

## IX COMMISSIONE PERMANENTE

### (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

#### S O M M A R I O

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale ( <i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i> ) .....	72
ALLEGATO ( <i>Documento conclusivo approvato</i> ) .....	73

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Martedì 8 aprile 2014. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META.*

**La seduta comincia alle 15.20.**

#### Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale.

*(Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo).*

Michele Pompeo META, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Intervengono il presidente Michele Pompeo META e i deputati Luca SQUERI (FI-PdL) e Diego DE LORENZIS (M5S).

Michele Pompeo META, *presidente*, pone in votazione il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, come riformulato sulla base delle integrazioni proposte e accolte nel corso dell'esame.

La Commissione approva il documento conclusivo come da ultimo riformulato (*vedi allegato*).

**La seduta termina alle 15.30.**

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

## ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale.****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO**

## INDICE

1. Finalità e svolgimento
2. Quadro normativo
  - 2.1 *La normativa dell'Unione europea*
  - 2.2 *La normativa nazionale*
  - 2.3 *Le valutazioni emerse nell'indagine*
3. Gli elementi emersi nell'indagine
  - 3.1 *Il contesto della mobilità urbana*
  - 3.2 *Modalità di affidamento e dimensione delle aziende nel settore*
  - 3.3 *Il finanziamento del settore*
  - 3.4 *Gli investimenti infrastrutturali*
  - 3.5 *I ricavi da traffico*
  - 3.6 *Le condizioni dei lavoratori*
  - 3.7 *I costi standard*
4. Conclusioni
  - 4.1 *Un finanziamento pubblico adeguato e stabile*
  - 4.2 *La ripartizione dei contributi statali*
  - 4.3 *Monitoraggio e interventi sostitutivi nelle situazioni di squilibrio*
  - 4.4 *La tariffazione e i ricavi da traffico*
  - 4.5 *Distinzione dei ruoli tra ente pubblico titolare del servizio e società affidataria della gestione*
  - 4.6 *Dimensioni ed efficienza delle aziende che erogano il servizio*
  - 4.7 *Modalità di affidamento del servizio*
  - 4.8 *Una politica per la mobilità sostenibile*

## 1. Finalità e svolgimento

L'indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale è stata deliberata dalla IX

Commissione Trasporti nella seduta del 19 giugno 2013.

L'indagine si è proposta, in primo luogo, di verificare l'effettiva situazione del settore, con una ricognizione delle diverse realtà regionali e locali, in modo da individuare le aree di « sofferenza » e le relative cause. In secondo luogo, ci si è posti l'obiettivo di sviluppare una riflessione complessiva sulla regolazione del trasporto pubblico locale, sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello finanziario. Sottesa all'indagine è anche la volontà di valutare, in base agli elementi che dalla stessa fossero emersi, l'opportunità di interventi normativi nel settore, anche al fine di precisare, rendere più efficaci e coordinare le disposizioni che di recente sono state a più riprese adottate in materia di trasporto pubblico locale.

Nell'indagine sono stati coinvolti soggetti istituzionali (ministeri competenti, rappresentanti degli enti territoriali, autorità di regolazione del settore), rappresentanti delle imprese e dei lavoratori del settore, centri di ricerca.

Nel corso dell'indagine si sono svolte in particolare le audizioni dei rappresentanti di Federmobilità (l'associazione senza scopo di lucro che riunisce le amministrazioni responsabili del governo della mobilità a livello Regionale, Provinciale e Comunale); ASSTRA (Associazione delle società ed enti del trasporto pubblico locale di proprietà degli enti locali, delle regioni e di imprese private); organizzazioni sindacali (FILT-CGIL; FIT-CISL; UILTRASPORTI; UGLTRASPORTI e CICALTRASPORTI; FAST-Confasal; ORSA Autoferro; USB); RETE Imprese Italia; Conferenza delle regioni e delle province autonome;

ANAV (Associazione nazionale autotrasporto viaggiatori, associazione di imprese di trasporto passeggeri con autobus); ANFIA (Associazione nazionale filiera industria automobilistica); TTS Italia (Associazione italiana della telematica per i trasporti e la sicurezza); Autorità di vigilanza per i contratti pubblici; ANCI; Confindustria; Eurispes; SOSE Spa (Soluzioni per il sistema economico, società del Ministero dell'economia, incaricata dello studio ed elaborazione dei costi *standard*); NGV Italy (consorzio che riunisce le più importanti aziende italiane operanti nel settore delle energie alternative e sostenibili per l'autotrazione), UNRAE (Unione nazionale rappresentanti autoveicoli esteri, associazione delle Case automobilistiche estere che operano in Italia nella distribuzione, commercializzazione e assistenza di autovetture, veicoli commerciali e industriali, bus, caravan e autocaravan), Codacons, Arriva Italia (società del gruppo Deutsche Bahn che controlla o partecipa in 10 società operanti nel settore bus, costituendo il terzo gruppo italiano), Autorità garante della concorrenza e del mercato, della società Ferrovie dello Stato Spa, nonché dei Ministri degli affari regionali e delle infrastrutture e trasporti.

L'Unione province italiane, impossibilitata a partecipare alla prevista audizione, ha inviato una memoria scritta. È stato inoltre acquisito lo studio sul settore realizzato da Cassa depositi e prestiti Spa e dedicato alla mobilità urbana (novembre 2013).

Le audizioni programmate nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono state svolte entro il termine fissato al 31 dicembre 2013.

## 2. Quadro normativo

L'indagine conoscitiva ha consentito in primo luogo di operare una ricognizione dell'attuale assetto normativo del settore del trasporto pubblico. Tale assetto risulta determinato dalla disciplina dell'Unione europea e dalla legislazione nazionale.

### 2.1 La normativa dell'Unione europea

Con riferimento alle politiche dell'Unione europea, il tema del trasporto pubblico locale merita di essere collocato in quello più ampio della mobilità urbana. A tale aspetto, infatti, l'Unione sta dedicando una significativa attenzione, come testimoniato dal libro bianco del 2011 della Commissione europea sullo spazio unico dei trasporti, che ha poi costituito il punto di riferimento per l'elaborazione dei regolamenti (UE) n. 1315 e 1316 del 2013, in materia di rete transeuropea dei trasporti. Nel documento, infatti, le grandi aree urbane sono identificate tra i « nodi » (punti di interconnessione) della rete transeuropea dei trasporti, in un approccio innovativo che attribuisce, rispetto al passato – quando era prioritaria l'attenzione ai « corridoi » – maggiore enfasi proprio a tali nodi. In questo quadro il Libro bianco suggerisce, tra le altre cose, di incentivare i sistemi di trasporto pubblico multimodale, concentrare gli sforzi verso una strategia di riequilibrio modale dalla gomma al ferro, incentivare i sistemi di trasporto intelligenti per la mobilità urbana e ottimizzare l'utilizzo delle fonti di finanziamento europee (fondi strutturali e fondo di coesione) per lo sviluppo di un trasporto urbano integrato e sostenibile.

Ulteriore testimonianza dell'attenzione dell'Unione europea per il tema della sostenibilità della mobilità urbana è dato dalla direttiva 2010/40/UE sui sistemi di trasporto intelligenti. I sistemi di trasporto intelligenti sono definiti dall'articolo 4 della direttiva quali sistemi in cui sono applicate tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nel settore del trasporto stradale, infrastrutture, veicoli e utenti compresi, e nella gestione del traffico e della mobilità. I settori prioritari nei quali utilizzare i sistemi di trasporto intelligente sono: l'uso ottimale dei dati relativi alle strade, al traffico e alla mobilità; la gestione del traffico e del trasporto merci; la sicurezza stradale e la sicurezza del trasporto; il collegamento tra i veicoli e l'infrastruttura di trasporto.

In questo contesto, l'Unione europea è poi intervenuta con il regolamento (CE) n. 1370/2007, entrato in vigore il 3 dicembre 2009, che disciplina i servizi pubblici di trasporto nazionali e internazionali di passeggeri, su strada e per ferrovia. Il regolamento interviene su tre profili: le compensazioni degli obblighi del servizio di trasporto pubblico; le modalità di affidamento dei contratti di servizio pubblico; la durata di tali contratti.

Per quanto concerne il primo profilo, il regolamento colloca i servizi di trasporto pubblico locale tra i servizi di interesse economico generale, vale a dire tra le attività di rilevanza economica che contribuiscono all'interesse pubblico generale e quindi non possono essere gestite secondo una logica meramente commerciale. Conseguentemente le autorità pubbliche nazionali possono stabilire con gli operatori del settore specifici obblighi di servizio pubblico, per garantire un livello di prestazioni che il mercato da solo non potrebbe garantire. A fronte di tali obblighi, le autorità competenti possono riconoscere diritti di esclusiva e compensazioni di servizio pubblico. Gli obblighi e le compensazioni di servizio pubblico sono disciplinati nell'ambito di un contratto di servizio pubblico. Le compensazioni di servizio pubblico devono essere compatibili con la disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza e con il divieto di aiuti di Stato. In tal senso, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare con la sentenza « Altmark » del 24 luglio 2003, è intervenuta per definire quattro requisiti per le compensazioni di servizio pubblico: l'impresa beneficiaria della compensazione deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico; i parametri per la definizione degli obblighi di servizio pubblico devono essere definiti in modo obiettivo e trasparente; la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;

quando la scelta dell'impresa incaricata dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico non è effettuata mediante procedura di gara, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sostenere. Sulla materia merita poi segnalare, da ultimo, la comunicazione della Commissione europea 2012/C 8/02 del gennaio 2012 che, tra le altre cose, ha fornito indicazioni interpretative in ordine ai principi stabiliti dalla sentenza Altmark. In particolare, è stato precisato che la compensazione degli oneri di servizio pubblico deve essere calcolata considerando i costi al netto degli introiti che l'impresa percepisce dalla fornitura del servizio economico di interesse generale; inoltre il margine di utile ragionevole deve essere considerato come tasso di remunerazione del capitale che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intera durata del periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio.

Per quanto concerne le modalità di affidamento dei contratti di servizio pubblico, il regolamento (CE) n. 1370/2007 prevede, al termine del periodo transitorio nel dicembre 2019, sostanzialmente tre differenti modalità di affidamento del servizio, due delle quali possono essere vietate dalla legislazione nazionale, mentre una, la procedura mediante gara, deve comunque essere ammessa dagli ordinamenti degli Stati membri. Le due modalità facoltative sono quelle della gestione diretta e dell'affidamento diretto. 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*); non ci deve essere un divieto da parte del Legislatore nazionale; i contratti di servizio pubblico devono avere un valore annuo medio stimato

inferiore a 1.000.000 euro oppure devono riguardare la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 km l'anno; tali soglie possono essere aumentate a un valore medio annuo stimato inferiore a 2.000.000 euro oppure inferiore a 600.000 km l'anno se l'affidamento diretto è a favore di una piccola o media impresa che opera con non più di ventitré veicoli. 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.

Sulla disciplina della materia potrebbe avere anche un impatto la recente proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1370/2007, elaborata dalla Commissione europea nell'ambito del c.d. «quarto pacchetto ferroviario». Tale proposta prevede, tra le altre cose, l'obbligatorietà dello svolgimento della gara per l'aggiudicazione dei contratti di trasporto ferroviario entro il 2019; i contratti di servizio pubblico aggiudicati in modo diretto tra il 1° gennaio 2013 e il 2 dicembre 2019 potranno restare in vigore fino alla data di scadenza, ma non oltre il 31 dicembre 2022.

Per quanto concerne la durata dei contratti, il regolamento stabilisce che questa non possa essere superiore a dieci anni per i servizi di trasporto con autobus e a 15 anni per i servizi di trasporto passeggeri per ferrovia o comunque su rotaia, con possibilità di proroga al massimo per il 50 per cento della durata qualora un operatore di servizio pubblico fornisca beni di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto passeggeri oggetto del contratto ovvero se i costi derivanti dalla particolare situazione geografica delle regioni ultraperiferiche lo giustificano.

## 2.2 La normativa nazionale

Con riferimento alla disciplina nazionale del settore, il principale punto di riferimento normativo rimane la riforma operata con il decreto legislativo n. 422/1997, che ha trasferito la competenza in

materia di trasporto pubblico locale alle regioni. La materia è stata poi riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 222/2005, come competenza residuale delle regioni. Tra gli altri punti che qualificano la riforma merita richiamare: la distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione operativa dei servizi; la trasformazione obbligatoria delle aziende speciali in società di capitali; l'introduzione del contratto di servizio quale strumento di regolazione del rapporto tra Ente locale e gestori del servizio di trasporto locale; una graduale copertura dei costi del servizio mediante tariffa, con un progressivo incremento del rapporto ricavi da traffico/costi fino al 35 per cento.

