



Audizione **IX Commissione** della Camera  
Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale.  
2 luglio 2013

### **Premessa**

-Incertezza- è il termine che meglio descrive la situazione del settore: incertezza delle risorse per gestione e investimenti, incertezza delle regole, incertezze per il sistema programmatico/organizzativo.

Come è noto la situazione attuale è frutto di una controversa e contraddittoria storia normativa connotata da numerosi tentativi di recupero di efficienza del sistema che hanno finito per accentuare, anziché risolvere, le criticità strutturali.

A partire dal dlgs 422/97, primo provvedimento riformatore del settore (riconoscimento pieno delle competenze alle Regioni, valorizzazione delle scelte locali con il coinvolgimento diretto di Province e Comuni e gare per l'affidamento dei servizi) il TPL è stato oggetto di frequenti interventi normativi a volte contraddittori 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 delle precedenti.

Anche l'istituzione, con la legge di Stabilità del 2013, del fondo nazionale per il contributo dello Stato al TPL e le procedure per una nuova riprogrammazione e organizzazione di risorse e servizi rischiano di essere, solo, l'ennesimo tentativo per disciplinare il settore. I problemi, come è noto, sono piuttosto importanti:

-la questione della legittimità costituzionale sollevata dalla regione Veneto sulla stessa natura del fondo e che la Corte Costituzionale dovrebbe chiarire entro ottobre;

-il problema del vincolo di destinazione del fondo, sul quale, in più occasioni le regioni hanno manifestato la loro preoccupazione per gli effetti che questo determina sulla capacità di indebitamento delle stesse, sugli equilibri dei bilanci regionali e sulla copertura dei mutui autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti;

-l'incertezza, in contrasto con lo scopo dichiarato, delle previsioni del fondo sul *quantum* e sull'automatismo delle modalità di trasferimenti nel tempo, indispensabili per coprire i costi dei contratti di servizio in essere sia per il

settore ferroviario che per quello della gomma( *l'attuale dotazione , inferiore agli stanziamenti del 2011 (- 148 M€) e del 2010 (- 300 M€) è ritenuta, 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*);  
-l'oggettiva difficoltà a rispettare i termini previsti per portare a termine il complesso percorso riformatore che, peraltro, vede coinvolti numerosi attori.

Da qui l'urgenza di dare una prospettiva al settore con strumenti normativi e finanziari in grado di assicurare le condizioni minime per un riassetto organizzativo complessivo .

Siamo convinti però che qualsiasi nuovo intervento regolatorio deve nascere dal confronto fra i diversi livelli istituzionali e tener conto dell'esperienza degli ultimi quindici anni mettendo a frutto il fallimento di una confusa strategia che fino a oggi non ha saputo **valorizzare il tpl come leva per miglioramento del tessuto sociale e ambientale del nostro paese**

Di seguito poniamo all'attenzione di codesta Commissione alcune riflessioni che riteniamo pregiudiziali per una più idonea e efficace politica del trasporto locale.

### **Riprogrammazione dei servizi**

Da tempo sosteniamo la necessità di una politica del tpl che assicuri al paese un offerta dei servizi quali-quantitativamente rispondente alle effettive esigenze dei cittadini.

Come sappiamo le formule fin qui adottate ivi compreso il recente Fondo Nazionale non hanno funzionato intanto per l'assenza di una visione organica dei problemi e di un dialogo istituzionale costruttivo **e poi per l'assoluta assenza di coordinamento fra le misure finanziarie con quelle regolatorie**. Tutti i tentavi per effettivizzare la liberalizzazione del settore si sono scontrati con una realtà organizzativa che, fatta qualche doverosa eccezione, non è stata in grado di cogliere, anche per l'insufficienza delle risorse, le opportunità dei principi di concorrenza.

Condividiamo quindi le affermazioni del Ministro Lupi sulla *dimensione nazionale della strategia da adottare e sulla necessità di reinventare in modo organico l'intera offerta del trasporto pubblico*.

A questo punto il problema che si pone, dati i mitici obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, e' quello evidentemente di individuare gli strumenti per un seria e concreta *riprogrammazione dei servizi*(legge n. 228 del 2012, art. 1 comma 301)

Per quanto ci riguarda il presupposto per una valida strategia di rilancio del tpl e' la costruzione di un percorso virtuoso **condiviso(recuperando necessariamente il dialogo istituzionale)** che punti alla concreta integrazione dell'offerta dei servizi(integrazione dei servizi=maggiore livello di diversificazione dell'offerta =economicità, efficacia ed efficienza dei servizi e di conseguenza una migliore risposta alle esigenze dei cittadini).

Bisogna orientare cioè tutte le azioni possibili comprese **la bigliettazione elettronica e le tariffe integrate verso la massima integrazione dei**

**servizi attuali e attivabili** (ferroviari AV/Pendolari servizi su gomma, servizi su gomma sostitutivi del ferro, metropolitani, interregionali su gomma di competenza del MIT, sistemi a chiamata e convenzioni taxi) e assicurare **le migliori condizioni per favorire lo scambio modale ferro/gomma/mobilità privata e ciclo pedonale**,

Inoltre deve essere posta maggiore "attenzione" **al trasporto ferroviario pendolari** garantendo, in una logica di ottimizzazione delle risorse, l'equilibrio finanziario fra le diverse opzioni trasportistiche programmabili con una *valutazione su base regionale (anziché linea per linea) del rapporto ricavi costi*. Progetti di questo tipo possono essere favoriti da politiche di incentivi e premialità da attribuire ai soggetti più virtuosi.

