a Corsakm (Autolinee, Filoviee Autolinee  
sostitutive/integrative per Ferroviario) nel triennio 2013-2015 -  
Dettaglio nazionale**



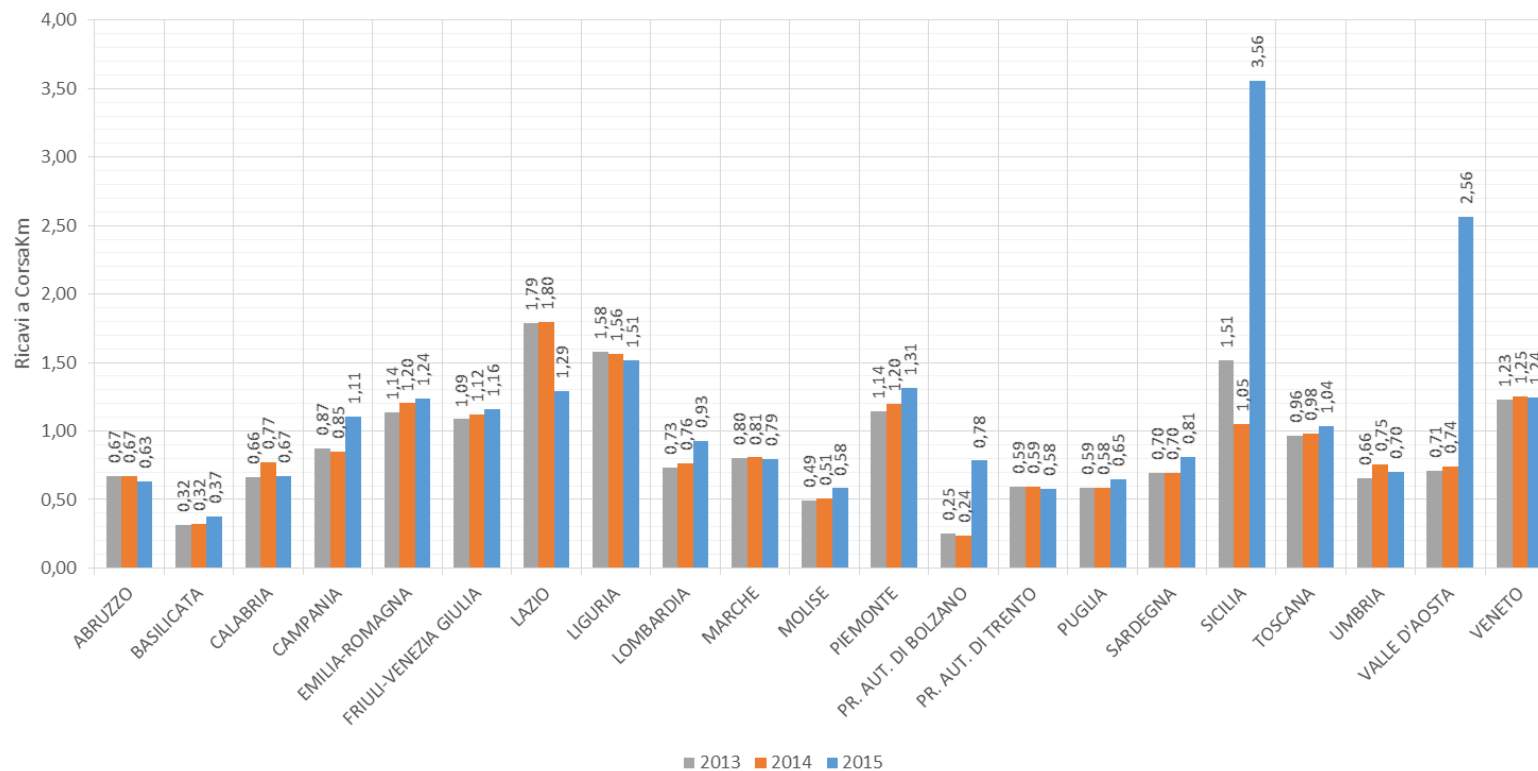
**Ricavi da traffico Totali a Corsakm (Ferroviario, Tranvie,  
Metropolitane, Funicolari) nel triennio 2013-2015 - Dettaglio  
nazionale**