Nel decreto legislativo n. 422/1997 l'articolo 18 prevedeva poi che le modalità di affidamento del servizio venissero definite con leggi regionali che avrebbero però dovuto rispettare alcuni principi tra i quali l'obbligo di svolgimento di una gara e la determinazione delle tariffe con l'applicazione del metodo del *price cap* (metodo di regolazione dei prezzi volto ad associare il tasso di crescita delle tariffe di un servizio pubblico al rispetto di determinati vincoli in modo da favorire l'innovazione di prodotto). Era prevista la piena operatività di questo disposto normativo al termine di un periodo transitorio che inizialmente si sarebbe dovuto concludere il 31 dicembre 2003 ma che poi è stato in più occasioni prorogato (l'ultima proroga ha consentito il mantenimento della situazione anteriore al decreto legislativo n. 422 fino al 31 dicembre 2009).

In questo quadro, si è inserito il tentativo di ricondurre il trasporto pubblico locale all'interno di una complessiva disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica. Tale disciplina è stata introdotta con l'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112/2008 e prevedeva: la regola generale della procedura a evidenza pubblica per gli affidamenti dei servizi pubblici a rilevanza economica; la possibilità di un affidamento a una società mista a condizione che venga espletata una gara «a doppio oggetto», per l'affidamento del

servizio e per la scelta del socio privato, con una partecipazione non inferiore al 40 per cento e l'attribuzione di specifici compiti operativi; l'eccezione dell'affidamento *in house*, subordinato a un parere (non vincolante) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'esistenza di « situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettessero un efficace e utile ricorso al mercato ».

L'articolo 23-*bis* del decreto-legge è stato successivamente abrogato dal referendum del giugno 2011. L'articolo 4 del decreto-legge n. 138/2011 è quindi intervenuto per introdurre una nuova disciplina generale, volta a prevedere che di regola la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica dovesse essere rimessa alla libera iniziativa economica privata (concorrenza nel mercato), con la possibilità per gli enti locali di introdurre diritti di esclusiva, sulla base di un'analisi di mercato che ne comprovasse la necessità e previo parere favorevole vincolante dell'Autorità garante della concorrenza, previo espletamento di procedure di gara (concorrenza per il mercato; era contemplata la possibilità di affidamento del servizio a società miste, con gara a doppio oggetto). Nel caso di valore economico del servizio inferiore a 200.000 euro annui, l'Ente locale poteva procedere a un affidamento *in house* a società a capitale interamente pubblico, senza dover ricorrere al mercato.

L'articolo 4 del decreto-legge n. 138/2011 è stato però dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 199/2012, in quanto ritenuto sostanzialmente riproduttivo dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112/2008, abrogato dal referendum del giugno 2011.

In questo modo, venuto meno il tentativo di definire una disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, all'interno della quale regolare anche il trasporto pubblico locale, quest'ultimo è tornato ad avere una sua specifica regolamentazione caratterizzata essenzial-

mente dal combinato disposto del decreto legislativo n. 422/1997 e del recepimento del regolamento (CE) n. 1370/2007. In sostanziale coincidenza con la conclusione del periodo transitorio previsto dal decreto legislativo n. 422/1997 e, come si è visto, più volte prorogato, l'articolo 61 della legge n. 99/2009 ha infatti di fatto attenuato l'obbligo di affidamento con procedure concorsuali, attraverso la facoltà, concessa alle autorità competenti, di aggiudicare i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, avvalendosi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Le disposizioni alle quali si fa rinvio, contemplano i casi, già sopra richiamati, in cui è possibile procedere all'affidamento diretto: in particolare, l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento prevede che « a meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti abbiano facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1.000.000 di euro oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 chilometri l'anno »; l'articolo 5, paragrafo 6, del regolamento prevede che « a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti abbiano facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram ».

Nello stesso periodo, l'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 78/2009 ha stabilito che, ove l'ente locale scelga l'affidamento diretto, debba essere messo a gara almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli affidatari, su cui l'ente locale esercita il controllo analogo.

L'articolo 34 del decreto-legge n. 179/2012 ha previsto l'obbligo per gli affidamenti in essere di adeguarsi ai requisiti previsti dalla normativa europea entro il termine del 31 dicembre 2013.

A fianco di questo impianto normativo sono da considerare alcune ulteriori specifiche disposizioni.

L'articolo 3-bis del decreto-legge n. 138/2011, non coinvolto dalla dichiarazione di incostituzionalità della sentenza n. 199/2012, ha rimesso alle regioni e alle province autonome la definizione, entro il 30 giugno 2012, del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi pubblici locali; di norma gli ambiti o bacini territoriali ottimali non devono avere dimensione inferiore a quella provinciale.

Inoltre, il già citato articolo 34 del decreto-legge n. 179/2012 ha stabilito, per tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, a prescindere dalle modalità di affidamento, che lo stesso sia effettuato comunque sulla base di un'apposita relazione, pubblicata sul sito Internet dell'Ente affidante, che dia conto delle regioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, se previste.

L'efficacia delle disposizioni del citato articolo 34 è stata prorogata dall'articolo 13 del decreto-legge n. 150/2013, ai sensi del quale la mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del prefetto competente per territorio, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014, con spese a carico dell'ente inadempiente.

Da ultimo, il comma 556 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014 è ulteriormente intervenuto sulle modalità di affidamento del servizio. In particolare, attraverso una modifica dell'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 422/1997, il comma sopprime l'esclu-

sione dalla partecipazione alle gare per l'affidamento della gestione del servizio delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, delle loro controllanti e delle società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Tale previsione è sostituita da un nuovo disposto secondo il quale le società, nonché le loro controllanti, collegate e controllate che, in Italia o all'estero, sono destinatarie di affidamenti non conformi alla disciplina dell'Unione europea in materia (articolo 5 e articolo 8, par. 3 del Regolamento (CE) n. 1370/2007, che tra le altre cose indicano anche limiti e condizioni per l'affidamento diretto) e la cui durata ecceda il limite del 3 dicembre 2019 non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata (il 3 dicembre 2019 è il termine del periodo transitorio stabilito dal citato Regolamento prima della piena operatività della disciplina dallo stesso dettata in materia di affidamenti). L'esclusione non si applica nei confronti delle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale.

Una vicenda normativa autonoma, anch'essa particolarmente complessa, è rappresentata dai profili concernenti il finanziamento del trasporto pubblico locale. Il decreto legislativo n. 422/1997, pur attribuendo la competenza in materia alle regioni, non ha riconosciuto agli enti incaricati del servizio autonomia finanziaria. L'articolo 20 del decreto legislativo in particolare stabilisce che ogni regione, in relazione ai servizi minimi (qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini), ai piani regionali di trasporto e al tasso programmato di inflazione, costituisca annualmente un fondo destinato ai trasporti, alimentato sia dalle risorse proprie sia da quelle statali trasferite. Il settore è stato così per un lungo periodo sostenuto da finanziamenti statali, sia per la gestione delle aziende di trasporto, che per gli oneri connessi al personale. Solo

con la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007, articolo 1, commi 295-299) sono state attribuite alle regioni a statuto ordinario, per lo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale, due differenti quote di compartecipazione del gettito dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione, erogato nei rispettivi territori regionali.

Nella XVI Legislatura la legge-delega sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009), ha individuato (articolo 9, comma 1, lettera f), per il settore del trasporto pubblico regionale, un criterio « misto » di finanziamento disponendo che l'ammontare del finanziamento del trasporto pubblico vada determinato tenendo conto, oltre che dei costi *standard*, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. In questa ottica si prevede, per le spese di parte corrente, l'assegnazione delle quote del previsto fondo perequativo in misura tale da ridurre adeguatamente le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante, ma senza garantire l'integrale copertura del fabbisogno *standard*, mentre, per le spese in conto capitale, si dovrà assicurare l'integrale copertura del fabbisogno *standard*.

In attuazione della legge n. 42/2009, il decreto legislativo n. 68/2011, ha poi individuato i tributi propri delle regioni e delle province ed ha collocato le spese in conto capitale delle regioni e delle province per il trasporto pubblico locale tra quelle per le quali è possibile il ricorso al fondo perequativo. Tuttavia l'operatività delle previsioni del decreto legislativo è di fatto rinviata all'individuazione, ancora in corso, dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore, sulla base dei quali dovranno essere definiti i fabbisogni *standard*. Non a caso la soppressione dei trasferimenti statali nel settore, inizialmente prevista (articolo 32, comma 4) dal provvedimento a decorrere dal 2012, è stata poi, con una modifica operata dal decreto-legge n. 201/2011, spostata a decorrere dal 2013.

A tale proposito, poi, l'articolo 23, comma 12-*undecies*, del decreto-legge n. 95/2012 ha comunque stabilito il prin-

cipio che le compensazioni economiche assegnate dagli enti locali alle aziende esercenti il trasporto pubblico locale siano determinate secondo il criterio dei costi *standard* che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito.

Una rapida attivazione del meccanismo dei costi *standard* è richiesta anche dai commi 84 e 85 dell'articolo unico della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013). Tali disposizioni prevedono infatti la definizione entro il 31 marzo 2014, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di conferenza unificata, dei costi *standard* dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, tenendo conto, in particolare nelle aree metropolitane e nelle aree a domanda debole, di fattori di contesto quali la velocità commerciale, le economie di scala, le tecnologie di produzione, l'ammodernamento del materiale rotabile e un ragionevole margine di utile (comma 84); conseguentemente, a partire dall'anno 2014 una quota gradualmente crescente delle risorse statali per il trasporto pubblico locale sarà ripartita tra le regioni sulla base dei costi *standard* (comma 85).

Allo stesso tempo, si è creata comunque l'esigenza di definire una « disciplina ponte » in attesa della piena operatività del meccanismo delineato dal decreto legislativo n. 68/2011 ed al fine di compensare le riduzioni di trasferimenti statali nel settore nel frattempo intervenute nell'ambito dei provvedimenti di contenimento della spesa pubblica adottati nel corso della XVI Legislatura in particolare a partire dal decreto-legge n. 78/2010.

In tal senso, è dapprima intervenuto l'articolo 21 del decreto-legge n. 98/2011 che, al comma 2 ha autorizzato la destinazione di una somma, non superiore a 314 milioni di euro, alle regioni a statuto ordinario per le esigenze del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, connesse all'acquisto del materiale rotabile. Le risorse in oggetto derivano dal recupero degli aiuti di Stato illegittimamente corrisposti in conseguenza dell'applicazione del

regime di esenzione fiscale concesso in favore delle società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria esercenti servizi pubblici locali (c.d. ex municipalizzate). Il comma 3 dell'articolo 21 ha poi istituito un Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, con una dotazione di 400 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2011. Successivamente l'articolo 30, comma 3, del decreto-legge n. 201/2011 ha incrementato il fondo di 800 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, mentre l'articolo 16-*bis* del decreto legge n. 95/2012 ha definito i criteri di riparto del fondo. Il fondo previsto dal decreto-legge n. 98/2011 è stato però infine sostituito dal nuovo Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, istituito dall'articolo 1, comma 301, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013). Il fondo è alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. Nel Fondo confluiscono anche le risorse stanziati ai sensi del già ricordato articolo 21, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011. L'aliquota di compartecipazione deve essere determinata con DPCM in misura tale che la dotazione del Fondo corrisponda agli attuali stanziamenti, con una maggiorazione di 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014 e 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015. L'importo complessivo del Fondo ammonta, a decorrere dal 2013, a circa 4.929 milioni di euro. La norma detta disposizioni per la ripartizione del Fondo, prevedendo criteri di ripartizione finalizzati alla razionalizzazione e al miglioramento dell'efficienza del servizio.

Con il DPCM 26 luglio 2013 l'aliquota di compartecipazione è stata fissata al 19,7 per cento per l'anno 2013. In precedenza, il DPCM 11 marzo 2013 ha definito i criteri e le modalità con cui ripartire il Fondo. Tale DPCM prevede che le risorse stanziati sul Fondo siano ripartite entro il 30 giugno di ciascun anno con decreto del

Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, da emanare, sentita la Conferenza Unificata. La ripartizione è effettuata per il 90 per cento sulla base delle percentuali fissate dal decreto e per il residuo 10 per cento in base alle medesime percentuali ma subordinatamente alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di: *a)* un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; *b)* il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; *c)* la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; *d)* la definizione di livelli occupazionali appropriati; *e)* la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica. A titolo di anticipazione il 60 per cento delle risorse viene ripartito ed erogato alle regioni in base a determinate percentuali, corrispondenti alle ripartizioni effettuate in precedenza, mentre il residuo 40 per cento, al netto delle eventuali riduzioni conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi, viene erogato su base mensile a decorrere dal mese di agosto di ciascun anno. Le regioni provvedono poi ai corrispondenti trasferimenti agli enti locali.

Sull'articolo 16-*bis* del decreto-legge n. 95/2012, come sostituito dall'articolo 1, comma 301, della legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012), si è da ultimo pronunciata la Corte costituzionale, con la sentenza n. 273/2013 del 6 novembre 2013. Rispetto a numerosi aspetti della disposizione la regione Veneto aveva infatti sollevato una questione di legittimità costituzionale per la presunta violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione e, in particolare, del divieto, conseguente al riparto di competenze tra Stato e regioni, di istituzione di fondi a destinazione vincolata statali in materia di competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni. La Corte ha però rigettato il ricorso, rilevando come non si tratti di un fondo a destinazione vincolata in quanto la finalità del fondo è quella di assicurare

in via generale il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale senza vincolare il legislatore regionale a uno specifico impiego delle risorse stanziare in tale settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale. La Corte ha inoltre rilevato la perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei costi *standard*; pertanto, in questa situazione « l'intervento dello Stato è ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa ». Come già affermato dalla Corte in precedenti sentenze (sentenza n. 121/2010) « siffatti interventi si configurano [...] come portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'articolo 119 e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla grave crisi economica nazionale e internazionale ».

