



Position Paper

Il trasporto pubblico locale: priorità, criticità e proposte.

Milano, 9 giugno 2015 – Congresso mondiale UITP

I principali numeri del settore

Il mercato italiano del trasporto pubblico locale si compone di **985 imprese** (ca **700 effettivamente quelle che svolgono servizio di TPL**) le quali impiegano **110.000 addetti**, producono circa **2 miliardi** di chilometri annui e trasportano **oltre 5,3 miliardi di passeggeri l'anno (14,5 milioni al giorno)** con un fatturato complessivo di **9,6 miliardi di Euro**. I mezzi di trasporto a disposizione delle aziende ammontano ad oltre **50.000 unità**, di cui circa il 93% sono autobus ed il restante 8% rappresentano mezzi operanti su modalità ferroviaria (treni locali, metropolitane, tranvie), lacuale, lagunare ed impianti a fune.

Il peso e l'evoluzione delle società a partecipazione pubblica

Negli ultimi anni il mondo delle società a partecipazione pubblica locale e regionale operanti nel settore del trasporto pubblico locale si sta caratterizzando per una tendenza, seppur ancora circoscritta, verso processi di mutamento organizzativo e industriale.

	Totale complessivo settore TPL (1)	Società partecipate TPL	Incidenza % società partecipate
Società che svolgono servizi di TPL	700	115	16%
Valore della produzione (€/milioni)	9.600	7.430	77%
Personale	110.000	82.600	75%
Produzione km (milioni di vetture km)	1.982	1.347	68%
<small>(1) Non sono stati considerati i valori Trenitalia divisione regionale Fonte: Conto Nazionale trasporti 2012-2013; Bilanci di esercizio 2013 società TPL</small>			

Dal 2010 al 2015 le società che svolgono servizio di TPL si sono ridotte da 160 a 115 (- 28%) Nell'anno 2013, quasi il 67% delle aziende partecipate chiude

in utile, e oltre il 90% presenta un margine operativo lordo positivo. Del totale delle perdite circa il 70% è riconducibile ad una sola società.

Il nodo delle risorse, costi standard e tariffe

Nel corso degli ultimi anni il settore del TPL ha dato un rilevante contributo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica; a livello medio nazionale le risorse si sono contratte nel quadriennio **2011-2014 del 15%, 800 milioni di Euro in termini assoluti. Inoltre ulteriori tagli sono stati previsti in alcune Regioni anche per il 2015.**

Quadro sintetico evoluzione risorse regionali per il settore del TPL (anni 2015-2010)			
Regione	Evoluzione risorse TPL 2015 vs 2014		2014 vs 2010
	Valore assoluto(€/milioni)	Valore %	
Abruzzo	-12	-8%	-10,0%
Basilicata	0	0%	0,0%
Calabria	0	0%	-5,4%
Campania	0	0%	-27,0%
F.V. Giulia	0	0%	-5,0%
E-Romagna	0	0%	-4,0%
Lazio	40	4,6%	-31,2%
Liguria	-2	-1,5%	-12,0%
Lombardia	-50	-4%	-9,8%
Marche	-13	-10%	-3,0%
Molise	0	0%	-26,7%
Piemonte	-30	-6%	-20,0%
Puglia	0	0%	0,0%
Sardegna	11	-10%	-14,5%
Sicilia	6	-3%	-25,0%
Toscana	0	0%	-13,0%
Trento	0	0%	0,0%
Bolzano	0	0%	0,0%
Umbria	0	0%	0,0%
Valle d'Aosta	0	0%	-16,0%
Veneto	0	0%	-10,0%
<i>Fonte: Indagini dirette presso Aziende e amministrazioni regionali; Bilanci di previsione regionali</i>			
Aggiornamento maggio 2015			

Per quanto riguarda gli investimenti, invece, per gli anni 2014 e 2015 vi è stato una decurtazione di **664 milioni di Euro (300 milioni per il 2014 e 364 per il 2015)** agli appena costituiti fondi per il rinnovo del materiale rotabile. Risorse queste di cui il settore ha assolutamente bisogno in considerazione di **un'età media dei mezzi di trasporto tra le più alte d'Europa (13 anni vs 7 anni di media europea).**

Inoltre, nei recenti documenti programmatici di finanza pubblica si evince che l'azione di revisione della spesa potrà coinvolgere il settore delle partecipate nel settore del trasporto (rischio di riduzione del Fondo nazionale trasporti).