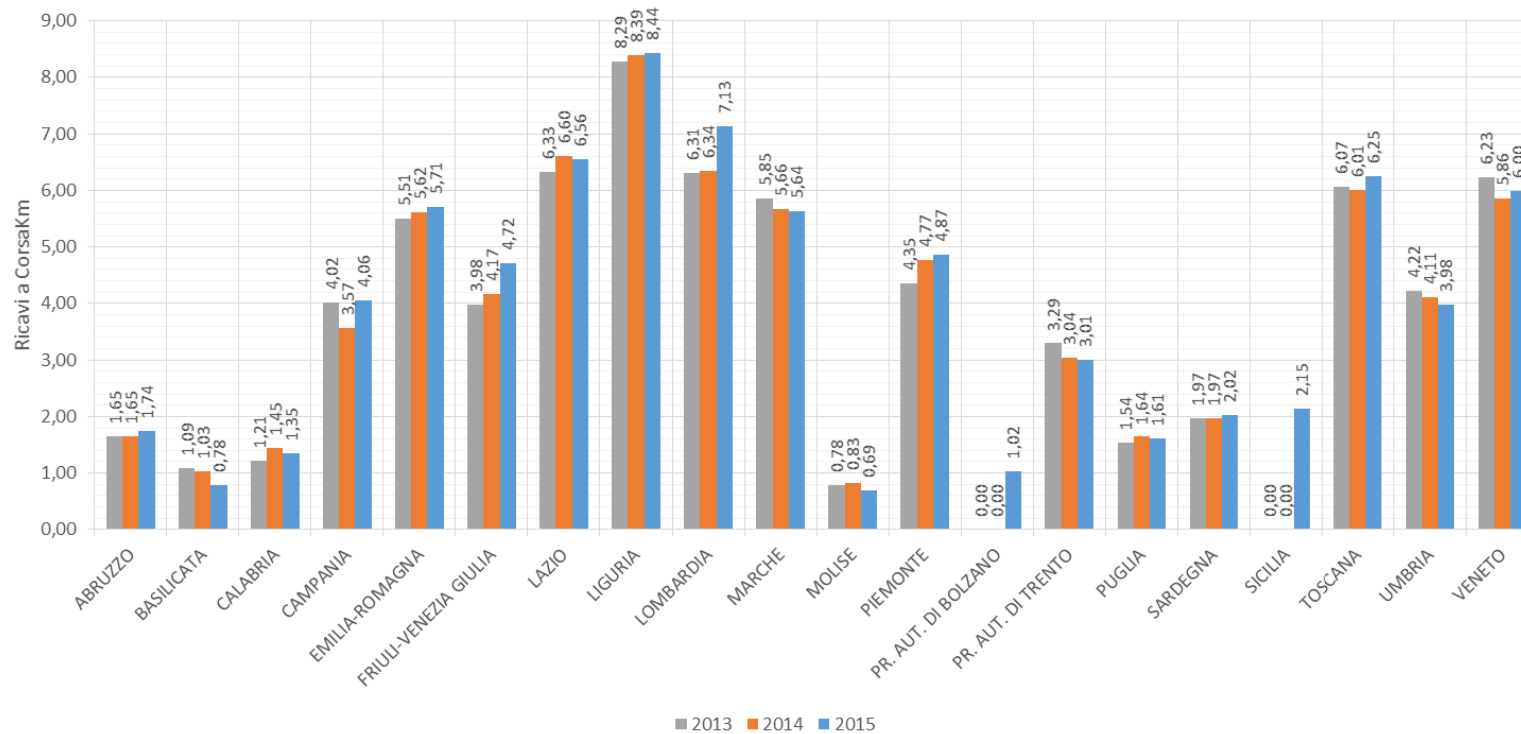
Ricavi da traffico totali a CorsaKm per tutte le modalità di trasporto nel triennio 2013-2015 - Dettaglio regionale



Ricavi da traffico Totali a CorsaKm (Autolinee, Filovie e Autolinee sostitutive/integrative per Ferroviario) nel triennio 2013-2015 - Dettaglio regionale



Ricavi da traffico Totali a CorsaKm (Ferroviario, Tranvie, Metropolitane, Funicolari) nel triennio 2013-2015 - Dettaglio regionale



Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016

## 2 Descrizione evoluzioni della Piattaforma informatica a supporto del monitoraggio del settore TPL

### 2.1 Evoluzioni della Piattaforma informatica

L'Osservatorio ha implementato e si avvale di una banca dati contenente informazioni relative ai servizi di trasporto pubblico locale articolate a livello territoriale, alle norme vigenti, ai flussi finanziari e ai comportamenti dell'utenza, e di un sistema informativo idoneo a consentire un efficace monitoraggio dell'andamento del settore e a supportare le azioni mirate al completamento del processo di riforma del trasporto pubblico locale.

Al fine quindi di consentire un efficace monitoraggio dell'andamento del settore, a partire da febbraio 2015 è stata realizzata una Piattaforma Web a supporto della procedura di Rilevazione dei dati di produzione ed economico-finanziari relativi ai servizi di trasporto pubblico locale e ferroviario svolti dalle aziende. Grazie a tale Piattaforma è stato possibile informatizzare una procedura svolta precedentemente tramite acquisizione dati in formato Excel dalle aziende e richiedere per due anni consecutivi alle Aziende TPL mandatarie una serie di dati di consuntivo relativi agli atti di affidamento per la quale risultano titolari.

La realizzazione e le successive evoluzioni della Piattaforma Web sono state rese possibili in tempistiche brevi grazie al contratto per l'affidamento dei servizi di gestione e sviluppo del sistema informativo del Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione, gli Affari Generali e il Personale, stipulato in data 31 dicembre 2014 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione, gli Affari Generali e il Personale e l'RTI DXC Technology (mandataria)/Postecom S.p.A./Postel S.p.A./Nolan, Norton Italia S.r.l./Gepin Contact S.p.A./Infoblu S.p.A.

Grazie alle evoluzioni implementate nel 2016, la Piattaforma Informatica Web è accessibile non solo all'Osservatorio TPL per un monitoraggio del settore e alle Imprese Titolari di contratti di servizio per le Rilevazioni dati di consuntivo, ma anche ai **Referenti di ogni singola Regione e Provincia Autonoma** al fine di rendere più efficace il supporto alle attività di governo e monitoraggio del settore TPL a livello regionale.

A partire da Febbraio 2016 sono già state quindi fornite le seguenti macro-funzionalità alle Regioni e Province Autonome per governo e monitoraggio del settore TPL:

- gestione centralizzata dell'anagrafica dei contratti di servizio TPL e Trasporto Ferroviario Regionale e di gestione infrastruttura stipulati da Enti Committenti sul territorio regionale. Per ogni contratto è possibile, inoltre, verificare la Composizione Societaria dell'Impresa Titolare e la presenza di eventuali soggetti Amministratori di Tariffazione Integrata. Tale funzionalità ha permesso **l'aggiornamento al 31.12.2015 dei contratti** presenti in banca dati, condizione necessaria per effettuare tramite le Imprese la rilevazione dati "sintetici" sui contratti validi nel 2015.
- gestione centralizzata dell'anagrafica delle Imprese TPL e Trasporto Ferroviario Regionale, nonché delle Imprese Gestori di Infrastruttura, operanti nel territorio regionale sia in qualità di Titolari del servizio che di mandanti/sub-affidatarie;
- gestione centralizzata dell'anagrafica degli Enti Committenti che hanno stipulato nel territorio regionale dei contratti di servizio TPL e Trasporto Ferroviario Regionale;

Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016

- monitoraggio centralizzato dello stato della Rilevazione dati TPL tramite le Imprese per l'esercizio 2015 e futuri, nonché piena visibilità dei dati trasportistici ed economico-finanziari per gruppi di modalità di trasporto (e relative certificazioni) comunicati dalle Imprese per ogni contratto di servizio TPL;
- oltre alle funzionalità sopra esposte, la Piattaforma Informatica mette a disposizione dei Referenti Regionali specifica Reportistica in formato Excel per agevole consultazione ed elaborazione dei dati di competenza regionale.

