

DOCUMENTO ISTRUTTORIO

ATTUAZIONE ART. 3 BIS del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 e s.m.i.– ambiti territoriali, enti di governo e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali – in particolare dei servizi di trasporto pubblico.

Introduzione

Per poter meglio comprendere il processo e le prospettive di riforma del servizio di trasporto pubblico in Abruzzo si ritiene opportuno soffermarsi sull'attuale organizzazione del trasporto nella nostra Regione.

La Regione Abruzzo, all'indomani del D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, ha regolato la materia del trasporto pubblico locale con l'emanazione della L.R. 23 dicembre 1998, n. 152. Le nuove regole, tuttavia, non hanno mai potuto operare nella loro completezza perché la loro efficacia fu per la gran parte rimessa al completamento (mai avvenuto) della delega di funzioni alle province, giacché collegata alla definizione dei bacini e delle reti.

Di conseguenza, la disciplina che presiede il trasporto pubblico locale si muove ancora all'interno del vecchio impianto come regolato dalla L. 10 aprile 1981, n. 151 "*Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore*" e dalla Legge regionale di attuazione, L.R. 9 settembre 1983, n. 62 "*Disciplina generale ed organica in materia di trasporti pubblici locali*".

Va, tuttavia, osservato come, nell'ultimo anno, sia stata impressa una forte accelerazione sul piano delle riforme attraverso le disposizioni di cui al capo VI (Interventi urgenti e indifferibili in materia di trasporto pubblico regionale e locale) della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1; attraverso l'art. 18 della L.R. 10 gennaio 2012, n. 1 in materia di riordino delle partecipazioni societarie e,

I dati della Regione Abruzzo

La Regione Abruzzo conta una popolazione di 1.342.366 residenti, per il 29,4 % concentrata in comuni con meno di 5.000 abitanti e per il 9,5% in comuni con più di 100.000 abitanti, in controtendenza con le percentuali rilevate sul territorio nazionale che mostrano, invece, una percentuale più alta di persone che risiedono in comuni di grandi dimensioni rispetto a quelle che vivono in comuni di piccole dimensioni.

E' peraltro una popolazione caratterizzata da un indice di vecchiaia superiore alla media nazionale (163,2 rispetto ai 144,5 della media italiana) e un indice di dipendenza in linea con il dato nazionale (52,1 su 52,3).

Leggermente superiore al rapporto nazionale è il dato degli autoveicoli circolanti rispetto alla popolazione residente. Dato del resto confermato dalla percentuale più alta (rispetto a quella nazionale) connessa al possesso di due o più automobili a famiglia.

Con riguardo alla consistenza delle reti, quella stradale è di gran lunga più consistente di quella ferroviaria (7.422 chilometri di strade rispetto a 648 chilometri di ferrovia).

(FIGURA N. 1)

infine, attraverso la L.R. 22 febbraio 2012, n. 9 recante “*Semplificazione delle procedure in materia di trasporto pubblico locale*”. Sul piano della programmazione, inoltre, va segnalato come la Giunta regionale abbia approvato e inviato al Consiglio regionale per l’adozione definitiva il Report 5 dedicato alle infrastrutture e facente parte del Piano integrato dei Trasporti.

Al contrario, la normativa statale in materia di servizi pubblici locali, trasversalmente percorsa dalla materia della tutela della concorrenza, riconosciuta per disposizione costituzionale fra le materie di esclusiva competenza statale, è stata caratterizzata da un continuo infinito, a volte non sempre univoco, dinamismo legislativo.

Stretta e tirata dall’azione contrapposta di coloro che sostengono la teoria del “*socialismo municipale*” (gestione monopolistica dei servizi pubblici da parte di aziende pubbliche) e di chi, viceversa, è favorevole alla liberalizzazione e al mercato, la disciplina dei servizi pubblici locali ha conosciuto nell’ultimo lustro una vivacità che, purtroppo e paradossalmente ha, però, provocato effetti paralizzanti per le amministrazioni locali.

E se con l’esito del referendum del giugno 2011⁽¹⁾, che ha abrogato l’art. 23 bis, inserito nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112 dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 113⁽²⁾, si sarebbe potuto concludere per la vittoria del socialismo municipale, il contenuto degli ultimi interventi legislativi (art. 4 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con L. 14 settembre 2011 n. 148 e modificato dall’art. 25 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con L. 24 marzo 2012, n. 27) conduce, al contrario, verso direzioni di sicuro favore nei confronti della liberalizzazione⁽³⁾.

¹⁾ L’esito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 è stato successivamente sancito con il D.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 “*Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell’art. 23-bis del D.L. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 133 del 2008, e ss.mm, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325/2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”.

²⁾ E’ nota la travagliata elaborazione della disciplina relativi ai servizi pubblici di rilevanza economica che ha vissuto molte stagioni e molte modifiche. In questa sede si dà conto brevemente della sola storia riferita all’art. 23 bis inserito nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112 dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 113. Diversamente si dovrebbero considerare le innumerevoli modifiche all’art. 113 del TUEL aprendo la strada a ricostruzioni che si ritiene di poter qui omettere. Sia sufficiente ricordare, a dimostrazione della vivacità del legislatore, che l’art. 23 bis è stato modificato una prima volta dall’art. 15 del D.L. 25 settembre 2009, n. 135 poi convertito con modificazioni nella legge 20 novembre 2009, n. 166 e che, in particolare, i servizi di trasporto sono stati interessati, nel frattempo, anche dalle disposizioni di cui all’art 61 della L. 23 luglio 2009, n. 99 e all’art. 4 bis della L. 3 agosto 2009, n. 102, e successivamente dal regolamento di attuazione del medesimo art. 23 bis di cui al D.P.R. 7 settembre 2010 n. 168 nonché dal D.P.C.M. 25 marzo 2011 recante “*Ulteriore proroga di termini relativa al Ministero della gioventù*” (che aveva fissato al 30 settembre 2011 il termine ultimo entro cui poter considerare legittimi gli affidamenti diretti allora esistenti). Invero, a una sorte simile (densa di successive stratificazioni normative) sembra essere destinata anche la nuova disciplina di cui all’art. 4 del D.L. 138/2011 che, a nemmeno un anno dalla sua entrata in vigore, ha già conosciute aggiunte, modifiche e abrogazioni.

³⁾ Cfr. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, parere 5 gennaio 2012 (AS901 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza). In esso si sottolinea, infatti, come «*la principale novità dell’attuale disciplina (art. 4 D.L. 138/2011, n.d.r) è costituita dall’introduzione del principio della liberalizzazione di tutte le attività economiche oggetto dei servizi pubblici sociali di rilevanza economica*».

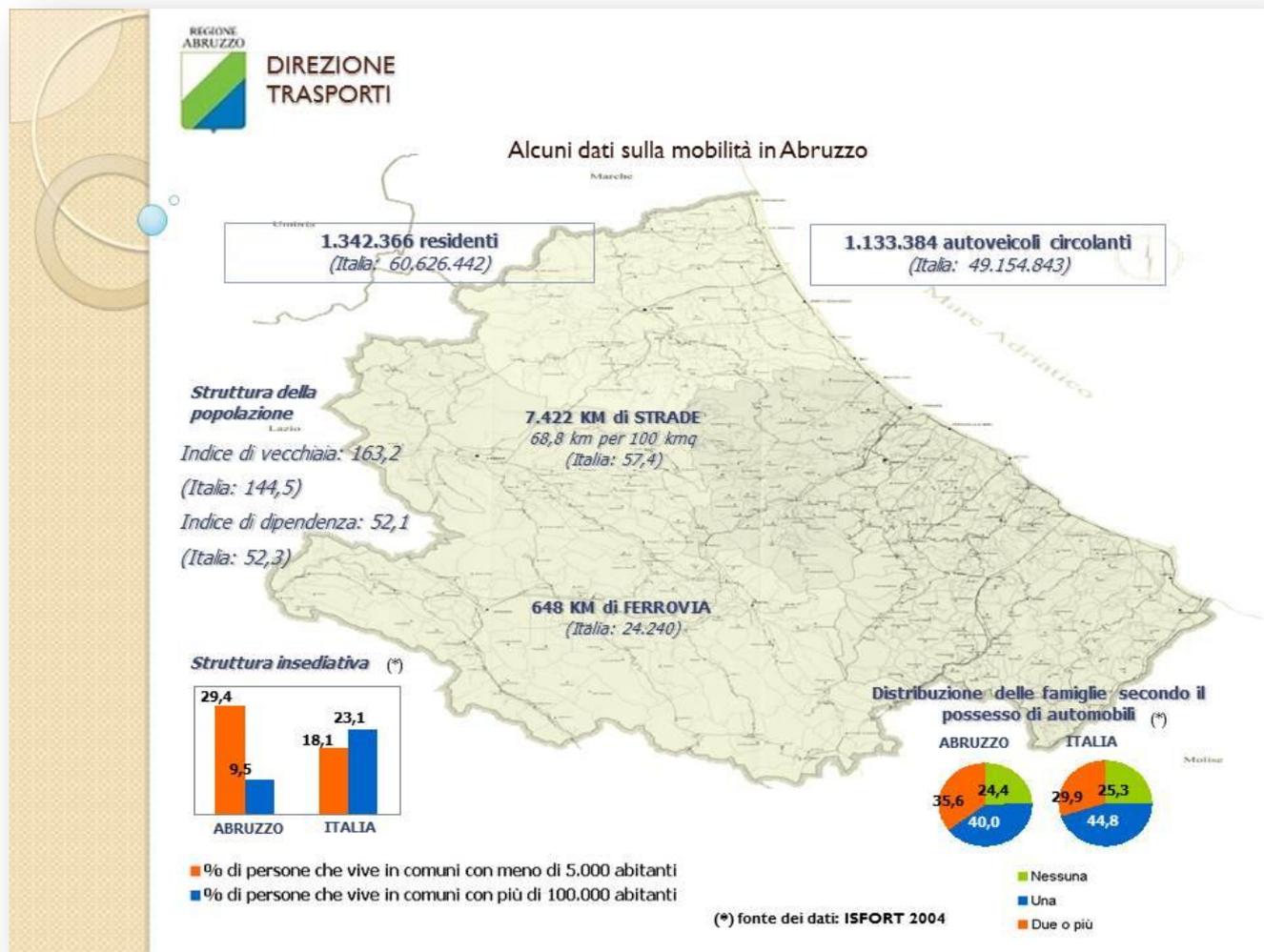


FIGURA N. 1

§. 1. Cenni sull'organizzazione attuale del sistema abruzzese del trasporto pubblico locale

Il trasporto pubblico in Abruzzo sviluppa circa **33,8 milioni di Km** nei **servizi extraurbani regionali** e quasi **9,7 milioni di Km** nei **servizi urbani**⁽⁴⁾, per i quali la Regione sostiene una spesa che costituisce, in termini quantitativi, la seconda voce di spesa a carico del bilancio regionale, dopo quella prevista per la sanità (nella **FIGURA N. 2** è illustrato il quadro riepilogativo delle percorrenze e dei contributi erogati negli ultimi anni).