In particolare a nostro avviso le priorità per il settore sono:

stabilizzazione ed indicizzazione delle risorse del Fondo nazionale trasporti ed integrazione con il **Fondo perequativo regionale** nella quota parte storicamente destinata ai trasporti;

procedure più snelle e veloci per l'erogazione alle Regioni del Fondo nazionale al fine di evitare onerosi ritardi nei pagamenti;

risoluzione della questione del ritardo dei pagamenti dei corrispettivi da contratto di servizio, acuito inoltre dalle recenti normative sullo **split payment**. Tale circostanza incide negativamente sui conti economici a causa di un ricorso massiccio al mercato del credito, con rilevanti interessi passivi a carico delle Aziende;

esclusione dai vincoli del **patto di stabilità interno** dell'intero Fondo nazionale trasporti;

immediata attuazione del principio dei **costi standard**, il quale deve costruito in modo tale da stimolare l'efficienza, efficacia, l'economicità della gestione, gli investimenti nonché il raggiungimento di un ragionevole margine di utile finalizzato alla remunerazione del capitale investito. Inoltre nel caso di introduzione progressiva del costo standard è opportuno anche eliminare le penalità, previste in caso di mancato raggiungimento di alcuni obiettivi di performance (passeggeri trasportati, rapporto ricavi da traffico su ricavi totali, livelli occupazionali);

necessità di definire, ai fini della determinazione del **corrispettivo standard**, il **ricavo da traffico standard** che, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e del territorio di riferimento, non può essere "semplicisticamente" definito in funzione del rapporto del 35% ma attraverso meccanismi di regolazione più raffinati come ad esempio il principio del **price cap**, il quale assicura criteri di formazione ed aggiornamento delle tariffe capaci di incentivare l'efficienza, la qualità dei servizi ed un adeguato sviluppo degli investimenti;

definizione dei **livelli adeguati del servizio** (servizi minimi secondo la terminologia del D.Lgs n.422/97) da inserire nell'alveo di un revisione della programmazione regionale tesa al miglioramento del *load factor* da perseguirsi attraverso un ottimizzazione del servizio, una razionalizzazione delle sovrapposizioni e una maggiore aderenza

dell'offerta alla domanda sia reale che potenziale, tenendo conto in ogni caso delle aree a bassa domanda e nella salvaguardia del diritto alla mobilità che in molti casi assume la forma di diritto allo studio;

maggiore flessibilità per le gestioni aziendali in merito alle definizioni dell'ampiezza dell'offerta tariffaria in modo tale da stimolare azioni di marketing tariffario che accrescano l'appetibilità del mezzo pubblico; ripristino, anche attraverso i residui di fondi non impegnati negli anni passati, le risorse per **gli investimenti** sia per il rinnovo del **materiale rotabile** che per la costruzione di **impianti fissi** e la **manutenzione straordinaria di reti ed impianti** e per **l'attrezzaggio delle reti ferroviarie**;

introduzione di elementi normativi che rendano più efficace la lotta **all'evasione tariffaria** in termini di controlli e di riscossione delle sanzioni.

La mancata attuazione delle regole

Negli ultimi diciotto anni, da quando è stata varata la riforma del settore con il D.Lgs n. 422/97, si è assistito ad un'incontrollabile proliferazione normativa nonché a una sovrapposizione delle disposizioni settoriali e generali alle quali si è accompagnata la perdurante inattuazione delle norme e delle scadenze previste.

L'incertezza normativa ed i continui cambi di rotta ad essa connessi non hanno certamente costituito un ambiente favorevole per l'introduzione e il consolidamento della concorrenza nel settore che rappresenta uno strumento capace di fare sprigionare le energie positive del contesto produttivo e, dove attuata, è stata indiscutibilmente foriera di miglioramento della qualità dei servizi erogati e di minimizzazione dei costi.

Il settore del trasporto pubblico necessita di **interventi mirati e settoriali** finalizzati a:

Dare un'impronta europea alla normativa italiana armonizzandola con la disciplina contenuta nei regolamenti comunitari;

Consentire un reale rilancio della competizione e la creazione di un mercato contendibile ed appetibile;

Una revisione strutturale della disciplina eliminando stratificazioni ed incongruenze realizzatesi nel corso di oltre 15 anni dall'adozione del D.lgs. 422/97 (predisposizione di un Testo Unico).

Inoltre, a nostro avviso, il sistema della concorrenza non può che essere esclusivamente quello di una **concorrenza “per” il mercato**. I servizi di trasporto pubblico regionale e locale configurano indubbiamente un sistema strutturalmente “a rete” che, come tale, trova il suo sbocco naturale in sistemi di concorrenza per il mercato. Ciò risulta riconosciuto ormai pacificamente dalla stessa Commissione Europea che, nella recente comunicazione interpretativa 2014/C92/01 sul regolamento 1370/2007/CE ha espressamente affermato che “la valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi”.

