

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

trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata. Qualora detta intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, il Consiglio dei Ministri può provvedere con deliberazione motivata.

Il Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario è stato inizialmente istituito dall'art. 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Esso prevedeva che il Fondo, allocato presso il Ministero dell'economia e delle finanze, avesse una dotazione iniziale pari a 400 milioni di euro, il cui utilizzo era escluso dai vincoli derivanti dal Patto di stabilità.

L'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (come risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228) – che ha abrogato il richiamato comma 3 – prevede, al comma 1, che i criteri e le modalità con cui ripartire fra le regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 281 del 1997, d'intesa con la Conferenza unificata entro il 31 gennaio 2013.

Detti criteri sono volti a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e favorire un incremento dell'efficienza nella programmazione e gestione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, puntando su: un efficientamento dell'offerta di servizio intesa a soddisfare la domanda di trasporto pubblico; un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; una progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e un corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; la definizione di livelli occupazionali appropriati; la predisposizione di strumenti di monitoraggio e di verifica.

Nel parere espresso dalla Conferenza unificata è confluita la richiesta congiunta di ANCI e UPI che una quota del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale sia assegnata direttamente alle città metropolitane, "con criteri che tengano conto anche della quota di domanda di mobilità riferita ai non residenti e non domiciliati (*city users*) e dell'offerta di servizi di Trasporto Pubblico Locale su impianti fissi".

Il comma 1 esplicita, inoltre, i seguenti criteri per il riparto del Fondo:

a) il dieci per cento dell'importo del Fondo viene assegnato sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato, tra il 2015, preso come anno base, e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale (di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244). La percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il trenta per cento dell'importo del predetto Fondo. La disposizione nel richiamare l'articolo 22, comma 7, lettera a), del provvedimento in esame fa sì che in sede di distribuzione delle risorse sulla base dei criteri in esame si debba tener conto della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali secondo quanto sarà stabilito dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui al medesimo comma 7, lettera a).

b) per il primo anno, il dieci per cento dell'importo del Fondo è assegnato in base al criterio dei costi standard, secondo quanto stabilito dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. La percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo.

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

L'art. 1, comma 84, della legge n.147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) - richiamato dalla disposizione in esame - demanda a un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, la definizione, entro il 31 marzo 2014, secondo criteri di uniformità a livello nazionale, dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale nonché i criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi. La citata disposizione stabilisce altresì che nella "determinazione del costo standard per unità di servizio prodotta, espressa in chilometri, per ciascuna modalità di trasporto, si tiene conto dei fattori di contesto, con particolare riferimento alle aree metropolitane e alle aree a domanda debole, della velocità commerciale, delle economie di scala, delle tecnologie di produzione, dell'ammodernamento del materiale rotabile e di un ragionevole margine di utile".

c) la quota residuale del Fondo, dopo aver dedotto le quote calcolate sulla base dei proventi da traffico (lettera a) e dei costi standard (lettera b)), è distribuita, il primo anno, sulla base della tabella 1 allegata al richiamato DPCM 11 marzo 2013 ("Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario"); a partire dal secondo anno, la ripartizione sarà svolta sulla base dei livelli adeguati di servizio di cui al comma 4.

Nel primo anno di applicazione del riparto la quota residuale del Fondo sarà distribuita secondo le percentuali di riparto basate sui livelli storici previsti nella tabella sotto indicata. L'art. 4 del citato D.P.C.M. 11 marzo 2013 demanda ad un ulteriore D.P.C.M., adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata, l'aggiornamento delle percentuali di ripartizione di cui alla tabella 1 che si prevede che siano rideterminate con cadenza triennale "sulla base dei dati trasportistici ed economici acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio per il TPL".

Regione	% di riparto del Fondo
ABRUZZO	2,69%
BASILICATA	1,55%
CALABRIA	4,31%
CAMPANIA	11,11%
EMILIA-ROMAGNA	7,35%
LAZIO	11,68%
LIGURIA	4,09%
LOMBARDIA	17,30%
MARCHE	2,18%
MOLISE	0,71%
PIEMONTE	9,84%
PUGLIA	8,10%
TOSCANA	8,81%
UMBRIA	2,03%
VENETO	8,24%
<i>Totale complessivo</i>	<b>100,00%</b>

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

d) è prevista una penalizzazione in termini di riduzione delle risorse - in sede di ripartizione delle risorse fra le regioni - nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica ovvero non risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara. La medesima decurtazione è contemplata qualora siano bandite gare non conformi alle misure adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, qualora bandite successivamente all'adozione delle predette misure, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Si rammenta che la lettera f) dell'art. 37, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011 stabilisce che l'Autorità provvede a "definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio".

Essa è oggetto di modifiche da parte dell'art. 17, comma 1, del provvedimento in esame. Tali modifiche sono, tra l'altro, dirette a conferire all'Autorità competenze specifiche in relazione ai contratti di servizio stipulati con società affidatarie in house del servizio di TPL.

La disposizione in esame non si applica ai contratti vigenti al 31 dicembre 2015 (per tutto il periodo della loro vigenza), a condizione che siano affidati in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007.

Con detta precisazione, si prevede di non penalizzare gli affidamenti diretti alle società in house che siano vigenti al 31 dicembre 2015, considerato che il citato regolamento, all'art. 5, consente detta forma di affidamento.

La riduzione in sede di riparto è pari al quindici per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio non affidati secondo le previste procedure.