⁴⁾ Dati che si riferiscono al 2012

La Regione Abruzzo è, inoltre, socio unico o di maggioranza delle tre principali aziende di trasporto (ARPA S.p.a.; G.T.M. S.p.a. e F.A.S. S.p.a.) che unitamente assicurano quasi il **75/80% dell'intero servizio di trasporto pubblico locale**, rappresentando un caso raro, se non unico, nel panorama nazionale. L'altro **20/25%** del servizio è garantito da **circa 41 vettori privati**, alcuni dei quali di dimensioni piccole, a conduzione familiare nonché da una gestione diretta del servizio urbano da parte del Comune di Sulmona e, infine, dai servizi urbani del Comune di L'Aquila che li gestisce attraverso la sua società partecipata A.M.A. S.p.a. (ex municipalizzata).

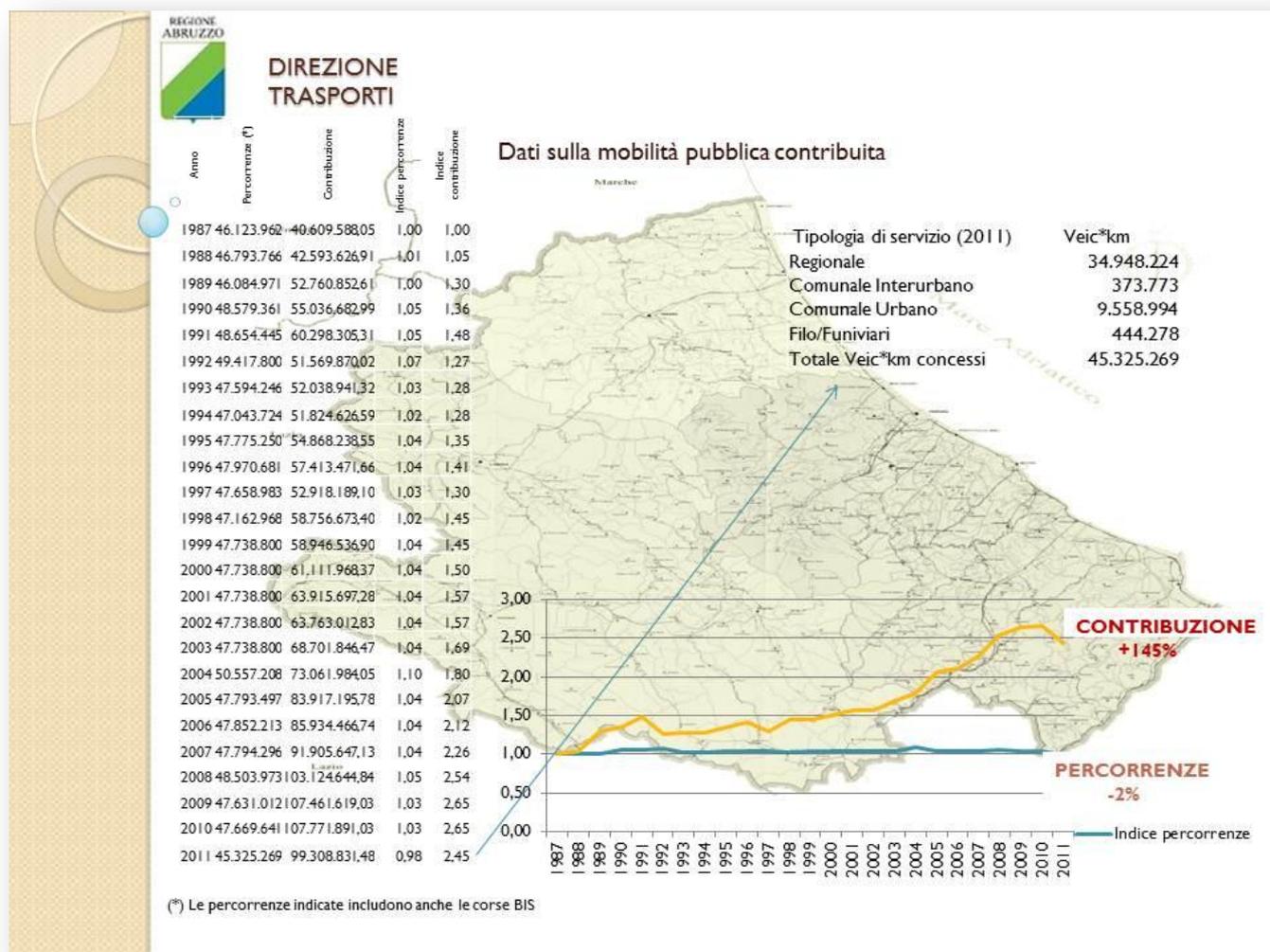


FIGURA N. 2 : percorrenze e contribuzioni (1987- 2011)

Sul piano giuridico-economico, l'attuale sistema dei trasporti pubblici locali in Abruzzo si fonda ancora sul regime delle concessioni (e non dei contratti di servizio, salvo quelli attualmente in vigore per la GTM S.p.a. la F.A.S. S.p.a. e Trenitalia S.p.a. che comunque operano in regime di affidamento diretto ex artt. 8 e 9 del D.lgs 422/97), sui contributi (e non sui corrispettivi) e su modalità di affidamento diretto anziché attraverso procedure concorsuali. Del

resto, il vigente istituto delle concessioni, sia regionali che comunali, è stato oggetto di costante proroga a seguito dei numerosi e successivi interventi del legislatore statale che, anno dopo anno, ha fatto slittare in avanti il termine del periodo transitorio e l'inizio delle gare.

Anche sul piano del decentramento delle funzioni e l'articolazione dei servizi agli enti locali in base al principio di sussidiarietà, la situazione non è di fatto cambiata rispetto alla realtà precedente al D.lgs. 422/1997. Sicché, vi sono servizi effettuati sulla base di provvedimenti di concessione di cui l'ente concedente è la Regione e servizi oggetto di provvedimenti di concessione di competenza dei Comuni. In questo ultimo caso, però, alla titolarità del rilascio del provvedimento di concessione non corrisponde la responsabilità della spesa (intesa come diretta gestione della spesa) salvo rare limitate eccezioni a cui si aggiungono, dal 2011, i quattro Comuni capoluogo di provincia ai sensi dell'art. 63 della L.R.1/2011.

Inoltre, la frammentazione e spesso la sovrapposizione dei servizi – evidenziata - in Abruzzo come in altre Regioni del Sud - dal rilevante numero di concessionari - rappresenta non solo uno dei punti di debolezza dell'attuale sistema di trasporto pubblico ma anche, e più in generale, quel "sistema di organizzazione dei servizi pubblici" che il recente quadro normativo (e ancor più la riduzione degli risorse finanziarie destinate allo scopo) impone di superare, obbligando a cercare soluzioni e, quindi a fare scelte, che consentano **economie di scala e che siano idonee a massimizzare l'efficienza del servizio**, magari anche attraverso soluzioni che stimolino aggregazioni delle piccole realtà aziendali.

Ma, in tal senso, la situazione della rete dei servizi di trasporto pubblico locale attualmente in essere non aiuta lo sforzo giacché racconta una storia di progressiva stratificazione di concessioni di linee che, nascendo per lo più su singole linee di trasporto, storicamente definite a partire da esigenze puntuali delle comunità, rispondono parzialmente a logiche di programmazione e di visione complessiva della mobilità pubblica contribuita.

Del resto, il livello dei "servizi minimi essenziali", di cui alla normativa nazionale e regionale, è stato sovente assimilato (in Abruzzo come in altre Regioni) ai servizi storicamente garantiti dalle risorse regionali, salvo dovervi fare forzatamente i conti, quando, a seguito della riduzione delle risorse decisa nel 2010, si è dovuto operare, nel corso dell'anno successivo, una riorganizzazione del sistema con conseguente riduzione delle percorrenze fino a quel momento garantite.

La rigidità di questo sistema aggravata dai continui cambiamenti, a livello centrale, della normativa sui servizi pubblici locali, ha quindi impedito e ostacolato qualsiasi tentativo di integrazione tra i servizi. Anche il sistema sperimentato con il biglietto UNICO nell'Area di Chieti e Pescara, risalente al 2004, ha sofferto della eccessiva variabilità del quadro normativo⁵⁾.

§. 2. Le misure di efficientamento intraprese e i nuovi futuri assetti del TPL

⁵⁾ UNICO, operante nell'area tra Chieti e Pescara, rappresenta un sistema di integrazione tra vettori e linee diverse del Trasporto pubblico tariffazione per zone attraversate e non sulla base delle tariffe chilometriche. Per ulteriori dettagli si rinvia al §. 5.1.3

In considerazione dei tagli operati dal governo centrale sulla spesa destinata allo svolgimento dei servizi pubblici, la Giunta regionale, già nel corso del 2011, ha posto in essere, ai sensi degli artt. 59 e seguenti della L.R. 10 gennaio 2011 n. 1, una serie di prime misure dirette all'efficientamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e comunale, prevenendo una riduzione pari al 10 per cento dell'ammontare complessivo annuo di contribuzione per ciascuna azienda. La normativa regionale ha infatti imposto alle aziende di presentare i piani di ristrutturazione dei servizi secondo criteri tesi all'eliminazione delle sovrapposizioni; alla riduzione delle corse nei giorni festivi o nelle fasce orarie di "morbida"; al coordinamento tra i servizi ferroviari, le autolinee regionali e urbane. Il tutto tenendo, in ogni caso, in debito conto la salvaguardia del pendolarismo lavorativo e scolastico, dei servizi a domanda debole e la tutela delle zone montane ed interne maggiormente disagiate.

Il lavoro - che ha comportato una **decontribuzione di circa 4,5 milioni di chilometri** - non solo si è rivelato utile ai fini di una visione organica e di sistema della rete dei servizi di trasporto ma ha anche obbligato ad una riflessione su un concetto che le regole, succedutesi dall'agosto 2011, hanno di fatto cristallizzato all'interno di un assioma operativo a cui, nel prosieguo, dovrà essere data la massima attenzione.

Il trasporto pubblico, in quanto sostenuto da denaro pubblico e, quindi, operante in un contesto di risorse economiche limitate potrà servire, nel prossimo futuro, solo e soltanto una porzione della totalità di modi, delle condizioni e delle forme nelle quali può essere, oggi, declinata la mobilità pubblica. Porzione che andrà tagliata (*rectius*: ritagliata) utilizzando gli strumenti che il nuovo impianto normativo, statale e comunitario, fornisce a proposito dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

ECCO ALLORA CHE il trasporto pubblico di cui si discute (quello cioè contribuito) non solo è quello che emerge a seguito dell'individuazione dei "*contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale*" () (art. 4 comma 1 del D.L. 138/2011) ma anche e soprattutto il trasporto che, a valle di un'analisi di mercato, non sia possibile assicurare attraverso la libera iniziativa economica privata in quanto "non idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità" (art. 4 ultimo capoverso del primo comma dell'art. 4 del D.L. 138/2011).

Il che si traduce nella possibilità che alla vecchia categoria dei servizi minimi (ovverosia, per dirla nei termini indicati dall'art. 4 del D.L. 138/2011, i servizi su cui sono stati individuati gli obblighi di servizio pubblico e universale) se ne debba aggiungere un'altra: quella dei servizi per i quali sussistono obblighi di servizi pubblico a cui il mercato risponda affermativamente e per il cui svolgimento NON SIA NECESSARIO LA CONTRIBUZIONE PUBBLICA.