Negli scorsi mesi il legislatore è intervenuto per affrontare alcune specifiche situazioni di dissesto finanziario a livello regionale nel settore del trasporto pubblico locale. In particolare, l'articolo 11, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 35/2013 ha previsto che possano essere destinate al ripiano del debito in tale settore della regione Piemonte le risorse, entro un limite di spesa, del Fondo sviluppo e coesione assegnate alla medesima regione per il cofinanziamento nazionale dei programmi della politica di coesione dell'Unione europea. L'erogazione delle risorse è subordinata all'approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del piano di rientro presentato dalle regioni. Un analogo meccanismo è stato previsto per la regione Calabria dal decreto-legge n. 69/2013 (articolo 25, comma 11-*sexies*) che ha anche stabilito in via generale la possibilità di accedervi per tutte le regioni che si trovino in situazione di disavanzo nel settore del trasporto pubblico locale (articolo 25, comma 11-*quinquies*).

Da ultimo, poi la legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013, articolo 1, comma 83) prevede la destinazione di 300 milioni di euro per il 2014 e 100 milioni di euro per

il 2015 e 2016 per l'acquisto di materiale rotabile su gomma e ferroviario, nonché di vaporette e ferry-boat, da destinare al trasporto pubblico locale.

Sull'assetto normativo del settore del trasporto pubblico locale potrà avere in fine un impatto l'avvio dell'attività dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Tra i compiti dell'Autorità, come definiti dall'articolo 37 del decreto-legge n. 201/2011 (come modificato dal decreto-legge n. 1/2012), rientrano infatti quelli di definire i criteri per la fissazione delle tariffe; di stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locali connotati da oneri di servizio pubblico; di definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto. Le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti in questo ambito « incrociano » la competenza affidata all'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, ai sensi dell'articolo 64, comma 4-*bis*, del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163/2006), introdotto dall'articolo 4 del decreto-legge n. 70/2011. A quest'ultima Autorità spetta, infatti, il compito di approvare, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie interessate, bandi tipo per la generalità dei contratti pubblici ai quali le stazioni appaltanti possono derogare solo motivatamente.

### 2.3 Le valutazioni emerse nell'indagine

Rispetto a questo impianto normativo è stata da più parti rilevata, nel corso dell'indagine, l'incertezza determinata dalla successione dei diversi interventi. Feder mobilità ha indicato la contraddittorietà dei frequenti interventi che « hanno inciso marginalmente sul sistema organizzativo e che di fatto hanno prodotto una situazione di stallo operativo in attesa di regole successive di chiarimento sulle precedenti », sottolineando la necessità « di una disciplina organica per il trasporto pubblico locale coerente con le scelte politiche condivise dai vari livelli istituzionali ». ASSTRA ha raccomandato una « stabilità del quadro normativo con pochi ma efficaci e

mirati interventi sulla disciplina settoriale»; l'UGL una «standardizzazione delle regole del settore»; Rete Imprese Italia un «quadro regolamentare certo e stabile»; l'ANAV «misure mirate che favoriscano il coordinamento delle norme esistenti e l'attuazione dei processi in esse previsti»; Ferrovie dello Stato una «stabilità normativa» senza la quale risulterebbe difficile che soggetti esteri possano partecipare alle gare.

In questo contesto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha rilevato un parziale disallineamento tra le disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 e l'articolo 61 della legge n. 99/2009. Il regolamento (CE) n. 1370/2007 intende infatti consentire, a determinate condizioni, l'affidamento diretto ove questo non sia vietato dalla legislazione nazionale; l'articolo 61 ha invece utilizzato le previsioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 per derogare alla vigente normativa italiana che, con il decreto legislativo n. 422/1997, prevede un più ampio obbligo di ricorso a modalità di affidamento tramite gara. In questo modo, ha osservato l'Autorità, si è realizzato «un processo di «armonizzazione a ritroso», nel quale la previsione comunitaria è stata utilizzata per derogare alla regolamentazione nazionale più progredita dal punto di vista concorrenziale».

Numerosi soggetti (Federmobilità, ASTRA, Confindustria, organizzazioni sindacali, Rete Imprese Italia, ANAV, Arriva Italia) hanno sottolineato l'importanza del ruolo che potrà essere svolto dall'Autorità dei trasporti. In particolare, poi, Rete Imprese Italia ha sottolineato la necessità di potenziare le competenze dell'Autorità nel settore dei servizi automobilistici non di linea, al fine di garantire la loro effettiva integrazione con il trasporto pubblico locale, secondo l'impianto delineato dalla legge n. 21/1992.

### 3. Gli elementi emersi nell'indagine

#### 3.1 Il contesto della mobilità urbana

L'indagine ha consentito di effettuare una ricognizione delle condizioni del tra-

sporto pubblico locale in Italia in una fase caratterizzata da una profonda evoluzione. A questa evoluzione concorrono, da un lato, tendenze generali in corso da tempo (il processo di terziarizzazione dell'economia che ha condotto ad un modello di sviluppo urbano-centrico) e, dall'altro lato, le dinamiche innescate dalla crisi economica in atto.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'Eurispes nella sua audizione, ha ricordato che a partire dal secondo dopoguerra sia in Italia sia in Europa si è assistito, da un lato, all'abbandono della tradizionale dicotomia *land use-urban use* che aveva condizionato la pianificazione territoriale dei decenni precedenti e, dall'altro, si è realizzata la rottura della continuità tra espansione della città e crescita demografica con una riduzione della densità residenziale e l'avvio di un processo insediativo a bassa densità (*Urban Sprawl*). In altre parole, le città hanno progressivamente perso la caratteristica spaziale e funzionale che derivava loro in molti casi dagli impianti storici delle vecchie cinte murarie e hanno assunto una fisionomia frammentaria e dispersa in cui il confine tra città e campagna si assottiglia fino a scomparire. Questo fenomeno risulta particolarmente rilevante in Italia: l'Italia presenta infatti un tasso di copertura artificiale dei propri territori (7,3 per cento) quasi doppio rispetto alla media europea (4,3 per cento). In questo contesto, lo studio della Cassa depositi e prestiti ricorda che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha stimato in 11 miliardi di euro nel 2011 il costo associato alla congestione urbana. Inoltre, in base al medesimo studio si segnala che il maggiore utilizzo dell'auto per gli spostamenti all'interno delle città italiane di medie grandi dimensioni (con più di 250.000 abitanti), connesso all'inadeguatezza della rete di trasporto pubblico locale e alla bassa qualità del servizio offerto, rappresenta per le famiglie italiane un extra-costi di circa 6 miliardi l'anno.

Per quanto concerne le dinamiche innescate dalla crisi economica in atto, sem-

pre lo studio della Cassa depositi e prestiti rileva che a fronte di una generale contrazione della domanda di mobilità dovuta alla crisi, la quota relativa al trasporto pubblico locale risulta in crescita: in altre parole, la recessione ha da un lato ridotto l'esigenza di spostamenti, dall'altro portato gli individui che scelgono di muoversi a prediligere all'auto il meno costoso mezzo pubblico.

Dati preoccupanti sono emersi sulla condizione del settore dall'audizione dell'associazione dei rappresentanti dei pendolari, con riferimento alla qualità del servizio offerto agli utenti. Particolarmente preoccupante appare la situazione del Lazio, a fronte della rilevanza del fenomeno del pendolarismo in questa regione (48,2 per cento, rispetto a una media nazionale del 47 per cento, con 2,5 milioni di spostamenti giornalieri della popolazione residente e 160.000 persone che entrano ed escono quotidianamente dalla Capitale in treno).

Rispetto a questa situazione è stata da più parti segnalata l'esigenza di soluzioni innovative per il complesso della mobilità urbana attraverso l'applicazione delle tecnologie dell'informazione al settore dei trasporti: si tratta dello sviluppo dei sistemi di trasporto intelligente (ITS), oggetto della direttiva 2010/40/UE, recepita in Italia con l'articolo 9 del decreto-legge n. 179/2012 e con il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 1° febbraio 2013. In particolare, nella sua audizione TTS Italia ha individuato i seguenti settori di intervento: introduzione di sistemi integrati di bigliettazione elettronica in modo da raggiungere la massima integrazione dei servizi; realizzazione di sistemi di videosorveglianza e di allarme a bordo dei mezzi, alle fermate e nelle stazioni; sviluppo dell'informazione all'utenza a bordo, alle fermate, nelle stazioni e sui dispositivi mobili; introduzione della priorità semaforica per il trasporto pubblico; realizzazione di sistemi di *enforcement* che scoraggino l'utilizzo delle corsie riservate al trasporto pubblico locale da parte di veicoli non autorizzati.

Le potenzialità dell'introduzione delle nuove tecnologie nel settore sono state rilevate nel corso dell'indagine anche dal Codacons, da Arriva Italia e da Rete Imprese Italia. Quest'ultima ha auspicato la costituzione di piattaforme telematiche integrate almeno su base regionale, in modo da fornire all'utenza una serie di dati relativi alla localizzazione dei veicoli, all'ora di arrivo, ai posti disponibili.

### 3.2 Modalità di affidamento e dimensione delle aziende nel settore

Con riferimento alle modalità di affidamento del servizio, come segnalato anche nello studio della Cassa depositi e prestiti, l'orientamento fin qui prevalso degli enti locali si è indirizzato verso affidamenti *in house* piuttosto che verso gare pubbliche. Inoltre, le gare svolte sono state vinte nel 78 per cento dei casi da ex-monopolisti, soli o consorziati con soci privati. Lo studio evidenzia peraltro la difficoltà in molti casi per l'ente locale di sostenere i costi sociali e occupazionali dell'eventuale fallimento dell'azienda ex-monopolista che derivasse dal mancato rinnovo dell'affidamento del servizio, in considerazione del carattere *labour intensive* del settore e delle strette relazioni tra aziende e tessuto socio-economico della città.

In base ai dati forniti nella sua audizione dall'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici, nei capoluoghi di regione la gestione del trasporto pubblico locale su gomma è stata affidata in sette casi a un privato scelto con gara, in sette casi a società definite *in house*, in cinque casi in via diretta e in due casi a una società mista con socio privato scelto con gara.

Ulteriori dati al riguardo sono stati forniti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato: al 31 dicembre 2012 risultano effettuate gare per i servizi automobilistici urbani ed extraurbani corrispondenti a circa la metà (53 per cento) dei bus/Km complessivamente previsti dagli affidamenti in essere ogni anno in Italia. In nove regioni (Basilicata, Friuli

Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta) le gare sono stati indette per l'intero complesso di servizi pubblici. Alla medesima data, viceversa, otto regioni non hanno ancora organizzato alcuna procedura aperta a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma (Abruzzo, Calabria, Campania, Molise, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Veneto), ricorrendo a proroghe degli affidamenti in essere. Peraltro, come già si è osservato, le poche gare bandite, nella maggioranza dei casi, hanno sancito la prosecuzione quasi naturale degli affidamenti precedenti, aggiudicati agli *incumbents*. Per i servizi ferroviari regionali, in base all'analisi dell'Autorità, inoltre, il settore risulta assolutamente dominato dall'operatore *incumbent* Trenitalia che esercita il servizio in quasi tutte le regioni sulla base di un affidamento diretto; inoltre, anche laddove le regioni hanno deciso di affidare il servizio tramite gara, la struttura dei mercati risulta tale da far sì che Trenitalia goda di rilevanti vantaggi concorrenziali suscettibili di disincentivare la partecipazione di operatori alternativi, soprattutto esteri. L'Autorità ha anche segnalato di aver avviato procedimenti di impugnativa davanti al tribunale amministrativo di alcuni atti di amministrazioni locali nel settore del trasporto pubblico locale: tra gli altri sono state richiamate la decisione del Comune di Roma di riaffidamento fino al 2019 dei servizi di trasporto pubblico locale alla società ATAC in assenza della contemporanea messa a gara del 10 per cento dei servizi, come richiesto dal decreto-legge n. 78/2009, e la decisione della regione Abruzzo in merito alla situazione di proroga irregolare di tutti gli affidamenti del trasporto regionale.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha poi rilevato il ritardo di molte amministrazioni regionali nella definizione degli ambiti territoriali ottimali richiesta dal decreto-legge n. 138/2011, nonché la persistenza di molti affidamenti irregolari, nonostante la prossima scadenza del termine, stabilito dal decreto-

legge n. 179/2012, del 31 dicembre 2013 come termine entro il quale far cessare tali affidamenti irregolari.

