

Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale.

PROGRAMMA

Il settore del trasporto pubblico locale rappresenta un elemento essenziale per la qualità della vita dei cittadini. Al tempo stesso è un settore che presenta, nel nostro Paese, problemi e carenze assai rilevanti, come attestano anche i dati contenuti nel rapporto annuale 2012 dell'ISTAT. A fronte di un notevole aumento della domanda di trasporto pubblico (definita dal rapporto tra il totale dei passeggeri trasportati ogni anno e il totale dei residenti), che dal 2000 al 2010 ha conosciuto, nei capoluoghi di provincia, un incremento del 13,6 per cento, l'offerta di trasporto (con riferimento in particolare alla densità delle reti, vale a dire la lunghezza in chilometri delle reti di trasporto pubblico per 100 km quadrati di superficie comunale) ha registrato nel medesimo periodo un'espansione più contenuta, pari soltanto all'8 per cento.

Anche i dati relativi al livello di soddisfazione degli utenti non sono incoraggianti e, in ogni caso, evidenziano differenze molto accentuate. I meno soddisfatti risultano i residenti delle aree metropolitane, per i quali l'esigenza di ricorrere al servizio di trasporto pubblico è particolarmente forte: soltanto poco più della metà dei residenti in queste aree si dichiara molto o abbastanza soddisfatta della velocità delle corse (52 per cento) e poco meno della loro frequenza (49 per cento), circa il 40 per cento della puntualità e ancor meno della possibilità di trovare posto a sedere e della pulizia delle vetture (35 e 30 per cento rispettivamente). A livello territoriale, i più soddisfatti sono i residenti delle province autonome di Trento e di Bolzano (dove il servizio offerto soddisfa per molti aspetti quote superiore all'80 per cento dei cittadini, anche se i costi relativi alla prestazione del servizio sono valutati positivamente solo dalla metà); al contrario i livelli di soddisfazione più bassi (inferiori al 25 per cento) si registrano in Liguria, Campania e Sicilia.

All'esame dei dati relativi alle dimensioni del servizio e alla percezione degli utenti deve associarsi una considerazione sullo stato di profonda incertezza, sia dal punto di vista normativo che da quello finanziario, che il settore del trasporto pubblico locale da tempo attraversa.

Per quanto concerne il primo aspetto, il principale intervento riformatore nel settore è ancora rappresentato dal decreto legislativo n. 422 del 1997, che ha attuato il trasferimento alle regioni della competenza sulla materia (la Corte costituzionale, successivamente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, ha poi riconosciuto la materia come di competenza residuale delle regioni con la sentenza n. 222 del 2005) e ha disciplinato il ricorso ai meccanismi concorrenziali ai fini della scelta dell'operatore chiamato a svolgere il servizio pubblico di linea in condizioni di esclusiva. L'articolo 18 del decreto legislativo prevedeva infatti che le modalità di affidamento del servizio venissero definite con leggi regionali, che avrebbero in ogni caso dovuto rispettare alcuni principi, tra i quali l'obbligo di svolgimento della gara; l'aggiudicazione della gara sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio; la determinazione delle tariffe con l'applicazione del metodo del *price cap*. Era prevista la piena operatività di questo meccanismo al termine di un periodo Pag. 89transitorio 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).

Nella XVI Legislatura si sono avuti sulla materia due ordini di interventi: da un lato, il settore è stato in una prima fase ricondotto alla disciplina generale in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui all'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 (successivamente abrogata con il *referendum* del giugno 2011), che contempla il normale affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica generale, tra cui espressamente i trasporti, attraverso gara, ma con possibilità di eccezioni, sia pur solo fino alla fine del 2010. Dall'altro lato, con l'articolo 61 della legge n. 99 del 2009, attraverso un richiamo alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007, si è attenuato l'obbligo di affidamento del servizio con gara, dal momento che il regolamento ha previsto in via generale l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico mediante gara ad evidenza pubblica, ma con tutta una serie di eccezioni disciplinate dalla stessa normativa dell'Unione europea e valide sino a contrario avviso dei legislatori nazionali nel senso di rendere obbligatorio, anche in questi casi, il ricorso alla procedura competitiva.

Gli interventi normativi che si sono succeduti a partire da quello di riforma organica della disciplina del trasporto collettivo regionale e locale, di cui al decreto legislativo n. 422 del 1997, non avendo la pretesa di disciplinare *ex novo* l'intera materia, si sono limitati a modifiche parziali che si sono sovrapposte le une alle altre, in risposta ad esigenze di ordinato sviluppo del mercato, che, peraltro, non hanno potuto evitare di produrre un quadro normativo assai mutevole e intricato.

Questa complessa vicenda normativa ha avuto un evidente impatto sull'attuale assetto del settore. In base ai dati dell'ASSTRA, aggiornati al 31 dicembre 2011, il 51 per cento dei servizi di trasporto pubblico locale risulta affidato ad esito di una procedura ad evidenza pubblica: le aziende con connotazione pubblica rappresentano comunque circa il 95 per cento del trasporto urbano e il 75 per cento del trasporto extraurbano. Le modalità di erogazione del servizio, caratterizzate da una notevole frammentazione territoriale dei bacini di utenza, hanno avuto incidenza anche sulle dimensioni organizzative delle aziende di trasporto pubblico locale: l'88 per cento ha un numero di addetti inferiore a 100 unità; quasi la metà ha un numero di dipendenti da uno a cinque.