In sostanza, rispetto all'organizzazione dei trasporti pubblici disegnata dal D.lgs. 422/1997 e costruita sull'asse "*contribuzione pubblica a garanzia dei servizi minimi affidati in esclusiva ad un gestore scelto mediante una procedura ad evidenza pubblica*", il nuovo quadro normativo sembra rompere questo collegamento e rivelare l'idea che non deve essere dato per scontato che il mercato non sia in grado di offrire un servizio di trasporto (non sostenuto da

risorse pubbliche) che rispetti i principi dell'universalità e dell'accessibilità e che, quindi, sia adeguato a soddisfare i bisogni della collettività ⁽⁶⁾.

Non solo ma una volta esaurito (perché soddisfatto) il bisogno della collettività collegato al rispetto degli obblighi di servizio pubblico, è possibile che, a questa stessa collettività, siano, in ogni caso, assicurati altri servizi di trasporto, non ricompresi nei primi, ma creati, organizzati e gestiti dalla libera iniziativa economica, come è successo nella nostra Regione con i collegamenti previsti dalla L.R. 29 maggio 2007, n. 11 “*Disciplina dei servizi automobilistici commerciali di trasporto pubblico di persone di competenza regionale*”. Si tratta dei servizi pubblici di trasporto per i quali non sussistono obblighi di servizio pubblico e che sono solitamente assentiti mediante autorizzazione rilasciata a soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge per esercitare servizi di trasporto di persone su strada o autoservizi pubblici non di linea.

§. 3. L'attuale quadro normativo

Le azioni a cui è chiamata la Regione Abruzzo, al pari degli altri enti territoriali e locali risultano dall'ordito normativo tracciato dall'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella L. 14 settembre 2011, n. 138), successivamente definito e puntualizzato dall'art. 9 della L. 12 novembre 2011, n. 183 (c.d. legge di stabilità 2012), dall'art. 25 della L. 24 marzo 2012, n. 27 (la legge di conversione del D.L. 1/2012) e recentemente dall'art. 53 comma 1 lett. a) del D.L. 22 giugno 2012 n. 83 (non ancora convertito in legge).

Il nuovo percorso prefigurato è a tappe forzate ed inizia solo dopo la definizione degli ambiti e bacini territoriali ottimali e la designazione degli enti di governo degli stessi (art. 3 bis del D.L. 138/2011 e s.m.i.)⁽⁷⁾, fissata al 30 giugno 2012 e l'individuazione degli obblighi di servizio pubblico e universale, cioè la quantità/qualità della domanda di servizio pubblico che si intende soddisfare. Prosegue, successivamente, con la verifica di mercato per rilevare su quali servizi di TPL possa essere configurata la gestione liberalizzata, e si conclude con l'adozione

⁶⁾ In questo senso si è espresso anche il Consiglio di Stato che nel parere allo schema del decreto ministeriale che reca le disposizioni di attuazione dell'art. 4, comma 33-ter, del d.l. n. 138/2011, riguardante i criteri per la verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (parere 2805 dell'11 giugno 2012) sottolinea come «(...)La procedura di evidenza pubblica per la scelta del gestore (o del socio privato operativo della società mista a cui contestualmente si affida il servizio) costituisce (...) una eccezione alla regola della liberalizzazione e va motivata all'esito della verifica che gli enti locali sono chiamati ad effettuare (in prima battuta entro il 14 agosto 2012 e, poi, da rinnovare periodicamente) con riguardo a ciascun settore interessato; tale verifica è finalizzata ad accertare se i singoli servizi pubblici siano o meno suscettibili di essere liberalizzati».

⁷⁾ L'art. 53 del Capo VI del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, recante “*Misure per accelerare l'apertura dei servizi pubblici locali al mercato*”, che ha novellato l'art. 3 bis del D.L. 138/2011, introduce l'obbligo in capo a Regioni e Province autonome di definire “il perimetro” degli ambiti e bacini ottimali e di “istituire o designare gli enti di governo” degli stessi ambiti/bacini. Il Governo, quindi, rafforza non solo la necessità (già affermata in precedenza) di definire aree di riferimento per lo svolgimento (efficace, efficiente, razionale ed economico) dei servizi a rete, ma dispone altresì che a dette aree debbano corrispondere forme istituzionali adeguate e precise di governo del territorio.

della delibera - quadro, previo parere dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato⁽⁸⁾, e la successiva attribuzione, mediante gara, di eventuali diritti di esclusiva relativamente ai servizi sottratti alla liberalizzazione.

Al centro di tutto vi è quindi la delibera quadro con cui gli Enti territoriali e le Regioni “*verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica(...)liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio(...)e limitando(...)l’attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad un’analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità*” (cosiddetta verifica di mercato). Si passa, pertanto, all’attribuzione di diritti di esclusiva solo in via residuale, qualora la liberalizzazione non riesca a soddisfare i bisogni della comunità (art. 4, commi 1, 2 e 4 d.l. 138/2011). Nel nuovo quadro normativo vengono altresì rafforzati i poteri dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, alla quale è stata riconosciuta la legittimazione ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme di tutela della concorrenza e del mercato (art. 21 bis della l. n. 287/1990, aggiunto dall’art. 35 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n.214).

Infine, il “progetto” di liberalizzazione viene ulteriormente potenziato dalla previsione di un decreto ministeriale diretto a definire i criteri per la verifica sulla realizzabilità della gestione concorrenziale e l’adozione della delibera quadro, che dopo aver ottenuto il parere in sede di Conferenza Unificata è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato, che lo ha reso l’11 giugno con provvedimento n. 2805.⁽⁹⁾.

3.1 In particolare: i bacini territoriali ottimali

In particolare, l’art. 3 bis del D.L. 138/2011 (nel testo da ultimo modificato dall’art. 53 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, demanda alle Regioni il compito di definire, entro la data del 30 giugno 2012, «*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*

⁸⁾ Si segnala, tuttavia, che per effetto della novella di cui all’art. 53 del citato D.L. 83/2012 ora la delibera quadro riguarda soltanto le ipotesi di attribuzione dei diritti di esclusiva per servizi il cui valore economico è pari o superiore alla somma complessiva di 200.000 euro annui. Si tratta della soglia che il D.L. 1/2012 ha individuato quale limite minimo per poter realizzare il c.d. “*in house providing*”. Inoltre, l’art. 53 sostituisce l’obbligo in capo all’Antitrust di pronunciarsi in merito alla proposta di delibera sottoposta alla propria attenzione entro 60 giorni, con l’espressione “può pronunciarsi” entro lo stesso periodo. Ciò nonostante il parere rimane obbligatorio, per quanto la disposizione successiva autorizzi l’ente locale ad adottare egualmente la delibera anche quando il termine di 60 giorni sia decorso inutilmente (silenzio-assenso).

⁹⁾ Cfr. nota 7). I giudici di Palazzo Spada sembrano così convinti della bontà dell’impostazione recata dall’art. 4 del D.L.138/2011 che, pur nella consapevolezza che il passaggio dalla concorrenza per il mercato alla concorrenza nel mercato non sia semplice, «(...) si deve evitare il rischio che la verifica demandata agli enti locali si trasformi in un adempimento formale diretto solo a giustificare la prosecuzione di un regime liberalizzato». Non solo ma fra le altre osservazioni rese, appare di particolare importanza anche il passaggio con il quale i giudici richiedono di precisare nel decreto ministeriale che «*l’affidamento dei servizi non deve essere esteso o abbinato ad attività che possono essere svolte in regime di concorrenza, al fine di evitare elusioni della finalità primaria della nuova disciplina consistente nella liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*».

e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, (...). La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il dimensionamento dei bacini, così come imposto dal legislatore (non inferiore almeno a quello del territorio provinciale salvo la motivata eccezione), ha una chiara finalizzazione che non solo è evocata in maniera puntuale dalla norma medesima ma ha già costituito l'oggetto delle motivazioni dei primi provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Il verso che deve prendere la scelta della delimitazione dei bacini ottimali ai fini della costruzione e della gestione della rete dei servizi per i quali sussistono obblighi di servizio pubblico deve essere, quindi, orientato in modo che si realizzino, da un lato, economie di scala e, dall'altro, differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. Il che sembra provare come non sia possibile, salvo specifica e puntuale motivazione, la definizione di bacini troppo piccoli (pena la mancata realizzazione delle economie di scala) né, al contrario creare apoditticamente bacini omnicomprendivi dell'intero territorio di una regione. La legge nel dichiarare esplicitamente che non si possono avere bacini inferiori al territorio della provincia non dà, per ciò stesso, autorizzazione a crearne uno solo, senza che siano rispettate le predette condizioni e senza che la scelta non sia rispettosa dei “*criteri di differenziazione territoriale e socio-economica*” e dei “*principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio*”.

In tal senso soccorrono anche le recentissime segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (S 12431 in data 10.05.2012 e AS935 in data 16.05.2012), che nell'esprimere il parere sui disegni di legge proposti rispettivamente dalla Regione Liguria e dalla Regione Campania, in materia di riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale, ha rilevato l'assoluta mancanza nei predetti disegni legislativi di “*qualsiasi elemento che consenta di apprezzare la base economica a sostegno della scelta di definire un bacino unico di traffico a livello regionale e, per giunta, integrato ferro-gomma*”. Secondo l'Authority l'obiettivo della disposizione della Liguria è evidentemente “*quello di favorire la crescita dimensionale e, considerata la frammentazione del settore, si tratta di un obiettivo senz'altro auspicabile, anche se nel trasporto pubblico locale le economie di scala dal lato dell'offerta si raggiungono con dimensioni piuttosto contenute e le economie di gamma in genere risultano ancor più modeste*”. Commentando invece la legge della Regione Campania, l'Autorità ha poi rilevato che “*non pare emergere alcuno sforzo di revisione né dei servizi minimi, in un'ottica di efficienza e di aggiornamento della domanda di mobilità espressa dalle comunità locali, né dei bacini di traffico oggetto delle procedure di evidenza pubblica che rimangono ancorati alle caratteristiche territoriali delle attuali circoscrizioni territoriali*”.

§. 4. Le richieste di dimensionamento pervenute.

Nell'ambito dei lavori del “*Tavolo permanente sul trasporto pubblico locale per l’Abruzzo*”, istituito con D.G.R. n. 31 agosto 2010 n. 654 ai fini della definizione delle strategie sui temi della mobilità e del TPL nella nostra regione⁽¹⁰⁾ sono state avanzate alcune proposte tese alla definizione dei bacini ottimali di traffico.

In particolare le Organizzazioni sindacali di settore hanno prospettato l'ipotesi di “**un bacino unico regionale dei trasporti**”, comprendente la rete urbana ed extraurbana, inclusa quella delle Città capoluogo e quindi un unico lotto di gara ed un unico affidatario, quale soluzione che consenta di realizzare le necessarie integrazioni di sistema in grado di assicurare il finanziamento del servizio minimo anche nelle aree più svantaggiate; realizzare una migliore ottimizzazione delle risorse a partire dai costi di gestione; facilitare l'integrazione tariffaria e dei servizi.

A sua volta l'ANAV regionale (Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori) ha auspicato **l'individuazione di tanti bacini di traffico quanti sono i Comuni cui può attribuirsi la funzione “attrattiva” di traffico nei riguardi dei Comuni minori limitrofi**, ipotizzando quindi i bacini dei seguenti Comuni: Teramo, L'Aquila, Avezzano, Sulmona, Vasto, Lanciano e Pescara/Chieti di cui alla deliberazione del Consiglio Regionale 149/2 del 08.02.2000.