La disciplina recata alla lettera d) interviene ai fini di incentivare, a regime, l'affidamento con procedura ad evidenza pubblica, attraverso una penalizzazione economica a forme di affidamento diretto a società in house, nonché di promuovere il rispetto delle misure adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti in materia di estensione dei bacini di gara, schemi di bandi di gara e convenzioni da inserire nei capitolati di gara, nomina delle commissioni aggiudicatrici, contratti di servizio stipulati con società affidatarie in house del servizio di TPL, insussistenza di condizioni discriminatorie nei bandi di gara relativi al trasporto ferroviario regionale.

e) è introdotta una clausola volta a far sì che, a seguito del riparto delle risorse del Fondo, nessuna regione possa essere penalizzata per una quota complessiva che ecceda il 5 per cento delle risorse ricevute nell'anno precedente.

È, altresì, stabilito che l'importo derivante da tali riduzioni "è versato all'entrata del bilancio dello Stato, per essere assegnato al Fondo di cui all'articolo 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015 n. 208".

Il Fondo richiamato, cui destinare i risparmi conseguenti alle riduzioni dei trasferimenti per il trasporto pubblico, è quello istituito ai sensi del comma 866 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2016, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, finalizzato all'acquisto, diretto o tramite società specializzate, nonché alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto

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

pubblico locale e regionale, al fine di assicurare il concorso dello Stato al "raggiungimento degli standard europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale, e in particolare per l'accessibilità per persone a mobilità ridotta".

f) si prevede infine che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assumano gli atti necessari a conformarsi entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto ai criteri di razionalizzazione contemplati nello schema di decreto in esame, in attuazione del principio di leale cooperazione e nel rispetto dei relativi statuti.

Al riguardo, si segnala che già l'articolo 1, comma 3, contiene una clausola di salvaguardia per l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano. Esso prevede che l'applicazione avrà luogo compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In detto comma si prevede che, laddove necessario, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvederanno ad adeguare i rispettivi ordinamenti e norme di attuazione al decreto in esame entro sei mesi, che si presume siano da considerare dalla data dell'entrata in vigore dello schema di decreto legislativo in esame.

Il comma 2 stabilisce che, in attesa dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di riparto del Fondo di cui al comma 1, una quota pari all'80 per cento delle risorse del Fondo è ripartita (con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia) tra le regioni, a titolo di anticipazione, ed erogata con una cadenza mensile. La ripartizione dell'anticipazione è formulata sulla base delle quote attribuite a ciascuna regione l'anno precedente.

Ai sensi del comma 3, allo scopo di poter disporre di dati istruttori uniformi, le amministrazioni competenti si avvalgono dell'Osservatorio per il trasporto pubblico locale di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 per l'acquisizione dei dati economici, finanziari e tecnici, relativi ai servizi di trasporto pubblico espletati, indispensabili per lo svolgimento di indagini e approfondimenti, i cui esiti sono funzionali all'attività di pianificazione e monitoraggio. Le amministrazioni sono a tal fine tenute a trasmettere, con cadenza semestrale, all'Osservatorio indicazioni sulla tipologia dei dati da acquisire dalle aziende che gestiscono il servizio di trasporto pubblico.

Il comma 4 demanda alle regioni a statuto ordinario la definizione dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale automobilistico e ferroviario, che, ai sensi del comma 1, lettera c), rappresentano un parametro per il riparto del Fondo a partire dal secondo anno dall'entrata in vigore dello schema di decreto. Le regioni sono chiamate ad operare sulla base dei criteri che saranno introdotti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e previa intesa in Conferenza sede di unificata, da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore dello schema di decreto in esame. La determinazione dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico dovrà avvenire tenendo presente il perseguimento di obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità, nonché l'esigenza di evitare duplicazioni di servizi sulle stesse direttrici e di assicurare l'applicazione delle disposizioni relative al riordino dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale (articolo 34-octies del decreto-legge n.179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n.221 del 2012), privilegiando soluzioni innovative e più economiche per la fornitura di servizi di mobilità nelle aree a domanda debole, "quali scelte di sostituzione modale". Le regioni sono tenute a provvedere entro e non oltre centoventi giorni dall'adozione del decreto ministeriale, avendo al contempo cura di procedere ad una riprogrammazione dei servizi anche attraverso una revisione del piano di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

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

Nel caso in cui le regioni non provvedano nel termine indicato, il Governo può esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

La citata disposizione disciplina l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione da parte del Governo nei confronti delle regioni e degli enti locali. Si prevede, in particolare, che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegni all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso infruttuosamente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri è invitato a partecipare il Presidente della Giunta della Regione interessata al provvedimento.

Il comma 5 abroga, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di entrata in vigore dello schema in esame, le disposizioni di cui ai comma 3 (relative all'adozione del DPCM recante criteri e modalità di riparto del Fondo), 5 (recante modalità di riparto annuale) e 6 (riguardante l'anticipazione di una quota del Fondo alle regioni in attesa del riparto) dell'articolo 16-bis del citato decreto-legge n.95 del 2012, in funzione di coordinamento con le disposizioni dettate dall'articolo in esame proprio nei medesimi ambiti, che, peraltro, almeno in parte, ne recepiscono il contenuto.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 perde efficacia a decorrere dallo stesso 1° gennaio, conservandola esclusivamente "ai fini di cui alla lettera d) del comma 1 e ai fini del comma 9130 del predetto articolo 16-bis".