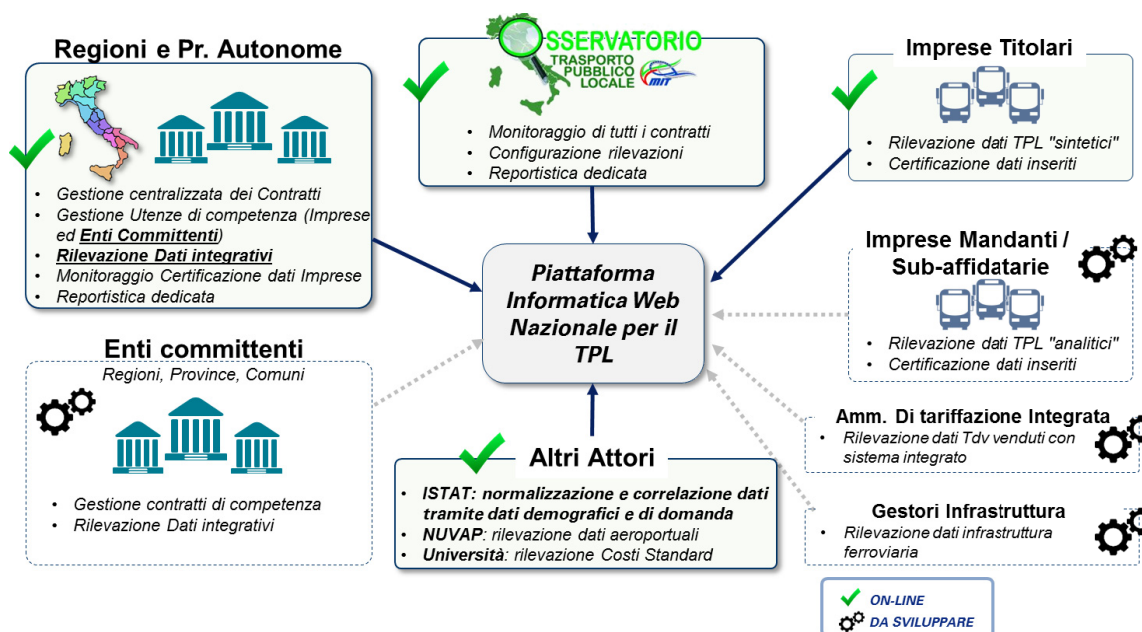
Grazie anche agli ottimi risultati raggiunti dall'Osservatorio TPL tramite il nuovo sistema informativo, sono emerse nuove esigenze di ampliamento dell'attuale platea di utenti del sistema e dell'attuale patrimonio informativo sul settore TPL, sia scaturite da *stakeholder* esterni all'Osservatorio sia internamente alla Direzione Generale nell'ambito del Trasporto Pubblico Locale. Tali esigenze saranno soddisfatte attraverso la **prosecuzione del percorso evolutivo** definito per il sistema informativo dell'Osservatorio che si poggia sui seguenti *driver* di intervento:

- **Proseguire con l'approccio incrementale nell'estensione dei dati TPL da rilevare tramite Imprese e Enti del servizio TPL**, già sperimentato con successo nelle prime Fasi di avvio della Piattaforma, con le seguenti priorità:
  - a. Rilevazione *dati anagrafici e di programma sui contratti* di servizio tramite gli Enti Committenti;
  - b. Rilevazione *dati analitici* (a consuntivo) sia trasportistici sia economico-finanziari TPL per ogni modalità di trasporto (Autolinee, Metropolitana, Tramvia, etc.) di maggior dettaglio rispetto ai dati "sintetici" (di sintesi) richiesti finora alle aziende (es. per l'attuale voce di richiesta del "*numero Addetti totali*" sarà richiesto anche il dettaglio relativo agli "*numero Addetti al servizio* (di cui Guida, Movimento, Manutenzione ecc.)" e "*numero Addetti alla gestione dell'infrastruttura* (di cui Circolazione, Manutenzione, Amministrativi ecc.)");
  - c. Rilevazione dati di Integrazione Tariffaria per contratti che prevedono servizi multimodali.
- **Proseguire con l'apertura incrementale della Piattaforma ad altri attori del settore TPL**, tenendo in considerazione le necessarie tempistiche di attivazione delle nuove utenze e la necessità di effettuare Formazione agli utenti stessi sulla Piattaforma:
  - a. Attivazione *Enti Committenti* per la gestione dei contratti di competenza e la Rilevazione di dati di maggiore dettaglio sui contratti;
  - b. Attivazione *Imprese mandanti e sub-affidatarie di 1° Livello* per la Rilevazione dati analitici per gli atti di affidamento;
  - c. Attivazione *Gestori di Integrazione Tariffaria* per la Rilevazione dati relativi alla vendita dei titoli di viaggio.
- **Aumentare la sicurezza introducendo la Certificazione dei dati tramite Firma Digitale**, al fine di garantire la "non ripudiabilità" di dati e documenti inviati in via telematica dagli utenti. Attualmente, i dati TPL economici e trasportistici richiesti telematicamente alle Imprese tramite la Piattaforma Informatica dell'Osservatorio sono certificati extra-sistema tramite il "Modello Unico di Certificazione". Tale modello riepiloga i dati appena inseriti dall'Impresa per ciascun contratto di competenza e "guida" la compilazione da parte dei firmatari a seconda delle varie nature giuridiche che l'Impresa Titolare assume rispetto ai contratti e viene storicizzato in un file system ospitato dal CED del SIDT. Il modello ha rappresentato un buon compromesso tra qualità e rapidità di implementazione, permettendo