Sulle modalità di svolgimento delle gare, l'Autorità dei contratti pubblici ha ricordato l'opportunità di distinguere tra gare a prezzo lordo e gare a prezzo netto. Nella gara a prezzo lordo (utilizzata ad esempio nei comuni di Roma e Milano) l'amministrazione aggiudicatrice corrisponde al gestore un importo a copertura dei costi di esercizio e percepisce direttamente i ricavi, conseguentemente il rischio commerciale rimane in capo all'ente locale. Nella gara a prezzo netto (applicata in tutti gli altri casi) l'amministrazione aggiudicatrice corrisponde al gestore un importo pari alla differenza tra i costi e i ricavi previsti; conseguentemente è il gestore ad assumersi i rischi. L'Autorità per i contratti pubblici ha quindi richiamato la sua competenza in materia di predisposizione dei bandi tipo per lo svolgimento delle gare, che andrà integrata e coordinata con l'analoga competenza in materia dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Sul tema della durata dei contratti è intervenuta Ferrovie dello Stato Spa, che ha rilevato che una durata di dodici anni (ricavabili dalla formula «6+6» prevista dall'attuale legislazione) è quella minima indispensabile per effettuare gli investimenti necessari.

ASSTRA ha ricordato che la struttura industriale del settore risulta estremamente frammentata: l'88 per cento delle aziende, in particolar modo quelle private, ha un numero di addetti inferiore a 100 unità. Le aziende a capitale pubblico hanno dimensioni mediamente più grandi; tuttavia, da un confronto europeo si evince che in Italia la quota di mercato dei primi tre operatori risulta pari al 26 per cento contro il 56 per cento del Regno Unito e il 77 per cento della Francia.

Ciò a fronte di un settore che nel suo complesso risulta di dimensioni significative: 116.500 addetti che offrono oltre due miliardi di chilometri annui, trasportando oltre 5,4 miliardi di passeggeri all'anno (15 milioni di passeggeri al giorno) con un fatturato complessivo di 10 miliardi di

euro annui. I mezzi di trasporto a disposizione delle aziende ammontano a oltre 50.000 unità, di cui circa il 93 per cento sono autobus e il restante 8 per cento sono mezzi operanti su modalità ferroviaria, lacuale, lagunare e impianti a fune.

In questo quadro, Federmobilità ha auspicato l'individuazione delle « misure più idonee ad assicurare la massima terzietà dell'ente locale rispetto alla gestione dei servizi ».

Le organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, e CISAL hanno auspicato una regolazione legislativa delle modalità di affidamento e del trasferimento di risorse in grado di promuovere i processi di industrializzazione del comparto con le integrazioni gomma-ferro e le aggregazioni delle aziende.

L'ORSA ha espresso seri dubbi sul processo di liberalizzazione attuato, auspicando che esso debba essere comunque accompagnato da clausole sociali di salvaguardia dei livelli occupazionali e la continuità nell'applicazione dei trattamenti economici e normativi in essere in precedenza all'esito della gara. L'organizzazione sindacale ha inoltre molto insistito sull'« opportunità di processi di accorpamento delle aziende oggi operanti nel settore ».

La FAST-Confsal rimarca la necessità di attuare profonde politiche di ristrutturazione e aggregazione del gran numero di aziende che operano nel settore, in modo tale da rendere possibile il confronto con i grandi *network* di trasporto europei; insiste, inoltre, sulla necessità di un coordinamento tra le regioni al fine di definire quanto meno regole sociali e contrattuali univoche, oltre che una corretta e univoca gestione delle relazioni interregionali.

Per contro, Rete Imprese Italia ha sollecitato l'introduzione di « misure che portino ad una reale ed effettiva dismissione da parte degli enti locali, orientata a sviluppare condizioni di concorrenza nell'offerta dei servizi, valorizzando gli elementi di sussidiarietà »; i contratti di servizio dovrebbero essere inoltre impostati in modo da favorire il processo di aggregazione nel settore.

In ordine alle modalità di svolgimento delle gare, la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha rilevato criticità nello svolgimento delle gare per il trasporto ferroviario regionale, auspicando in particolare che il Governo fornisca sufficienti garanzie sulla disponibilità alla fornitura da parte dell'operatore dominante (Trenitalia) del materiale rotabile e delle relative pertinenze.

ANAV ha invece rilevato l'assenza di economie di scala nel settore del trasporto pubblico locale oltre determinate soglie e, conseguentemente, i rischi per una corretta dinamica concorrenziale derivanti da bacini di traffico eccessivamente estesi, segnalando piuttosto l'opportunità di individuare bacini non a livello provinciale, come prospettato dall'articolo 3-bis del decreto-legge n. 138/2011, bensì della dimensione minima efficiente.

### 3.3 Il finanziamento del settore

Con riferimento al tema del finanziamento del settore, numerose audizioni hanno evidenziato la necessità di intervenire rispetto alla dotazione del Fondo istituito dalla legge di stabilità 2013, segnalando che il *quantum* complessivo garantito dal Fondo (circa 4.929 milioni di euro annui a decorrere dal 2013) non garantisce il pieno ristoro delle risorse del settore rispetto ai tagli operati negli ultimi anni. Federmobilità ha rilevato una dotazione « inferiore agli stanziamenti del 2011 (-148 milioni di euro) e del 2010 (-300 milioni di euro) » e « assolutamente insufficiente per far fronte, oltre agli oneri derivanti dai contratti di servizio in essere, alle spese per il rinnovo del materiale rotabile ferro/gomma, per la manutenzione straordinaria delle infrastrutture, per l'innovazione tecnologica e per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro ».

ASSTRA ha altresì segnalato che il settore « ha assistito a una contrazione complessiva delle risorse per i servizi di quasi 600 milioni di euro, vale a dire che a livello medio nazionale sono stati tagliati il 12 per cento dei contributi pubblici totali »; nel 2013 i tagli rispetto al finan-

ziamento storico « arrivano a punte del 30 per cento nel Lazio, di oltre il 27 per cento in Campania e in Molise e di circa il 15 per cento in Liguria, Toscana e Veneto ».

Per garantire un ristoro completo rispetto alle decurtazioni precedenti, la dotazione del fondo dovrebbe essere elevata da 4.929 milioni di euro a 6.330 milioni di euro. Su questa necessità di rifinanziamento del Fondo hanno convenuto ASSTRA, le organizzazioni sindacali, Rete Imprese Italia, Conferenza delle regioni e province autonome, ANAV, ANCI, Arriva Italia.

In particolare, poi, un giudizio critico sul Fondo istituito dalla legge di stabilità 2013 è stato espresso dalle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, CISAL che hanno imputato alla normativa di essere « piena di contraddizioni » e di « introdurre meccanismi di pseudopremialità agendo peraltro in modo controproducente sulla socialità del servizio ». Anche l'ORSA ha sottolineato la necessità di calmierare l'efficienza del servizio con « logiche di socialità », anche al fine di non « abbandonare a se stesse » « ampie aree del Paese oggi demograficamente poco abitate ».

La FAST-Confsal da parte sua ritiene che una più attenta e qualificata pianificazione dei servizi possa, in una logica di rilancio della mobilità collettiva, costituire un volano industriale meritevole di una programmazione economica, a medio e lungo termine, più corrispondente alle necessità di mobilità del Paese.

La Conferenza delle regioni e province autonome ha rilevato numerose criticità del Fondo, tra le quali il contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dei finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale e l'inadeguatezza dell'accisa sulla benzina, tributo scarsamente dinamico e in costante riduzione a finanziare un servizio come il trasporto pubblico locale, dove il 60 per cento dei costi è riconducibile alla spesa di personale. La Conferenza ha anche espresso dubbi su

alcuni dei parametri di efficientamento individuati, in particolare l'incremento del *load factor*.

Sempre sul tema del finanziamento, ANCI ha proposto un'esclusione *tout court* delle spese per il trasporto pubblico locale dai vincoli del patto di stabilità interno.

Rete Imprese Italia ha invece sottolineato l'opportunità di privilegiare, nell'ambito del finanziamento, le spese di conto capitale rispetto alle spese per i servizi.

Il Ministro per gli affari regionali ha ricordato che comunque la riprogrammazione richiesta dalle disposizioni di istituzione del Fondo è stata fatta da quasi tutte le regioni, anche se solo alcune stanno procedendo in maniera molto rapida. In particolare, risultano in stato di avanzata esplicazione di questo efficientamento, con la possibilità di andare a gara entro 8-12 mesi, Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Veneto e Umbria.

### 3.4 Gli investimenti infrastrutturali

Come si vede, il tema del finanziamento del settore si intreccia con quello della necessità di investimenti infrastrutturali. Da più parti è stata sottolineata la vetustà del parco veicoli italiano, con un'età media di oltre 11 anni rispetto alla media dei principali Paesi europei di 7,7 anni. Il tema del rinnovo del parco veicoli si pone anche dal punto di vista della sua sostenibilità ecologica. Come segnalato da NGV Italy, il 25,6 per cento dei veicoli circolanti è omologato come Euro 0 e in ogni caso il 78,5 per cento è inferiore a Euro 4.

Più in generale, ASSTRA ha rilevato il calo del 20 per cento nel 2011 rispetto al 2010 degli ammortamenti, « segno evidente di una forte difficoltà delle aziende a investire ». Anche l'ORSA ha rilevato che la media degli investimenti delle principali città europee è di 146,9 euro/abitante, mentre a Bologna è di 32,4 euro/abitante, a Torino di 51,3 euro/abitante, a Roma di 63,4 euro/abitante. Un riscontro in tal senso è giunto poi dall'audizione dell'ANFIA, che ha sottolineato che nel primo semestre del 2013 sono stati prodotti ap-

pena 176 autobus contro i 273 del primo semestre 2012 (-36 per cento circa), nel contesto di un calo costante negli ultimi anni (nel 2012 -46 per cento rispetto al 2011). La produzione del 2012 rappresenta un quinto di quella del 2001 e un settimo dei volumi produttivi del 2005.

In questo quadro, Federmobilità ha segnalato le opportunità offerte da una diffusione nel settore del *project financing* per consentire la partecipazione di investitori privati anche per la realizzazione di infrastrutture. ASSTRA, ANAV e ANFIA hanno invece prospettato l'opportunità di un apposito piano di investimenti per la sostituzione di 34.000 autobus in dieci anni, in modo da riallineare l'età media del parco veicoli alla sopra richiamata media europea. Alla richiesta di un piano per il rinnovo del parco veicolare si sono associate anche UNRAE, Arriva Italia e NGV Italy, quest'ultima sostenendo che tale piano dovrebbe essere orientato a favore della mobilità ecologica e alternativa e dell'utilizzo della tecnologia *dual fuel*. Questa tecnologia consente infatti la conversione di mezzi alimentati a gasolio rendendoli atti all'utilizzo di un'alimentazione mista diesel/metano (in tal senso NGV ha segnalato alcune esperienze-pilota incoraggianti: l'Azienda trasporti di Verona; Umbria mobilità; all'estero l'Azienda trasporti di Madrid). Inoltre, ANAV ha rilevato l'opportunità di una norma di interpretazione autentica che consenta a tutte le regioni la possibilità di utilizzare allo scopo le risorse del Fondo sviluppo e coesione.

Nella sua audizione Confindustria ha invece sottolineato la necessità di una programmazione degli investimenti, con particolare riferimento all'opportunità di bandire, sull'esempio di altri Paesi europei (Francia, Germania, Spagna), gare di acquisto del materiale rotabile per forniture orientate anche su base decennale.

### 3.5 I ricavi da traffico

Il tema del finanziamento si intreccia con quello dei ricavi da traffico.

Nella sua audizione, ASSTRA ha sottolineato che « alla riduzione dei trasferi-

menti pubblici ha fatto seguito una generale tendenza sia delle regioni sia degli enti locali a rivedere al rialzo i titoli di viaggio ». Tuttavia, « tale tendenza è stata determinata più dagli eventi di austerità delle finanze pubbliche che da una visione strategico-politica tesa a dotare di maggiore autonomia e responsabilizzazione le gestioni aziendali ». I dati forniti da ASSTRA dimostrano che i ricavi da traffico rivestono una quota minoritaria e sostanzialmente costante negli ultimi anni (anche se con una tendenza al rialzo) dei ricavi complessivi del settore: 25,6 per cento nel 2009; 26,2 per cento nel 2010; 27,5 per cento nel 2011. Nello stesso periodo la quota di ricavi dovuta a compensazioni pubbliche in conto esercizio è risultata pari al 57,7 per cento nel 2009; al 57,5 per cento nel 2010 e al 55,9 per cento nel 2011. Al riguardo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha evidenziato che il peso dei contributi pubblici nel settore, pari a 2,2 euro per km percorso, risulta superiore a quello medio europeo, pari a 1,4 euro. Anche i prezzi dei biglietti e degli abbonamenti mensili risultano nelle principali città italiane significativamente più bassi rispetto a grandi città europee (nel 2013 per i biglietti 1,5 euro a Roma, Milano e Torino, contro 2,47 euro a Londra, 2,4 euro a Berlino, 1,7 euro a Parigi; per gli abbonamenti annuali 310 euro a Torino; 300 euro a Milano, 250 euro a Roma contro 1428 euro a Londra, 710 euro a Berlino e 679,8 euro a Parigi). A questo fa fronte, in base allo studio della Cassa depositi e prestiti, un *load factor* (vale a dire il coefficiente di occupazione dei mezzi di trasporto pubblico locale) che sebbene in crescita risulta ancora basso (inferiore al 25 per cento).