**L'articolo 24** prevede l'obbligo, per il gestore, di rendere pubblica, anche a mezzo del proprio sito internet e di altri strumenti telematici disponibili, la versione aggiornata della carta dei servizi, nella quale, oltre a quanto stabilito nel contratto di servizio in ordine alla disciplina dei rapporti con l'utenza, sono indicati:

- i) le informazioni che consentono all'utente di conoscere le principali voci di costo coperte dalla tariffa, con distinta indicazione delle componenti di costo dipendenti dalle capacità gestionali dell'erogatore e di quelle influenzate da fattori esogeni;
- ii) i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio (comma 1).

Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali di interesse economico generale e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, il comma 2 dispone che le Autorità di regolazione e ogni altra amministrazione pubblica dotata di competenze di regolazione sui servizi pubblici locali definiscano i diritti di cui al comma 1, con particolare riguardo alle seguenti previsioni:

- a) previsione dell'obbligo, per il soggetto gestore, di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità a intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che rechi i seguenti contenuti: gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio; le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie; le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;
- b) previsione di strumenti di risoluzione delle controversie insorte fra gestori e utenti dei servizi, alternativi a quella della giustizia ordinaria;
- c) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;

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

d) previsione che si proceda a verifica periodica - con la partecipazione delle associazioni dei consumatori - dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza, ferma restando la possibilità per il singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;

e) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte dei singoli cittadini, che possono rivolgersi, a tal fine, all'ente locale, ai gestori dei servizi ovvero alle associazioni dei consumatori;

f) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi, alla quale partecipino l'ente locale, i gestori dei servizi e le associazioni dei consumatori e nella quale vengano presi in considerazione i reclami e le proposte e osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini.

g) previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.

Viene fatto salvo quanto previsto dal codice del consumo, di cui dal decreto legislativo n. 206 del 2005, e dalla legge n. 287 del 1990 ("Norme per la tutela della concorrenza e del mercato").

Nell'articolo in esame confluiscono le disposizioni dell'art. 8 del decreto-legge n. 1 del 2012 e dell'art. 2, comma 461, della legge n. 244 del 2007, citate nella scheda di approfondimento su "Le carte dei servizi".

In particolare, si richiama l'attenzione sulle seguenti disposizioni parzialmente innovative:

- l'obbligo, per il gestore, di rendere pubblica, anche a mezzo del proprio sito internet e di altri strumenti telematici disponibili, la versione aggiornata della carta dei servizi offerti all'utenza (la definizione delle modalità di pubblicizzazione erano in precedenza demandate a una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri);
- l'obbligo di indicare nelle carte dei servizi - oltre a quanto già previsto nel contratto di servizio relativamente alle disposizioni che disciplinano i rapporti con l'utenza - anche le informazioni che consentano all'utente di conoscere le principali voci di costo coperte dalla tariffa, con distinta indicazione delle componenti di costo dipendenti dalle capacità gestionali dell'erogatore e di quelle influenzate da fattori esogeni;
- tra i diritti che le Autorità di regolazione e ogni altra amministrazione pubblica dotata di competenze di regolazione sui servizi pubblici locali sono tenute a definire, oltre a essere riprodotte le disposizioni impartite agli enti locali ai sensi del citato art. 2, comma 461, viene aggiunta la "previsione di strumenti di risoluzione delle controversie insorte fra gestori e utenti dei servizi, alternative a quella della giustizia ordinaria" (comma 2, lett. b), dell'articolo in esame).

Al riguardo, si osserva che già la lettera a) dello stesso comma 2 include tra i contenuti obbligatori delle carte della qualità dei servizi le modalità "per adire le vie conciliative e giudiziarie".

Si evidenzia che l'art. 30 della legge n. 69 del 2009 ha previsto che le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità contengano la previsione della possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che deve avvenire entro i trenta giorni successivi alla richiesta; le carte devono prevedere, inoltre, l'eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione o del soggetto inadempiente.

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

In proposito, si rammenta, altresì, che l'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata richiamato nella scheda di approfondimento di cui all'articolo in esame poneva, tra i contenuti minimi da inserire nei contratti e nelle carte di servizio, un sistema di risoluzione delle controversie e di indennizzo automatico. In particolare proponeva di realizzare un sistema snello, celere e minimamente oneroso di risoluzione non giurisdizionale delle controversie fra gestori e utenti, in relazione al quale veniva allegato alle Linee guida uno schema tipo di Protocollo di intesa sulla conciliazione paritetica tra Comune, Azienda e Associazioni dei consumatori, recante un regolamento di conciliazione redatto in conformità alle raccomandazioni della Commissione europea.

L'**articolo 25**, in materia di tariffe, prevede che - fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le speciali norme di settore - gli enti affidanti definiscano le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, e tenendo conto della legislazione nazionale ed europea in materia.

Il calcolo della tariffa, ai sensi del comma 1, è improntato a specifici criteri:

- a) correlazione tra costi standard e ricavi, in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- b) equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito;
- c) entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;
- d) adeguatezza della remunerazione del capitale investito, sulla base delle prevalenti condizioni di mercato.

Rispetto all'art. 117, comma 1, del Tuel - oggetto di abrogazione da parte dell'art. 38 e il cui contenuto in gran parte confluisce nel comma in esame - si dispone che il principio dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione - che deve indirizzare gli enti affidanti nella determinazione delle tariffe dei servizi - non sia disgiunto dal perseguimento di regimi produttivi che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, e tenendo conto della legislazione nazionale e comunitaria in materia.

Si segnala che sono, inoltre, oggetto di abrogazione le disposizioni in materia di finanza propria e derivata degli enti locali di cui all'art. 149, commi 7 e 8, del Tuel: "7. Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità e integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili. 8. A ciascun ente locale spettano le tasse, i diritti, le tariffe e i corrispettivi sui servizi di propria competenza. Gli enti locali determinano per i servizi pubblici tariffe o corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato. Lo Stato e le regioni, qualora prevedano per legge casi di gratuità nei servizi di competenza dei comuni e delle province ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo della prestazione, debbono garantire agli enti locali risorse finanziarie compensative".