*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

così di avviare nei tempi previsti il processo di rilevazione dati TPL. Gli attuali punti deboli sono però evidenziati in fase di controllo delle certificazioni e dell'identità del soggetto certificante poiché con tale modello può avvenire unicamente in modo "manuale", visualizzando l'intero documento ed effettuando onerose ricerche sul conto del firmatario. La soluzione proposta prevede quindi di superare tale difficoltà, introducendo un meccanismo di *verifica della Firma Digitale* sui documenti inviati all'Osservatorio dagli utenti della Piattaforma Informatica dell'Osservatorio (es. certificazione dei dati TPL di consuntivo da parte delle Imprese TPL). Si ricorda che i dati richiesti e inseriti nella Piattaforma Web dalle aziende operanti nel settore sono e saranno certificati con modalità espressamente indicate nel decreto interministeriale 16 novembre 2013 pubblicato sulla G.U.R.I. n. 50 del 1 marzo 2014; l'obbligo della trasmissione del dato da parte delle aziende è rafforzato dalla previsione di una "sanzione" corrispondente al divieto per l'ente pubblico committente di erogare il corrispettivo contrattuale alle aziende che non hanno ottemperato.

Per completezza, di seguito è riportata una panoramica della "rete telematica" avviata dall'Osservatorio con il dettaglio delle funzionalità previste per ciascun attore a regime:



## 2.2 Informazioni tecniche di dettaglio sulla Piattaforma Web

Le evoluzioni della Piattaforma Informatica dell'Osservatorio sono state implementate integralmente sulla infrastruttura hardware e software esistente. Pertanto, si riportano per completezza le informazioni tecniche descritte nella Relazione dello TPL scorso anno.

La Piattaforma Web ha una architettura client/server Web-based per consentire l'accesso da parte delle aziende di trasporto pubblico locale attraverso un Web Browser e senza necessità di installare specifici software.

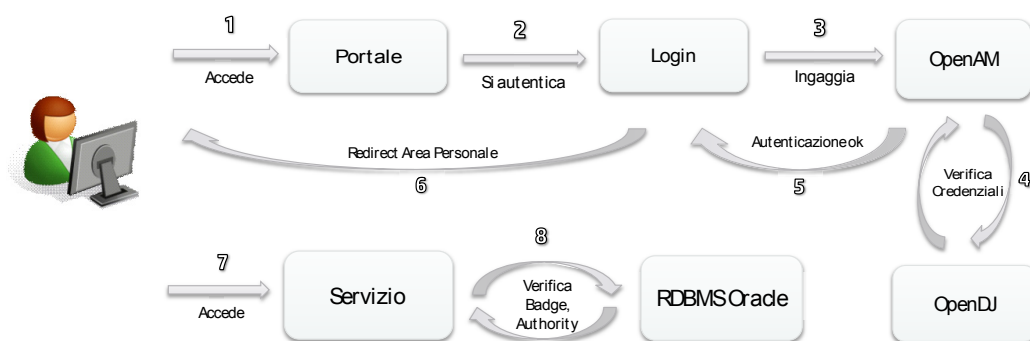
*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

Si è scelto di creare un'applicazione integrata al Sistema informativo della Motorizzazione per usufruire del processo esistente di creazione e diffusione delle utenze e delle credenziali per l'accesso delle imprese di trasporto pubblico, rispettando i livelli di sicurezza attualmente applicati.

L'organizzazione del sistema di sicurezza è quello presente per tutte le applicazioni del Portale dell'Automobilista. Si basa quindi sui seguenti punti:

- OpenAM per la gestione dell'autenticazione e la protezione degli accessi a risorse non pubbliche, siano applicazioni web, portali o contenuti;
- OpenDJ come User Store per la memorizzazione delle credenziali degli utenti del sistema informativo del Dipartimento dei Trasporti (come per esempio utenti DG, UMC, Agenzie, Imprese, etc.) e la gestione delle identità degli utenti di portali come Cittadini e Imprese, registrati sul portale esterno ma senza *grant* di accesso ai servizi core della motorizzazione;
- Schema dati, gestito tramite RDBMS Oracle, contenente tutte le informazioni riguardanti aspetti di sicurezza come, identità, ruoli e *grant* di accesso degli utenti con autorizzazione all'uso delle applicazioni core del dipartimento;
- Area applicativa Osservatorio TPL

Nella figura seguente è descritto un tipico scenario di accesso, dietro autenticazione, al servizio "Osservatorio TPL" e l'illustrazione dell'ingaggio delle tre componenti.



Questo scenario si completa in otto passi, e cioè:

- L'utente accede al Portale;
- L'utente si autentica tramite il modulo di Login;
- Il modulo di login ingaggia OpenAM per la verifica delle credenziali inserite dall'utente;
- OpenAM interroga OpenDJ per verificare la corrispondenza delle credenziali con quelle memorizzate nel Directory Server;
- OpenAM notifica al modulo di Login che l'autenticazione ha avuto successo;
- Il modulo di Login rimanda l'utente alla sua Area Personale del Portale;
- L'utente accede ad un Servizio SIDT protetto, essendo autenticato può farlo;
- Il Servizio recupera le informazioni su diritti di accesso alle funzioni, Badge dallo schema dati memorizzato nel database Oracle.