L'Assessorato ai Trasporti e Mobilità nei mesi scorsi ha poi incontrato i Sindaci dei quattro Comuni Capoluogo, ai quali peraltro sono state già trasferite, nel corso del 2011, le risorse finanziarie destinate allo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico urbano (art. 64 della L.R. 10-01.2011 n. 1), al fine di procedere ad un esame congiunto delle disposizioni di cui sopra. Si è provveduto poi, tramite il Presidente dell'ANCI, a sensibilizzare sulla materia anche tutti gli altri Sindaci, rammentando l'imminente scadenza.

Alla prevista data del 31 maggio 2012 risultano pervenute, di conseguenza, le seguenti proposte tese all'individuazione di bacini ottimali ed omogenei di traffico da parte degli Enti locali:

- 1) **Comune dell'Aquila**: bacino comunale, tenuto conto delle peculiarità del territorio e del tessuto socio economico a seguito del sisma;
- 2) **Comune di Teramo**: bacino comunale
- 3) **Comune di Chieti**: bacino area Chieti-Pescara, che rappresenta una realtà che esercita una funzione attrattiva nei confronti di un ambito territoriale che geograficamente **ricomprende i Comuni racchiusi in un perimetro delineato a nord dalle municipalità di Città San Angelo e Penne ed a sud, dai centri di Ortona e Guardiagrele**. Il bacino proposto dal Comune di Chieti dunque ricomprende Chieti e Pescara, tutti i Comuni della Provincia di Pescara e i seguenti Comuni della Provincia di Chieti: Francavilla al

¹⁰⁾ Il Tavolo è composto da rappresentanti della Regione, dell'ANCI, dell'UPA, delle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, della Unioncamere, delle Associazioni di categoria delle aziende di trasporto sia pubbliche che private, delle Società pubbliche regionali di trasporto, di Trenitalia, di RFI, ecc

Mare, San Giovanni Teatino, Torrevecchia Teatina, Ripa Teatina, Tollo, Villamagna, Bucchianico, Vacri, Giuliano Teatino, Casalincontrada, Fara Filiorum Petri, Roccamontepiano, San Martino sulla Marrucina, Guardiagrele, Orsogna, Filetto, Casacantidella, Ari, Arielli, Poggiofiorito, Canosa Sannita, Crecchio, Ortona, Rapino, Pretoro, Miglianico;

- 4) **Comune di Lanciano:** bacino territoriale cosiddetto di **Lanciano “C”** costituito da **n. 54 Comuni:** Altino, Archi, Atesa, Bomba, Borrello, Casoli, Castelfrentano, Civitaluparella, Civitella M.R., Colledimacine, Colledimezzo, Crecchio, Fallo, Fara San Martino, Filetto, Fossacesia, Frisa, Gamberale, Gessopalena, Lama dei Peligni, Lettopalena, Montazzoli, Montebello sul Sangro, Monteferrante, Montelapiano, Montenerodomo, Mozzagrogna, Orsogna, Paglieta, Palena, Palombaro, Pennadomo, Pennapiedimonte, Perano, Pietraferrazzana, Pizzoferrato, Poggiofiorito, Quadri, Rocca S. Giovanni, Roccascalegna, Roio del Sangro, Rosello, san Vito Chietino, Santa Maria Imbaro, Sant’Eusanio del Sangro, Taranta Peligna, Torino di Sangro, Tornareccio, Torricella Peligna, Treglio, Villa santa Maria.
- 5) **Comune di Vasto:** istituzione bacino di **Vasto-San Salvo** con i Comuni di: Carpineto Sinello, Carunchio, Casalanguida, Casalbordino, Castelguidone, Castiglione M.M., Celenza sul Trigno, Cupello, Dogliola, Fraine, Fresagrandinara, Furci, Gissi, Guilmi, Lentella, Liscia, Monteodorisio, Palmoli, Pollutri, Roccaspinalveti, San Buono, San Giovanni Lipioni, Scerni, Schiavi d’Abruzzo, Torrebruna, Tuffillo, Villalfonsina. **I Comuni di Casalbordino, Cupello, Tuffillo e Monteodorisio hanno poi inviato le rispettive deliberazione di Giunta Municipale dirette a confermare l’adesione al suddetto bacino individuato con D.G.R. n. 149/2 dell’8.02.2000.**
- 6) **Comunità Montana “Montagna Sangro Vastese”** : bacino territoriale ricomprensente bacini dei Comuni di: Archi, Bomba, Borrello, Civitaluparella, Colledimezzo, Gamberale, Montazzoli, Montebello sul Sangro, Monteferrante, Montelapiano, Montenerodomo, Pietraferrazzana, Pizzoferrato, Quadri, Roio del Sangro, Rosello, Tornareccio, Villa Santa Maria

Si ritiene innanzitutto segnalare come da tutte le richieste pervenute (comprese quelle presentate dalle OO.SS. e dall’ANAV regionale) emerge chiaramente una forte disomogeneità di vedute che, al di là del dettato normativo stabilito dal legislatore statale, rende impossibile qualsiasi operazione di sintesi. Infatti se da una parte vi è la richiesta di un bacino unico (OO.SS) dall’altra, tutte le altre istanze si orientano verso una perimetrazione inferiore a quella provinciale.

§. 5. La proposta di delimitazione

Sulla base di quanto stabilito dal già citato art. 3 bis del D.L. 138/2011, la proposta di delimitazione dei bacini territoriali che si intende presentare come atto funzionale allo svolgimento dei servizi pubblici di trasporto regionale e locale insiste e fa leva su alcune

considerazioni che, a guisa di coordinate, forniscono i punti di appoggio del successivo reticolato.

In questo modo, sono stati presi in considerazione anche i contributi e il lavoro svolto nell'ambito della definizione del Piano regionale dei Trasporti ⁽¹¹⁾ e dei suoi atti prodromici, la delibera del Consiglio regionale dell'8 febbraio 2000 (verbale n. 142/2) con la quale è stata approvata una prima determinazione dei limiti territoriali – bacini di traffico⁽¹²⁾.

L'analisi su quanto fatto è stata aggiornata in base al nuovo quadro normativo e alla luce delle realtà territoriali - trasportistiche emerse negli ultimi anni (UNICO, progetto TWIST).

Inoltre, in considerazione del carattere innovativo delle azioni imposte dalla normativa vigente, si è ritenuto necessario proporre una delimitazione distinta per tipologia di servizi con l'individuazione di quattro bacini al servizio esclusivo della rete automobilistica (ad eccezione del bacino dell'Aquila che oltre ai servizi su gomma include i servizi comunali funiviari) e di un solo bacino per la rete ferroviaria.

Per quanto riguarda la porzione dei servizi filoviari dei Comuni di Pescara e Chieti va osservato come questi non siano ancora stati messi in esercizio. Questa condizione ha spinto a ritenere più opportuno sospendere la "scelta" relativamente alla rete dei servizi filoviari anche in considerazione della valenza che per questi servizi assume l'infrastruttura stessa e il disposto normativo secondo il quale è necessario separare la gestione della rete da quella servizi.

Si ritiene tuttavia opportuno anticipare che i servizi filoviari in questione non potranno che insistere nell'area del bacino "C" (**paragr. 5.1.3**), che per le sue caratteristiche potrebbe ben assorbire e comprendere, in una visione integrata dell'offerta di trasporto, anche il trasporto filoviario urbano delle città di Chieti e Pescara.

Nel dettaglio la situazione della rete filoviaria distinta per comune è la seguente:

Pescara: al momento il servizio non viene svolto. E' terminata la realizzazione della parte infrastrutturale del primo lotto Montesilvano – Pescara Stazione F.S. mentre deve ancora essere completata l'elettrificazione della linea. Nel suo complesso l'attuale stato di avanzamento dei

¹¹⁾ Come noto il Piano regionale dei trasporti (PRIT), previsto dall'art. 9 della L.R. 23 dicembre 1998, n. 152 recante "Norme in materia di Trasporto pubblico locale", è lo strumento regionale dedicato alla mobilità, che dovrebbe assolvere ad una serie di finalità, quali, per esempio, l'individuazione delle linee di sviluppo delle politiche della mobilità delle persone e delle merci, l'individuazione della rete di infrastrutture funzionali ad un sistema di trasporti integrato; la determinazione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e la definizione dei criteri per l'impiego ottimale delle risorse e per il coordinamento e collegamento fra i vari tipi di trasporto (art. 9 comma 2). Il lavoro di elaborazione e predisposizione del Piano regionale dei Trasporti è iniziato all'indomani dell'approvazione della L.R. 10 luglio 2002 n. 13 recante "Pianificazione e sviluppo del comparto trasporti. Norme di finanziamento ed organizzazione" e della connessa Deliberazione della Giunta regionale n. 986 del 26 novembre 2002. Il processo di redazione, aggiudicato a seguito di gara europea all'Associazione Temporanea di Imprese (PROGER Spa –capogruppo - RPA Srl – mandante -TPS Srl - mandante) ha richiesto lo sviluppo dei cinque Report, l'ultimo dei quali, dedicato alle Infrastrutture, è stato recentemente approvato dalla Giunta regionale.

¹²⁾ Il Consiglio regionale approvò l'individuazione dei confini territoriali di 7 bacini di traffico (una suddivisione in realtà presa in via provvisoria ed in assenza del PRIT con procedure di consultazione delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane sentite anche le OO.SS). I Bacini dovevano essere: provincia di Teramo: Bacino di Teramo
provincia di Pescara: Bacino di Pescara – Chieti; provincia di Chieti: 1) Bacino di Lanciano, 2) Bacino di Vasto – San Salvo; provincia dell'Aquila: 1) Bacino dell'Aquila, 2) Bacino di Avezzano, 3) Bacino di Sulmona.
Successivamente, tuttavia, in seno ai lavori del PRIT, nel dicembre 2006 fu approvata la procedura di intesa tra la Regione Abruzzo e le Province per la redazione integrata di 4 Piani di Bacino di traffico del TPL. Procedura che però non ha avuto seguito.

lavori del primo lotto è pari al 26,39% (indicatore contabile /economico). Per quanto concerne il secondo lotto (Porta Nuova – Aeroporto) e il terzo (Porta Nuova – Francavilla) gli interventi sono stati finanziati con i fondi del PAR -FAS 2007-2013.

Chieti: al momento il servizio relativamente al primo lotto (Chieti – Madonna delle Piane) non viene svolto. Con riferimento al secondo lotto (Ospedale – Madonna delle Piane) è stato trasmesso alla Regione il certificato di ultimazione dei lavori la relazione e certificato di collaudo tecnico-amministrativo e il collaudo statico relativo all’ultima variante (realizzazione della nuova piazza e relativo sottopasso carrabile). Pertanto l’attivazione della linea è subordinata all’esito favorevole delle verifiche e prove funzionali per la messa in esercizio ai sensi degli articoli 4 e 5 del D.P.R. 753/80. Anche l’acquisizione dei cinque filobus, oggetto di cofinanziamento regionale, è stata affidata dalla Panoramica, con gara d’appalto, alle società Van Hool NV (Belgio) e Vossloh Kiepe GmbH (Germania), ed è in corso l’autorizzazione per la loro immissione in esercizio ai sensi dell’art. 4 del D.P.R. 753/80. La consegna e la messa in esercizio, a seguito di verifica e prova, salvo imprevisti, dovrebbe avvenire entro la fine dell’anno.

5.1. Il dimensionamento provinciale come regola e le peculiarità della realtà abruzzese.

Nell’individuazione dei bacini, la legge stabilisce che *“di norma la loro dimensione deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale”*.