Nella loro audizione, ASSTRA e ANCI hanno stimato i mancati ricavi per evasione tariffaria in 450 milioni di euro annui per le aziende e ha conseguentemente richiesto il potenziamento degli strumenti per la lotta all'evasione tariffaria, prevedendo maggiori poteri per i ve-

rificatori e attuando il recente accordo nazionale sulla vendita dei titoli di viaggio a bordo del mezzo.

### 3.6 Le condizioni dei lavoratori

Ulteriore profilo emerso è quello relativo alle condizioni dei lavoratori nel settore.

In particolare, è stato segnalato il mancato rinnovo del contratto collettivo nazionale degli autoferrotranvieri scaduto il 31 dicembre 2007 (rinnovato parzialmente nel 2012 con riferimento alle sole attività ferroviarie).

Nella sua audizione ASSTRA ha sostanzialmente attribuito la responsabilità del mancato rinnovo ai tagli intervenuti nel settore nonché alla volontà delle organizzazioni sindacali di estendere anche agli autoferrotranvieri le condizioni contrattuali, più onerose, contenute nel contratto relativo alle attività ferroviarie. Anche ANAV ha criticato « la definizione di un unico contenitore contrattuale per le attività di trasporto pubblico su gomma e su ferro », rilevando come la confluenza avrebbe potuto avere anche l'effetto di « anestetizzare la spinta concorrenziale » attraverso l'assorbimento di un contratto ritenuto maggiormente competitivo (quello autoferrotranvieri rispetto a quello delle attività ferroviarie). Ad auspicare un contratto unico per tutto il settore della mobilità è stata invece Ferrovie dello Stato Spa.

Da parte loro, le organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL, CISAL) hanno auspicato la conclusione del negoziato sul contratto collettivo di lavoro nonché l'introduzione di regole che prevedano clausole sociali e un sistema adeguato di ammortizzatori sociali; su quest'ultimo punto ha convenuto anche ANCI che ha ricordato che il settore non ha accesso alla cassa integrazione ordinaria. UGL ha d'altra parte rivendicato la corretta impostazione della iniziale piattaforma sindacale che rivendicava la confluenza del contratto collettivo nazionale degli autoferrotranvieri in quello delle attività ferroviarie.

La FAST-Confsal ritiene, ormai, improcrastinabile la definizione di un contratto

collettivo nazionale di lavoro unico della mobilità e, nel contempo, l'individuazione di un soggetto bilaterale di settore che garantisca adeguate politiche di sostegno al reddito favorendo, di fatto, i necessari processi di aggregazione industriale.

### 3.7 I costi standard

Alcune audizioni si sono soffermate infine sul tema della determinazione dei costi *standard*.

La necessità di superare il criterio della spesa storica con l'introduzione dei costi *standard* è stata segnalata da più parti (organizzazioni sindacali, Confindustria, ASSTRA, ANAV, ANCI, Arriva Italia).

In particolare, ANAV ha stimato la possibilità di realizzare, con il passaggio ai costi *standard*, un risparmio di 600 milioni di euro.

Sul percorso di individuazione dei costi *standard*, elementi sono emersi nel corso dell'audizione della Sose Spa. La Sose è la società controllata dal Ministero dell'economia e incaricata di elaborare metodologie di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali italiani.

Come è noto, l'obiettivo della determinazione dei fabbisogni *standard* è quello di consentire l'erogazione dei trasferimenti perequativi per il finanziamento integrale delle funzioni essenziali degli enti territoriali non sulla base della spesa storica ma sulla base appunto di fabbisogni che indichino la spesa necessaria per il finanziamento al livello più efficiente riscontrato su base territoriale per quella funzione.

La Sose ha spiegato che a tal fine esistono diverse metodologie per la determinazione dei fabbisogni *standard* attraverso l'utilizzo di tecniche statistiche ed econometriche. In particolare è possibile scegliere tra una funzione di costo o una funzione di spesa. La funzione di spesa è scelta in quei casi in cui l'*output* dei servizi locali erogati risulta poco misurabile; tale funzione mette in relazione la spesa storica con le variabili di contesto della domanda e dell'offerta dei servizi locali. La funzione di costo è invece utilizzata

quando l'*output* dei servizi risulta misurabile ed è quindi possibile mettere in relazione la spesa storica con tale *output* e con le sole variabili di contesto dell'offerta.

La Sose ha scelto per le funzioni nel campo dei trasporti delle province una funzione di spesa, mentre per le funzioni nel campo dei trasporti dei comuni è in fase di sperimentazione sia una funzione di spesa sia una funzione di costo.

A livello di regioni, dove oggetto di analisi è, come si è visto, la sola spesa in conto capitale per il trasporto pubblico locale, la Sose sta predisponendo un questionario per la rilevazione dei dati inerenti: 1) le spese in conto capitale suddivise per regione, per tipologia di infrastruttura fisica e per manutenzione straordinaria/innovazione tecnologica; 2) il livello delle infrastrutture fisiche; 3) le variabili di contesto che consentono di misurare i fattori di domanda e offerta e il livello dei prezzi degli *input*.

Una metodologia alternativa di elaborazione dei fabbisogni *standard* è stata predisposta dall'Università « La Sapienza » di Roma e depositata nel corso dell'indagine da ANAV. Rispetto agli orientamenti della Sose, lo studio dell'Università « La Sapienza » avanza un modello di determinazione del costo *standard* nel settore del trasporto pubblico locale essenzialmente fondato su una funzione di costo, tenendo conto dei seguenti parametri: costo del personale di guida; costo del personale di altro movimento; costo del personale di deposito; costo ricambi e manutenzione; costo carburante, lubrificante, pneumatici, materiali vari; costo tasse circolazione, revisioni, polizze; costo corrente ammortamento veicoli; costi generali rimesse, pedaggi, pulizia veicoli, altri ammortamenti; effetto IRAP.

Sul tema della definizione dei costi *standard* sono anche intervenuti, nella loro audizione, il Ministro per gli affari regionali e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. I due ministri hanno in particolare ricordato che sul tema sono in corso di svolgimento lavori di un tavolo tecnico istituito presso la Conferenza Uni-

ficata, il quale dovrebbe, nei primi mesi del 2014, individuare le regioni *benchmark* (cioè da assumere a riferimento) per il trasporto pubblico locale, in analogia a quanto avvenuto per la sanità.

#### 4. Conclusioni

Alla luce dei numerosi elementi raccolti nel corso dell'indagine, emerge l'esigenza assolutamente prioritaria di adottare interventi efficaci per un rilancio del settore del trasporto pubblico locale, il quale costituisce un servizio fondamentale per garantire l'esercizio del diritto alla mobilità di ogni cittadino.

Come emerso dai documenti presentati, l'uso preponderante del mezzo privato, congiunto all'enorme crescita della mobilità urbana, dovuta soprattutto all'aumento degli spostamenti lavorativi di medio – lungo raggio dalle « periferie » ai centri urbani, rendono indispensabile una riorganizzazione generale della mobilità che sia orientata verso principi di sostenibilità.

Il trasporto pubblico non è certo l'unica soluzione, ma è senza dubbio il solo strumento che può in questo momento rispondere all'enorme domanda di trasporto che le città di oggi richiedono, senza dover stravolgere l'assetto e la conformazione delle città stesse. Ormai a tutti i livelli, da quello europeo e mondiale fino a quello locale, si è ormai riconosciuto che un miglioramento e una crescita del servizio di trasporto pubblico, parallelamente ad una diminuzione nell'uso del trasporto privato, sono sicuramente una delle soluzioni più rapide ed efficaci per fornire una risposta concreta ai problemi di inquinamento e di congestione delle città e per dare impulso alla competitività economica dei territori.

I primi interventi che sono stati adottati si sono per lo più configurati come interventi di carattere coercitivo: chiusura del centro storico, blocco del traffico, targhe alterne. Si tratta di interventi che ad oggi non sono più sufficienti a rispon-

dere alle emergenze che le grandi città italiane si trovano a dover affrontare.

La libertà di ciascun cittadino di utilizzare l'automobile è divenuto così un ostacolo al benessere collettivo e una « violazione » del diritto alla mobilità. La soluzione non sta però nella limitazione di tale libertà, ma nel rendere tutti consapevoli dell'utilità e del beneficio che l'intera collettività può trarre da una mobilità sostenibile.

Le recenti dinamiche della domanda di mobilità hanno evidenziato, anche a causa della crisi, una contrazione dell'utilizzo del mezzo privato e ciò costituisce un'occasione irripetibile per avviare finalmente nel settore del trasporto pubblico locale una politica di investimenti espansiva, che permetta il miglioramento della qualità e una diffusione capillare del servizio tali da assicurare ai cittadini l'esercizio del diritto alla mobilità, da favorire un miglior utilizzo delle risorse ambientali, contrastando l'inquinamento e la congestione del traffico, e da consentire una ripresa economica con riferimento sia alla filiera produttiva del settore che ad una maggiore competitività dei territori.

Tali interventi devono in particolare interessare i seguenti ambiti:

- 1) il finanziamento pubblico del servizio;
- 2) la ripartizione dei contributi statali tra le regioni;
- 3) il monitoraggio e gli interventi sostitutivi nelle situazioni di squilibrio;
- 4) la tariffazione e i ricavi da traffico;
- 5) la distinzione dei ruoli tra ente pubblico titolare del servizio e società affidataria della gestione;
- 6) le dimensioni e l'efficienza delle aziende che erogano il servizio;
- 7) le modalità di affidamento del servizio;
- 8) una politica per la mobilità sostenibile.

#### *4.1 Un finanziamento pubblico adeguato e stabile*

Il servizio del trasporto pubblico locale rappresenta un servizio fondamentale sia sotto il profilo economico sia sotto il profilo sociale. Attraverso di esso deve essere garantita la possibilità di effettuare gli spostamenti necessari per lo svolgimento delle attività principali della vita economica e sociale, a cominciare dal lavoro e dallo studio.

Al tempo stesso, è un servizio che, sostituendo il ricorso al mezzo privato, può dare un contributo importante al raggiungimento di finalità quali la riduzione delle emissioni inquinanti e il miglioramento del livello di vita, in particolare in ambito urbano.

Per queste ragioni, il servizio di trasporto locale, al pari della tutela della salute e dell'istruzione, è un servizio che deve essere finanziato con risorse pubbliche, in modo tale da assicurare su tutto il territorio un livello adeguato di prestazioni.

L'integrazione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, previsto dall'articolo 16-bis del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 e interamente ridisciplinato dalla legge di stabilità per il 2013 (articolo 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012) appare come un presupposto ineludibile per l'impostazione di qualsiasi politica di rilancio del settore del trasporto pubblico locale. Come indicato nell'indagine, per garantire un pieno ristoro dei tagli intervenuti negli ultimi anni, il Fondo dovrebbe essere elevato dagli attuali 4.929 milioni di euro a 6.330 milioni di euro.

Importante quanto l'entità del finanziamento è la garanzia della sua stabilità nel tempo. La durata pluriennale delle aggiudicazioni e dei contratti di servizio richiede infatti una certezza di risorse, che consenta alle imprese operanti nel settore di programmare per un arco di tempo significativo la propria attività e i propri investimenti.

Anche sotto questo profilo, sarebbe opportuno che il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale fosse alimentato da una compartecipazione, anziché al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina, al gettito di un'imposta di carattere più generale, quale l'imposta sui redditi o l'IVA, come avviene per il finanziamento statale del settore della sanità.

A fianco del finanziamento ordinario, andrebbe potenziato il finanziamento per la spesa in conto capitale del settore, sviluppando ulteriormente le disposizioni inserite nella legge di stabilità per il 2014 (articolo 1, comma 83).

Gli interventi finanziari relativi alla spesa in conto capitale dovrebbero essere destinati a due obiettivi prioritari: il primo è rappresentato dall'acquisto dei mezzi; il secondo dovrebbe essere costituito da interventi mirati di potenziamento e sviluppo delle infrastrutture, in particolare quelle su ferro.

Il primo tipo di interventi, oltre a favorire una ripresa del settore dell'industria automobilistica specializzato nella produzione dei veicoli per il trasporto pubblico locale, particolarmente colpito dalla crisi (come testimoniato dalle vicende Irisbus e BredaMenariniBus), potrebbe agevolare una modernizzazione del parco veicoli, con relevantissimi effetti positivi in termini ambientali, mediante riduzione delle emissioni inquinanti, e anche in termini finanziari, mediante il forte contenimento dei costi di manutenzione.

Il secondo tipo di interventi dovrebbe essere concentrato sull'ampliamento e l'ammodernamento delle reti metropolitane in ambito urbano e delle reti ferroviarie per il trasporto pubblico regionale e locale in ambito extraurbano.