Inoltre, sono riprodotti i criteri di calcolo della tariffa di cui alle lettere b), c) e d) del richiamato art. 117, comma 1, del Tuel. Quanto alla lettera a), riguardante la corrispondenza tra ricavi e costi, si rileva l'introduzione del concetto di costo standard come elemento che, assieme al ricavo, concorre alla definizione dell'equilibrio-finanziario della gestione.

Gli enti affidanti possono prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori (comma 2).

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

Il comma 3 dispone che - allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e della efficienza dei servizi - le modalità di aggiornamento siano conformi al metodo denominato "price-cap".

Il comma 4 dispone che, in alternativa alla metodologia del price-cap, l'aggiornamento delle tariffe possa essere effettuato attraverso l'individuazione di un prezzo massimo, che tenga conto dei costi standard del servizio, compresi quelli derivanti da eventi eccezionali, di una congrua remunerazione del capitale investito e degli obiettivi di qualità del servizio.

Ad avviso del Consiglio di Stato "la previsione dell'applicazione della metodologia alternativa di aggiornamento delle tariffe, contenuta nel comma all'esame, a discrezionalità dell'ente gestore, contrasta con la finalità, enunciata nei commi 1 e 3, di perseguire i recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, poiché, con la fissazione di un tasso di rendimento 'normale', peraltro senza predeterminazione legislativa del periodo temporale di riferimento, si riducono gli incentivi del soggetto affidante gestore del servizio all'innovazione del processo produttivo e alla minimizzazione dei costi di produzione, conseguendo lo stesso comunque il rendimento stabilito dal regolatore".

Il Consiglio di Stato ha suggerito, pertanto, di espungere il comma 4 dal testo del decreto legislativo, "in quanto introduttivo di un metodo ormai obsoleto di aggiornamento tariffario".

L'**articolo 26** reca disposizioni volte a potenziare gli strumenti di contrasto all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale.

In particolare, si introduce una sanzione pecuniaria per l'assenza di valido titolo di viaggio che, nelle more della quantificazione demandata alle leggi regionali, è pari a 60 volte il costo del biglietto (e comunque non superiore a 200 euro).

Il comma 4 novella l'art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 753 del 1980, disponendo - in funzione di contrasto al fenomeno dell'evasione tariffaria - che i gestori del trasporto pubblico possano avvalersi di agenti accertatori, anche non appartenenti ai propri organici, ai quali sono riconosciuti, tra l'altro, i poteri di identificazione dei trasgressori e gli atti di accertamento delle violazioni previsti dalla normativa vigente (art. 13 della legge n. 689 del 1981). Inoltre, si prevede che il Ministero dell'interno possa mettere a disposizione unità di polizia giudiziaria a supporto degli agenti accertatori con copertura dei costi a carico dell'ente richiedente.

E' infine previsto che, ai fini dell'individuazione di trasgressori che si rifiutino di fornire le proprie generalità, si possa ricorrere - come mezzo di prova - ai filmati ottenuti dai sistemi di videosorveglianza presenti sui mezzi di trasporto e sulle banchine di fermata.

L'**articolo 27** introduce norme a tutela dell'utenza nel settore del trasporto pubblico locale. In particolare, si prevedono:

- un procedimento di verifica della qualità dei servizi di trasporto mediante facoltà delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello nazionale o regionale di trasmettere, con cadenza semestrale, le segnalazioni di disservizio, pervenute dall'utenza, all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, istituito ai sensi dell'art. 1, comma 300, della legge n. 244 del 2007, che, a sua volta, provvede a informarne le amministrazioni competenti, le quali sono tenute a dar conto delle iniziative per risolvere le criticità segnalate (ed entro i successivi novanta giorni dell'efficacia delle stesse), e l'Autorità di regolazione dei trasporti, per le iniziative di competenza;
- il rimborso del prezzo del biglietto in caso gravi disservizi, che conducono alla cancellazione del servizio di trasporto, ovvero un ritardo superiore ai sessanta minuti o, nel caso di servizi in ambito urbano, ai trenta minuti. In caso di abbonamenti il rimborso è pari alla percentuale

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

giornaliera del costo completo dell'abbonamento. Il rimborso è corrisposto in denaro, a meno che il passeggero non accetti altra forma di pagamento.

**L'articolo 28** dispone che l'utente di un servizio pubblico locale di interesse economico generale, che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie, accedendo agli organismi e alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-bis, del codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005.

**L'articolo 29** reca norme relative alla vigilanza sulla gestione dei servizi pubblici affidati, disponendo che, nel rispetto delle competenze attribuite alle autorità di regolazione e di quanto previsto dalle disposizioni di settore, l'ente competente all'organizzazione del servizio eserciti la vigilanza sul rispetto del contratto di servizio attraverso il programma di controlli di cui all'art. 30 deliberato dal medesimo ente. Al concessionario è imposto l'obbligo di fornire le informazioni e la documentazione richiesta, nonché di esercitare a sua volta la vigilanza sui soggetti ad esso collegati.

**L'articolo 30** prevede che l'ente competente all'organizzazione del servizio predisponga e dia attuazione a un programma di controlli, finalizzato a realizzare l'accurata ricognizione dei servizi affidati e la verifica del corretto svolgimento degli stessi, nonché a prevedere che ciascun affidatario dei servizi fornisca all'ente competente all'organizzazione del servizio, con cadenza periodica, i dati, i documenti e le informazioni utili ai fini del pieno ed effettivo esercizio della vigilanza e del controllo sulla corretta esecuzione del servizio, secondo quanto stabilito nel contratto di servizio. L'ente competente all'organizzazione del servizio determina i criteri e le modalità attraverso cui procedere alla verifica del rispetto del contratto di servizio, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza cui è destinato, e vigila sul relativo adempimento.

**L'articolo 31** prevede l'adozione, da parte dell'amministrazione affidataria, di sanzioni amministrative in caso di mancata osservanza delle disposizioni che prevedono, in capo all'ente competente all'organizzazione del servizio, doveri informativi, di vigilanza e di controllo (art. 29, comma 3, e art. 30, comma 1, lett. b)). La sanzione amministrativa è compresa tra un minimo di 5.000 euro e un massimo di 500.000.

E' infine richiamata la legge n. 689 del 1981, che reca la disciplina generale sulle sanzioni amministrative.

**L'articolo 32** dispone che, nei casi di affidamento diretto della gestione del servizio e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente affidante, la vigilanza sulla verifica del rispetto del contratto di servizio, nonché su eventuali aggiornamenti e modifiche dello stesso, sia affidata all'Organo di revisione economico-finanziario di cui all'art. 234 e segg. del Tuel. Resta fermo quanto previsto nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore dello schema di decreto legislativo in esame.

\* \* \* \*

Ciò posto, sullo schema di provvedimento legislativo in esame è stato acquisito, in data 3 maggio 2016, il parere del **Consiglio di Stato**, con cui si è rilevato che le disposizioni sul **trasporto pubblico locale contenute negli artt. 22, 23, 26, 27 e 35**, in quanto specificamente concentrate su un singolo settore, determinano uno squilibrio sistematico nel testo unico e sembrano porsi in contrasto con i principi e i criteri direttivi generali della legge di delega (art. 16, comma 2, lettere a), b), c) e d)). Ad avviso del Consiglio di Stato, tali disposizioni appaiono incompatibili con la finalità di procedere al riordino sistematico della disciplina della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e se ne raccomanda, pertanto, l'espunzione dal decreto legislativo.

Sul testo del provvedimento è stato, altresì, acquisito il parere della **Conferenza Unificata** in data 12 maggio 2016.

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

In merito alle norme relative al **trasporto pubblico locale**, i rappresentanti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI hanno presentato una serie di osservazioni critiche di ordine politico e giuridico, formulando alcune proposte di modifica al testo accolte nel testo del provvedimento.

In particolare, le **Regioni** hanno suggerito al Governo l'opportunità, in considerazione del parere espresso dal Consiglio di Stato, di prevedere che le disposizioni di cui all'articolo 23 possano trovare collocazione in un autonomo provvedimento, manifestando la propria disponibilità a partecipare ad un gruppo di lavoro ai fini della elaborazione di nuovi criteri di riparto del Fondo per il trasporto pubblico locale.

L'**ANCI**, nell'esprimere apprezzamento per l'obiettivo del provvedimento volto alla individuazione di una disciplina generale e organica della materia attraverso l'indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, ha evidenziato che alcune norme specifiche, quali quelle relative alle procedure di individuazione delle attività di interesse generale (articolo 5) e la conseguente assunzione e gestione del servizio nonché di scelta del modello gestorio *in house* (articoli 7 e 8), presentano profili di criticità sostanziale e oggettive difficoltà applicative che necessitano di interventi correttivi. Inoltre, ha evidenziato la necessità di un coordinamento tra le norme del provvedimento in argomento e quello già esaminato recante: "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

L'**UPI** ha formulato osservazioni e proposte di modifica, rappresentando che gli obiettivi generali del provvedimento in esame sono pienamente condivisibili ed evidenziando, in particolare, le questioni relative alla valorizzazione del ruolo degli enti di area vasta, anche in forma associata, ai fini della ottimale gestione dei servizi pubblici locali e alla integrazione dell'articolo 36 (Disposizioni transitorie) con la previsione che le gestioni in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento in argomento proseguano fino alla naturale scadenza, stabilita nella convenzione di affidamento o negli altri atti che regolano il rapporto di servizio pubblico.

Considerato che il Governo ha confermato l'accoglimento di alcune proposte formulate dalle Regioni, dall'ANCI e dall'UPI, assicurando la disponibilità ad approfondire in un tavolo di confronto le problematiche rappresentate in materia di trasporto pubblico locale, la Conferenza Unificata ha espresso parere favorevole sullo schema di provvedimento in esame.

In data 16 ottobre 2016 la **Commissione parlamentare competente**, esaminato lo schema di decreto legislativo e considerato coerente in tutte le sue articolate disposizioni con gli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha reso un parere favorevole formulando talune osservazioni:

- all'articolo 22, occorre prevedere al comma 2 che i contratti di servizio consentano il ricorso anche ad altre tecnologie utili per la rilevazione della domanda e tengano conto degli oneri di investimento di cui allo stesso articolo, calcolati secondo i criteri utilizzati per la definizione dei costi standard. Anche per i contratti di servizio richiamati al comma 5 occorre inserire tale ultima previsione, facendo salve nel contempo le procedure di scelta del contraente già avviate e, per quanto concerne le risorse per il rinnovo del materiale rotabile, tenendo anche conto di quello acquisito con fondi pubblici, mentre al comma 9, occorre limitare l'impatto sulle compensazioni degli aumenti tariffari solo con riferimento ad aumenti pari al doppio dell'inflazione programmata;
- all'articolo 23, è opportuno introdurre elementi di maggiore gradualità per la riforma dei criteri di ripartizione del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale. Al comma 1 occorre stabilire che:
  - a) per la ripartizione della quota basata sui proventi da traffico, il riferimento è all'anno 2014 anziché al 2015 e il limite complessivo al 20 anziché al 30 per cento dell'importo del Fondo;
  - b) per la ripartizione della quota basata sui costi standard, si tiene conto delle infrastrutture ferroviarie sul territorio;

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

- c) per la ripartizione della quota residua del Fondo, si fa riferimento al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dell'11 novembre 2014 per la definizione dei livelli adeguati di servizio;
- d) le riduzioni annuali della quota da trasferire alle Regioni in caso di non affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica non si applicano ai contratti di servizio affidati alla data del 31 dicembre 2016, né ai servizi ferroviari regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla medesima data, ove siano state rispettate le disposizioni di cui al Regolamento (CE) 1370/2007. In proposito, si valuti comunque la congruità del suddetto termine del 31 dicembre 2016 in relazione alla data di presumibile entrata in vigore del provvedimento in esame e ai tempi necessari alle Regioni per definire gli affidamenti in parola;
- e) il tetto massimo di riduzione annua nel primo quinquennio di applicazione non può essere il tetto massimo di riduzione annua nel primo quinquennio di applicazione non può essere maggiore del 10 anziché del 5 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015 e le riduzioni affluiscono comunque al medesimo Fondo;
- f) al fine di garantire un'efficace programmazione delle risorse, gli effetti finanziari sul riparto del Fondo, derivanti dall'applicazione dei nuovi criteri, dovrebbero verificarsi nell'anno successivo a quello di riferimento;
- g) al comma 2, nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 1, l'anticipazione alle Regioni deve essere pari all'85 per cento anziché all'80 dello stanziamento del Fondo e - a certe condizioni - ciascuna Regione deve essere autorizzata ad accertare fino al 95 per cento della quota del Fondo ad essa attribuita l'anno precedente a quello di riferimento;
- h) al comma 5, occorre stabilire che gli effetti abrogativi per i commi 3 e 5 dell'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, decorrono dall'entrata in vigore del presente provvedimento, e che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 continua ad applicarsi fino all'entrata in vigore del nuovo decreto di riparto del fondo;
- all'articolo 27, occorre introdurre l'obbligo che il pagamento del rimborso sia effettuato al termine del servizio di trasporto, a semplice esibizione del titolo di viaggio e senza ulteriori formalità, comunque fermo restando il rispetto delle regole di validazione secondo modalità determinate con disposizioni del gestore. Inoltre, appare utile prevedere che, al fine di consentire un costante monitoraggio del fenomeno del trasporto pubblico locale e di valutare l'efficacia degli interventi legislativi adottati rispetto alle esigenze dell'utenza, l'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge n. 244 del 2007, metta a disposizione delle Camere, a richiesta, i dati raccolti e le statistiche elaborate nell'ambito della sua attività, fatte salve le necessarie garanzie di tutela e riservatezza dei dati commerciali sensibili;
- all'articolo 35, occorre precisare che i Piani urbani di mobilità sostenibile di cui al comma 1 sono adottati in coerenza con la determinazione dei bacini di mobilità e dei livelli adeguati di servizio di cui all'articolo 14. Inoltre, al comma 2, lettera e), occorre aggiungere la riqualificazione elettrica di mezzi già circolanti. Al comma 3, appare opportuno estendere da dodici a diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento il periodo entro cui procedere alla predisposizione e adozione dei Piani urbani di mobilità sostenibile, da cinque a sette la cadenza minima per l'aggiornamento dei piani stessi e da annuale a biennale il periodo di monitoraggio degli eventuali scostamenti. Infine, al comma 4, occorre precisare che gli interventi previsti debbono essere comunque coerenti con i contenuti dei Piani urbani.

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

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

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.

La Corte Costituzionale ha precisato che tale principio deve essere assicurato nell'ambito del procedimento legislativo mediante il ricorso al sistema delle Conferenze, con un più pregnante coinvolgimento delle autonomie regionali mediante lo strumento dell'intesa (e non del mero parere).

Sebbene la Corte Costituzionale nella citata sentenza, al punto 9, abbia espressamente fatto presente che le pronunce di illegittimità costituzionale contenute nella stessa decisione sono circoscritte alle disposizioni della delegazione della Legge 124/2015, oggetto di ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative, non è stato completato l'iter di approvazione del provvedimento normativo relativo ai servizi locali di interesse economico generale.

**La riforma del trasporto pubblico locale è rimasta, pertanto, incompiuta.**

Come sopra evidenziato, con il menzionato articolo 16 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, il Parlamento ha conferito al Governo anche il potere di adottare un decreto di "semplificazione" **delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche**.

Pertanto, con l'**articolo 18** della citata legge sono stati definiti i criteri e i principi per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, a cui il Governo si è attenuto nell'esercizio del potere delegato, definendo il decreto legislativo **19 agosto 2016 n. 175**, pubblicato nella G.U. n. 210 dell'8 settembre 2016 e attualmente in vigore.

Il **testo unico sulle società partecipate** è basato su alcuni cardini:

- restrizione dell'area delle partecipate entro il perimetro dei compiti istituzionale dell'ente partecipante (c.d. vincolo di scopo pubblico) – art. 4, comma 1;
- introduzione di vincoli diretti volti a limitare od a vietare alcuni tipi di partecipazione (c.d. vincolo di attività) – art. 4, comma 2;
- favore per il ricorso alla trasparenza come strumento di controllo – art. 5;
- più in generale, promozione dell'efficienza delle società partecipate che rimarranno operative, anche attraverso l'aggregazione tra società che offrono servizi simili, per sfruttare al meglio le economie di scala, con conseguenti riflessi positivi sia sulla razionalizzazione e sull'efficienza dell'impiego di risorse pubbliche sia sui processi di gestione dei servizi locali.

Le direttrici del provvedimento normativo sono, dunque, riconducibili ai tre seguenti obiettivi:

- sviluppo della concorrenza nel settore sulla spinta delle direttive e dalla giurisprudenza europea;
- promozione dei processi di aggregazione nella gestione dei servizi pubblici locali per migliorarne i risultati;
- rafforzamento dei livelli di tutela a garanzia dei diritti dei cittadini

Nella prima direzione, sono stati intensificate le misure volte a limitare gli affidamenti diretti, tra queste il rafforzamento dei contenuti della relazione sulla sussistenza dei requisiti per la modalità di affidamento prescelta, l'obbligo di procedere all'accantonamento, in un apposito fondo vincolato, di un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, e l'obbligo di redigere il bilancio consolidato per l'affidatario del servizio. Le pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità civilistica adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore.

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

L'ente affidante dispone attualmente di una propria autonomia di valutazione sulle modalità di affidamento dei servizi, fermo restando la necessità di illustrare nella relazione i presupposti per la scelta della modalità di affidamento prescelta.

La **Commissione speciale istituita in seno al Consiglio di Stato** per seguire i procedimenti legislativi delegati previsti dalla legge n. 124 del 2015, ha formulato sul provvedimento in esame un parere favorevole con osservazioni, tre delle quali di portata condizionante, riguardanti:

- la necessità che lo schema disciplini non soltanto i servizi di interesse generale ma anche quelli di interesse economico generale;
- la previsione dell'articolo 20, comma 7, riguardante l'applicazione di sanzioni pecuniarie a tutte le tipologie di società partecipate, mentre la disposizione di delega (articolo 18, comma 1, lettera m), n. 5) della legge n. 124 del 2015) circoscrive alle sole società partecipate dagli enti locali;
- analogo rilievo è formulato in relazione all'articolo 25, comma 5, con riguardo alla revisione straordinaria delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche.

La **Conferenza unificata** ha espresso parere favorevole, formulando una serie di puntuali proposte emendative.

È attualmente in corso la modifica e integrazione di tale provvedimento. È stato, invero, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, con deliberazione del 17 febbraio 2017, il decreto correttivo, attualmente all'esame del Parlamento.

Si evidenzia, peraltro, che sull'attuazione del decreto legislativo delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche la Corte Costituzionale nella richiamata sentenza si è riservata di intervenire nell'ipotesi in cui tale testo verrà impugnato in quanto lesivo delle prerogative regionali. Quali che possono essere gli aggiustamenti che potranno realizzarsi sul testo unico in esame, l'operazione di razionalizzazione non potrà non essere realizzata nel rispetto della continuità e della qualità dei servizi resi dalle aziende partecipate, costituite per l'esercizio di servizi di interesse locale.

Con le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali si interseca anche, per aspetti non secondari, la disciplina dei contratti pubblici regolata dal recente **decreto legislativo 50 del 2016, pubblicato nella G.U. 19 aprile 2016** che recependo le direttive europee direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, è finalizzato a valorizzare gli obiettivi di trasparenza e imparzialità, presidio fondamentale della tutela della collettività.

Si tratta dunque di **tre strumenti nuovi** con cui l'interprete deve misurarsi e che devono essere raccordati tra loro.

#### Centrale Unica di Acquisto

Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono state definite le modalità e le procedure per l'utilizzo delle risorse per gli anni 2017, 2018 e 2019, stanziati sul Fondo di cui all'art. 1, c. 866, della legge n. 208 del 2015, destinate al rinnovo dei parchi autobus relativi al trasporto pubblico locale e regionale.

E, invero, l'articolo 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, stabilisce che " *per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale, e in particolare per l'accessibilità per persone a mobilità ridotta, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un Fondo finalizzato all'acquisto diretto, ovvero per il tramite di società specializzate, nonché alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei*

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

*mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale. Al Fondo confluiscono, previa intesa con le regioni, le risorse disponibili di cui all'articolo 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successivi rifinanziamenti. Al Fondo sono altresì assegnati, per le medesime finalità, 210 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, 130 milioni di euro per l'anno 2021 e 90 milioni di euro per l'anno 2022. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono individuate modalità innovative e sperimentali, anche per garantire l'accessibilità alle persone a mobilità ridotta, per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare le occorrenti variazioni di bilancio".*

Il menzionato decreto prevede che l'utilizzo di tali risorse avvenga, in via sperimentale, mediante una centrale unica di committenza nazionale, identificata in CONSIP S.p.A., facendo ricorso al mercato per la selezione di operatori economici fornitori di autobus destinati al rinnovo dei parchi automobilisti.

Lo stesso provvedimento precisa, inoltre, che le modalità di erogazione delle risorse a favore della singola Regione avvenga nel rispetto delle percentuali indicate nell'allegato 1 al decreto medesimo, nei limiti delle risorse disponibili.

Il decreto statuisce, altresì, che la procedura prevista dallo stesso possa essere adottata anche per l'utilizzo di ulteriori risorse pubbliche destinate al rinnovo dei parchi automobilistici, fermo restando le prescrizioni e le eventuali percentuali di contributo e di cofinanziamento attribuite alla singola Regione interessata.

Per l'identificazione dei veicoli da mettere a gara, nell'ambito dei tavoli di lavoro composti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dalla Conferenza delle Regioni, da Consip S.p.A., dalle Associazioni di categoria delle società di trasporto pubblico (ASSTRA, ANAV, Agens), costituiti allo scopo di definire le disposizioni del decreto, sono state individuate le tipologie più richieste e più necessarie agli operatori del TPL per il rinnovo dei veicoli più obsoleti e inquinanti, in modo da garantire la massima partecipazione alla gara. Concluse le attività istruttorie, si è concordato di suddividere la gara in 9 lotti merceologici, per l'acquisizione di un totale di 1.600 veicoli.

Si è ritenuto opportuno acquisire l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sullo schema di decreto in esame, atteso che con sentenza 16 settembre 2016, n. 211, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevede che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato "sentita" la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché "d'intesa" con la Conferenza stessa.

A seguito della menzionata pronuncia di illegittimità costituzionale, è stato, pertanto, necessario annullare il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 10 giugno 2016 n. 209 e acquisire l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sul decreto che definisce le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e la relativa ripartizione di risorse su base regionale.

L'opportunità di acquisire l'intesa sullo schema di provvedimento in esame è stata dettata, altresì, dalla circostanza per cui l'art 7, comma 11 quater del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 25 febbraio 2016, n. 21, ha differito al 1 gennaio 2017 l'entrata in vigore delle misure di cui al citato comma 866, articolo 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, prevedendo, specificatamente, che per le risorse di cui al

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

comma 83, articolo 1, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successivi rifinanziamenti, relative alle annualità 2015 e 2016, si applicano le modalità e le procedure di cui al citato comma 83, articolo 1 della legge n. 147 del 2013 e al comma 223 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

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

## 4 La collaborazione tra ISTAT e Osservatorio nazionale per l'utilizzazione a fini statistici dei dati raccolti

Il Programma di modernizzazione dell'Istat varato nel 2016, oltre a ridefinire radicalmente la struttura organizzativa dell'Istituto, dà un ulteriore e deciso impulso all'utilizzazione delle fonti amministrative nella produzione della statistica ufficiale, rafforzando ed estendendo a nuovi ambiti un orientamento già consolidato da tempo, soprattutto nel campo delle statistiche economiche. Attuando questo programma, l'Istat si propone di realizzare nei prossimi anni un potenziamento dell'offerta di informazione statistica attraverso una razionalizzazione dei propri processi produttivi, avvantaggiandosi delle possibilità offerte dalla digitalizzazione dei flussi informativi amministrativi e commerciali (*big data*) e riducendo progressivamente il ricorso alla rilevazione diretta e i relativi costi (anche indiretti, a partire dal carico statistico per i rispondenti).

Il trasporto pubblico locale (TPL) – una delle principali voci di spesa pubblica e un servizio essenziale per la qualità della vita e dell'ambiente nelle aree urbane – è senz'altro fra i temi che più necessitano di un investimento da parte della statistica ufficiale, sia per il sostegno alle politiche di programmazione e gestione dei servizi, sia per l'informazione del dibattito pubblico – tanto più in una situazione come quella italiana, caratterizzata, secondo una recente indagine conoscitiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, da livelli di servizio nettamente inferiori a quelli degli altri maggiori paesi europei, "gravi squilibri strutturali" e un deficit di "equità sostanziale nell'accesso ai servizi"<sup>5</sup>.

Le difficoltà della rappresentazione statistica del TPL hanno molto a che fare con la realtà di un settore fortemente frammentato, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista amministrativo, formato da una platea di aziende estremamente varia per dimensione d'impresa, forma giuridica e tipologia di rapporti economici con gli Enti locali di riferimento (Comune, Regione, Provincia o Città metropolitana, secondo i casi), amministrato e finanziato da diversi livelli di governo, con una ripartizione delle competenze non uniforme sul territorio nazionale. Da questo punto di vista, la banca dati costituita dall'Osservatorio per il monitoraggio dei contratti di servizio può colmare una lacuna importante, costituendosi come necessario punto di unificazione per una rendicontazione quantitativa dei servizi di TPL.

L'indagine Istat "Dati ambientali nelle città", inclusa nel Programma statistico nazionale, rileva e diffonde annualmente dati riferiti ai 116 Comuni capoluogo di provincia o centro di città metropolitana attraverso otto questionari tematici, compilati dagli Uffici di statistica comunali (Acqua, Aria, Eco management, Energia, Mobilità urbana, Rifiuti, Rumore e Verde urbano). A complemento dell'informazione raccolta sul campo, vengono già da tempo utilizzate diverse fonti amministrative, al fine di comporre un quadro informativo il più possibile ampio e dettagliato sulla qualità dell'ambiente urbano e sulle politiche ambientali messe in atto dalle amministrazioni cittadine, con particolare riguardo agli orientamenti in materia di sostenibilità e *smartness*.

In particolare, il questionario sulla mobilità urbana raccoglie, insieme a informazioni sullo stato della pianificazione settoriale, sulle politiche per la mobilità sostenibile e sui servizi di infomobilità, dati sulla domanda e sull'offerta di TPL (stime dei passeggeri trasportati, produzione erogata, infrastrutture, parco circolante). I dati raccolti attraverso il questionario sono integrati, in fase di diffusione, con i dati del Pubblico registro automobilistico sul parco circolante privato (fonte Aci) e

<sup>5</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato (2016), *Condizioni concorrenziali nei mercati del TPL*. (<http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC47.pdf/download.html>).