Come previsto dalla legge, entro il 31 maggio sono pervenute da parte di alcuni enti locali richieste di dimensionamenti inferiori ai territori delle rispettive province (*paragr. 4*).

Di tutte le richieste pervenute le **uniche per le quali si ritiene possa essere fondatamente motivata la scelta di dar corso all’eccezione** piuttosto che alla regola sono quelle collegate alle richieste del Comune di L’Aquila e alla Comunità Montana “Montagna Sangro Vastese”.

5.1.1. BACINO “A”: Il Bacino del Comune di L’AQUILA

Gli effetti devastanti causati dal sisma del 2009 hanno determinato notevoli stravolgimenti dell’intera mobilità della città di L’Aquila. Di conseguenza l’assetto infrastrutturale ed organizzativo dell’intero sistema trasportistico è ancora del tutto instabile e in continua evoluzione.

Il processo di ricostruzione dovrà pertanto - e necessariamente - garantire l’adeguamento alle modifiche e alle esigenze di mobilità che si manifesteranno nei prossimi anni nel territorio del comune di L’Aquila.

La nuova struttura insediativa, spiccatamente multipolare, comporta maggiori oneri sia per i singoli cittadini, in termini di costi generalizzati di trasporto, sia per la collettività, in termini di esigenze di potenziamento di elementi della rete che nel passato rivestivano un ruolo di media/scarsa importanza e di gestione di una estesa rete di trasporto pubblico in grado di garantire la reciproca coesione tra parti della città e di salvaguardare l’identità

BACINO GOMMA * “A”
ESTENSIONE: 467 KM²
POPOLAZIONE: 72.511
COMUNE INTERESSATO: 1
* COMPRESIVO DEI SERVIZI
FUNIVIARI

urbana nel suo nuovo assetto.

Va tenuto presente, infatti, che la ricollocazione dei servizi e delle residenze è provvisoria ma, in un orizzonte temporale decisamente di lungo periodo, il patrimonio edilizio nato con il progetto C.A.S.E. avrà destinazioni d'uso future che sicuramente andranno tenute in debita considerazione nel disegno delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità.

Una prospettiva fortemente dinamica che richiede, pertanto, un approccio in grado di coniugare in particolare due esigenze:

- assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione e riorganizzazione del centro storico incentivando forme di mobilità sostenibile;
- accompagnare il processo di ricostruzione e redistribuzione insediativa mediante uno schema di rete in grado di adattarsi alle progressive modifiche della domanda di trasporto.

Inoltre, il Comune di L'Aquila, nel marzo 2012, ha approvato un aggiornamento del Piano Urbano di Mobilità ove si elencano nel dettaglio i seguenti obiettivi generali da perseguire:

1. assecondare il processo della ricostruzione garantendo una capacità di progressivo adattamento alle modifiche e alle esigenze della mobilità di persone e di merci per i prossimi 10 anni;
2. costituire un fattore di coesione territoriale e inclusione sociale in una città in cui l'evento sismico ha esasperato la struttura multipolare di residenze e servizi;
3. ridurre le esternalità di sistema (Congestione, Inquinamento, Incidentalità, Accelerazione del degrado del patrimonio infrastrutturale);
4. promuovere lo sviluppo di modelli di mobilità sostenibile sotto il profilo ambientale;
5. realizzare i presupposti per una valorizzazione commerciale e turistica del Centro Storico;
6. sostenere la competitività delle aree industriali presenti in ambito comunale attraverso il miglioramento dell'accessibilità e la connessione alla grande rete.

Detti obiettivi paiono, di conseguenza, non solo in perfetta sintonia con le motivazioni che hanno indotto l'ente locale ad avanzare la richiesta di individuazione del bacino comunale, ma anche congrua giustificazione per accoglierla, sebbene calibrata su un dimensionamento limitato al territorio comunale, che – in ogni caso – per estensione è uno dei più grandi su scala nazionale.

Naturalmente questa perimetrazione speciale e in deroga, giacché collegata per lo più alla situazione conseguente al sisma, potrà, nel futuro, subire modifiche collegate alla progressiva normalizzazione della situazione connessa agli insediamenti e alla viabilità della città.

Una volta stabilizzato l'intero sistema trasportistico della città, le ragioni del dimensionamento "d'eccezione" verranno meno e la rete dei servizi collegata al Bacino "A" potrà, in questo modo e in prospettiva, essere assorbita all'interno del Bacino "D" di cui al punto n.5.1.4.

Per quanto riguarda l'ente di governo⁽¹³⁾ del bacino, si ritiene individuarlo nello stesso Comune di L'AQUILA.

5.1.2. BACINO "B": Il Bacino richiesto della Comunità Montana Montagna Sangro Vastese

Le ragioni che presiedono alla scelta di perimetrare il bacino sui confini territoriali dei Comuni che ne hanno fatto richiesta, per il tramite della Comunità Montana Montagna Sangro Vastese sono collegate in particolare a due riflessioni, di tipo teorico ed esperienziale, entrambe presenti nel caso di specie.

Invero, come noto, in via generale può dirsi che le zone montane e le zone rurali scontano il maggiore svantaggio posizionale rispetto a territori più popolati e più industrializzati sia per motivi morfologici sia perché in genere scarsamente abitate.

Pertanto si rileva come uno degli obiettivi principali che andrebbe perseguito, in queste zone, consiste nell'assicurare una maggiore capacità di mobilità autonoma delle fasce più deboli così da ridurre l'esclusione sociale determinata dalle condizioni ambientali. Obiettivo raggiungibile anche attraverso sistemi di mobilità diversi da quelli convenzionali, dei quali la letteratura trasportistica ne riconosce la valenza e, il dato sperimentale, l'efficacia⁽¹⁴⁾.

In Abruzzo, nell'agosto del 2006, nell'area della Comunità montana medio Sangro (oggi parte integrante della "Comunità montana Montagna Sangro Vastese") è stato organizzato un sistema di servizi a chiamata, ovvero un sistema di *«servizi di linea che soddisfano le esigenze*

di mobilità delle aree a domanda debole in tutto il territorio regionale e sono organizzati in base a programmi che consentano, con l'uso di opportune tecnologie, la piena conoscenza e fruibilità dei servizi da parte dell'utenza e la possibilità di un'alta flessibilità rispetto alla domanda di mobilità» (L.R. 23 dicembre 1998, n. 152).

Il progetto denominato "TWIST" (*Transport with a social target*) fu realizzato, con fondi UE, nell'ambito dell'Interreg IIB

BACINO GOMMA "B"
ESTENSIONE: 331,43 KM²
POPOLAZIONE: 13.060
COMUNI INTERESSATI: 19

¹³⁾ L'ente di governo del bacino, istituito o designato nell'ambito della perimetrazione di cui all'art. 3bis del D.L. 138/2011, svolge le attività di cui ai commi 1,2,3 e 4 (verifica di mercato, delibera quadro, suo inoltro all'Autorità ecc.), al comma 5 (definizione degli Obblighi di Servizio Pubblico) e le procedure di cui ai commi 8, 12 e 13 (affidamento dei servizi) ai sensi dell'art. 4 comma 35 bis del D.L. 138/2011 (comma aggiunto dall'art. 53, comma 1 lett. b) n. 6 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83).

¹⁴⁾ Cfr. **Report 3 Redazione Piano definito del bacino** - Relazione Provincia di Chieti (pagg. 18 e ss.). Nella relazione si legge anche che *"L'erogazione di servizi di trasporto pubblico in aree a domanda debole presenta molteplici criticità che concorrono a rendere inefficiente e spesso anche scarsamente efficace il servizio convenzionale di linea impostato su un programma di esercizio prefissato e non modificabile (...). Molti dei piccoli nuclei storici più decentrati presentano invece un calo della popolazione ed un invecchiamento della popolazione che non fanno che incrementarne l'indice di dipendenza rispetto ai centri principali senza però avere i numeri per giustificare, sotto il profilo della mera efficienza trasportistica, servizi, di fatto, dedicati. La necessità di evitare il depauperamento del tessuto insediativo in queste aree svantaggiate e a rischio di marginalizzazione impone la necessità di garantire, da un lato i collegamenti con i poli di riferimento per i servizi di eccellenza e, dall'altro, la mobilità interna in modo da sostenere il funzionamento dei servizi di base ancora presenti sul territorio. Ciò richiede l'implementazione di un'offerta di TPL di tipo non convenzionale in grado di rispondere alle peculiari caratteristiche della domanda e di integrarsi pienamente con la rete complessiva di TPL."*

CADSES, con un vasto e qualificato partenariato ed era diretto a favorire la mobilità nelle aree svantaggiate attraverso la sperimentazione nella Comunità Montana Medio sangro Zona “R” di sistemi di trasporto innovativi a chiamata.

Contemporaneamente, le procedure in atto del PRIT e dei Piani di Bacini Provinciali del TPL hanno inteso validare lo schema di programmazione del TWIST e valutare insieme agli altri enti locali l’inserimento dei servizi a chiamata nelle aree montane dove questa tipologia di servizi può offrire le migliori performance. In questo modo il TWIST è diventato una componente stabile della programmazione della Regione Abruzzo con l’inserimento nei Piani di Bacino provinciali del TPL.

Il progetto, infatti, nel corso degli anni, ha registrato lusinghieri risultati in termini di trasportati, che solo nel biennio 2009-2011 sono cresciuti da circa 14.000 a circa 17.000.

Per tale ragione, la Giunta Regionale ha continuato a programmare la prosecuzione del progetto innovativo che ha riguardato, sino ad oggi i seguenti dieci comuni: Borrello, Civitaluparella, Fallo, Gamberale, Montenerodomo, Pizzoferrato, Quadri, Roio del Sangro, Rosello e Villa S. Maria, unico comune che, invero, non fa parte della Comunità Montana denominata “Montagna Sangro Vastese”.

Nel nuovo Bacino “B”, peraltro, entrerebbero a far parte, oltre a Villa S.Maria, altri comuni che, pur non appartenendo alla Comunità Montana, hanno egualmente fatto richiesta di rientrare nel Bacino, demandando espressamente alla Comunità Montana il compito di presentare richiesta per l’individuazione e il riconoscimento del bacino di traffico Sangro. E questo in ragione della contiguità di territorio e di equivalenti dichiarate esigenze di trasporto tali da poter far parte di un medesimo bacino di traffico.

Per tal via, quindi, i Comuni che verrebbero compresi nell’area del BACINO “B” sono tutti comuni appartenenti alla Provincia di Chieti ma non tutti rientranti nella Comunità Montana “Montagna Sangro Vastese”, come, del resto, non tutti i Comuni della Comunità entrerebbero a far parte del bacino.

In particolare gli enti locali interessati sono: **Archi, Bomba, Borrello, Civitaluparella, Colledimezzo, Fallo, Gamberale, Montazzoli, Montebello sul Sangro, Monteferrante, Montelapiano, Montenerodomo, Pietraferrazzana, Pizzoferrato, Quadri, Roio del Sangro, Rosello, Tornareccio, Villa S.Maria.**

L’ente di governo del bacino⁽¹⁵⁾ è individuato nella stessa **Comunità montana** “Montagna Sangro Vastese”, salvo gli opportuni provvedimenti amministrativi resi dagli enti che non ricadono nella Comunità montana ma che, facendo parte del bacino, devono associarsi ad essa per la gestione dei servizi di trasporto pubblico.