In particolare, la concorrenza deve essere favorita e sostenuta attraverso la creazione di un mercato realmente contendibile e capace di garantire:

la **parità di trattamento** tra gli operatori concorrenti, sia quelli già presenti che nuovi entranti;

l’eliminazione delle barriere all’ingresso e delle asimmetrie informative, sempre nel rispetto della riservatezza dei dati sensibili al fine di evitare un effetto distorsivo “al contrario” a danno del gestore uscente;

l’assicurazione nel tempo di **risorse certe ed adeguate** sia per il servizio che per gli investimenti;

la definizione di **ambiti ottimali di mobilità** determinati in funzione di criteri trasportistici con l’obiettivo della massimizzazione delle economie di scala, di scopo e di network.

Politica industriale e ruolo del soggetto pubblico

Il settore del TPL essere incardinate all’interno di una strategia complessiva di livello nazionale che indichi con chiarezza le scelte di politica industriale del settore tenendo conto da un lato della normativa comunitaria e dall’altro delle peculiarità dei singoli contesti territoriali.

Per affrontare con responsabilità le sfide della politica industriale nel nostro settore deve essere fatta **netta chiarezza sul ruolo del decisore pubblico e su quello delle imprese**, a prescindere dalla loro compagine proprietaria. Il compito del primo è quello di creare le condizioni ottimali, in termini normativi, di programmazione ed economico finanziari, lasciando alle seconde **piena autonomia nelle scelte di politica industriale, anche attraverso una**

revisione e semplificazione del quadro normativo sulle società pubbliche con eliminazione di vincoli pubblicistici ed abbattimento dei relativi costi amministrativi.

Confusione tra liberalizzazione e privatizzazione

Uno dei temi più rilevanti che riguarda il settore delle società pubbliche di TPL è relativo alla **dismissioni di quote azionarie da parte degli enti locali proprietari**. Questo è un processo che va attentamente governato al fine di evitare il rischio di una **svalutazione del patrimonio pubblico** e di un **processo di privatizzazione in assenza della liberalizzazione**, situazione che porterebbe ad un evidente *vulnus* concorrenziale riconducibile ad uno o più operatori con una forte posizione dominante nel mercato.

Sovrapposizione tra ambiti di programmazione, bacini ottimali e lotti di gara

Negli ultimi anni si è assistito al proliferare di disposizioni normative generaliste finalizzate all'individuazione, secondo criteri amministrativi, di ambiti ottimali di programmazione e quindi di affidamento dei servizi pubblici locali.

Si ritiene necessario, al fine di definire i bacini ottimali di traffico **secondo criteri trasportistici (in funzione dell'analisi della domanda di trasporto e delle economie ed integrazioni di gamma e di rete)** e non secondo criteri amministrativi, di introdurre una normativa specifica per il settore prevedendo contestualmente la non applicazione della normativa generale in tema di programmazione (art. 3-bis D.L. 138/2011 e art. 34 commi 20-22 D.L. 179/12). Occorre, inoltre, chiarire un punto su cui spesso si fa molta confusione vale a dire la **sostanziale differenza tra la dimensione aziendale, la dimensioni dei bacini ottimali di programmazione e la dimensione dei lotti di gara**.

Sotto il profilo trasportistico un **bacino ottimale** è un ambito territoriale, non necessariamente coincidente con i confini amministrativi, dimensionato in modo tale da garantire un servizio efficace ed efficiente e nel quale l'ente di riferimento (ente di governo) svolge un ruolo di indirizzo, pianificazione e programmazione.

Il **lotto di gara** è l'unità minima di regolazione dimensionato in modo tale da garantire l'effettiva concorrenza e l'efficienza e l'efficacia del servizio. Il lotto di gara non deve necessariamente coincidere con il bacino ottimale. Solo

un'attenta analisi economica potrà dire quale è la dimensione del lotto di gara e del bacino di programmazione, ad ogni buon conto tutta la letteratura economica e l'evidenza empirica sembra dimostrare che sono le dimensioni più ridotte quelle che assicurano una minimizzazione del costo unitario di produzione (economie di scala). La relazione Cottarelli afferma (Cfr pag. 21) che per il TPL la spinta alle aggregazioni non è un punto particolare rilevanza per l'efficientamento del servizio in quanto le caratteristiche industriali comportano che i vantaggi delle economie di scala si esauriscono già ad un livello dimensionale relativamente contenuto.

Inoltre, sulla sovrapposizione tra ambiti di **pianificazione e dimensionamento dei lotti di affidamento** si è espressa più volte l'Autorità garante per il concorrenza ed il mercato che peraltro ritiene che il lotto unico regionale non costituisca la scelta più pro concorrenziale. Per quanto riguarda invece la dimensione aziendale è una questione che attiene esclusivamente alla sfera delle scelte **politica industriale delle aziende**. Lotti di dimensione ridotta non significano piccole dimensioni aziendali, ma possono essere compatibili anche con imprese più grandi nate da **processi di aggregazione** finalizzati a sfruttare i vantaggi derivanti dalle **economie di scala e di gruppo**, dove in particolare la minimizzazione dei costi di produzione deriva da aziende complessivamente di grandi dimensioni in cui la holding assicura una centralizzazione sia decisionale che delle principali funzioni aziendali (acquisti, finanza, personale..).