Un altro obiettivo importante ottenuto attraverso l'integrazione con il Sistema Informativo della Motorizzazione è stato di aver creato la relazione tra i dati anagrafici delle imprese di trasporto

*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

pubblico di interesse per l'Osservatorio TPL e i dati anagrafici delle aziende già censite per l'utilizzo di altre applicazioni del Sistema informativo della Motorizzazione.

I dati di produzione ed economico-finanziari inseriti dalle aziende di trasporto pubblico locale sono stati raccolti in una porzione della base dati del Sistema informativo della Motorizzazione. Questo ha dato la possibilità di effettuare ricerche e statistiche sui dati inseriti in tempi contenuti.

Tale Piattaforma Web comprende anche un componente software per la gestione e l'invio delle comunicazioni tramite PEC ai diversi attori quali aziende di trasporto pubblico locale, Enti committenti del servizio e Regioni / Province autonome. Le tipologie di comunicazione gestite dalla Piattaforma sono le seguenti:

- Informative alle Imprese sulle tempistiche previste per l'accesso e la raccolta dei dati di produzione ed economico-finanziari;
- Comunicazione su modalità di accesso al Portale dell'Automobilista, credenziali per l'autenticazione, accesso all'applicazione;
- Informative agli Enti committenti del servizio per notificare il divieto di erogare il corrispettivo contrattuale alle aziende che non hanno ottemperato alla procedura di Rilevazione dati TPL;
- Informative agli Enti committenti del servizio per notificare lo sblocco del divieto di erogare il corrispettivo contrattuale per le aziende che hanno completato il processo di certificazione dei dati richiesti dall'Osservatorio.

Come descritto nel capitolo precedente, nei primi mesi del 2014 i dati in parola relativi all'esercizio 2012 sono stati richiesti alle aziende esercenti servizi di trasporto pubblico locale e regionale e ai relativi enti committenti (Regioni ed Enti locali) con modalità non sufficientemente efficaci per procedere a una loro completa analisi, ossia tramite questionari Excel.

In particolare, è stato possibile reperire i seguenti dati:

- Dati identificativi dell'impresa: dati dell'impresa, estremi contrattuali, ubicazione territoriale etc.
- Dati di produzione: parametri caratteristici dell'offerta di trasporto (veicoli\*km, posti\*km, posti a sedere\*km, quantità di vetture utilizzati, età media delle vetture etc.)
- Indicatori di produzione: indicazione delle velocità commerciali
- Dati relativi all'utenza: quantità di passeggeri e di passeggeri\*km.

Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016

### 3 I recenti sviluppi della riforma del trasporto pubblico locale

Il quadro regolatorio del trasporto pubblico locale, permeato dalla disciplina europea e dagli orientamenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ne costituiscono il punto di riferimento, è stata inciso da recenti provvedimenti normativi, alcuni approvati e pubblicati in G.U., altri ancora in fase di approvazione.

Si tratta del tentativo di fornire una risposta a una diffusa domanda di razionalizzazione in un quadro normativo reso confuso e instabile dai molteplici e disorganici interventi legislativi degli ultimi anni, che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno rilevanti all'affidamento a terzi mediante gara, su cui, peraltro, ha avuto un impatto determinante il referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 sull'articolo 23-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, e la sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, che ha dichiarato incostituzionale il successivo articolo 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138.

Allo scopo di riordinare e razionalizzare una disciplina complessa e frammentata e, al contempo, salvaguardare i livelli minimi di qualità delle prestazioni rese dai concessionari dei servizi pubblici interessati e, conseguentemente, tutelare gli utenti finali di tali servizi e garantire la tutela e la promozione della concorrenza, il Parlamento, nel più ampio quadro della riforma della pubblica amministrazione, con l'**articolo 16 della legge 7 agosto 2015, n. 124**, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, ha conferito al Governo il potere di adottare decreti di "semplificazione" delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

I principi e i criteri direttivi generali della delega di cui al menzionato art. 16 sono i seguenti:

- a) elaborazione di un **testo unico** delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;
- b) **coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti**, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- c) **risoluzione delle antinomie** in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
- d) **indicazione esplicita delle norme abrogate**, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- e) **aggiornamento delle procedure**, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

Il richiamato **articolo 16, al comma 4**, precisa che detti provvedimenti siano adottati su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e con i ministri interessati, previa acquisizione del parere da parte della Conferenza Unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Inoltre, lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si

Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016

pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Sulla base della disposizione normativa richiamata, il Governo ha definito un testo unico di riordino del quadro normativo del settore dei servizi pubblici locali che non ha, tuttavia, completato l'iter di approvazione e un nuovo quadro normativo per le società partecipate da amministrazioni pubbliche. La tecnica prescelta è, pertanto, quella dell'elaborazione di testi unici, in parte innovativi, in applicazione degli ulteriori, specifici principi e criteri di delega previsti, rispettivamente, dagli artt. 18 e 19.

In particolare, lo schema di decreto legislativo recante "**Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale**", predisposto nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative, delineate dall'articolo 117 della Costituzione, fra Stato e Regioni e nel rispetto delle attribuzioni degli enti locali è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, nella seduta del 20 gennaio 2016.