Fin qui dunque i dimensionamenti (e le rispettiva ragioni) collegati ad una perimetrazione inferiore alla dimensione provinciale dei territori su cui insistono i prefigurati bacini. Le altre richieste che similmente ritagliano il territorio in ambiti inferiori a quello

¹⁵)vedi supra nota 13)

provinciale non possono essere accolte giacché prive di motivazioni che autorizzino l'eccezione rispetto alla regola. In alcuna di essa è data specifica ragione della scelta di dimensionare il bacino secondo quanto richiesto, né esse si muovono su ragionamenti che, ai sensi dell'intervenuta normativa, prefigurino economie di scala o differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

5.1.3 BACINO “C” : Valorizzazione ed estensione dell'attuale area UNICO.

Un ulteriore bacino denominato “C” valorizza e amplia l'esperienza attualmente in atto del sistema di integrazione tariffario denominato UNICO.

A partire dal 1° settembre 2004 nell'area compresa tra i Comuni di Pescara, Chieti, Francavilla al Mare, Montesilvano, Cepagatti, San Giovanni Teatino, Spoltore, Torrevicchia Teatina e porzioni di territorio dei Comuni di Silvi, Ripa Teatina, Cappelle, Città Sant'Angelo, Manoppello e Miglianico, (per una popolazione complessiva di circa 350 mila abitanti) si è dato vita ad un sistema di integrazione tra vettori e linee diverse del Trasporto pubblico ed è stato applicato un sistema di tariffazione differente rispetto a quello ordinario, che si fonda su un criterio di calcolo chilometrico.

L'operazione nacque con l'idea di creare all'interno dell'area Chieti Pescara un sistema tariffario che consentisse l'utilizzo di documenti di viaggio non aziendali ma solo di area, che dessero, cioè, diritto a utilizzare tutti i servizi di trasporto locale svolti da GTM, ARPA LA PANORAMICA e la SATAM nell'ambito della zona definita.

L'obiettivo finale era quello di incrementare la domanda di mobilità, disincentivando l'utilizzo del mezzo privato, in ragione delle migliori e vantaggiose condizioni che l'iniziativa offriva all'utente, favorendo, in special modo, gli spostamenti dai confini dell'area considerata.

Il sistema - a cui però non ha fatto seguito l'integrazione delle linee (che, al contrario, una volta individuato il bacino dovrebbe compiersi)- ha registrato, nel corso degli anni, un aumento complessivo del numero di viaggiatori⁽¹⁶⁾, specie della rete interurbana ⁽¹⁷⁾, a dimostrazione del fatto che vi è stato un generale apprezzamento verso il sistema, reso ancor più evidente dalla circostanza che sono state molte le richieste dei Comuni confinanti con UNICO dirette a voler entrare nel sistema integrato (Moscufo, Pianella, Collecorvino).

La naturale vocazione dell'area a diventare un'area compatta, dal punto di vista dei trasporti, risulta, del resto, dagli stessi studi condotti nell'ambito della definizione del Piano regionale dei Trasporti. In essi è emerso che l'area geografica che insiste tra Chieti e Pescara detiene almeno il 30% della demografia abruzzese e una quota altrettanto rilevante del trasporto delle merci, peraltro fortemente aggravata dall'allocatione nella zona considerata di un numero elevatissimo di strutture di grande distribuzione⁽¹⁸⁾.

¹⁶⁾ A fronte di 20.526.410 viaggiatori registrati nel 2003, si è passati nel corso degli anni a circa 22,5 milioni di viaggiatori.

¹⁷⁾ Questo in ragione del fatto che è sensibilmente cresciuta, nel corso degli anni, la vendita di quei titoli di viaggio per i quali il rapporto viaggiatore/titolo è più alto, vale a dire abbonamenti mensili di area e annuali.

¹⁸⁾ Fonte PRIT Report 5 – Parte Infrastrutture.

Solo per fare qualche esempio i dati ⁽¹⁹⁾ degli spostamenti nell'area compatta che include i Comuni di Città S. Angelo, Cappelle sul Tavo, Montesilvano, Pescara, Spoltore, Moscufo, Pianella, Cepagatti, Chieti, S. Giovanni Teatino, Torrevicchia, Francavilla a Mare, evidenziano che, all'interno di un'area con una popolazione complessiva di 297.003 abitanti, vengono generati 49.385 spostamenti sistematici non intracomunali, di cui 40.042 con destinazione interna alla stessa area (auto contenimento⁽²⁰⁾ pari all'81%) e una densità lineare media di questi spostamenti, consistente nella media dei rapporti tra numero di spostamenti e distanza percorsa è pari a 254 spostamenti/km⁽²¹⁾.

Ciò indusse, negli studi già condotti, a pensare all'area in questione come ad un ambito ottimale per realizzare una rete di servizi (di tipo suburbano) "chiamata a rispondere ad una domanda di mobilità di medio raggio (da 5 a 15 km), capace di integrarsi da un lato con il servizio ferroviario metropolitano e dall'altro con i servizi urbani"⁽²²⁾.

Il risultato degli studi e l'applicazione di otto anni di sistema integrato (per quanto solo tariffario) inducono a ritenere che l'area compresa fra le province di Chieti e Pescara e gravitante attorno ai due capoluoghi di Provincia (che tra loro distano mediamente solo 20 chilometri) presenti le caratteristiche proprie di un bacino omogeneo e ottimale. Piuttosto ciò che l'esperienza dimostra è la capacità interna all'area attualmente compresa in UNICO di espandersi e ricomprendere anche i territori di quei Comuni che attualmente sono esclusi, ma che egualmente sono attratti verso i due capoluoghi di Provincia.

Naturalmente l'estensione dell'attuale **area sarebbe funzionale** (e per disposto normativo non potrebbe essere altrimenti) alla **definizione di una rete integrata di servizi⁽²³⁾** (potendo comprendere, in prospettiva, anche il ferro) e alla **ridefinizione della zonizzazione tariffaria essendo antieconomico mantenere una sola zona tariffaria**, come quella attuale.

Da quanto premesso il bacino "C" includerebbe lungo la fascia costiera settentrionale alcuni territori della provincia di Teramo, quali i Comuni di Giulianova, Roseto degli Abruzzi, Pineto e Atri (nell'entroterra), a sud il territorio di Ortona e all'interno, verso ovest, i Comuni di Penne, Loreto Aprutino.

BACINO GOMMA (*) "C"
ESTENSIONE: KM² 1.184,92
POPOLAZIONE 527.506,
COMUNI INTERESSATI :39

(*) INCLUSI I SERVIZI FILOVIARI DI PESCARA E CHIETI

¹⁹⁾ Riferiti a studi nel periodo 2006-2008

²⁰⁾ L'**auto-contenimento** è il criterio per il riconoscimento dei bacini più utilizzato e universalmente riconosciuto. L'indice di auto contenimento rappresenta quindi in quale misura gli spostamenti tra i comuni appartenenti al bacino avvengono per lo più internamente al bacino stesso.

²¹⁾ Fonte PRIT

²²⁾ Cfr **Piano dei bacini prov. di Chieti**. Nel piano di bacino si precisa peraltro che *"Gli itinerari dovrebbero essere caratterizzati dall'alternanza di tratte servite con poche fermate ed elevata velocità commerciale e tratte interne ai principali centri abitati in cui il servizio è assimilabile a quello urbano, sebbene con un minor numero di fermate, con percorsi di penetrazione che dovrebbero garantire l'accessibilità diretta alle principali polarità urbane. Sempre in ambito urbano è richiesta piena integrazione con i servizi urbani"*

²³⁾ Comprensiva dei servizi filoviari non appena entreranno in funzione (si rinvia al § 5)

Complessivamente al bacino “C” appartenerebbero, pertanto, i seguenti comuni Bucchianico, Casalıncontrada, Chieti, Francavilla al Mare, Miglianico, Ortona, Ripa Teatina, San Giovanni Teatino, Tollo, Torrecchia Teatina, Villamagna, Alanno, Cappelle sul Tavo, Catignano, Cepagatti, Città Sant'Angelo, Collecervino, Cugnoli, Elice, Lettomanoppello, Loreto Aprutino, Manoppello, Montesilvano, Moscufo, Nocciano, Penne, Pescara, Pianella, Picciano, Rosciano, Scafa, Spoltore, Torre de' Passeri, Turrialignani, Atri, Giulianova, Pineto, Roseto degli Abruzzi, Silvi.

L'Ente di governo del bacino è individuato nella Regione⁽²⁴⁾, fermo restando l'istituzione di un organismo di coordinamento e rappresentanza delle realtà locali dei comuni con popolazione superiore ai 12 mila abitanti.

§.5.1.4. IL BACINO “D”.

La delimitazione dell'ulteriore e ultimo bacino è per certi versi conseguenziale alle precedenti descritte perimetrazioni, pur presentando, al contempo, una sua autonoma sostenibilità, in considerazione dell'omogeneità della domanda di trasporto che il territorio esprime.

Il quarto e ultimo bacino comprende, infatti, porzioni di tutte e quattro le province.

Se, da una parte, questa particolarità evidenzia l'impossibilità di ritagliare, nel senso voluto dalla norma di legge, bacini di dimensione corrispondente a quella provinciale, dall'altra, conduce alla necessità di individuare una perimetrazione *ad hoc*, che, in base alle caratteristiche della rete, si ritiene possibile poter racchiudere in un unico bacino.

Ebbene dalle caratteristiche del territorio e della rete, come nel prosieguo descritte, la domanda di trasporto presenta, a nord come a sud, caratteri e specificità simili e si dividerebbe, in quanto a tipologia del servizio, fra rete di area urbana e rete extraurbana.

Diversamente dagli altri bacini, dove, per i motivi illustrati, la natura della rete è specifica in quanto collegata alle peculiarità dei medesimi e alle ragioni per le quali sono stati individuati, il bacino “D” presenta, pur nelle diversità dei territori, una rete dalle caratteristiche omogenee: di area urbana medio – piccola e di area extraurbana di collegamento ai poli attrattori, rappresentati da comuni medio - piccoli e da zone industriali concentrate in grandi aree.

BACINO GOMMA “D”

ESTENSIONE: KM² 8.819,78,

POPOLAZIONE: 729.289,

COMUNI INTERESSATI:246

²⁴) Vedi *supra* nota 13)

LE CARATTERISTICHE DEL TERRITORIO E DEI SERVIZI ATTUALMENTE ESISTENTI NEL BACINO PROPOSTO.

Con particolare riguardo alla tipologie e alle caratteristiche del territorio che dovrebbe farne parte può dirsi che esso è caratterizzato:

- ✚ da territori a forte densità abitativa situati lungo la costa del teramano fino al territorio del Comune di Giulianova (da cui partirebbe il bacino dell'area "C") e lungo la costa teatina dai confini con il Molise (San Salvo) al comune di Ortona (primo Comune a sud del bacino dell'area "C");
- ✚ dalla presenza di un capoluogo di provincia, quale il Comune di Teramo, con circa 55 mila abitanti, e da importanti centri urbani, quali Avezzano, Sulmona, Lanciano e Vasto che non superano in media i 36 mila abitanti;
- ✚ da consistenti aree montane, che per la maggior parte appartengono alla provincia dell'Aquila con la presenza di quattro Parchi nazionali quali quello Parco Nazionale d'Abruzzo, Parco Regionale del Sirente-Velino, Parco Nazionale Gran Sasso-Monti della Laga e Parco Nazionale della Majella;
- ✚ Dalla presenza di quattro importanti poli industriali: Val Vibrata (TE), polo tecnologico della Marsica (AQ); polo Val di Sangro (CH) e il polo Vasto / San Salvo (CH), quindi di tutti i servizi destinati alle attività produttive;
- ✚ Dalla presenza di consistenti assi di viabilità primaria (autostrade e superstrade): A 24, A 25, superstrada Teramo Mare, superstrada del Liri , fondovalle Val di Sangro;

Per quanto concerne, invece, la rete dei servizi di trasporto, essa è attualmente rappresentata dai servizi urbani dei Comuni di cui alla sotto riportata tabella e dai servizi di rete extraurbana.