Si deve d'altra parte evidenziare come a fronte dell'esiguità delle risorse destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale, lamentata dalle Regioni, Ferrovie dello Stato italiane Spa abbia recentemente approvato un nuovo piano quadriennale dove alla voce investimenti sono previsti 24 miliardi di euro nell'intero

periodo di riferimento, di cui 15,5 miliardi di euro a carico dello Stato, ovvero 4 miliardi l'anno, importo lievemente superiore agli anni precedenti; mentre quelli autofinanziati da Ferrovie dello Stato stessa sono pari a 8,5 miliardi di euro in tutto, ovvero 2 miliardi di euro l'anno.

Un aspetto peculiare del recente piano quadriennale di Ferrovie dello Stato italiane Spa è l'esplicita menzione dell'integrazione tra servizi ferroviari e quelli di autobus, verosimilmente anche urbani. Non a caso il gruppo Ferrovie ha recentemente acquistato l'azienda urbana di Firenze e sembrerebbe intenzionato ad espandersi in questo settore.

Il primo problema, tuttavia, è che lo Stato per gli investimenti che finanzia a totale fondo perduto, non sembrerebbe richiedere alle società verifiche *ex ante* ed *ex post*, ovvero nessuna contabilità sociale o industriale, come se tale situazione non fosse rilevante in una condizione generale di scarsità di risorse per gli interventi pubblici in economia ed in particolare per sostenere adeguatamente e stabilmente il trasporto pubblico locale.

Alla luce di tali considerazioni, un terzo tipo di interventi potrebbe, infine, riguardare la definizione delle priorità di investimento pubblico nel settore del trasporto pubblico locale, basate su analisi economiche-finanziarie comparative, indipendenti e trasparenti, come da migliori prassi internazionali, ovvero l'individuazione di una quota di investimento *ad hoc* che possa in qualche modo bilanciare l'inadeguatezza delle risorse rivenienti dal Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.

Meriterebbe infine di essere esplorata, in particolare per quanto attiene ai finanziamenti di interventi in conto capitale, la possibilità di attingere ai fondi strutturali dell'Unione europea.

Il nuovo indirizzo comunitario sulle politiche di trasporto mette nuovamente in luce le opportunità legate al rilancio delle città e alla necessità di investire in modo prioritario sui contesti urbani piuttosto che sui corridoi. Al riguardo l'utilizzo dei

fondi strutturali potrebbe rappresentare una valida alternativa per individuare nuove forme di finanziamento.

L'Italia, nel confronto con altri Paesi, ha utilizzato i fondi strutturali europei in modo parziale. Sono ben noti, infatti, le incapacità e i ritardi che l'Italia da sempre riscontra nell'accesso ai finanziamenti. Per superare il parziale inutilizzo dei fondi strutturali sarà strategico inserire le politiche del trasporto pubblico nel più generale quadro di interventi in materia di mobilità urbana.

Nella nuova visione europea dei trasporti, infatti, sarà centrale intercettare le priorità di azioni delle istituzioni dell'Unione europea, che, stando agli atti normativi e di programmazione da esse adottati, riguardano proprio le città, aree strategiche per il rilancio dell'economia europea, ma anche ambiti all'interno delle quali si manifestano i più rilevanti fenomeni di congestione, inquinamento ed incidentalità stradale.

In una visione comunitaria le riforme anche locali del trasporto pubblico dovranno essere inserite in un contesto più ampio di misure per favorire una visione integrata fra trasporto pubblico e territorio urbano.

La promozione di misure che intervengono congiuntamente sui trasporti e sul territorio potrà favorire il finanziamento e l'accesso ai fondi, a sostegno di politiche finalizzate a limitare le esternalità negative dei trasporti riducendo congestione, inquinamento e insicurezza stradale.

#### 4.2 La ripartizione dei contributi statali

Sulla base dell'articolo 117 della Costituzione, il trasporto pubblico locale costituisce materia di competenza legislativa regionale e, conseguentemente, di competenza amministrativa delle regioni e degli enti locali. Il Fondo relativo al finanziamento statale deve essere pertanto ripartito tra le regioni a statuto ordinario (diverso, invece, è il sistema di finanziamento per le regioni a statuto speciale).

Dall'indagine conoscitiva è emerso con evidenza che la ripartizione delle risorse

fra le regioni debba superare il criterio della spesa storica, per ispirarsi a criteri idonei a premiare l'efficienza e l'efficacia nella gestione del servizio.

Consapevolezza di questa esigenza era presente al momento della definizione della disciplina del Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, come dettata dalla legge di stabilità per il 2013. In quella sede, infatti, sono stati individuati alcuni obiettivi, e, precisamente, l'incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, la migliore corrispondenza tra l'offerta e la domanda, la definizione di livelli occupazionali appropriati, la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e verifica; è stata quindi demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata, la determinazione puntuale dei criteri e delle modalità di riparto del Fondo, tenendo conto degli obiettivi indicati dalla legge. Il DPCM 11 marzo 2013, che ha dato attuazione a tali previsioni, ha previsto che gli obiettivi indicati dalla legge di stabilità incidano soltanto sulla ripartizione del 10 per cento delle risorse del Fondo e ha stabilito un graduale incremento di questa incidenza, disponendo che a decorrere dal 2015, la percentuale di risorse che è assegnata in base al raggiungimento degli obiettivi aumenti biennalmente del 2 per cento.

È necessario che il superamento del criterio della spesa storica e l'introduzione di criteri relativi all'efficienza del servizio abbiano luogo assai più rapidamente. La definizione dei fabbisogni e costi *standard* anche per il settore del trasporto pubblico locale può rappresentare uno strumento appropriato per raggiungere tale finalità.

Una ripartizione dei finanziamenti sulla base dei fabbisogni e costi *standard* permette infatti di premiare gli enti che riescono ad erogare il servizio a costi minori. È peraltro opportuno che a tal fine si tenga conto non tanto della spesa effettivamente sostenuta, relazionata soltanto alle variabili di contesto, quanto del costo relativo al singolo servizio. Sarebbe altresì opportuno che nella determina-

zione del fabbisogno *standard* si assumesero obiettivi di costo dei fattori più rilevanti ai fini della produzione e fornitura del servizio, in modo da premiare l'efficienza, e si valutasse altresì il servizio effettivamente erogato rispetto ad un livello quantitativo *standard* (per verificare l'efficacia).

Il superamento delle difficoltà, anche pratiche, di raccolta dei dati e di quelle metodologiche di determinazione dei valori *standard* (sia per quanto riguarda i costi che i livelli di servizio) dovrebbe permettere di disporre di uno strumento idoneo a ripartire i finanziamenti in modo da avvantaggiare gli enti che siano in grado di fornire il servizio con maggiore efficienza.

La legge di stabilità per il 2014 ha previsto (articolo 1, comma 84) che entro il 31 marzo 2014 siano definiti i costi *standard* del servizio di trasporto pubblico, introducendo alcune importanti precisazioni: i costi *standard* devono riferirsi al trasporto regionale e locale; devono essere determinati per unità di servizio prodotta per ciascuna modalità di trasporto; devono essere determinati con criteri di uniformità a livello nazionale. Quest'ultima previsione sembrerebbe voler superare la limitazione, contenuta nella legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) e nei successivi decreti legislativi n. 216 del 2010 e n. 68 del 2011, per cui la determinazione dei costi e fabbisogni *standard* si riferisce soltanto alle regioni a statuto ordinario.

In considerazione delle disposizioni introdotte dall'ultima legge di stabilità, sarà necessario verificare i seguenti aspetti: il rispetto del termine del 31 marzo, senza che si registrino ritardi o rinvii; i risultati che le attività di determinazione dei costi *standard* riferiti al settore del trasporto pubblico locale produrranno; come tali risultati possano effettivamente essere utilizzati per la ripartizione dei finanziamenti.

In ogni caso è necessario elaborare un sistema di ripartizione che, superando la spesa storica, incentivi: 1) la riduzione dei costi operativi; 2) l'incremento dei ricavi

da traffico; 3) il maggiore utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico, misurato come rapporto tra passeggeri e posti/km («*load factor*»), per evitare che mezzi circolino inutilizzati e, al contrario, in altre situazioni, l'offerta risulti inadeguata rispetto alla domanda. Quest'ultimo aspetto rappresenta infatti un elemento cronico di criticità del trasporto pubblico locale in Italia.

Ai fini dell'individuazione di criteri per il conferimento delle risorse per il trasporto pubblico e per l'incentivo della produttività aziendale, sarà importante distinguere le azioni legate all'efficienza delle singole aziende da quelle derivanti dalla programmazione degli enti locali.

La necessità di distinguere le citate misure è particolarmente importante in un contesto di liberalizzazione delle attività di gestione del servizio. Infatti, l'efficienza che emerge dagli indicatori evidenziati nel presente documento può derivare sia da scelte aziendali che da misure adottate dall'ente pubblico.

Qualora non siano delimitati i ruoli, potranno innescarsi meccanismi di *free riding* fra operatori ed enti. In altri termini sarà importante individuare criteri per distinguere i miglioramenti legati a scelte aziendali (quali, ad esempio, migliore manutenzione ed efficientamento delle procedure di organizzazione interna) da quelli legati alle politiche dell'ente.

Occorre peraltro tener conto che, nel rispetto dell'impianto previsto dall'articolo 119 della Costituzione, la determinazione dei costi e fabbisogni *standard* corrisponde non soltanto all'esigenza di superare il criterio della spesa storica e incentivare l'efficienza dei servizi, ma anche a quella di assicurare la perequazione delle risorse a vantaggio delle parti del territorio nazionale con minore capacità fiscale per abitante. In un quadro di completa attuazione dell'articolo 119, i costi e i fabbisogni *standard* rappresenterebbero infatti uno dei parametri che concorrerebbero alla ripartizione del fondo perequativo previsto dal terzo comma del medesimo articolo.

Sotto questo profilo, la legge delega per il federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), con specifico riferimento al trasporto pubblico locale, stabilisce che il finanziamento pubblico per le spese di parte corrente, costituito da quote del fondo perequativo, è finalizzato a ridurre le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante; per quanto concerne la spesa in conto capitale, le quote devono essere tali da assicurare il finanziamento integrale del fabbisogno *standard*. Ciò significa che la determinazione del finanziamento del trasporto pubblico locale e la ripartizione della parte di tale finanziamento che corrisponde al concorso statale devono avere luogo in modo da tener conto, oltre che dei costi *standard*, anche della fornitura di un livello adeguato di servizio su tutto il territorio nazionale.

#### 4.3 Monitoraggio e interventi sostitutivi nelle situazioni di squilibrio

Una ripartizione dei finanziamenti statali che non riproduca quanto è accaduto in passato (criterio della spesa storica), ma favorisca una gestione del servizio efficiente ed efficace introduce un elemento essenziale di responsabilità nella gestione del servizio da parte delle regioni e degli enti locali, che deve necessariamente congiungersi all'assegnazione delle competenze e delle risorse.

Altrettanto necessario è che il profilo della responsabilità emerga nella valutazione dei risultati. In quest'ottica è necessario adottare strumenti e meccanismi efficaci di monitoraggio degli andamenti del servizio e della relativa spesa.

Nel caso in cui, a livello regionale, la spesa oltrepassi le risorse disponibili con la formazione di debiti, è opportuno prevedere, sul modello di quanto è stato attuato nel settore della spesa sanitaria, l'attivazione da parte dello Stato di procedure di commissariamento e l'adozione di piani di rientro che possono comportare, per i residenti del territorio interessato, il ricorso alla leva tributaria e, di conseguenza, una più alta pressione fiscale.

Simili interventi sembrano del tutto compatibili con il riconoscimento della competenza regionale sulla materia. Essi infatti sono finalizzati a preservare o ristabilire una situazione di equilibrio finanziario, che è condizione fondamentale per assicurare livelli essenziali delle prestazioni concernenti, come sicuramente è il caso del trasporto pubblico locale, diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

#### 4.4 La tariffazione e i ricavi da traffico

Il trasporto pubblico locale rappresenta un servizio che in parte è finanziato con risorse pubbliche e in parte è finanziato dagli utenti del servizio stesso. Dall'indagine conoscitiva è emerso come il livello dei sussidi pubblici sia in Italia più alto di quanto non accada nei principali Paesi dell'Unione europea. Corrispondentemente, il livello medio delle tariffe a carico degli utenti risulta più basso.

L'esigenza di incrementare il volume dei ricavi da traffico dovrebbe innanzitutto essere perseguita attraverso un efficace contrasto all'evasione tariffaria. Possono contribuire a tale risultato l'intensificazione dei controlli, la definizione delle modalità di accesso al mezzo che escludano la possibilità di farlo per chi non dispone di un valido titolo di viaggio, l'introduzione di sistemi di bigliettazione a bordo dei mezzi.

La politica tariffaria, infine, dovrebbe mirare, piuttosto che ad un aumento generalizzato del prezzo dei biglietti, a una differenziazione dei prezzi, che tenga conto sia delle condizioni di reddito dell'utente, sia delle modalità e dei tempi di utilizzo del mezzo.

Il primo tipo di differenziazione dovrebbe rendere socialmente sostenibile l'adozione di politiche orientate all'incremento dei ricavi da traffico. Tale differenziazione dovrebbe tener conto non soltanto del reddito personale, ma anche di quello familiare.