Come precisato in alcuni dei criteri direttivi di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che ne tracciano gli obiettivi e ne delimitano l'ambito, tale provvedimento risponde all'esigenza di valorizzare i principi, alcuni dei quali di derivazione europea, posti a tutela della concorrenza e della generale trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, anche in ambito locale. A tal fine, il decreto, che si compone di **trentotto articoli**, suddivisi in **sette Titoli**, risponde alle esigenze più urgenti tra quelle individuate dal Parlamento:

- precisazione dell'**ambito di applicazione della disciplina**, con esclusione delle normative speciali di settore: servizio idrico integrato, servizio di gestione integrata dei rifiuti, trasporto pubblico locale, servizio di distribuzione dell'energia elettrica, servizio di distribuzione del gas naturale e gestione del servizio farmaceutico;
- indicazione dei **principi generali per la regolazione, l'assunzione, e la gestione dei servizi** pubblici locali di interesse economico generale;
- previsione di condizioni e limiti per **l'assunzione del servizio pubblico**, con indicazione delle concrete modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico;
- revisione delle discipline settoriali ai fini della loro **armonizzazione e coordinamento** con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi;
- introduzione di specifiche e tassative **modalità di gestione del servizio**: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista, gestione diretta o in house e, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale;
- riordino della disciplina in materia di **proprietà e gestione delle reti**, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali;
- riordino e razionalizzazione delle regole in materia di **organizzazione dei servizi**, anche mediante la definizione degli ambiti territoriali ottimali;
- introduzione di regole certe in tema di distinzione tra **funzioni di regolazione e funzioni di gestione**;
- completamento della disciplina in materia di **trasporto pubblico locale**;
- razionalizzazione delle funzioni affidate alle **Autorità indipendenti**, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi;
- definizione di strumenti di rilevazione degli **obblighi di servizio pubblico** imposti e degli standard di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;
- definizione del regime delle **sanzioni e degli interventi sostitutivi**, in caso di violazione della disciplina generale.

*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

Anche al fine di salvaguardare i livelli minimi di qualità delle prestazioni e dei servizi resi dai concessionari dei servizi pubblici interessati e, conseguentemente, tutelare gli utenti finali di tali servizi, il decreto semplifica e razionalizza le funzioni di regolazione dei servizi pubblici locali e i procedimenti relativi:

- all'assunzione e alla gestione del servizio pubblico locale;
- alla proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali;
- all'affidamento diretto (c.d. *in house*) di contratti pubblici a società a controllo pubblico;
- al mantenimento o l'eliminazione dei regimi di esclusiva dei servizi.

Obiettivi di breve periodo sono:

- migliorare l'attività di erogazione dei servizi pubblici locali;
- ridurre la gestione pubblica dei servizi ai soli casi di stretta necessità;
- introdurre regole in materia di organizzazione dei servizi, anche mediante la definizione degli ambiti territoriali ottimali.

Obiettivi di medio periodo sono:

- favorire la corretta organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, anche attraverso forme di consultazione pubblica volte a valorizzare il coinvolgimento attivo degli stakeholder;
- ridefinire il sistema di gestione delle funzioni di regolazione, garantendo maggior tutela agli utenti dei servizi;
- migliorare i livelli di qualità dei servizi.

Obiettivi di lungo periodo sono:

- garantire la razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, in un'ottica di rafforzamento del ruolo dei soggetti privati;
- attuare i principi di economicità ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici locali, anche al fine di valorizzare il principio della concorrenza.

Per quanto riguarda il **settore del trasporto pubblico locale**, il provvedimento interviene su una serie di aspetti specifici, recando diverse previsioni legislative volte:

- alla rinnovazione/ammodernamento del parco automobilistico;
- all'introduzione di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri;
- alla diffusione di nuove tecnologie in sede di definizione dei Piani urbani del traffico;
- all'introduzione di nuovi parametri per il calcolo delle compensazioni economiche degli obblighi di servizio pubblico;
- alla modificazione dei criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale;
- all'introduzione di misure di lotta all'evasione e di tutela dell'utenza nel settore in questione;
- alla promozione di una pianificazione e programmazione della mobilità sostenibile nelle aree urbane.

Su ricorso promosso dalla Regione Veneto, **la Corte Costituzionale, con sentenza n. 251 del 25 novembre 2016**, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 124 del 2015, tra cui l'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ciò in quanto tali disposizioni incidono su alcune materie di competenza regionale, con la conseguente necessità di assicurare il principio di leale collaborazione.

*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

L'iter di approvazione del provvedimento normativo relativo ai servizi locali di interesse economico generale non è stato completato. In merito, preme, tuttavia, richiamare il contenuto delle specifiche disposizioni sul trasporto pubblico locale contenute nel **Titolo V** rubricato Contratto di servizio, tariffe, trasparenza e tutela dei consumatori del decreto in esame (artt. da 21 a 32) che, avendo costituito oggetto di dibattito istituzionale, potrebbe costituire confluire in un diverso provvedimento normativo.

In particolare il provvedimento normativo in parola disciplinava il **contratto di servizio**, stabilendo i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari dei servizi, nonché tra i primi e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali.

Il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto legislativo in esame, ha sottolineato "l'importanza della scelta legislativa di prevedere l'inserimento (ovviamente, a cura dell'ente affidante) dello schema di contratto nella documentazione di gara sin dalla fase dell'indizione della procedura di evidenza pubblica, a garanzia dei principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione, onde fissare ex ante in modo vincolante gli elementi e le condizioni essenziali del contratto da stipulare con il soggetto affidatario all'esito della procedura di evidenza pubblica".

Il contratto, ai sensi del comma 2, prevede la corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, considerati gli eventuali proventi tariffari, e stabilisce le norme volte alla regolazione del servizio e del rapporto tra l'affidatario e l'amministrazione che ha proceduto all'affidamento del servizio.