COMUNE	PROVINCIA	ABITANTI	KM
Tortoreto	TE	10.202	104.252
Teramo	TE	54.957	1.039.500
Mosciano S.Angelo	TE	9.230	45.000
Montorio al Vomano	TE	8.283	120.341
Isola del Gran Sasso	TE	4.970	84.783
Crognaleto	TE	1.451	55.337
Castelli	TE	1.256	30.596
Basciano	TE	2.449	40.237
Alba Adriatica	TE	12.522	72.093
Vasto	CH	40.381	611.526
Torrebruna	CH	956	27.000
Schiavi d'Abruzzo	CH	990	33.742
Scerni	CH	3.458	45.138
San Salvo	CH	19.401	93.164

S.Vito Chietino	CH	5.321	72.000
S.Eusanio del Sangro	CH	2.522	18.000
Roccaspinalveti	CH	1.465	17.392
Paglieta	CH	4.531	32.940
Lanciano	CH	36.304	388.360
Guardiagrele	CH	9.497	54.000
Gissi	CH	3.006	56.700
Cupello	CH	4.904	53.403
Atessa	CH	10.775	107.829
Altino	CH	2.879	63.000
Tagliacozzo	AQ	7.036	72.000
Sulmona	AQ	25.159	291.600
Civitella Roveto	AQ	3.395	16.845
Castel di Sangro	AQ	6.125	87.582
Balsorano	AQ	3.722	40.219
Avezzano	AQ	42.029	312.687
Ateleta	AQ	1.174	34.043

TAB1: Comuni attualmente serviti dal trasporto urbano. In rosso sono indicati i Comuni con pop. superiore a 12 mila abitanti che nel nuovo bacino manterrebbero i servizi di area urbana. A parte il Comune di Sulmona che svolge i servizi in economia, gli altri servizi risultano affidati in concessione direttamente dai comuni ad aziende di trasporto.

In totale, al momento i chilometri in concessione comunale oggetto di contribuzione regionale insistenti in detto bacino, sono 4.121.308 che vanno ad aggiungersi a quelli extraurbani in concessione regionale ovvero:

- i servizi di linea a lunga percorrenza che includono i collegamenti tra i principali poli regionali e tra questi con le regioni limitrofe;
- le linee cd. dedicate, vale a dire le scolastiche (di collegamento con i centri e poli di studio) e operaie.

La Regione è l'ente concedente dei servizi extraurbani e li svolge attraverso le sue Società, Arpa spa e FAS spa e attraverso una pluralità di aziende private.

PROVINCIA	NUMERO AZIENDE CONCESSIONARI
L'AQUILA	CINQUE
TERAMO	NOVE
PESCARA	DUE
CHIETI	QUINDICI

TAB 2: Numero di aziende concessionarie attualmente operanti nei territori del prospettato bacino.

LA VISIONE DEL BACINO

La perimetrazione del bacino "D" dovrebbe costituire, in questo modo, il primo tassello per organizzare una rete di servizi integrata tra quelli di area urbana e quelli extraurbani su gomma.

Costituire un bacino a servizio di una rete, di fatto omogenea, consentirebbe di superare l'attuale frammentazione delle gestioni; di sviluppare una programmazione coordinata che determini l'eliminazione delle sovrapposizioni (urbano/extraurbano e/o extraurbano/extraurbano) e l'introduzione di un unico sistema di bigliettazione.

L'ente di governo è individuato nella Regione ⁽²⁵⁾, salvo in ogni caso il mantenimento in capo ai Comuni con popolazione superiore a 12 mila abitanti della funzione di programmazione dei servizi minimi urbani e l'istituzione di un comitato di coordinamento all'interno del quale le specificità degli enti locali possano essere rappresentate e tenute in debita considerazione.

Resterebbe, naturalmente, ferma la facoltà di tutti enti locali (indipendentemente dal numero degli abitanti) di garantire alle proprie rispettive collettività ulteriori servizi di trasporto pubblico locale aggiuntivi ai servizi minimi, con risorse proprie. In tal caso questi servizi aggiuntivi non dovrebbero interferire con i servizi minimi già in essere.

I chilometri di rete urbana attualmente assegnati ai Comuni con popolazione inferiore ai 12 mila abitanti verrebbero, invece, trasferiti alla rete extraurbana con mantenimento delle percorrenze effettuate nell'area interessata, salvo eliminazione delle sovrapposizioni che si dovessero evidenziare in sede di riprogrammazione.

Per garantire la coerenza del sistema delle reti tra i diversi bacini, anche al fine di armonizzare il traffico di confine, e il soddisfacimento delle esigenze di mobilità tra Comuni appartenenti a bacini diversi, dovrebbe essere preferito il criterio della prevalenza del percorso, con conseguente attrazione nella gestione della linea al bacino in cui si svolge il maggior numero dei chilometri, salvo, quando si tratti di linee dedicate (es. linee operaie). In tal caso andrebbe considerato, quale eccezione al precedente criterio, quello dell'interesse specifico della relazione. Sicché la linea in questione sarebbe attratta al bacino di origine anche se il suo percorso si sviluppa prevalentemente sul territorio di un altro⁽²⁶⁾.

I Comuni appartenenti al **BACINO "D"**, divisi per Provincia, sono:

PROVINCIA L'AQUILA

Acciano, Aielli, Alfedena, Anversa degli Abruzzi, Ateleta, Avezzano, Balsorano, Barete, Barisciano, Barrea, Bisegna, Bugnara, Cagnano Amiterno, Calascio, Campo di Giove, Campotosto, Canistro, Cansano, Capestrano, Capistrello, Capitignano, Caporciano, Cappadocia, Carapelle Calvisio, Carsoli, Castel del Monte, Castel di Ieri, Castel di Sangro, Castellafiume, Castelvechio Calvisio, Castelvechio Subequo, Celano, Cerchio, Civita d'Antino, Civitella Alfedena, Civitella Roveto, Cocullo, Collarmele, Collelongo, Collepietro, Corfinio, Fagnano Alto, Fontecchio, Fossa, Gagliano Aterno, Gioia dei Marsi, Goriano Sicoli, Introdacqua, Lecce nei Marsi, Luco dei Marsi, Lucoli, Magliano de' Marsi, Massa d'Albe, Molina Aterno, Montereale, Morino, Navelli, Ocre, Ofena, Opi, Oricola, Ortona dei Marsi, Ortucchio, Ovindoli,

²⁵⁾ Vedi *supra* nota 13)

²⁶⁾ Criteri che naturalmente sarebbero comuni a tutto il sistema e quindi a tutti i bacini.

Pacentro, Pereto, Pescasseroli, Pescina, Pescocostanzo, Pettorano sul Gizio, Pizzoli, Poggio Picenze, Prata d'Ansidonia, Pratola Peligna, Prezza, Raiano, Rivisondoli, Rocca di Botte, Rocca di Cambio, Rocca di Mezzo, Rocca Pia, Roccacasale, Roccaraso, San Benedetto dei Marsi, San Benedetto in Perillis, San Demetrio ne' Vestini, San Pio delle Camere, San Vincenzo Valle Roveto, Sante Marie, Sant'Eusanio Forconese, Santo Stefano di Sessanio, Scanno, Scontrone, Scoppito, Scurcola Marsicana, Secinaro, Sulmona, Tagliacozzo, Tione degli Abruzzi, Tornimparte, Trasacco, Villa Santa Lucia degli Abruzzi, Villa Sant'Angelo, Villalago, Villavallelonga, Villetta Barrea, Vittorito.

PROVINCIA DI CHIETI

Altino, Ari, Arielli, Atesa, Canosa Sannita, Carpineto Sinello, Carunchio, Casacanditella, Casalanguida, Casalbordino, Casoli, Castel Frentano, Castelguidone, Castiglione Messer Marino, Celenza sul Trigno, Civitella Messer Raimondo, Colledimacine, Crecchio, Cupello, Dogliola, Fara Filiorum Petri, Fara San Martino, Filetto, Fossacesia, Fraine, Fresagrandinaria, Frisa, Furci, Gessopalena, Gissi, Giuliano Teatino, Guardiagrele, Guilmi, Lama dei Peligni, Lanciano, Lentella, Lettopalena, Liscia, Monteodorisio, Mozzagrogna, Orsogna, Paglieta, Palena, Palmoli, Palombaro, Pennadomo, Pennapedimonte, Perano, Poggiofiorito, Pollutri, Pretoro, Rapino, Rocca San Giovanni, Roccamontepiano, Roccascalegna, Roccaspinalveti, San Buono, San Giovanni Lipioni, San Martino sulla Marrucina, San Salvo, San Vito Chietino, Santa Maria Imbaro, Sant'Eusanio del Sangro, Scerni, Schiavi di Abruzzo, Taranta Peligna, Torino di Sangro, Torrebruna, Torricella Peligna, Treglio, Tuffillo, Vacri, Vasto, Villalfonsina.

PROVINCIA DI PESCARA

Abbateggio, Bolognano, Brittoli, Bussi sul Tirino, Caramanico Terme, Carpineto della Nora, Castiglione a Casauria, Civitaquana, Civitella Casanova, Corvara, Farindola, Montebello di Bertona, Pescosansonesco, Pietranico, Popoli, Roccamorice, Salle, San Valentino in Abruzzo Citeriore, Sant'Eufemia a Maiella, Serramonacesca, Tocco da Casauria, Vicoli, Villa Celiera.

PROVINCIA DI TERAMO

Alba Adriatica, Ancarano, Arsita, Basciano, Bellante, Bisenti, Campli, Canzano, Castel Castagna, Castellalto, Castelli, Castiglione Messer Raimondo, Castilenti, Cellino, Attanasio, Cermignano, Civitella del Tronto, Colledara, Colonnella, Controguerra, Corropoli, Cortino, Crognaleto, Fano Adriano, Isola del Gran Sasso d'Italia, Martinsicuro, Montefino, Montorio al Vomano, Morro d'Oro, Mosciano Sant'Angelo, Nereto, Notaresco, Penna Sant'Andrea, Pietracamela, Rocca Santa Maria, Sant'Egidio alla Vibrata Sant'Omero, Teramo, Torano Nuovo, Torricella Sicura, Tortoreto, Tossicia, Valle Castellana.

§ 6. Trasporto Pubblico Locale su Ferro.

6.1 Rete attuale

I servizi ferroviari regionali sono attualmente svolti nella Regione Abruzzo da Trenitalia S.p.a. e da Ferrovia Adriatico Sangritana S.p.a. Essi sono regolamentati da appositi contratti di servizi stipulati rispettivamente ai sensi degli artt.9 e 8 del D.lgs 422/97.