Il ruolo del pubblico ,pertanto, oltre a incoraggiare processi di aggregazione dovrebbe inoltre stimolare, anche attraverso **la leva fiscale**, le imprese a trovare delle forme di aggregazione. L'agevolazione fiscale sarebbe di estrema utilità soprattutto nella fase di avvio del processo di aggregazione(la fase di avvio è quella più traumatica) al fine di portare l'azienda in un tempo ragionevole a beneficiare dei vantaggi endogeni dell'aggregazione.

Le relazioni industriali e sindacali

Al fine di contenere i costi, di perseguire l'aumento della produttività del lavoro ed il miglioramento dell'efficienza organizzativa delle aziende, è necessario operare in via principale una rivisitazione della **contrattazione aziendale** (di secondo livello), da perseguirsi mediante la rinegoziazione di aspetti normativi eventualmente convenuti a livello locale in deroga alle normative contrattuali riservate all'area di competenza esclusiva nazionale.

Quanto alle cosiddette **clausole sociali** occorre disciplinare in modo chiaro ed omogeneo in tutte le Regioni le regole applicabili in caso di subentro e di trasferimento d'azienda definendo anche la sorte di eventuali clausole contrattuali difformi. Si rammenta che, per il diritto comunitario, si ha trasferimento di azienda tutte le volte in cui si realizza il trasferimento di elementi materiali e personali.

Le eventuali ricadute occupazionali conseguenti al processo di razionalizzazione aziendale e di incremento della produttività dovranno essere temperate mediante l'utilizzo a regime del **Fondo bilaterale di solidarietà**, appositamente costituito per il settore degli autoferrotranvieri.

La mobilità sostenibile

Al fine di seguire una politica di mobilità sostenibile, è necessario prendere in considerazione una serie di misure di seguito sintetizzate:

Obbligare gli enti nella redazione degli atti di pianificazione di loro competenza (**Piani Urbani della Mobilità – PUM - e Piani Urbani del Traffico – PUT**). I piani urbani della mobilità e del traffico rappresentano, infatti, uno strumento efficace, razionale ed efficiente, a disposizione della città, per realizzare interventi integrati a favore dello sviluppo sostenibile e per offrire alle città ed alle aree metropolitane risorse aggiuntive per superare il gap infrastrutturale e di trasporto pubblico.

Stimolare l'espansione e la regolamentazione delle **Zone a Traffico Limitato (ZTL)** già presenti in alcune aree di numerose città ma non sufficienti.

Adottare **misure restrittive al traffico privato** quali divieti e restrizioni temporanei (circolazione a targhe alterne) finalizzati alla riduzione dell'inquinamento, o istituiti in particolari fasce orarie al fine di scoraggiare la mobilità sistematica;

Sfruttare la leva della **tariffazione della sosta** quale strumento per calmierare l'ingresso delle auto private nelle aree urbane;

Aumentare la lunghezza delle **corsie preferenziali**: permettono ai mezzi pubblici di svincolarsi dalla aleatorietà della circolazione privata consentendo un aumento della velocità commerciale accompagnato da una ripresa della domanda, da una maggiore affidabilità e sicurezza del servizio, nonché da un notevole contributo alla riduzione dei costi aziendali;

Favorire l'utilizzo di strumenti di mobilità "alternativa" quali il **Car sharing ed il Car pooling**;

Valutare l'opportunità di introdurre, analogamente a quanto sperimentato in alcune città europee, il sistema del cosiddetto **Road pricing** che prevede un pedaggio per l'ingresso delle auto private nelle aree urbane. Nell'ottica dell'attuazione di una vera e propria politica della mobilità è evidente che gli introiti derivanti dall'applicazione di tale sistema debbano essere reinvestiti in sistemi di mobilità collettiva e destinati al rilancio del trasporto pubblico locale;

Incrementare servizi di trasporto pubblico "alternativi" quali i **servizi a chiamata, i taxi collettivi**;

Favorire l'utilizzo di **sistemi tecnologici innovativi** per la mobilità per accrescere la funzionalità e la qualità percepita del servizio;

Incentivare la costruzione di **parcheggi di scambio** (park and ride): sono funzionali a favorire la complementarietà fra trasporto pubblico e trasporto privato ma anche fra diverse modalità di trasporto;

Incentivare la costruzione di **parcheggi di destinazione**: hanno il vantaggio di razionalizzare lo spazio nei centri urbani permettendo la realizzazione di corsie preferenziali.