Il comma 3 dispone che - salvo le discipline di settore - il contratto di servizio contenga alcune previsioni obbligatorie:

- il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- il periodo di validità del contratto;
- gli obiettivi di sviluppo dei servizi, il programma degli investimenti e il piano economico-finanziario;
- l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- le modalità di remunerazione del capitale investito, ivi inclusi gli oneri finanziari a carico delle parti;
- le compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi per gli eventuali obblighi di servizio pubblico, che tengono conto dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti dall'eventuale gestione di servizi complementari;
- gli strumenti di rilevazione della qualità erogata e dell'adempimento di altre obbligazioni contrattuali;
- le sanzioni e le penalità in caso di mancata osservanza del contratto e le ipotesi di risoluzione in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali;
- idonee garanzie finanziarie e assicurative nonché misure a garanzia della continuità del servizio;
- le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti; gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'amministrazione competente, o dell'autorità di regolazione settoriale, ove costituita, e di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni;
- la disciplina delle conseguenze derivanti dall'eventuale cessazione anticipata dell'affidamento e i criteri per la determinazione dell'indennizzo spettante al gestore.

Il comma 4 prevede che il contratto di servizio indichi gli elementi necessari per la garanzia di qualità del servizio affidato e la tutela dell'utente finale:

- il programma d'esercizio e la dimensione di offerta dei servizi;
- la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza, per i servizi a domanda individuale; gli standard qualitativi, ambientali e quantitativi dei servizi erogati;

*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

- la previsione di procedure relative alla proposizione di reclami nei confronti dei gestori del servizio pubblico e conclusione dell'esame con comunicazione agli utenti degli esiti;
- le modalità di ristoro dell'utenza, mediante meccanismi di rimborso automatico ovvero in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo, in caso di violazione degli standard qualitativi di servizio e delle condizioni generali del contratto;
- l'obbligo di provvedere periodicamente alla verifica, mediante indagini presso l'utenza, eseguite con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative sul territorio di competenza, della qualità e della quantità dei servizi offerti, con previsione di eventuali sanzioni o penalità;
- l'obbligo di rendere pubblica e aggiornare la carta dei servizi relativa agli standard di qualità e di quantità dei servizi erogati;
- la previsione della verifica periodica dell'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio erogato, fissati nel contratto di servizio, alle esigenze dell'utenza;
- la previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri contrattuali e di quanto stabilito nelle carte dei servizi.

L'**articolo 22** contiene le disposizioni per **l'innovazione del trasporto pubblico locale**, ridefinendo alcuni obblighi contrattuali in capo alle imprese che gestiscono tale servizio.

Al comma 1, si stabilisce che i contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 dovranno escludere che l'affidatario del servizio di trasporto regionale o locale possa avvalersi di veicoli a motore appartenenti alle categorie M2 ed M3, alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento EURO 0 e 1. Resta comunque fermo quanto previsto dai decreti del Ministro delle infrastrutture e trasporti, adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 232, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) di disciplina dei casi di esclusione dal divieto, ivi recato, di circolazione dei veicoli a motore EURO 0, per particolari caratteristiche di veicoli di carattere storico o destinati a usi particolari.

Con una previsione analoga a quella recata nel citato art.1, comma 232, della legge di stabilità per il 2015, nell'articolo in esame, si demanda a uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti l'individuazione dei casi di esclusione, dal predetto divieto (che, come detto, concerne ora anche i veicoli EURO 1), di veicoli di carattere storico o destinati a usi specifici.

Il comma 2 stabilisce che i contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 debbano prevedere, altresì, le seguenti obbligazioni a carico dell'affidatario del servizio stesso:

- i veicoli utilizzati per il trasporto pubblico locale devono essere dotati di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri, ai fini della determinazione delle matrici origine/destinazione;
- i medesimi veicoli e quelli adibiti al trasporto pubblico regionale dovranno essere dotati di sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio. I contratti di servizio, nella definizione del corrispettivo, dovranno tener conto degli oneri, in termini di investimenti, sostenuti per adempiere ai predetti obblighi di servizio, determinati secondo i criteri utilizzati per la definizione dei costi standard di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147104. La relativa copertura sarà assicurata con quote annuali corrispondenti agli ammortamenti degli investimenti. Le previsioni dei contratti di servizio dovranno essere formulate nel rispetto dei principi di cui al regolamento (CE) 1370/2007, in materia di servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.

Il comma 3, al fine di favorire il rinnovo del materiale rotabile, consente alle imprese affidatarie del servizio di trasporto pubblico locale di ricorrere alla locazione di materiale rotabile per il trasporto ferroviario e alla locazione senza conducente di veicoli per il trasporto su gomma. In tale ultimo caso, occorre che i veicoli abbiano un'anzianità non superiore ai 12 anni e che la locazione abbia una durata pari o superiore ad un anno.

*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

Il comma 4 demanda ai comuni la previsione, nell'ambito dei Piani urbani del traffico (Put), di iniziative per la diffusione di nuove tecnologie previste dal Piano nazionale di azione sui sistemi di trasporto intelligenti (ITS), fra cui l'allocatione di specifiche quote delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea in investimenti in nuove tecnologie per il trasporto.

Il comma 5 dispone che i contratti di servizio che saranno stipulati dal 31 dicembre 2016 per il trasporto regionale e locale debbano disporre che gli oneri per il mantenimento e rinnovo del materiale rotabile e degli impianti, con esclusione delle manutenzioni straordinarie degli impianti e delle infrastrutture di proprietà pubblica, siano posti a carico delle imprese affidatarie. La disposizione stabilisce, altresì, che il mantenimento e il rinnovo siano effettuati sulla base di standard qualitativi e di innovazione tecnologica definiti dagli stessi enti affidanti, ove non ricorrano alla locazione senza conducente.

Le imprese affidatarie sono inoltre vincolate, ai sensi dei citati contratti di servizio: a predisporre un Piano economico finanziario (PEF) in cui si preveda di destinare al rinnovo del materiale rotabile, mediante nuovi acquisti, locazioni a lungo termine e leasing, nonché ad investimenti in nuove tecnologie, una quota non inferiore al dieci per cento del corrispettivo contrattuale; ad attivare sistemi di bigliettazione elettronica sui mezzi immatricolati, sostenendone i relativi oneri.