Trenitalia spa assicura circa 3,9 milioni di km, effettuati da 145 treni/giorno per un numero di viaggiatori di circa 17.000 unità (10.000 abbonati) che sono così distribuiti:

<i>Linea</i>	<i>Viaggiatori/giorno</i>
<i>Zona Costiera Sulmona-Pescara-Teramo Teramo-Pescara-Termoli</i>	<i>14.000</i>
<i>Pescara – Sulmona - Avezzano- Roma</i>	<i>1100</i>
<i>Avezzano - Sora</i>	<i>900</i>
<i>Sulmona - L'Aquila</i>	<i>900</i>

TAB.3: *Dati rilevazione giornaliera dei viaggiatori sui treni regionali Trenitalia*

Il materiale rotabile utilizzato è composto da 12 locomotive, 54 mezzi leggeri e 56 carrozze.

La Ferrovia Adriatico Sangritana S.p.a. effettua percorrenze di circa 1,5 milioni di km. (compresi quelli effettuati con bus sostitutivi) e il materiale rotabile è composto da 32 rotabili ferroviari.

Sui servizi delle due società viene utilizzato un unico titolo di viaggio grazie ad un'apposita Convenzione stipulata tra le parti che prevede l'utilizzo dei titoli di viaggio Trenitalia a bordo dei servizi ferroviari regionali eserciti da FAS S.p.a..

6.2 Caratteristiche della domanda di trasporto.

Per la definizione del bacino ottimale è necessario fare un breve riferimento alla ripartizione della popolazione sul territorio regionale e alle conseguente distribuzione della domanda di mobilità su ferro in ambito regionale e interregionale.

La Regione Abruzzo conta una popolazione di oltre 1.300.000 abitanti, distribuiti in maniera assai disomogenea, infatti a fronte della concentrazione di circa 500.000 abitanti nell'area urbana di Chieti-Pescara, con densità da area metropolitana, si evidenziano vaste aree

di quasi spopolamento, in particolare nelle zone montane e interne. Una rappresentazione grafica della situazione è fornita dalla figura che segue.

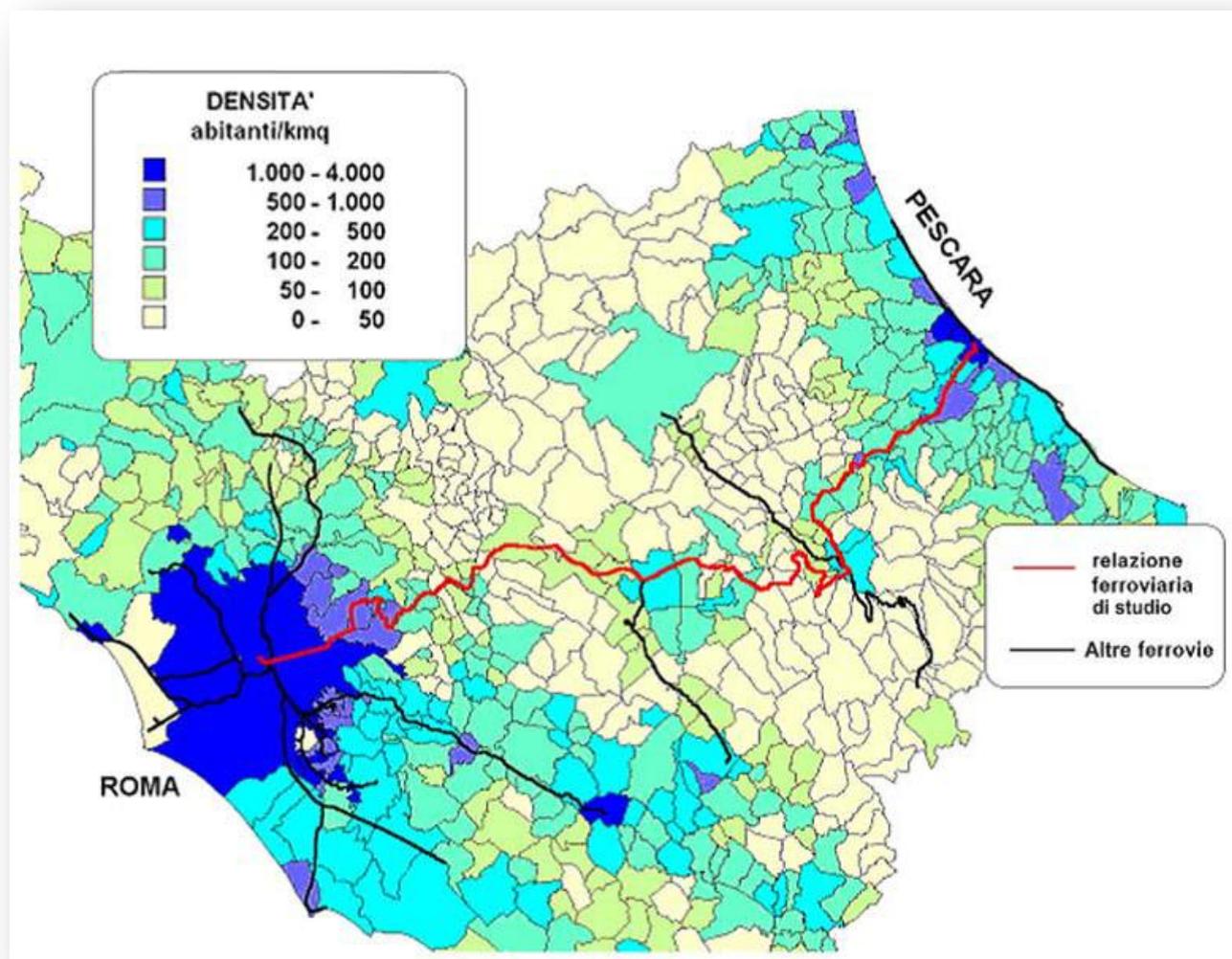


FIGURA N. 3: Distribuzione popolazione nella Regione Abruzzo

Tale distribuzione della popolazione trova puntuale riscontro nella ripartizione della domanda di mobilità su ferro.

Quindi il grosso della domanda della mobilità regionale è concentrato nell'area costiera, sulla direttrice Adriatica mentre il traffico interregionale più rilevante insiste sulla relazione Sulmona-Avezzano-Roma.

Esistono poi due altre relazioni di interesse prettamente regionale, a minore traffico, che sono la Sulmona -L'Aquila e la Avezzano-Sora .

6.3 Il modello di esercizio.

Il modello di esercizio risente delle dinamiche sopra evidenziate. Sulle rete, quindi, insistono servizi regionali che servono principalmente l'area costiera, con frequenza elevata e forte domanda di viaggio. I servizi suddetti si integrano con i servizi interregionali (verso le Marche a Nord, verso Termoli a Sud e verso Roma a Ovest) così da realizzare una rete integrata.

Questo comporta che all'interno della rete si alternino treni locali con treni a media percorrenza che, garantendo l'interscambio tra servizi regionali e interregionali, assicurano la mobilità interna e interregionale.

Le relazioni interne mostrano minori frequentazioni ma costituiscono di fatto linee di adduzione verso la direttrici principali per la mobilità regionale e interregionale.

6.4 Individuazione del bacino unico. *Ratio*.

La situazione descritta evidenzia come, di fatto, il bacino unico per il TPL su ferro in Abruzzo sia una scelta obbligata, in quanto la distribuzione della domanda, in termini di volumi e di tipologia di relazioni richieste, porta ad individuare, da un punto di vista commerciale e di programmazione dell'offerta, un unico polo di aggregazione nell'area costiera, con estensione, nelle aree interne, fino a Sulmona.

Le restanti relazioni costituiscono delle appendici del grande bacino costiero. Peraltro gli esigui volumi di domanda e la necessità di stretta integrazione con i servizi principali non consentono di prefigurare una gestione autonoma di tali relazioni, sia in termini di efficienza, sia in termini di omogeneità dell'offerta.

Peraltro, al di là delle valutazioni sulle possibile economie di scala nell'ambito del TPL, occorre porre attenzione alla necessità di assicurare, oltre che la massima partecipazione degli operatori, anche una scala produttiva e organizzativa che consenta all'operatore di minimizzare i costi unitari di produzione e rispondere al meglio agli stimoli del mercato.

A questo proposito non si può prescindere dal rilevare che la dimensione della realtà abruzzese del TPL su ferro (inferiore a 5 Mln di treni*km/anno), è tale per cui una ulteriore frammentazione della produzione comporterebbe sicuramente diseconomie di scala, ad esempio in relazione alla necessità di moltiplicare le infrastrutture logistiche e industriali per la manutenzione e gestione del materiale rotabile.

L'ente di governo del bacino unico per il ferro viene individuato nella Regione.

§. 7 Considerazioni finali.

La perimetrazione in bacini ottimali costituisce, come sopra precisato, la prima fase del lavoro di riorganizzazione del trasporto pubblico imposto dalla normativa vigente.

Ad essa dovrà seguire la definizione degli obblighi di servizio pubblico (quantità/qualità della domanda di servizio pubblico che si intende soddisfare), con la previsione delle eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo. Successivamente si dovrà dar corso all'indagine di mercato, secondo le indicazioni contenute nel regolamento e alla elaborazione dello schema di delibera quadro da inviare alla AGCM.

Si ritiene che il lavoro - che, al pari di altri passaggi che, nel corso dell'ultimo anno, hanno interessato il mondo dei trasporti locali - dovrà diventare materia di confronto con le parti del "Tavolo permanente sul trasporto pubblico locale per l'Abruzzo" e le OO.SS. e dovrà, altresì, trovare la sua sintesi in provvedimento riepilogativo da sottoporre al Consiglio regionale.

Del resto, in considerazione dell'impossibilità operativa di calibrare questa prima fase alla sola delimitazione del territorio, la relazione contiene anche alcune misure organizzative che, nell'ipotesi di approvazione, da parte della Giunta, potrebbero costituire i primi indirizzi operativi per il nuovo sistema dei trasporti pubblici locali da presentare all'Assemblea consiliare.

Si è infatti ritenuto che l'individuazione dei bacini non dovesse limitarsi a un'operazione di stretta chirurgia ma dovesse contenere, anche soltanto in *nuce*, alcune altre indicazioni così da poter rendere una visione quanto più complessiva del nuovo futuro assetto delle reti.

In questo senso e quindi funzionali alla perimetrazione proposta, devono essere lette le misure relative al tetto limite di abitanti stabiliti per i servizi urbani (12 mila) nonché la riorganizzazione dei servizi che, nel Bacino "C" (estensione dell'attuale area UNICO) dovrà imprescindibilmente comportare la revisione dell'attuale sistema tariffario con una zonizzazione confacente all'ampliamento del territorio e con l'inevitabile superamento dell'attuale unica zona tariffaria. Una riorganizzazione dei servizi che dovrà, naturalmente, interessare anche le altre reti insistenti negli altri bacini. Così la rete del Bacino "D" dovrà essere costruita in modo da superare le sovrapposizioni esistenti e garantire i servizi nei Comuni che sono al di sotto della soglia stabilita per i servizi urbani.

Non solo, ma per assicurare la coerenza del sistema si ritiene necessario istituire sedi istituzionali di coordinamento e confronto fra la Regione e gli enti di governo, ai fini della programmazione delle reti fra bacini e delle singoli reti all'interno del bacino.

Misure, in conclusione, che presentano un contenuto programmatico e una natura regolamentare che, pertanto, si ritiene di dover rimettere alle opportune e legittime scelte del decisore politico.

Pescara, 29 giugno 2012

Il Direttore
F.to Avv. Carla Mannetti