In estrema sintesi una politica dei trasporti che punti a un'offerta di servizi riprogrammati e integrati quale risposta all'aumentata domanda di trasporto, con un arbitro: **l'Autorità dei Trasporti** in grado, però, di svolgere tutte le funzioni che la legge le ha attribuito.

### **Riconoscimento della specificità del tpl e necessità di una disciplina organica del settore.**

In questi anni è maturata una sorta di assuefazione alle frequenti modifiche alla normativa della così detta liberalizzazione per il settore dei servizi pubblici locali. Gli interventi legislativi, come sopra accennato, sono stati infatti talmente tanti, compresi i referendum abrogativi, da determinare, paradossalmente, una situazione di stallo applicativo per il difficile quadro di riferimento e aspettative modificative riguardanti i punti di maggiore criticità (concorrenza nel mercato/concorrenza per il mercato) e i termini utopistici che di volta in volta sono stati fissati per adempimenti invece complessi.

Come era prevedibile il decreto legge 179/2012 è stata l'occasione per un ulteriore aggiustamento delle norme e il legislatore è ritornato sull'argomento fissando nuove scadenze e adempimenti che continuano a essere elusi per gli stessi motivi di fallimento delle precedenti norme: incertezza di regole e risorse e scarsa definizione dei ruoli dei maggiori attori del settore.

Siamo anche convinti che alcuni dei problemi del tpl, oltre al contraddittorio sistema delle regole sopra ricordato, sono riferibili alla persistente volontà del legislatore a disciplinare il TPL, malgrado la sua riconosciuta specificità, all'interno della fattispecie più ampia dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

In questo confuso quadro di riferimento e al di là dei numerosi interventi della Corte dei Conti, dell'Antitrust e della giurisprudenza in generale, la Corte Costituzionale come sappiamo è stata chiamata più volte a esprimersi su questioni di fondo che hanno pregiudicato l'operatività dell'intero sistema.

Da qui l'esigenza di una complessiva riflessione sulle regole attuali **e di una disciplina organica per il TPL coerente con le scelte politiche condivise dai vari livelli istituzionali**.

In tale ambito, per ridurre i "rischi" interpretativi, sarebbe anche auspicabile, *una più puntuale specificazione delle forme di affidamento dei servizi, una migliore definizione degli affidamenti diretti con riferimento all'affidamento in*

*house e alla gara a doppio oggetto, l'esplicitazione del soggetto referente della relazione di cui all'34 comma 20 del decreto legge 179/2012*

### **Rapporti fra i livelli istituzionali**

Il problema del recente ritorno con l'istituzione del fondo a un modello di gestione finanziaria centralistico ha messo in crisi il precario equilibrio del rapporto fra regioni e governo.

Per dare una soluzione condivisa ai molteplici problemi del TPL, sarebbe pertanto auspicabile, attesa la competenza residuale regionale in materia, il coinvolgimento pieno delle regioni in tutte le scelte riguardanti il settore attraverso la previsione di specifiche intese istituzionali

### **Risorse**

La soluzione del problema delle risorse per l'esercizio e il rinnovo del materiale rotabile deve essere considerata pregiudiziale rispetto a qualsiasi strategia tesa all'efficientamento del comparto. In questo momento la discussione verte in particolare su come coprire gli oneri del rinnovo del CCNL e quelli dei rinnovi dei contratti di servizio.

In tal senso è auspicabile un rapido chiarimento intanto sul quantum del fondo (Si chiede di portare il Fondo nazionale trasporti dai 4.960 milioni a 6,300 milioni di euro ) e poi su tutte le altre questioni già richiamate(va detto che su questo tema, l'8 agosto, e' stata convocata una prima riunione governo/regioni).

Con particolare riguardo al materiale rotabile vogliamo ricordare il taglio di 635,5 milioni di euro operato dalla legge n. 122/2010 allo stanziamento previsto per il triennio 2011-2013 e più esattamente il taglio del 59,59% per il 2011, del 90% circa per il 2012 e dell'87% per il 2013.

La riduzione del finanziamento, come è facilmente intuibile, ha messo a dura prova tutta la filiera del sistema dei servizi di tpl, a partire dai bilanci di quelle Regioni che si erano impegnate con mutui pluriennali, fino alle imprese di produzione di autobus e relativo indotto, con effetti sull'offerta qualitativa dei servizi di trasporto già in sofferenza per la riduzione dei finanziamenti destinati alla gestione.

Infine, in presenza della difficile crisi economica e della riduzione dei fondi pubblici da destinare al settore, riteniamo utile sottolineare la necessità di individuare misure tese a incentivare gli investimenti privati nel settore anche attraverso la diffusione del project financing lo strumento che consente la partecipazione di investitori privati sia per la realizzazione di infrastrutture che per la fornitura di servizi.

### **Effettiva separazione fra il ruolo di ente concedente e impresa affidataria.**

In una logica di mercato, il principio della separazione dei ruoli deve essere compiutamente applicato.

E' auspicabile pertanto,una riflessione sul sistema attuale dei rapporti fra enti pubblici e società partecipate al fine di individuare le misure piu' idonee ad

assicurare la massima terziarietà dell'ente locale rispetto alla gestione dei servizi.