Anche per quanto concerne i profili del finanziamento del settore del trasporto pubblico locale, si deve registrare una situazione anomala, in quanto, a fronte di una competenza riconosciuta come residuale delle regioni, permane un finanziamento sostanzialmente di derivazione statale.

Infatti, il decreto legislativo n. 422, nel conferire funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale alle Regioni e agli enti locali, non ha tuttavia riconosciuto agli enti incaricati del servizio una corrispondente autonomia finanziaria. Il settore è stato per 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 del 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.

Da ultimo, dapprima l'articolo 16-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012 e, successivamente, la legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012, che, al comma 301 dell'articolo 1 ha interamente sostituito il testo del citato articolo 16-*bis*) hanno dettato una nuova disciplina delle modalità del finanziamento statale del trasporto pubblico locale, mediante l'istituzione, a decorrere dal 2013, di un fondo nazionale Pag. 90 per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, che va a sostituire le precedenti compartecipazioni.

La determinazione dell'aliquota di compartecipazione è affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 31 gennaio 2013. Peraltro, a conferma delle difficoltà di pervenire ad una soddisfacente definizione delle questioni relative al finanziamento del settore, sullo schema di decreto la Conferenza Stato-Regioni ha espresso parere contrario nella riunione del 13 marzo scorso.

La disciplina dettata dalla legge di stabilità per il 2013 reca altresì disposizioni, ancora in gran parte da attuare, concernenti i criteri di ripartizione del fondo, che devono essere, tra l'altro, finalizzati alla razionalizzazione e al miglioramento dell'efficienza del servizio.

Una volta entrato a regime, il fondo dovrebbe garantire un finanziamento complessivo del trasporto pubblico locale di circa 4.929 milioni di euro annui a decorrere dal 2013, con un incremento, rispetto all'assetto precedente, 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.

Il meccanismo definito dalla legge di stabilità per il 2013 dovrebbe peraltro coordinarsi con quanto previsto dalla legge-delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), che ha individuato, per il settore del trasporto pubblico locale, un criterio di finanziamento «misto», disponendo che l'ammontare del finanziamento del trasporto pubblico locale vada determinato tenendo conto, oltre che dei costi *standard*, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. A tal fine si prevede, per le spese di parte corrente, l'assegnazione delle quote del 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* (che rimane pertanto a carico degli enti interessati), mentre, per le spese in conto capitale, si dovrà assicurare l'integrale copertura del fabbisogno *standard*. In ogni caso, l'attuazione di tali previsioni è condizionata dalla preliminare determinazione dei fabbisogni *standard* relativi al servizio, che non è stata ancora effettuata.

Rispetto a questo quadro normativo e finanziario, caratterizzato da rilevanti innovazioni, che tuttavia devono ancora trovare piena attuazione, numerose realtà territoriali appaiono registrare situazioni di seria difficoltà per il finanziamento del trasporto pubblico locale, come testimoniato da ultimo dalla situazione del Piemonte, affrontata con un apposito intervento, contenuto nel decreto-legge n. 35 del 2013.

Una specifica riflessione, sia per quanto concerne le modalità di prestazione del servizio, sia per quanto riguarda il suo finanziamento, merita, infine, il trasporto ferroviario, in relazione al quale si è assistito, da un lato, al potenziamento, mediante l'alta velocità, dei servizi relativi alle lunghe percorrenze, e, dall'altro, a rilevanti difficoltà nell'espletamento dei servizi attinenti al trasporto regionale. I vari interventi normativi che si sono succeduti hanno sostanzialmente ribadito l'assoggettamento del trasporto ferroviario regionale e locale al decreto legislativo n. 422 del 1997. Tale settore è infatti espressamente escluso dalla disciplina di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008 e la stessa disposizione recata dal decreto-legge n. 5 del 2009, che, modificando l'articolo 18 del decreto legislativo n. 422 del 1997, ha attribuito ai contratti di servizio del trasporto pubblico ferroviario, comunque affidato, una durata minima di 6 anni, rinnovabile di altri 6, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, ha finito con il prevedere un'ampia conferma temporale degli affidamenti diretti del servizio ferroviario.

In relazione ad un contesto caratterizzato dagli aspetti che sono stati sinteticamente Pag. 91 richiamati, l'indagine conoscitiva si propone, 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 intende sviluppare una riflessione complessiva

sulla regolazione del trasporto pubblico locale, sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello finanziario. In base agli elementi conoscitivi e valutativi che emergeranno, si potrà altresì valutare l'opportunità di ulteriori interventi normativi, 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'ambito dell'indagine conoscitiva si intende prevedere lo svolgimento delle seguenti audizioni:

Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

Autorità garante della concorrenza e del mercato;

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici;

Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome;

ANCI, UPI, UNCEM, Federmobilità;

Associazioni trasporti (ASSTRA) e società di rilevanti dimensioni che prestano il servizio di trasporto pubblico locale;

Ferrovie dello Stato;

Organizzazioni sindacali;

Confindustria e Rete Imprese Italia;

Associazioni dei consumatori;

Associazioni rappresentative dei pendolari;

Esperti della materia e altri soggetti operanti nel settore.

Il termine di conclusione dell'indagine è fissato al mese di settembre 2013.