Il secondo tipo di differenziazione agevolerebbe una migliore organizzazione del

servizio, incentivando una riduzione della pressione della domanda negli orari di punta.

Sotto il profilo operativo l'attuazione di questi indirizzi potrebbe essere agevolata dalla diffusione di strumenti di bigliettazione elettronica, che permetterebbero sia di agevolare l'applicazione di tariffe differenziate, sia di rendere disponibile una grande quantità di dati sulle caratteristiche della domanda.

#### *4.5 Distinzione dei ruoli tra ente pubblico titolare del servizio e società affidataria della gestione*

Insieme allo Stato, alle regioni e agli enti locali, le aziende che erogano il servizio sono uno dei soggetti fondamentali per il rilancio del trasporto pubblico locale. Si tratta di aziende che per legge hanno natura giuridica privata (società di capitali), ma che nella larga maggioranza dei casi sono controllate e anche interamente partecipate da soggetti pubblici.

Dall'indagine conoscitiva è emerso che un aspetto particolarmente problematico del settore deve essere individuato nel rapporto tra l'ente pubblico titolare del servizio e la società che lo gestisce.

È stata sopra sottolineata l'esigenza di un incremento delle risorse pubbliche destinate al trasporto locale (si veda paragrafo 4.1). Tale incremento, per tradursi in un effettivo miglioramento della qualità del servizio, deve accompagnarsi al recupero di un forte ruolo di controllo degli enti pubblici sulle modalità con cui sono impiegate le risorse da essi erogate.

Situazioni molto gravi di inadeguatezza del trasporto pubblico, sia sotto il profilo dell'assenza o carenza del servizio, sia sotto il profilo delle condizioni di degrado in cui il servizio è reso possono dipendere da una insufficienza delle risorse disponibili, ma derivano in misura significativa anche dalla perdita, da parte dei soggetti pubblici, della capacità di verificare come vengono impiegate le risorse da loro stessi dedicate al trasporto pubblico locale e, sia in sede di programmazione del servizio, sia in sede di controllo, di adottare nei

confronti dell'azienda affidataria gli indirizzi opportuni, di cui spesso l'ente pubblico detiene la maggioranza o la totalità del capitale.

Un elemento di particolare criticità dipende infatti dalla sovrapposizione e commistione di ruoli, con conseguente pregiudizio alla distinzione delle responsabilità, che si registra tra questi due soggetti. Si assiste con notevole frequenza a situazioni in cui l'ente pubblico interviene sull'organizzazione della gestione del servizio, anche per aspetti quali la gestione del personale e le assunzioni. D'altra parte, altrettanto frequente è il caso in cui società affidataria partecipa con l'ente pubblico alla definizione degli strumenti di indirizzo o di programmazione, quando addirittura nei fatti non lo sostituisce nella predisposizione di tali atti.

A parecchi anni di distanza dal decreto legislativo n. 422 del 1997 occorre pervenire ad una netta distinzione di ruoli, ad una vera e propria alterità tra gli enti pubblici titolari del servizio e le società alle quali è affidata la gestione.

All'ente pubblico spettano i compiti di indirizzo e di programmazione del servizio, di definizione, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, dei livelli delle prestazioni, di garanzia dell'adeguatezza delle risorse rispetto ai livelli di servizio così determinati. Spettano altresì i poteri di vigilanza sull'erogazione del servizio e di intervento, anche con strumenti sanzionatori, nel caso in cui il servizio reso risulti inadeguato rispetto a quanto era stato programmato, con la conseguenza che la società affidataria debba ritenersi inadempiente.

Alla società che eroga il servizio spetta il compito di gestirlo nel modo più efficiente, vale a dire di garantire i livelli di servizio richiesto ottimizzando l'impiego delle risorse.

L'alterità tra ente pubblico e società affidataria, nel caso in cui quest'ultima sia controllata dal primo, può essere consolidata attraverso specifiche previsioni sulla *governance* della società e, in particolare, sulla nomina e sulla durata degli organi del vertice, per quanto la normativa re-

cente abbia rafforzato notevolmente le previsioni di incompatibilità tra incarichi nell'ente pubblico e incarichi nelle società controllate. Occorrerebbe in ogni caso ritenere ragionevole e opportuno che, per quanto si tratti di società che hanno la medesima forma giuridica, rivestire un incarico in una società controllata da un ente pubblico possa comportare vincoli assai più stringenti di quelli previsti per il medesimo incarico in una società controllata da azionisti privati.

In ogni caso, si dovrebbe pervenire ad un assetto dei rapporti tra l'ente pubblico e la società affidataria nel quale l'uno e l'altra rappresentano due parti separate, i cui rapporti si fondano sul puntuale rispetto del contratto di servizio.

Per quanto riguarda l'alterità fra ente pubblico e società affidataria occorre peraltro considerare che nelle realtà di piccole dimensioni potrebbero determinarsi aumenti dei costi non compensati dai risparmi di efficienza legati alla gestione.

Il contratto di servizio dovrebbe rappresentare lo strumento attraverso il quale l'ente pubblico esercita le proprie funzioni in materia di definizione degli obiettivi da raggiungere e dei parametri di qualità del servizio richiesti, nonché di determinazione delle risorse pubbliche destinate al servizio medesimo.

Al tempo stesso, se adeguatamente definito, il contratto di servizio potrebbe essere anche lo strumento che induce l'azienda erogatrice a migliorare la propria efficienza.

Sotto questo profilo occorre in primo luogo privilegiare una impostazione del contratto di servizio, che, attraverso le opportune previsioni (ad esempio il riferimento al « costo netto ») imputi al gestore il rischio commerciale in modo da stimolarlo a contenere i costi, ad attuare strategie a sostegno della crescita e a contrastare l'evasione tariffaria.

Nei contratti di servizio potrebbero inoltre essere inserite clausole che, analogamente alla considerazioni svolte per quanto attiene ai criteri di ripartizione del finanziamento statale tra le regioni, incentivino una organizzazione dell'offerta del

servizio più rispondente alla domanda. Anche nel rapporto tra ente titolare del servizio e società che lo gestisce dovrebbe essere richiesto e premiato un incremento del *load factor*. Risulta infatti paradossale che, a fronte di una manifesta insoddisfazione degli utenti, in particolare nelle fasce orarie interessate dal pendolarismo, il *load factor* medio che misura il coefficiente di occupazione dei mezzi di trasporto pubblico locale, risulti, per quanto con una tendenza al rialzo, ancora basso. L'offerta dovrebbe quindi essere maggiormente differenziata in base alle diverse fasce orarie.

Insieme agli interventi sugli aspetti finanziari e sui rapporti tra lo Stato e gli altri livelli di governo territoriale (in particolare regioni e comuni), il rilancio del trasporto pubblico locale presuppone anche un recupero di efficienza da parte delle aziende che gestiscono il servizio.

#### *4.6. Dimensioni ed efficienza delle aziende che erogano il servizio*

Il trasporto pubblico locale è stato considerato nell'indagine conoscitiva in primo luogo come servizio necessario per lo svolgimento delle attività fondamentali per la vita economica e sociale; un servizio, pertanto, che deve essere garantito a tutti. In ciò risiede la sua natura di servizio pubblico.

Al tempo stesso esso rappresenta (e i dati raccolti nell'indagine lo confermano) anche un settore importante dell'economia del Paese, che ha registrato nel 2011 un valore della produzione di quasi 13 miliardi di euro e impiegato circa 130 mila addetti.

I protagonisti di questo settore sono le società alle quali è affidata la gestione del servizio. Se si considerano tali società sotto il profilo di soggetti imprenditoriali, dall'indagine conoscitiva sono emersi due profili problematici, relativi in particolare alle aziende operanti nel trasporto locale su gomma.

In primo luogo, tali aziende, come è stato rilevato in più occasioni nell'indagine, presentano in media elevati costi

operativi e, corrispondentemente, livelli di efficienza assai bassi. Un indicatore più volte richiamato relativamente a questa situazione è dato dal numero elevato di personale amministrativo.

In secondo luogo è evidente la frammentazione di queste aziende, vale a dire il loro alto numero unito a dimensioni in media assai ridotte. Il dato è ancora più significativo se si paragona la situazione italiana a quella degli altri più grandi Paesi europei, in cui le società di maggiori dimensioni gestiscono una quota complessiva del settore assai più elevata di quanto accada in Italia.

Bassa efficienza e frammentazione sono due elementi tra loro correlati, dal momento che in un settore come il trasporto pubblico locale la ridotta dimensione delle aziende comporta evidenti difficoltà sotto il profilo dell'efficienza della gestione.

Per quanto concerne il recupero di efficienza, si è segnalato come una corretta distinzione di ruoli rispetto all'ente pubblico, una adeguata predisposizione dei contratti di servizio e una vigilanza sul loro rigoroso rispetto, possono rappresentare uno stimolo importante. Regioni ed enti locali, d'altra parte, possono essere indotti ad esercitare pienamente il loro ruolo dalla previsione di efficaci meccanismi di intervento sostitutivo, nel caso in cui si determinino, nelle aziende da essi controllate, situazioni di squilibrio finanziario e di pesante esposizione debitoria (si veda paragrafo 4.3).

Un recupero di efficienza da parte delle imprese che erogano il servizio richiede anche una maggiore flessibilità da parte del personale dipendente di tali aziende. Una disponibilità che fosse manifestata in tal senso dalle organizzazioni sindacali di settore potrebbe trovare compensazione, nell'ambito di un nuovo contratto collettivo di lavoro nazionale da sottoscrivere in tempi rapidi, nell'estensione al settore di significative misure di sostegno sociale e, in particolare, di un sistema efficiente di ammortizzatori sociali.

Per quanto concerne la frammentazione delle aziende, occorrono interventi

che incentivino il suo superamento. Un aspetto assai importante è costituito dagli ambiti in relazione ai quali il servizio è affidato o è predisposto il bando di gara.

Nel corso dell'indagine è stato più volte domandato quale sia la dimensione più appropriata di gestione del servizio. La risposta prevalente è stata che a livello gestionale (diversa può essere invece la valutazione con riferimento al livello più idoneo per definire la disciplina legislativa), la dimensione regionale appare la più appropriata per quanto concerne il servizio di trasporto pubblico locale ferroviario, mentre bacini più ridotti, corrispondenti al territorio comunale o all'area metropolitana nel caso dei comuni più grandi, ovvero all'aggregazione del territorio di più comuni, nel caso dei comuni più piccoli corrispondono alla dimensione ottimale per quanto concerne il servizio di trasporto pubblico locale su gomma (o su altri mezzi).

In ogni caso appare opportuno, da un lato, evitare, laddove si scelga l'affidamento previo espletamento di gara pubblica, ambiti di gara eccessivamente ampi, che non favoriscono la concorrenza, ma, d'altro lato, anche superare una situazione in cui gli affidamenti si riferiscono a bacini territoriali troppo ristretti, con l'effetto di mantenere una struttura frammentata delle aziende.

L'individuazione dei bacini dovrà anche essere effettuata valorizzando la vicinanza con le piattaforme di distribuzione e riparazione.

In questa materia, potrebbero essere assai significative le previsioni di legge che affidano alle regioni il compito di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (articolo 3-bis, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, inserito dall'articolo 25

del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012).

Anche tale disposizione, che prevedeva una scadenza del 30 giugno 2012, risulta essere stata infatti ampiamente disattesa. Analogamente a quanto osservato in relazione agli aspetti finanziari nel paragrafo 4.3, anche per quanto concerne il mancato adempimento da parte delle regioni dei loro compiti di programmazione del servizio, sarebbe opportuno prevedere l'intervento sostitutivo dello Stato, anche nella forma del commissariamento. In questo senso, del resto, muovono le disposizioni dell'articolo 13, comma 2, del decreto-legge n. 150 del 2013, ai sensi delle quali la mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del prefetto competente per territorio, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014, con spese a carico dell'ente inadempiente.

La definizione degli ambiti territoriali ottimali assume infatti particolare rilievo proprio per le ricadute che essa può avere sia sulla dinamica concorrenziale del settore (si veda sul punto anche il paragrafo successivo), sia sulla possibilità di conseguire economie di scala e la connessa incentivazione all'aggregazione delle aziende.

#### 4.7 Modalità di affidamento del servizio

Un incremento dell'efficienza da parte delle aziende che gestiscono il trasporto pubblico locale può derivare anche da un rafforzamento delle dinamiche concorrenziali nel settore, attraverso l'affidamento del servizio mediante gara ad evidenza pubblica.

Relativamente a questo aspetto, la disciplina legislativa delle modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale è stata caratterizzata da ripetuti e

anche contrastanti interventi, che hanno determinato un quadro normativo assai complesso e incerto.

Su questo punto, risulta opportuno superare un approccio ideologico, segnato dal confuso alternarsi tra « astratti furori » di liberalizzazione e una successiva miriade di microinterventi, volti a dilazionare nel tempo o svuotare di contenuto la portata liberalizzatrice delle misure adottate. Occorre, da un lato, prendere atto realisticamente della difficoltà di organizzare in modo efficace gare per l'assegnazione di servizi, che allo stato risultano significativamente in perdita. In secondo luogo, occorre altrettanto realisticamente rilevare che la successione di soggetti nell'assegnazione dei diritti di esclusiva relativi all'effettuazione del servizio, in assenza di opportune disposizioni, potrebbe determinare pesanti ricadute sul piano sociale e occupazionale. Occorre infine tener conto del fatto che una effettiva concorrenza richiederebbe una appropriata disciplina degli aspetti relativi alla disponibilità dei mezzi. Nel caso, particolarmente significativo, del trasporto pubblico locale ferroviario, è stato in più occasioni segnalato nell'indagine conoscitiva come dovrebbero essere inserite nei bandi di gara specifiche clausole relative alla fruibilità del materiale rotabile da parte di tutti i concorrenti, onde evitare un vantaggio competitivo difficilmente recuperabile all'*incumbent* Trenitalia. Tale esigenza trova riscontro nella previsione normativa per cui, in relazione al trasporto ferroviario regionale, gli schemi dei bandi di gara che l'Autorità di regolazione dei trasporti è chiamata a predisporre devono assicurare che la disponibilità del materiale rotabile al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti (articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge n. 201 del 2011, e successive modificazioni).

I motivi sopra indicati hanno finora indotto a privilegiare l'affidamento diretto e, anche nel caso di svolgimento di gare ad

evidenza pubblica, la conferma dell'attribuzione del servizio all'operatore storico.

Merita peraltro osservare che la normativa italiana risulta, fermi restando i rilievi specifici avanzati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sostanzialmente in linea con quella dell'Unione europea la quale, anche alla scadenza del periodo transitorio significativamente lungo individuato dal regolamento (CE) n. 1370/2007, vale a dire all'anno 2019, consentirà comunque rilevanti margini per gli affidamenti diretti.

Nel rispetto della normativa dell'Unione europea, lo strumento dell'affidamento diretto può pertanto essere mantenuto, purché si individuino in modo puntuale le condizioni relative alle caratteristiche del territorio, alla domanda di trasporto e alle connesse modalità di espletamento del servizio che giustifichino tale mantenimento.

È altresì ovvio che la scelta di un affidamento diretto deve essere effettuata nel rispetto dei criteri individuati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per le gestioni *in house*, nonché dell'ulteriore criterio individuato dal legislatore nazionale con il decreto-legge n. 78/2009, il quale impone di mettere comunque a gara il 10 per cento del servizio.

Il tema degli affidamenti diretti riveste un carattere di urgenza in ragione della scadenza del 31 dicembre 2013 posta dal decreto-legge n. 179 del 2012 (articolo 34, comma 21) per l'adeguamento degli attuali affidamenti ai requisiti previsti dell'Unione europea. In prossimità della scadenza di tale termine, il decreto-legge n. 150 del 2013 (« Proroga di termini previsti da disposizioni legislative ») lo ha differito di un anno, subordinando peraltro la proroga alla condizione che l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento. Al di là di questo intervento, che deve ritenersi necessitato, si evidenzia l'esigenza che il Governo predisponga e fornisca al Parlamento in tempi rapidi un quadro degli affidamenti in

essere, in cui si distinguono quelli diretti da quelli effettuati mediante gara e, nell'ambito del primo gruppo, si individuino quelli che risultano incompatibili con la disciplina dell'Unione europea. Per evitare che si debba procedere ad ulteriori proroghe, sarebbe bene altresì prevedere, in caso di inadempienza degli enti competenti protrattasi fino al nuovo termine, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato.

In ogni caso, tenuto conto delle difficoltà sopra rilevate, l'apertura alla concorrenza è sicuramente auspicabile e può rappresentare un fattore importante a migliorare l'efficienza delle aziende che gestiscono i servizi di trasporto pubblico locale, anche sotto il profilo della loro dimensione. Un contributo significativo a muoversi in questa direzione può derivare dall'esercizio da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti delle competenze ad essa attribuite per quanto concerne:

a) la previsione di condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico (articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge n. 201 del 2011, e successive modificazioni);

b) la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e la verifica dell'assenza di condizioni discriminatorie o tali da impedire l'accesso al mercato nei bandi di gara relativi al trasporto ferroviario regionale (articolo 37, comma 2, lettera f).

In relazione alle competenze sulla definizione degli schemi dei bandi di gara, che appaiono assumere il carattere di normativa speciale rispetto a quelle attribuite in via generale all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, l'esercizio di tali competenze non potrà non avere luogo che mediante opportune forme di coordinamento e di collaborazione tra le due Autorità.

Ritornando al tema più generale delle modalità di affidamento del servizio, è comunque da ritenere essenziale che gli

interventi, anche normativi, sulla materia devono perseguire l'obiettivo primario di determinare un aumento dell'efficienza gestionale delle aziende affidatarie e del livello di qualità dei servizi da esse resi, anche stimolando processi di aggregazione tra tali aziende che ne facilitino la crescita dimensionale (si veda, sul punto, il paragrafo 4.6).

#### 4.8 Una politica per la mobilità sostenibile

Le azioni specificamente rivolte al rilancio del trasporto pubblico locale, delineate nei paragrafi precedenti, dovrebbero inserirsi nell'ambito più ampio di una politica per la mobilità sostenibile, finalizzata al perseguimento di tre obiettivi essenziali: la sicurezza, l'efficienza degli spostamenti (in termini non soltanto di costi monetari, ma anche di costi-opportunità, a partire dall'impiego di tempo) e la riduzione dell'impatto ambientale.

In relazione a ipotesi di modifica della prima parte della Costituzione, si potrebbe anche prospettare l'introduzione di un diritto alla mobilità, come diritto distinto dal diritto, di carattere civile, alla libera circolazione delle persone in qualsiasi parte del territorio nazionale e inteso come diritto di carattere socio-economico, che si configura nella possibilità concreta di spostarsi per motivi fondamentali, quali il lavoro o lo studio, in modo sicuro, con costi e tempi ragionevoli, in condizioni idonee.

La questione della mobilità interessa in particolare le aree urbane, in cui si concentra più della metà della popolazione, si svolge la maggior parte delle attività produttive e circola il maggior numero di veicoli.

Una politica per la mobilità e, in particolare, per la mobilità urbana dovrebbe comprendere, oltre agli interventi di potenziamento delle infrastrutture e a quelli di sostegno al trasporto pubblico locale, altre tipologie di interventi, che potrebbero collocarsi a tre livelli distinti: le regole sulla circolazione e la programmazione della viabilità; l'interazione tra la mobilità

e le attività economiche e sociali; il contributo che può essere fornito dalle innovazioni tecnologiche.

Una mobilità sicura e sostenibile dovrebbe essere uno degli obiettivi fondamentali per una revisione complessiva delle regole della circolazione e, con particolare riferimento alle città, una nuova progettazione della viabilità (si pensi alla individuazione e alla estensione delle corsie riservate e alle misure per garantirne il rigoroso rispetto).

Al tempo stesso una politica complessiva per la mobilità non può prescindere dall'interazione tra la mobilità stessa e il complesso delle attività sociali ed economiche, che si svolgono in un determinato contesto territoriale e che, in particolare in ambito urbano, assumono dimensioni assai rilevanti.

Si è visto che uno degli aspetti critici del trasporto pubblico locale in Italia è rappresentato dal basso tasso di utilizzo dei mezzi impiegati (il *load factor* sopra citato), che si associa, negli orari di punta, a situazioni molto frequenti e ripetutamente denunciate, in cui la disponibilità dei mezzi risulta palesemente inadeguata rispetto alla domanda, per cui l'utenza viene trasportata in condizioni inaccettabili. Per conseguire una migliore distribuzione della domanda nelle diverse fasce orarie non bastano soltanto misure incentivanti di tipo tariffario (si veda al riguardo il paragrafo 4.4), che pure possono dimostrarsi efficaci. Occorre una complessiva azione di coordinamento, che incida sugli orari delle attività sociali ed economiche che determinano rilevanti flussi di mobilità. In altre parole, l'organizzazione della mobilità deve essere considerata insieme all'organizzazione delle attività alle quali la mobilità stessa è correlata.

Analogamente, una politica di rilancio del trasporto pubblico locale dovrebbe in primo luogo contenere al proprio interno azioni mirate al coordinamento tra le diverse modalità con cui il trasporto pubblico è effettuato; ciò vale, in particolare, per i servizi su ferro e su gomma, per i quali si rende spesso evidente l'esigenza di un'integrazione della programmazione dei

servizi che coinvolga, oltre ai gestori, anche regioni ed enti locali, in ragione delle rispettive competenze sulle due modalità di trasporto. In secondo luogo, la politica per il trasporto locale dovrebbe associarsi a specifiche azioni per favorire l'utilizzo « misto » del mezzo privato e del mezzo pubblico. In quest'ottica dovrebbero essere considerate anche le iniziative per incentivare servizi alternativi al mezzo individuale, quali il *car sharing*, *car pooling*, *bike sharing*; lo sviluppo di tali servizi dovrebbe essere agevolato sia dal lato della domanda, attraverso azioni di stimolo nei confronti di potenziali utenti, sia dal lato dell'offerta, attraverso il miglioramento dell'organizzazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza (in luogo dell'esclusiva a vantaggio dell'azienda titolare del servizio di trasporto pubblico).

Una politica per la mobilità, con particolare riferimento alla mobilità urbana, può trarre consistenti benefici dalle innovazioni nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La normativa dell'Unione europea ha già da qualche tempo rivolto una specifica attenzione ai sistemi di trasporto intelligenti, vale a dire alle modalità di applicazione delle innovazioni tecnologiche al piano della mobilità. È bene che, dopo il recepimento di tale normativa nell'ordinamento italiano, sia completato in tempi rapidi il piano d'azione nazionale, da trasmettere alla Commissione europea. Di tale piano il Governo dovrebbe fornire al Parlamento un'adeguata informazione; dovrebbe altresì svolgere un'opportuna attività di coordinamento rispetto ai piani regionali. La rilevanza attribuita al tema in sede di Unione europea dovrebbe altresì indurre a verificare tutte le possibilità di finanziamento di tali interventi che, a livello nazionale e regionale, possono essere attivate a valere sui fondi dell'Unione.

I sistemi di trasporto intelligenti consistono essenzialmente in procedure di raccolta, gestione e diffusione delle informazioni sul traffico, che, a parità di dotazioni infrastrutturali, possono agevolare in misura significativa l'organizzazione e lo svolgimento. A tal fine, da un

lato, dovrebbe essere promossa la diffusione sulle infrastrutture viarie e all'interno dei veicoli dei sensori e degli apparecchi necessari a rilevare le informazioni relative al traffico e a comunicarle alla centrale. Dall'altro, dovrebbero essere costituite e implementate apposite banche dati in cui raccogliere le informazioni; sotto questo profilo, è essenziale superare la frammentazione tra i vari enti e soggetti coinvolti, attraverso la più ampia integrazione delle banche dati. Le informazioni così raccolte dovrebbero essere quindi messe a disposizione sia di chi riveste ruoli decisionali in materia di mobilità e trasporti, sia degli operatori, pubblici e privati, sia della stessa utenza, in linea con la strategia dell'*e-Government* e dell'*open data*, così come indicato dall'articolo 68 del codice dell'amministrazione digitale.

Le aziende che gestiscono il trasporto pubblico locale dovrebbero essere incentivate a dotarsi delle applicazioni specifiche per il settore, quali sistemi di localizzazione della flotta e di comunicazione con una centrale di controllo, modalità di raccolta di dati attraverso la bigliettazione elettronica (si veda paragrafo 4.4), strumenti di controllo sui veicoli e nelle stazioni, nonché sistemi di informazione verso l'utenza, sia alle fermate, sia a bordo del veicolo.

Per quanto concerne in particolare il trasporto pubblico locale, ciò potrebbe dare un contributo determinante a migliorare la corrispondenza tra le esigenze dell'utenza e l'organizzazione del servizio. Più in generale, la raccolta e la diffusione quanto più ampia possibile delle informazioni sui flussi di traffico permetterebbe di razionalizzarne notevolmente lo svolgimento, con rilevanti riduzioni dei costi. È stato infatti stimato che il maggior impiego dei sistemi di trasporto intelligenti permetterebbe un aumento di capacità superiore al 10 per cento a parità di infrastrutture, grazie ad un uso migliore delle infrastrutture stesse.

Sotto il profilo dei finanziamenti destinati, *strictu sensu*, alla mobilità sostenibile si evidenzia, altresì, l'opportunità di ricostituire il Fondo per la mobilità sostenibile

introdotto dalla legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006). Tale Fondo era stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare a valere sul capitolo di spesa n. 8438 «Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane», con una dotazione di spesa pari a 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Attualmente le disponibilità di tale Fondo risultano esaurite e l'assenza di risorse specifiche per la mobilità sostenibile nelle aree urbane impedisce di dare continuità alle misure messe già in atto, come ad esempio quelle sulla mobilità ciclabile urbana e l'utilizzo di combustibili alternativi per il trasporto pubblico, impedendo in questo modo il consolidamento di politiche per la *smart mobility*.