Ai sensi del comma 6, gli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale, in sede di stipula dei contratti di servizio successivi al 31 dicembre 2017, dovranno determinare le compensazioni economiche e i corrispettivi da porre a base d'asta sulla base dei costi standard (in applicazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e degli indicatori programmatori ivi definiti con criteri di efficienza ed economicità. La norma specifica che compensazioni e corrispettivi sono definiti ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e delle normative comunitarie sugli obblighi di servizio pubblico, in modo da tener conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali sia in termini di programmazione dei servizi che di promozione dell'efficienza del settore.

Il comma 7 modifica l'art.19 del decreto legislativo n. 422 del 1997 nel modo seguente:

a) al comma 5, primo periodo, viene consentito di derogare all'obbligo di assicurare che i ricavi da traffico siano almeno pari al 35 per cento dei costi operativi (al netto dei costi di infrastruttura), demandando a tal fine ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata, una eventuale ridefinizione della percentuale stessa al fine di tener conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali;

b) viene abrogato il comma 6, che imponeva un adeguamento dei contratti di servizio in vigore alla data di entrata in vigore del decreto legislativo in occasione della prima revisione annuale.

Il comma 8 dispone che le disposizioni di cui al comma 7 si applichino a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di entrata in vigore del decreto in esame. In altri termini, le disposizioni sulla deroga al rapporto pari al 35 per cento fra ricavi da traffico e costi operativi (così come sull'obbligo di conformarsi a tale rapporto nei casi in cui non si sia già provveduto) si applicheranno a partire dal 1° gennaio del prossimo anno.

Il comma 9 stabilisce che - nell'ottica di favorire la finalità di accrescere la quota dei costi coperta con i ricavi da traffico - le regioni e gli enti locali sono tenuti a modificare i sistemi tariffari e le tariffe tenendo anche conto "dei principi della semplificazione, dell'applicazione dell'ISEE, dei livelli di servizio e della media dei livelli tariffari europei, del corretto rapporto tra tariffa e abbonamenti ordinari, dell'integrazione tariffaria tra diverse modalità e gestori". Tali modifiche riguardano sia i contratti di servizio stipulati successivamente all'adozione delle misure tariffarie, sia i contratti "in

*Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale  
Relazione al Parlamento – anno 2016*

essere alla predetta data” (che si presume debba essere la data di adozione delle stesse misure tariffarie). In quest’ultimo caso, si dispone la riduzione del corrispettivo del medesimo contratto in misura pari al settanta per cento dell’incremento previsto dei ricavi da traffico conseguente alla variazione tariffaria, sempre che nel contratto di servizio non sia disposto altrimenti. L’aggiornamento dei livelli tariffari, così modificati, è effettuato sulla base delle misure emanate dall’Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Il comma 2, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, demanda all’Autorità la definizione dei “criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell’esigenza di assicurare l’equilibrio economico delle imprese regolate, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori”.

Ai sensi del comma 10, nei casi in cui i proventi tariffari non coprano i costi di gestione del servizio a domanda individuale, il gestore è tenuto ad esplicitare, nella carta dei servizi e nel sito istituzionale, in modo sintetico e chiaro, la percentuale del costo di erogazione del servizio posta a carico del bilancio dell’ente locale e finanziata dalla fiscalità locale.

Il comma 11 reca una norma di interpretazione autentica dell’articolo 18, comma 2, lettera a), quarto periodo, del decreto legislativo n. 422 del 1997. Quest’ultima disposizione prevede che l’esclusione dal divieto di partecipare alle gare per l’affidamento di servizi di trasporto recato al precedente periodo (riguardante le società destinatarie di affidamenti non conformi al combinato disposto degli articoli 5 e 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007<sup>14</sup> e la cui durata ecceda il termine del 3 dicembre 2019) non si applichi alle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale. Ai sensi del comma in esame, l’esclusione deve intendersi circoscritta ai soli casi nei quali dette imprese concorrano all’affidamento del servizio già gestito, ovvero di un servizio avente caratteristiche qualitative, quantitative simili o che sia ricompreso nello stesso ambito territoriale dove già operano, fermo restando il divieto a partecipare a procedure “che affidano servizi con dimensioni economiche e geografiche su scala più ampia”.

Ai sensi del comma 12, sono fatte salve le modalità di affidamento diretto dei servizi di trasporto previste dal regolamento (CE) n. 1370/2007.

Ai sensi dell’art. 5 del regolamento richiamato (Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico), paragrafi 2, 4 e 6, la possibilità di affidamento diretto è subordinata alla presenza di determinati requisiti: l’affidamento deve avvenire a favore di un soggetto giuridicamente distinto su cui l’autorità pubblica eserciti un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture (si deve trattare cioè di una società in house) e non ci deve essere un divieto da parte del Legislatore nazionale. Gli affidamenti diretti sono sempre consentiti (fatto salvo il divieto da parte del Legislatore nazionale) al di sotto di determinate soglie di valore e dimensione del servizio. Possono essere, inoltre, aggiudicati direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per tram e metropolitane per i quali vale la disciplina generale.

**L’articolo 23** stabilisce i criteri per la ripartizione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale. Detti criteri sono, tra l’altro volti, a far sì che i servizi di trasporto pubblico locale e regionale siano affidati con procedure ad evidenza pubblica, penalizzando le regioni e gli enti locali che non procedano al loro tempestivo espletamento, nonché a incentivare il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di centralità dell’utenza nell’erogazione del servizio.

Il comma 1 stabilisce che, a decorrere dal 2017, il riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (di cui all’articolo 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) è effettuato, entro il 30 giugno di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei