

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN ITALIA

stato, prospettive e confronti internazionali

Ringraziamenti

Questo studio è stato realizzato dalla Fondazione Filippo Caracciolo con la collaborazione del Dipartimento di Ingegneria dei Trasporti dell'Università Federico II di Napoli.

Un sentito ringraziamento va a tutti coloro i quali hanno contribuito alla realizzazione di questo volume.

*In particolare ai componenti del Comitato Scientifico della Fondazione Filippo Caracciolo, per il loro costante impegno di guida e orientamento;
al Prof. Andrea Papola, per la sua qualificata attività di responsabile scientifico;
a tutti gli autori dei singoli capitoli:
Ing. Lucia Ciciarelli, Dott.ssa Marta Pirolli
e Avv. Francesco Ciro Scotto.*

GIUGNO 2012

INDICE

PRESENTAZIONE	5
PREFAZIONE	7
INTRODUZIONE	9

CAPITOLO PRIMO: IL RUOLO DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN ITALIA

1.1 L'analisi della domanda di TPL in Italia	11
1.1.1 La domanda di TPL comunale	13
1.2 L'analisi dell'offerta di TPL in Italia	16
1.2.1 L'offerta di TPL regionale	19
1.2.2 L'offerta di TPL a livello urbano	25

CAPITOLO SECONDO: IL CONFRONTO CON GLI ALTRI PAESI EUROPEI

2.1 L'analisi della domanda di TPL in Europa	27
2.1.1 La domanda di TPL nelle città europee	29
2.2 L'offerta di TPL in Europa	30
2.2.1 L'offerta di TPL nelle città europee	32
2.3 Costi e ricavi del TPL in Europa	35
2.4 Scenari del trasporto pubblico internazionale	36

CAPITOLO TERZO: IL QUADRO DELLE RISORSE

3.1 Lo stato attuale delle risorse	39
3.2 Il fabbisogno di risorse per servizi e per investimenti	41
3.2.1 Il fabbisogno di risorse per i servizi di TPL urbani su gomma	43
3.2.2 Il fabbisogno di risorse per i servizi di TPL extraurbani su gomma	44
3.2.3 Il fabbisogno di risorse per le infrastrutture e i servizi di TPL urbani su ferro	45
3.2.4 Il fabbisogno di risorse per i servizi di TPL extraurbani su ferro	46
3.2.5 Sintesi e valutazione delle risorse economiche necessarie per servizi e infrastrutture	47
3.2.6 Il fabbisogno di risorse per servizi e per investimenti nel "Patto per la mobilità"	48
3.2.7 Il fabbisogno di risorse per servizi e per investimenti in varie ipotesi di scenario futuro	51
3.3 Alcuni esempi europei di fonti di finanziamento non tradizionale	53
3.3.1 Il sistema francese: le tasse di scopo	53
3.3.2 Il finanziamento privato delle infrastrutture nel Regno Unito	54
3.3.3 Il PPP in Spagna. Il caso di Madrid	55
3.3.4 Il pedaggio stradale. Il caso norvegese di Bergen	55
3.3.5 Modelli innovativi di finanziamento. Il caso di Copenaghen	56

INDICE

CAPITOLO QUARTO: LA REGOLAZIONE DEL MERCATO

4.1 Dal monopolio alla concorrenza	57
4.2 I primi interventi normativi	58
4.3 Il conflitto Stato-Regioni e l'intervento della Corte Costituzionale	60
4.4 Le norme pre-referendarie	61
4.5 Il referendum e il successivo intervento del legislatore	64
4.6 La Legge 148 del 2011, l'impulso concorrenziale	65
4.7 La preferenza per la gara, l' <i>in house</i> e le società miste	67
4.8 Le ultime modifiche introdotte dalla Legge 27 del 2012 in materia di liberalizzazione	67
4.9 Le norme comunitarie in materia di trasporti	69
4.10 La disciplina statale di settore	71
4.11 La disciplina regionale di settore	73
4.12 Il conflitto fra norme	73
4.13 Il concetto di <i>in house</i>	76

CONCLUSIONI	79
--------------------------	----

APPENDICE	85
------------------------	----

Presentazione

Nel momento forse più difficile della crisi economico-finanziaria che sta interessando non soltanto l'Italia ma l'intera Europa, la Fondazione Caracciolo ha scelto di trattare uno dei temi più delicati della mobilità urbana, quello del trasporto pubblico locale.

La scelta non è stata ovviamente casuale, ma ha tenuto conto del ruolo che i servizi pubblici di trasporto possono svolgere in un momento storico in cui la ristrettezza economica delle famiglie mette a serio rischio la "libertà di muoversi".

Muoversi con l'automobile privata sembra oggi essere un lusso dal quale sempre più persone rischiano di essere escluse. Soltanto una valida offerta di efficienti soluzioni di trasporto pubblico può garantire quella libertà di circolazione, che, in quanto funzionale alla stessa realizzazione dell'individuo, è tutelata dalla Carta Costituzionale (art. 16 Cost.).

Lo studio è stato realizzato dalla Fondazione Filippo Caracciolo in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria dei Trasporti dell'Università Federico II di Napoli. L'idea è stata quella di avvalersi di un polo di eccellenza del settore, per affrontare in modo sinergico un tema strategico per la mobilità urbana.

Per il coordinamento culturale del lavoro, la Fondazione si è poi avvalsa del proficuo contributo del suo Comitato Scientifico. L'esperienza multidisciplinare del Comitato ha permesso di affrontare il tema in modo non settoriale. Questo studio sul trasporto pubblico locale rappresenta, pertanto, il frutto di una faticosa collaborazione e ci invita a perseverare lungo questa strada con nuove iniziative dedicate ad altri temi di interesse secondo il mandato affidatoci dall'Automobile Club d'Italia.

Ascanio Rozera
Segretario Generale dell'Automobile Club d'Italia
Presidente della Fondazione Filippo Caracciolo



Prefazione

La Fondazione Filippo Caracciolo, nata con lo scopo di promuovere ed incoraggiare gli studi e la ricerca scientifica sui temi della mobilità, svolge ormai da anni un ruolo di primo piano nel settore della ricerca applicata ai trasporti.

Oltre ad affiancare l'Automobile Club d'Italia nell'individuazione di modi e forme per la mobilità di uomini e mezzi, la Fondazione si è affermata nel tempo come istituto di ricerca indipendente, conquistando la stima e l'apprezzamento degli operatori del settore.

L'idea di fondo che anima la Fondazione è la consapevolezza, condivisa anche dall'ACI, che adeguate strategie di intervento richiedono analisi approfondite finalizzate a "misurare" gli effetti che ogni scelta economica, ambientale e sociale ha sulla realtà.

Lo studio sul trasporto pubblico nasce proprio con questi obiettivi e, nello specifico, con la prospettiva di individuare soluzioni di *policy* per favorire la mobilità urbana ed extraurbana. Si tratta di un tema strategico, al quale sono interessati in modo trasversale tutti i soggetti impegnati a vario titolo nella mobilità urbana.

Il TPL riguarda gli amministratori locali, oggi stretti dalla necessità di garantire un livello adeguato di offerta di servizi a fronte di un costante e progressivo taglio di risorse pubbliche, interessa le aziende in forte difficoltà e i fruitori del servizio (i c.d. pendolari che ogni giorno lamentano ritardi e inefficienze) e coinvolge, infine, anche coloro i quali non ricorrono direttamente al trasporto pubblico, ma che in modo indiretto beneficiano delle esternalità positive che lo stesso determina in termini di riduzione delle emissioni e in via generale della congestione urbana.

Angelo Sticchi Damiani
Presidente dell'Automobile Club d'Italia



Introduzione

Questo studio si pone l'obiettivo di analizzare lo stato del trasporto pubblico locale in Italia a tutto campo (domanda, offerta, investimenti in atto e programmati, risorse, regole, confronti internazionali) in modo da poterne individuare le criticità e proporre, coerentemente, delle possibili soluzioni. Un contributo di analisi e di idee per un settore di grande rilevanza che non può e non deve essere considerato come la sommatoria di problematiche e scelte locali, come il nome lascerebbe intendere, ma che, al contrario, rappresenta uno dei fattori critici per il futuro del Paese e come tale deve essere oggetto di scelte e politiche nazionali. È noto, infatti, che la competitività di un Paese dipende moltissimo dalla qualità e dalla vivibilità delle proprie città e aree metropolitane e queste, a loro volta, dipendono moltissimo da sistemi di trasporto pubblico efficienti e adeguati ai livelli di accessibilità necessari per le diverse aree e i diversi gruppi sociali, alla fruizione e alla vitalità dei centri storici, al contenimento dei livelli di inquinamento locale e globale.

Questo modello di mobilità sostenibile è assai lontano dalla realtà del nostro Paese; il Paese delle cento città. Da anni stiamo assistendo a continui tagli nel settore, che rendono il quadro delle risorse disponibili a dir poco incerto anche rispetto al passato, per non parlare del futuro. Tagli ed incertezze che mettono a serio rischio perfino la sua sopravvivenza. Ma la sopravvivenza non può essere l'orizzonte di riferimento del trasporto pubblico italiano. Visitando le città europee, grandi e non, si ha netta la sensazione che più che tagliare bisognerebbe investire nuove risorse per rendere le nostre città e metropoli più simili a quelle in termini di infrastrutture, di quantità e qualità dei servizi erogati. Questa sensazione deve diventare un dato tecnicamente motivato che ci consenta di misurare la distanza che dobbiamo percorrere.

È certamente difficile proporre investimenti e nuove risorse in un Paese in crisi che sta tagliando per sopravvivere; ma la crisi non è solo italiana e può essere una opportunità per attivare meccanismi virtuosi, tagliare costi inutili e sprechi, reperire risorse in altri modi. È quindi ancora più importante andare a vedere cosa succede in Europa anche in termini di efficienza del settore, di costi di produzione del servizio, di ricavi ottenuti dalla sua vendita, di fonti utilizzate per finanziare servizi e infrastrutture.

In termini di efficientamento del TPL, poi, il percorso è chiaro ormai da tempo e non può prescindere dal ricorso al mercato e alla concorrenza nei modi e nei tempi giusti. A partire però dalla legge 422 del 1997, in cui già si parlava di obbligo di gara, le gare ad oggi effettivamente bandite sono ancora molto poche e le scadenze "improrogabili" per attivarle continuano a susseguirsi da anni come grida manzoniane. Segno evidente che qualcosa non ha funzionato nella normativa del settore e nelle sue continue modifiche. D'altra parte, come è

noto, le regole giuridiche non possono “contraddire” quelle dell’economia. Il mercato ha le sue leggi che la legge non può prevaricare. Il passaggio da un modello di gestione *in house* ad uno in cui la regola siano le procedure ad evidenza pubblica richiede che il mercato sia riformato in ogni suo aspetto. Al contrario, un’analisi delle politiche normative che in questo periodo hanno interessato il trasporto pubblico evidenzia come queste siano state spesso miopi o quantomeno disancorate dall’analisi economica del contesto di riferimento.

Coerentemente con queste motivazioni e queste tematiche, lo studio si articola in quattro capitoli.

Il capitolo primo propone una fotografia dello stato di funzionamento attuale del TPL in Italia sia dal punto di vista della domanda che dell’offerta di servizi e infrastrutture, evidenziando come gli effetti della crisi comincino a farsi sentire sia sull’entità della mobilità che sulla quantità e qualità dei servizi offerti.

Il capitolo secondo mette l’Italia a confronto con gli altri Paesi e con le principali città e aree metropolitane europee, in modo da individuare i principali ritardi che l’Italia presenta in termini non soltanto di domanda e di offerta di servizi e infrastrutture ma anche di efficienza, di costi di produzione del servizio e di tariffe.

Nel capitolo terzo si affronta il problema delle risorse. Innanzitutto, si individuano le risorse ad oggi disponibili per finanziare i contratti di servizio, ricostruendo il contorto percorso di norme e provvedimenti che ci ha portato all’attuale situazione di tagli e restrizioni. Quindi si individuano le risorse per servizi e infrastrutture, che sarebbero necessarie per innalzare la quantità e la qualità dei servizi offerti colmando il *gap* con la media europea evidenziato nel capitolo secondo. Infine, si riportano alcuni esempi di meccanismi innovativi di finanziamento che sono stati adottati in Europa; il *Versement Transport* francese, gli esempi di PPP inglese e spagnolo (Madrid), il *road pricing* di Bergen, la “cattura del valore” di Copenaghen. Nel capitolo quarto si sono tracciate tutte le tappe significative dell’*excursus* normativo che ha interessato l’intero comparto, dando conto anche delle norme di provenienza comunitaria. Ci si è inoltre soffermati sui principali scenari aperti dalle recenti riforme e sulle modifiche apportate dal recente decreto liberalizzazioni, al fine di imprimere un’ulteriore spinta concorrenziale al mercato.

Infine, si traggono le principali conclusioni del lavoro e si fanno alcune proposte, anche queste a tutto campo, per ridare slancio e prospettiva ai sistemi di trasporto pubblico in Italia.

Ennio Cascetta

Presidente del Comitato Scientifico della Fondazione Filippo Caracciolo

Capitolo primo

Il ruolo del trasporto pubblico locale in Italia*

1.1 L'analisi della domanda di TPL in Italia

Dopo la crisi finanziaria del 2008, l'Italia, unitamente al resto dell'Europa, si è ritrovata ad affrontare una crisi economica, sociale e globale, che ha fatto e farà sentire i suoi effetti almeno fino al prossimo decennio, con conseguenze piuttosto pesanti sia sui vari settori dell'economia, sia sulle abitudini relative ai consumi della popolazione.

L'inversione di rotta, dal 2008 al 2010, si è verificata anche nel settore della mobilità, dapprima in maniera più lieve, semplicemente riscontrando cambiamenti sulle abitudini di mobilità degli italiani, i quali hanno preferito utilizzare meno l'automobile a favore, *in primis*, del servizio di trasporto pubblico.

Nel primo semestre del 2011, invece, gli effetti della crisi sono stati più netti in termini di mobilità e lo dimostrano i valori della domanda complessiva a livello nazionale (espressa in passeggeri-chilometro nel giorno feriale medio) che si riduce rispetto al corrispondente periodo del 2010 di circa il 15%. Questi valori sono diagrammati nella Figura 1 in termini assoluti e nella Figura 2 in termini relativi rispetto ad un anno base (2001).

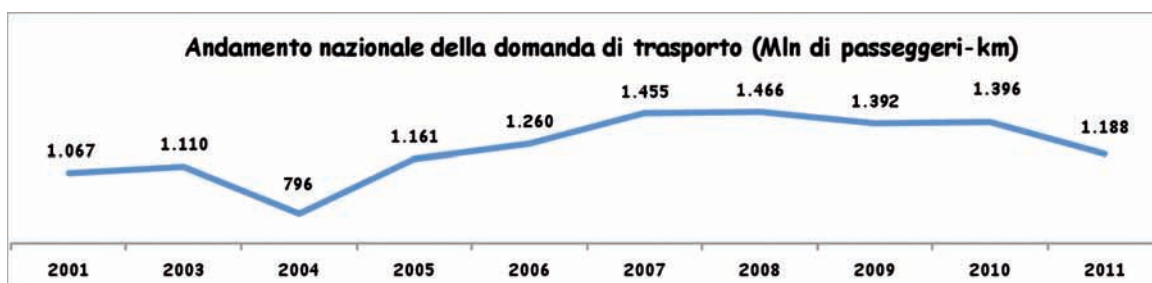


Figura 1 – Passeggeri-km in un giorno feriale medio (milioni) - 1° semestre – Fonte: ISFORT 2011

Un altro aspetto che sottolinea il momento delicato che sta passando questo settore è la percentuale della popolazione mobile sempre a livello nazionale, rappresentata graficamente nella Figura 3, che passa dall'83,1% relativo al primo semestre del 2010 all'80,9% del primo semestre 2011.

* Il capitolo è stato realizzato da Lucia Ciciarelli, dell'Ordine degli Ingegneri di Roma.

Capitolo 1 - Il ruolo del trasporto pubblico locale in Italia



Figura 2 – Passeggeri-km in un giorno feriale medio – 1° semestre (anno 2001=100) - Fonte: ISFORT 2011

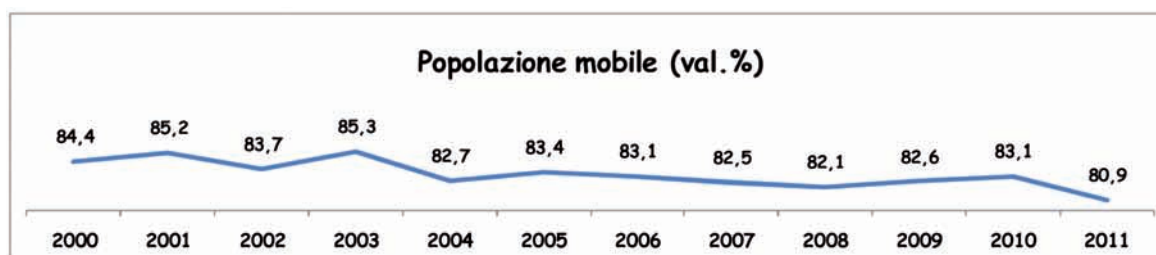


Figura 3 – Popolazione mobile in un giorno feriale tipo – 1° semestre – Fonte: ISFORT, indagine Audimob della mobilità 2011

Analizzando l'andamento della mobilità nazionale, nel dettaglio della singola modalità di trasporto, possiamo osservare come la riduzione maggiore tra il primo semestre 2010 e il primo semestre 2011 sia relativa all'utilizzo dei mezzi individuali; l'uso dell'autovettura, infatti, scende del 15,6%, mentre quello del motoveicolo del 17,6% (vedi Tabella 1). Minore, invece percentualmente, la riduzione dell'uso del trasporto pubblico (-4,7%) che quindi "guadagna" in termini di ripartizione modale nei confronti dei mezzi individuali. Forte anche il calo degli spostamenti in bici e a piedi che diminuiscono del 18,5%.

Anno	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
piedi o bici	32.884	32.464	32.429	29.391	26.803	26.523	26.918	24.104	27.405	22.348
moto, scooter, ciclom.	6.147	4.606	6.854	4.696	4.223	5.112	5.094	4.636	3.860	3.182
mezzi privati (auto)	74.094	74.418	63.397	71.471	74.475	84.127	83.620	83.197	82.774	69.880
mezzi pubblici	11.702	11.177	12.738	12.727	11.871	12.179	13.337	11.443	12.986	12.381
Anno	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
piedi o bici	26,3%	26,5%	28,1%	24,8%	22,8%	20,7%	20,9%	19,5%	21,6%	20,7%
moto, scooter, ciclom.	4,9%	3,8%	5,9%	4,0%	3,6%	4,0%	3,9%	3,8%	3,0%	3,0%
mezzi privati (auto)	59,4%	60,7%	54,9%	60,4%	63,5%	65,8%	64,8%	67,4%	65,2%	64,8%
mezzi pubblici	9,4%	9,1%	11,0%	10,8%	10,1%	9,5%	10,3%	9,3%	10,2%	11,5%

Tabella 1 – Distribuzione modale degli spostamenti - valori in migliaia riferiti al 1° semestre – Fonte: ISFORT, indagine Audimob della mobilità 2011

1.1.1 La domanda di TPL comunale

Nel presente paragrafo sono riportati alcuni approfondimenti sulla domanda di mobilità su scala urbana. Nella Figura 4, in particolare, osserviamo l'andamento della mobilità urbana rispetto a quella totale tra gli anni 2002 e 2010. In essa si nota come a valle della forte flessione della mobilità urbana, avutasi negli anni 2005 e 2006, questa ultima sia ricominciata lentamente a risalire e con essa il suo peso all'interno della mobilità totale che è passato dal 63% del 2006, al 65% del 2010.

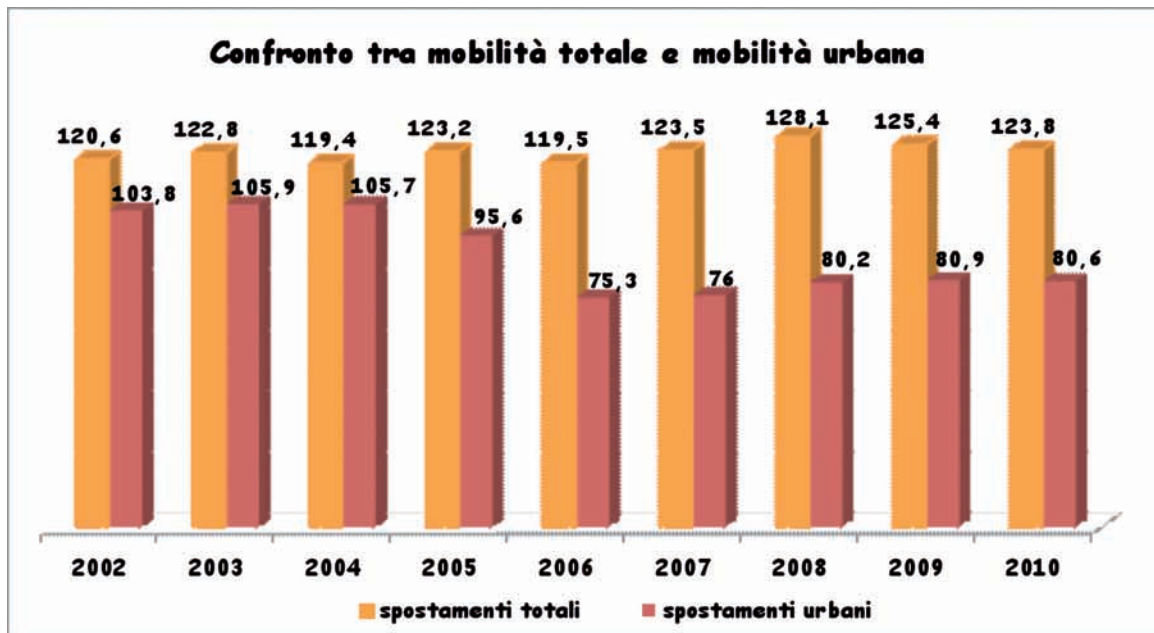


Figura 4 – Numero di spostamenti totali e urbani (Milioni) in un giorno medio feriale – Fonte: ISFORT 2011

Indicazioni significative emergono anche dall'analisi della domanda soddisfatta di trasporto pubblico, tra modalità ferroviarie (metropolitana, tram, treno, sistemi a fune ecc.) e modalità gomma (Figura 5 e Figura 6). Infatti, il peso dei sistemi su rotaia è aumentato significativamente nel 2010, raggiungendo, nelle città con oltre 100.000 abitanti, il 39,3% del totale degli spostamenti urbani collettivi (33,6% nel 2009).

Capitolo 1 - Il ruolo del trasporto pubblico locale in Italia

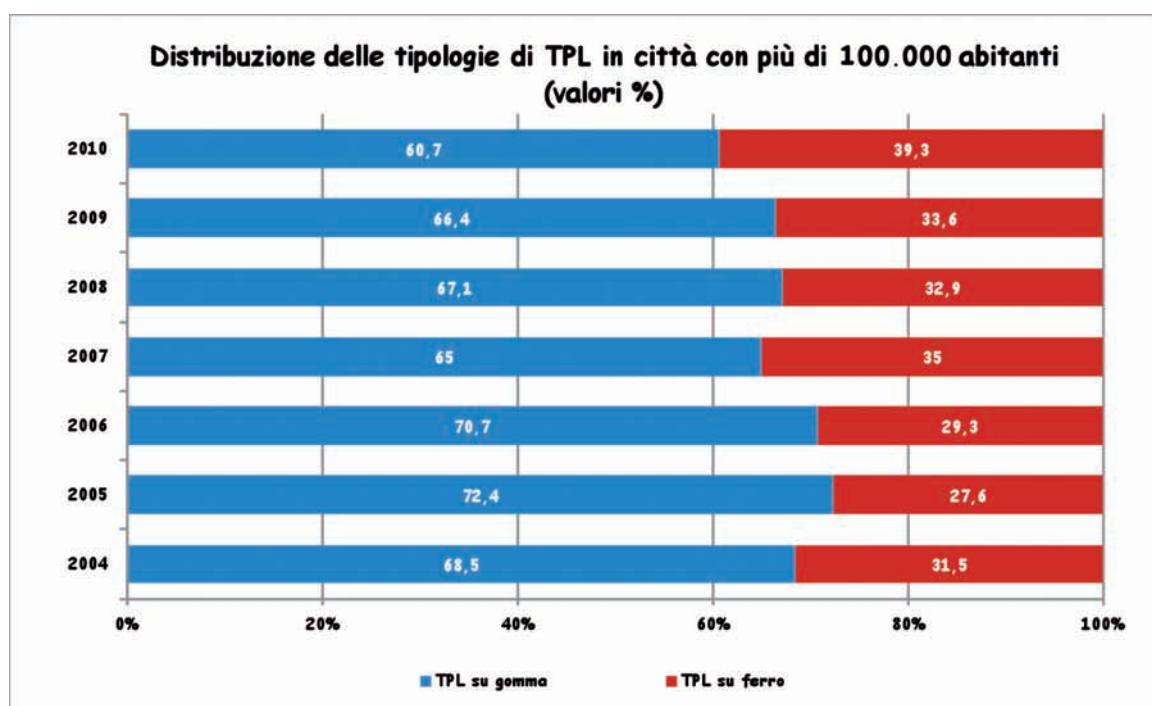


Figura 5 – Distribuzione delle tipologie di TPL in città con più di 100.000 abitanti – Fonte: ISFORT 2011

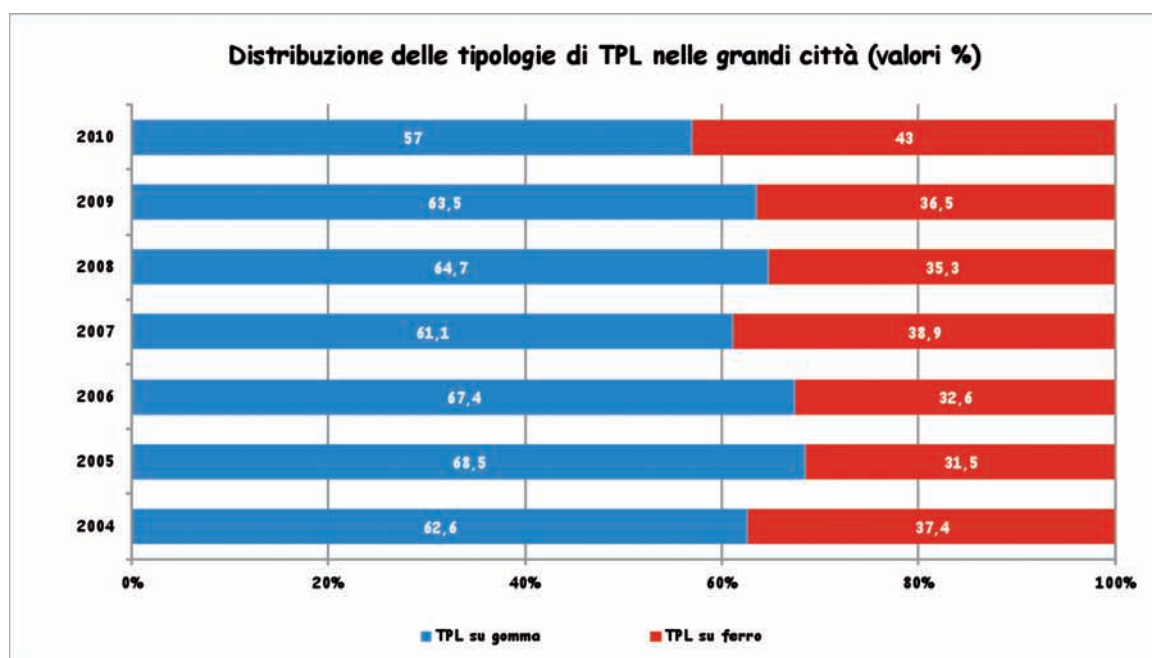


Figura 6 – Distribuzione delle tipologie di TPL in grandi città – Fonte: ISFORT 2011

Tra il 2004 e il 2010 l'incidenza del "ferro" sulla mobilità pubblica nelle medie (100.000-250.000 abitanti) e grandi città (>250.000 abitanti) è passata da poco più del 30% a poco meno del 40%; analogo il balzo in avanti della rotaia nelle sole grandi città; qui la quota ferroviaria nel 2010 si attesta al 43% contro il 36,5% del 2009.

Nella Tabella 2, infine, si riportano i risultati di un'indagine, effettuata sempre dall'Isfort, sull'indice di soddisfazione dichiarato per ogni singola modalità di trasporto dal 2008 al 2010; tali indici sono rappresentati nella tabella con un punteggio (1-10) medio tra gli intervistati, distinguendo il valore desunto dalla totalità delle interviste da quello ottenuto elaborando solo quelle effettuate nelle grandi città.

Come si può osservare, i valori degli indici di soddisfazione delle varie modalità di trasporto sono rimasti sostanzialmente invariati nel corso degli ultimi anni e, ovviamente, quelli relativi alle modalità di trasporto collettivo sono inferiori rispetto a quelli relativi alle modalità individuali; solo la metropolitana, grazie alle sue caratteristiche di maggiore frequenza e regolarità del servizio, presenta parametri di soddisfazione confrontabili con quelli dell'autovettura privata.

mezzo di trasporto	2008		2009		2010	
	Totale	Grandi città	Totale	Grandi città	Totale	Grandi città
Moto, ciclomotore, scooter	8,4	8,7	8,3	8,3	8,4	8,6
Automobile	7,8	7,2	7,9	7,2	7,9	7,2
Bicicletta	8,3	8,2	8,3	8,1	8,3	8,1
Metropolitana	7,3	7,3	7,3	7,3	7,4	7,4
Pullman, autobus extraurbano	6,5	6,3	6,6	6,4	6,6	6,6
Treno locale	6,0	6,2	5,9	6,2	6,1	6,2
Autobus, tram	6,0	5,7	6,1	5,6	6,0	5,7

Tabella 2 – Indici di soddisfazione per i diversi mezzi di trasporto (punteggi medi 1-10) (*) – Fonte: ISFORT 2011

(*) Giudizi riferiti all'utilizzazione del mezzo nei tre mesi precedenti l'intervista

1.2 L'analisi dell'offerta di TPL in Italia

Quanto all'analisi dell'offerta di TPL, nella Figura 7 vengono presentati alcuni dati di produzione desunti da un'indagine sui bilanci aziendali fatta per un ampio campione¹ di aziende di trasporto urbano associate ad ASSTRA, distribuite omogeneamente su tutto il territorio nazionale.

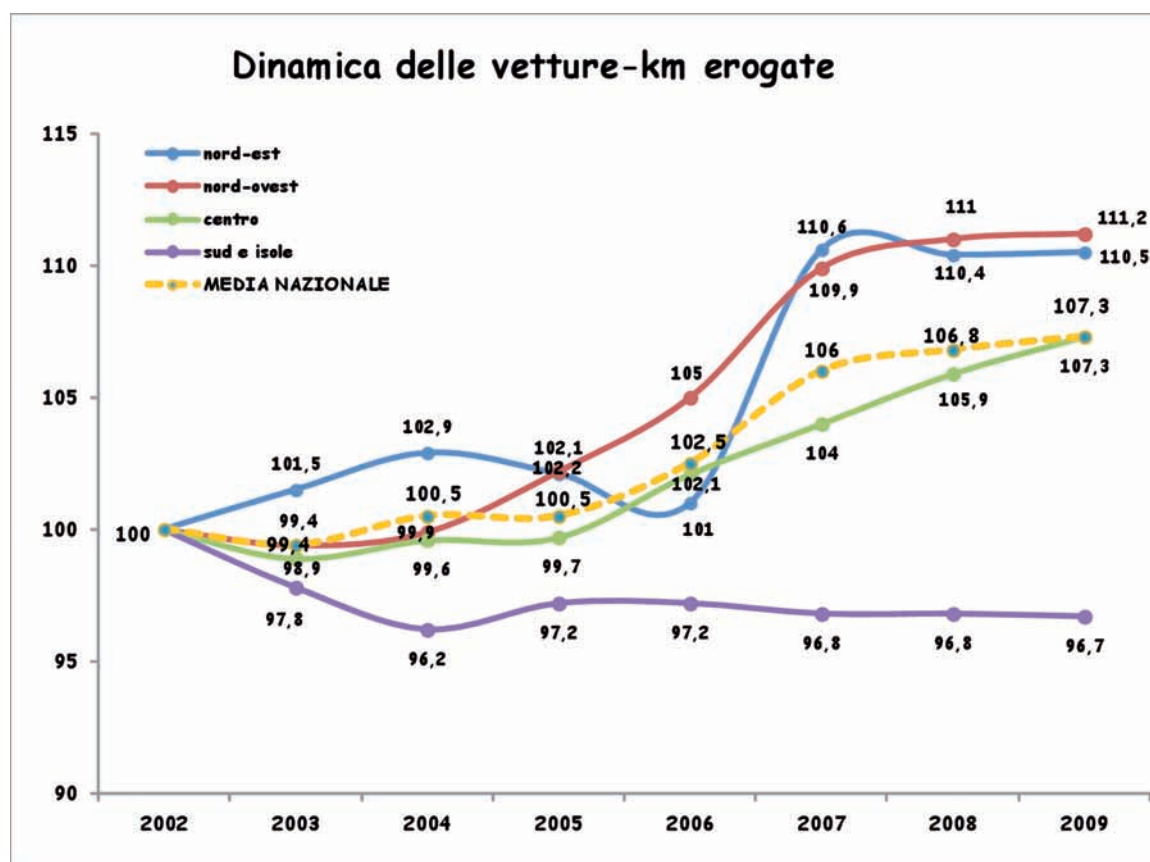


Figura 7 – Dinamica delle vetture-km erogate suddivise per territorio – Fonte: elaborazioni ASSTRA su dati bilanci aziendali 2011

Tale indagine, che si ferma al 2009 e non mostra quindi gli effetti dei recenti tagli effettuati nel settore, mostra come a livello nazionale a partire dal 2005 ci sia stato un graduale aumento delle vetture-km erogate in special modo nel Nord e in buona parte anche nel Centro (soprattutto per effetto della capitale), mentre l'offerta di servizi nel Sud è rimasta pressoché invariata. Dalla ripartizione del campione per dimensioni demografiche urbane (vedi Figura 8) si evince invece che l'offerta di servizi è cresciuta principalmente nelle grandi e nelle piccole città anche se in queste ultime un'inversione di tendenza è osservabile già nel 2009. È rimasta, invece, sostanzialmente invariata nel tempo l'offerta di servizi per le città medie (popolazione compresa tra 100.000 e 250.000 abitanti).

¹- Il campione è riferito a 43 aziende che operano prevalentemente (85%) in ambito urbano.

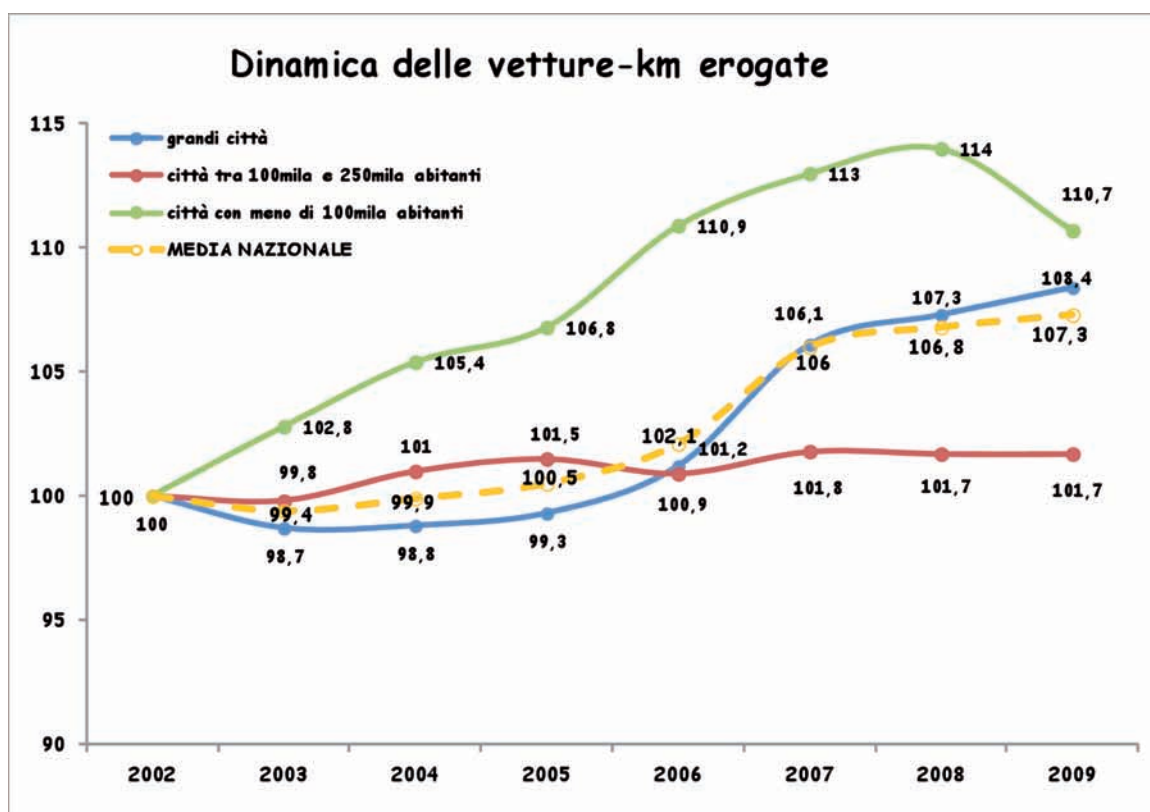


Figura 8 – Dinamica delle vetture-km erogate suddivise per dimensione di città – Fonte: elaborazioni ASSTRA su dati bilanci aziendali 2011

Passando all'analisi dell'offerta di trasporto nelle sue diverse tipologie (Tabella 3), le prestazioni di trasporto acquistate dalle Regioni sono complessivamente risultate pari ad un volume di 187,1 milioni di treni-km, in linea con il risultato dell'anno precedente.

ferrovie regionali	valore	2005	2006	2007	2008	2009
treni-km	migliaia	180.514	185.236	185.838	187.485	187.140
	%	-	2,6%	2,9%	3,9%	3,7%
posti-km	milioni	69.583	71.258	71.862	71.351	71.408
	%	-	2,4%	3,3%	2,5%	2,6%

Tabella 3 – Offerta del servizio di trasporto ferroviario regionale – Fonte: Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti 2009-2010

Per quanto riguarda il trasporto metropolitano, nella Tabella 4 vengono riportati i valori delle vetture-km e dei posti-km dall'anno 2005 all'anno 2008. Come si vede, in questo caso la tendenza all'incremento nel corso degli anni è netta e molto più marcata.

Capitolo 1 - Il ruolo del trasporto pubblico locale in Italia

metropolitane	valore	2005	2006	2007	2008
vetture-km	migliaia	88.517	93.964	98.040	102.100
	%	-	6,2%	10,8%	15,3%
posti-km	milioni	19.169	20.120	21.086	21.743
	%	-	5,0%	10,0%	13,4%

Tabella 4 – Offerta del servizio di trasporto metropolitano – Fonte: Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti 2009-2010

Infine, dal punto di vista del trasporto su gomma, la Tabella 5 mostra le prestazioni di trasporto delle autolinee urbane ed extraurbane, anche in questo caso dal 2005 al 2008, in termini di autobus-km e posti-km. Al pari di quanto osservato con riguardo alle ferrovie regionali, le variazioni da un anno all'altro sono piuttosto contenute. La variazione di segno tra l'andamento degli autobus-km e quello dei posti-km mostra, evidentemente, la tendenza nel tempo ad un uso maggiore di autobus di capienza inferiore.

tipo di servizio	autolinee	valore	2005	2006	2007	2008
urbano	autobus-km	migliaia	755.700	769.600	751.710	760.700
		%	-	1,8%	-0,5%	0,7%
	posti-km	milioni	71.663	74.029	69.854	67.665
		%	-	3,3%	-2,5%	-5,6%
extraurbano	autobus-km	migliaia	1.076.110	1.081.700	1.073.570	1.097.400
		%	-	0,5%	-0,2%	2,0%
	posti-km	milioni	70.356	73.002	72.728	72.516
		%	-	3,8%	3,4%	3,1%

Tabella 5 – Offerta del servizio di trasporto delle autolinee – Fonte: Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei trasporti 2009-2010

Dati con questo tipo di dettaglio aggiornati al 2010 e 2011 non sono purtroppo reperibili. Per avere un'idea dell'offerta odierna di servizi di trasporto collettivo, si può fare riferimento alle successive Tabella 6 e Tabella 7 in cui sono evidenziati rispettivamente i tagli effettuati nel 2011 sui servizi gomma e ferroviari.

Regione	Taglio risorse (%)	Regione	Taglio risorse (%)
Abruzzo	10%	Molise	41%
Basilicata	0%	Piemonte	3%
Calabria	0%; 2,8%	Puglia	0%
Campania	23%	Sardegna	3-3,5%
Emilia Romagna	3%; 5%	Sicilia	0%
Friuli V. G.	0%	Toscana	3,3-9%
Lazio	0%	Trentino A. A.	0%
Liguria	12%	Umbria	0%
Lombardia	8%	Valle d'Aosta	0%
Marche	0%	Veneto	6,4%

Tabella 6 – Riduzione delle risorse per i servizi gomma nel 2011 – Fonte: ASSTRA 2011

Come si vede, i tagli nel settore gomma sono circa del 10%, ma molto disomogeneamente distribuiti nel territorio (- 23% Campania, - 41% Molise, 0% Lazio, Puglia, Marche, Friuli ecc.), mentre i tagli sui servizi ferroviari sono un po' più omogeneamente distribuiti sul territorio anche se ci sono sempre disuniformità significative (- 20% Campania, 0% Lombardia). Sempre nella Tabella 7 sono anche mostrati gli incrementi tariffari adottati da molte Regioni per sopperire alla riduzione dei finanziamenti (+15% Veneto, + 20% Liguria e Abruzzo, + 23% Lombardia).

Regione	Tagli al servizio ferroviario	Aumenti costo biglietti
Lombardia	0%	23,4%
Toscana	-3,30%	1,5%
Umbria	-3%	0%
Veneto	-19,5%	15%
Campania	-10%	12,5%
Liguria	-12%	20%
Abruzzo	-10%	20%
Piemonte	-5%	10%
Emilia Romagna	-3%	10%
Marche	-13%	0%

Tabella 7 – Riduzione delle risorse per i servizi ferroviari nel 2011 – Fonte: ASSTRA 2011

1.2.1 L'offerta di TPL regionale

I SERVIZI

In questo paragrafo, l'analisi dell'offerta di servizi di trasporto pubblico è disaggregata a livello regionale, con l'obiettivo anche di poter effettuare dei confronti tra le varie Regioni italiane. Per operare questi confronti tra realtà così diverse, sia in termini di dimensione che di numero di abitanti, è necessario riferire la quantità di servizi offerta, espressa in vetture-km, ad un indice che ne rappresenti in qualche modo la massa, come la superficie espressa in km² o il numero di abitanti. Si sono, quindi, creati degli indici di dotazione di servizi espressi in vetture-km/km² e vetture-km/nr. abitanti. I servizi presi in esame sono:

- servizi regionali svolti da Trenitalia su rete RFI;
- servizi delle ferrovie regionali;
- servizi relativi al trasporto pubblico su gomma e metropolitano.

Nelle Tabella 8 e Tabella 9 sono riportati rispettivamente i valori dell'indice di offerta rapportato alla superficie e di quello rapportato al numero di abitanti (calcolati ponendo pari a 100 il valore dell'indice per l'Italia) per ciascuna Regione e per le tre tipologie di servizi prima indicate, oltre che per il totale dei servizi offerti di trasporto pubblico locale. Questi stessi indici sono anche riportati in Appendice sotto forma di istogrammi - separatamente per le diverse tipologie di servizio (da Figura 11 a Figura 13). Analizzando i servizi di Treni-

Capitolo 1 - Il ruolo del trasporto pubblico locale in Italia

talia, si vede come le regioni con i valori degli indici di dotazione per superficie più alti siano la Liguria (218) e l'Abruzzo (207), seguite da Lombardia (162), Lazio (157), Toscana (147) e Campania (146). Diversi i risultati e i reciproci rapporti di forza se si analizzano gli indici di dotazione per abitante, che in Abruzzo (328) sono nettamente superiori rispetto alle altre regioni; a seguire troviamo Molise (185) e Toscana (179).

Regione	Indice di offerta (vetture-km/superficie)			Totale
	Ferrovie regionali	Servizi Trenitalia su rete RFI	Trasporto su gomma e metropolitano	
Abruzzo	109	207	73	389
Basilicata	56	32	56	144
Calabria	61	72	64	197
Campania	435	146	203	784
Emilia Romagna	104	98	85	287
Friuli V. G.	25	83	89	197
Lazio	201	157	267	625
Liguria	26	218	197	441
Lombardia	277	162	190	629
Marche	0	66	73	139
Molise	0	72	70	142
Piemonte	35	125	92	252
Puglia	191	59	67	317
Sardegna	36	25	40	101
Sicilia	23	67	88	178
Toscana	27	147	89	263
Trentino A. A.	105	56	44	205
Umbria	154	69	58	281
Valle d'Aosta	0	20	9	29
Veneto	21	129	119	269

Tabella 8 – Indici di offerta dei servizi (vetture km/km2 di superficie) – Fonte: elaborazioni ACAM su dati delle Regioni 2007

Con riferimento alle ferrovie regionali, invece, è la Campania a primeggiare in assoluto in termini di dotazione per superficie (435), seguita da Lombardia (277), Lazio (201) e Puglia (191); le Regioni che possiedono i valori più alti degli indici di dotazione per abitante sono invece il Trentino Alto Adige (284), seguito dalla Campania (193) e poi, più o meno equivalenti, da Abruzzo (174), Basilicata (173) e Puglia (171).

Infine, per quanto riguarda i servizi di trasporto su gomma e metropolitano, troviamo Lazio (267) e Campania (203) ai primi posti in termini di dotazione di servizi per superficie, seguite da Campania (203) e Lombardia (190); per quanto riguarda, invece, la dotazione di servizi per abitante, ai primi posti troviamo Molise (179), Basilicata (175) e Lazio (167).

Regione	Indice di offerta (vetture-km/abitanti)			
	Ferrovie regionali	Servizi Trenitalia su rete RFI	Trasporto su gomma e metropolitano	Totale
Abruzzo	174	328	116	618
Basilicata	173	99	175	447
Calabria	85	100	90	275
Campania	193	64	90	347
Emilia-Romagna	108	101	88	297
Friuli V. G.	31	103	110	244
Lazio	126	98	167	391
Liguria	17	139	126	282
Lombardia	136	79	93	308
Marche	0	81	90	171
Molise	0	185	179	364
Piemonte	39	139	103	281
Puglia	171	53	60	284
Sardegna	98	68	109	275
Sicilia	23	64	84	171
Toscana	34	179	108	321
Trentino A. A.	284	152	118	554
Umbria	53	131	20	204
Valle d'Aosta	0	54	24	78
Veneto	16	97	90	203

Tabella 9 – Indici di offerta dei servizi (vetture km/abitanti) – Fonte: elaborazioni ACAM su dati delle Regioni 2007

LA DOTAZIONE DEL PARCO MEZZI E LA RELATIVA ETÀ MEDIA

Nella Tabella 10 viene rappresentato il parco mezzi del TPL suddiviso in autobus e treni, affiancato dalla relativa età media per ogni regione aggiornato al 2008; come si vede, le regioni che possiedono autobus più nuovi sono Lazio e Valle d'Aosta, mentre Sardegna e Sicilia hanno il parco veicolare più vecchio, con una età media di 13 anni; negli ultimi anni l'età media dei veicoli si è ulteriormente innalzata (oggi è vicina agli 11 anni) a causa dei tagli effettuati sugli investimenti per il rinnovo del parco mezzi.

Per quanto riguarda i treni, sempre la Valle d'Aosta e la Provincia Autonoma di Bolzano possiedono il parco treni più giovane, mentre Lombardia, Puglia e Sardegna sono le regioni che possiedono il parco veicolare più vetusto con una età media quasi trentennale.

Regione	Gomma		Ferro	
	n°autobus	età media	n°vetture	età media
Abruzzo	1.384	10,3	97	21,9
Basilicata	1.023	12,2	75	26,5
Calabria	1.719	10,3	255	28,4
Campania	4.276	10,4	767	25,7
Emilia Romagna	3.166	8,8	781	19,9
Friuli Venezia Giulia	938	7,0	167	24,0
Lazio	5.526	6,4	1.830	15,7
Liguria	1.712	8,2	611	24,2
Lombardia	6.355	11,5	3.248	29,7
Marche	1.219	11,1	145	40
Molise	419	8,3	28	26
Piemonte	3.572	10,6	1.020	26,9
Prov Auton Bolzano	576	8,6	12	1,6
Prov Auton Trento	784	8,0	43	12
Puglia	2.726	11,6	496	30,3
Sardegna	1.685	12,7	214	29,7
Sicilia	3.539	13,0	321	24
Toscana	3.020	8,0	833	17,5
Umbria	822	9,7	57	17
Valle d'Aosta	192	6,3	3	1
Veneto	3.291	10,3	683	17,8
Totale	47.944	9,7	11.686	21,9

Tabella 10 – Stato del parco veicolare bus e treni nelle diverse regioni italiane (anno 2008) – Fonte: elaborazioni ACAM su indagine delle Regioni

LA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

Per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale, nelle Tabella 11 e Tabella 12 sono riportate rispettivamente per ciascuna regione l'estensione della rete RFI (specificando la percentuale di binario semplice e doppio) e delle ferrovie regionali (suddivise in tratte elettriche e non elettriche). Per la rete RFI, le regioni con la dotazione più alta sono il Piemonte, la Lombardia e la Toscana, mentre per le ferrovie regionali, la Sardegna, la Puglia, l'Emilia Romagna e la Campania.

REGIONE	km rete	Semplice binario	Doppio binario
Piemonte	1.881	61%	39%
Valle d'Aosta	81	100%	0%
Lombardia	1.569	57%	43%
Trentino A. A.	361	45%	55%
Veneto	1.153	47%	53%
Friuli V. G.	464	36%	64%
Liguria	501	35%	65%
Toscana	1.435	41%	59%
Emilia Romagna	1.050	46%	54%
Marche	386	50%	50%
Lazio	1.240	39%	61%
Umbria	368	51%	49%
Abruzzo	512	76%	24%
Campania	1.066	45%	55%
Molise	270	91%	9%
Puglia	822	56%	44%
Basilicata	362	93%	7%
Calabria	850	70%	30%
Sicilia	1.380	88%	12%
Sardegna	428	96%	4%
Totale	16.179		

Tabella 11 – Estensione della rete RFI per regione – Fonte: RFI 2007

Regione	Numero tratte		
	Elettrica	Non elettrica	Totale
Piemonte	95	0	95
Valle d'Aosta	0	0	0
Lombardia	178	123	301
Trentino A. A.	0	57	57
Veneto e Friuli V. G.	66	16	82
Liguria	25	0	25
Toscana	167	0	167
Emilia Romagna	90	257	347
Marche	0	0	0
Lazio	143	0	143
Umbria	0	152	152
Abruzzo	103	12	115
Campania	298	42	340
Molise	0	0	0
Puglia e Basilicata	149	656	805
Calabria	0	220	220
Sicilia	4	106	110
Sardegna	0	614	614
Totale	1318	2255	3573

Tabella 12 – Estensione delle ferrovie regionali – Fonte: Conto Nazionale dei Trasporti e delle Infrastrutture 2005

Capitolo 1 - Il ruolo del trasporto pubblico locale in Italia

Nelle Tabella 13 e Tabella 14 sono riportati gli indici di dotazione per superficie e per abitante della rete RFI e delle ferrovie regionali (calcolati ponendo pari a 100 gli indici di dotazione complessivi dell'Italia). Relativamente alla Rete Ferroviaria Italiana, dall'analisi dei dati si evidenzia che le regioni con i più alti valori degli indici per superficie sono la Liguria, la Campania e il Piemonte, mentre quelle con i più alti valori degli indici per abitante sono il Molise e la Basilicata; il Mezzogiorno presenta un indice di dotazione per superficie più basso rispetto alla media nazionale e un indice per abitante allineato con la media nazionale, mentre le aree del Centro Italia presentano la più alta dotazione di rete RFI. Relativamente alle ferrovie regionali, si evidenzia che le regioni con i più alti valori degli indici per superficie sono l'Abruzzo, la Puglia e la Campania, mentre quelle con i più alti valori degli indici per abitante sono l'Abruzzo, la Puglia e la Sardegna; dal confronto tra le diverse aree del Paese si evince come il Mezzogiorno sia quella con la più alta dotazione di ferrovie regionali.

Regione	Indici di dotazione per superficie	Indici di dotazione per abitante
Liguria	178	114
Campania	151	67
Piemonte	143	159
Lazio	139	87
Lombardia	127	62
Veneto	121	91
Toscana	120	147
Molise	117	301
Friuli V. G.	114	140
Calabria	109	151
Sicilia	103	99
Emilia Romagna	91	94
Abruzzo	91	145
Umbria	84	159
Puglia	82	73
Marche	77	94
Basilicata	70	216
Trentino A. A.	51	137
Sardegna	34	94
Valle d'Aosta	11	31
Italia	100	100
Mezzogiorno	89	99
Centro	113	112
Nord	104	96

Tabella 13 – Indici di dotazione della rete RFI per regione – Fonte: RFI 2007

Regione	Indici di dotazione per superficie	Indici di dotazione per abitante
Abruzzo	434	689
Puglia e Basilicata	251	296
Campania	229	101
Umbria	165	313
Sardegna	163	445
Calabria	134	186
Lazio	76	48
Lombardia	68	33
Toscana	67	81
Liguria	42	27
Sicilia	39	38
Trentino A. A.	38	103
Emilia Romagna	37	38
Piemonte	34	38
Friuli V. G. e Veneto	29	24
Molise	0	0
Marche	0	0
Valle d'Aosta	0	0
Italia	100	100
Mezzogiorno	180	200
Centro	72	72
Nord	37	34

Tabella 14 – Indici di dotazione delle ferrovie regionali per Regione – Fonte: RFI 2007

1.2.2 L'offerta di TPL a livello urbano

I SERVIZI

Anche per i principali comuni italiani è stato ricostruito il quadro dei servizi offerti in termini di bus, tranvia e filovia (Tabella 15). Sulla base di questi valori sono stati, poi, costruiti degli indici di offerta dei servizi per superficie e per abitante (Tabella 16). Come si evince dalla tabella, i comuni con i valori maggiori degli indici di offerta di servizi per superficie sono Napoli e Firenze, mentre quelli con i valori più bassi sono Catania e l'area metropolitana di Torino. A livello di dotazione di servizi per abitante, invece, gli indici maggiori si osservano a Cagliari e Roma, mentre i più bassi nel comune di Napoli e nell'area metropolitana di Torino.

Comune	Dati vett-km/anno (bus - tranvia -filovia)
Milano area metropolitana	99.700.000
Torino area metropolitana	52.000.000
Genova	28.914.000
Bologna	18.153.221
Roma	141.000.000
Napoli	26.253.726
Palermo	21.000.000
Catania	11.809.800
Cagliari	11.739.000

Tabella 15 – Prestazione dell'offerta nelle province italiane – Fonte: elaborazioni dati ISTAT 2006

Capitolo 1 - Il ruolo del trasporto pubblico locale in Italia

Comune	Indice di offerta per superficie (media=100)	Indice di offerta per abitante (media=100)
Napoli	460	69
Firenze	382	134
Cagliari	282	189
Genova	244	120
Bologna	265	125
Roma	225	143
Milano area metropolitana	216	98
Catania	134	100
Torino area metropolitana	128	88

Tabella 16 – Indici di offerta dei servizi di trasporto pubblico locale (bus – filovie - tramvie) per comuni – Fonte: dati Euromobility, Asstra, Regioni 2007.

LA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

Per quanto riguarda la situazione infrastrutturale nei comuni, è stata fatta un'analisi sulla dotazione assoluta e pro capite della rete ferroviaria che svolge il servizio di trasporto pubblico urbano; l'analisi è stata condotta distinguendo le infrastrutture utilizzate dai servizi, anche extraurbani e regionali, sia della rete RFI che delle ferrovie regionali (Tabella 17) da quelle prettamente metropolitane riportate nella Tabella 18. Per quanto riguarda le prime, tra le città più “virtuose” in termini di dotazione infrastrutturale pro capite troviamo al primo posto Roma, seguita da Milano e Napoli. Invece, tra le 6 città provviste di reti metropolitane urbane la dotazione di infrastrutture e servizi è generalmente piuttosto bassa, eccezion fatta per la città di Milano.

Comune	Km di rete	Km di rete per mln abitante	Azienda
Torino	17	18,7	FS - GTT
Genova	31	50,9	FS
Palermo	39	55,6	FS
Napoli	54	56,4	FS - Circumvesuviana - Sepsa
Roma (*)	221	79,6	FS - Met.Ro
Milano (**)	92	68,7	FS + LeNord
Catania	6	18,7	Ferrovia Circumetnea
Bologna	10	24,9	Ferrovie Emilia Romagna
Genova	5	8,1	Ferrovia Genova Casella

(*) Fonte: Regione Lazio

(**) Fonte: Regione Lombardia

Tabella 17 – Dotazione di rete ferroviaria FS e di ferrovie regionali dei comuni su cui si svolgono servizi urbani – Fonte: elaborazioni su dati FS e ferrovie regionali 2007

Comune	Km rete	Vetture-km (migliaia)	Km rete per mln abitante	Vetture-km per abitante
Milano	74,6	54.400	55,7	40,6
Roma	36,6	31.500	13,2	11,3
Napoli	31,8	11.030	33,2	11,5
Torino	9,6	6.400	10,6	7,1
Genova	5,5	1.000	9,0	1,6
Catania	3,8	680	11,8	2,1

Tabella 18 – Dotazione di metropolitane urbane – Fonte: elaborazioni Università di Napoli 2007

Capitolo secondo

Il confronto con gli altri Paesi europei*

In questo capitolo si mette a confronto l'Italia con gli altri Paesi europei sia a livello nazionale sia a livello di città e aree metropolitane, in modo da individuare eventuali ritardi e carenze che l'Italia presenta in termini non soltanto di domanda e di offerta di servizi e infrastrutture ma anche di efficienza, di costi di produzione del servizio e di tariffe.

Diverse sono state le fonti consultate al fine di avere dati il più possibile aggiornati; si è fatto particolare riferimento al rapporto periodico di OPMUS (Osservatorio sulle politiche per la mobilità urbana sostenibile) curato dal centro di ricerche dell'Isfort riguardo il trasporto urbano su rotaia, al Transport Statistical Pocketbook, EPOMM (European Platform on Mobility Management) e ad Eurostat.

2.1 L'analisi della domanda di TPL in Europa

Nella Tabella 19 sono presenti i valori della domanda di trasporto in alcuni Paesi europei, espressi in percentuale di passeggeri-km nelle diverse modalità di trasporto. Come si vede, su media nazionale la ripartizione modale della gomma italiana è coerente con la media europea, mentre quella del ferro sconta un certo ritardo in special modo se confrontata con l'EU15; netto, invece, il ritardo nel settore ferroviario urbano (tram e metro) anche dovuto ai problemi prettamente italiani di tutela del patrimonio artistico, nonché di scarsa compattezza del sottosuolo stradale.

Paese	passeggeri-km in % (2009)			
	auto	bus	ferrovia	tram e metro
Belgio	78,7	13,2	7,4	0,7
Danimarca	79,3	11,0	9,4	0,3
Francia	83,0	5,6	9,9	1,5
Germania	84,6	6,0	7,9	1,6
Paesi bassi	83,0	6,9	9,3	0,9
Spagna	80,2	13,1	5,3	1,4
Svezia	81,7	7,2	9,3	1,8
UK	87,1	4,9	6,8	1,2
Italia	81,8	11,8	5,6	0,8
media UE 15	82,2	10,0	6,6	1,2
media UE 27	80,9	12,0	5,5	1,5

Tabella 19 – Domanda di trasporto nei paesi europei - Fonte: EU Transport Statistical Pocketbook 2011

* Il capitolo è stato realizzato da Lucia Ciciarelli, dell'Ordine degli Ingegneri di Roma.

Capitolo 2 - Il confronto con gli altri Paesi europei

In particolare, analizzando le performance relative al tram e alla metropolitana in termini di dotazione di servizi pro capite (passeggeri-km annui per abitante) si osserva, ancora una volta, l'arretratezza dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei (Figura 9).

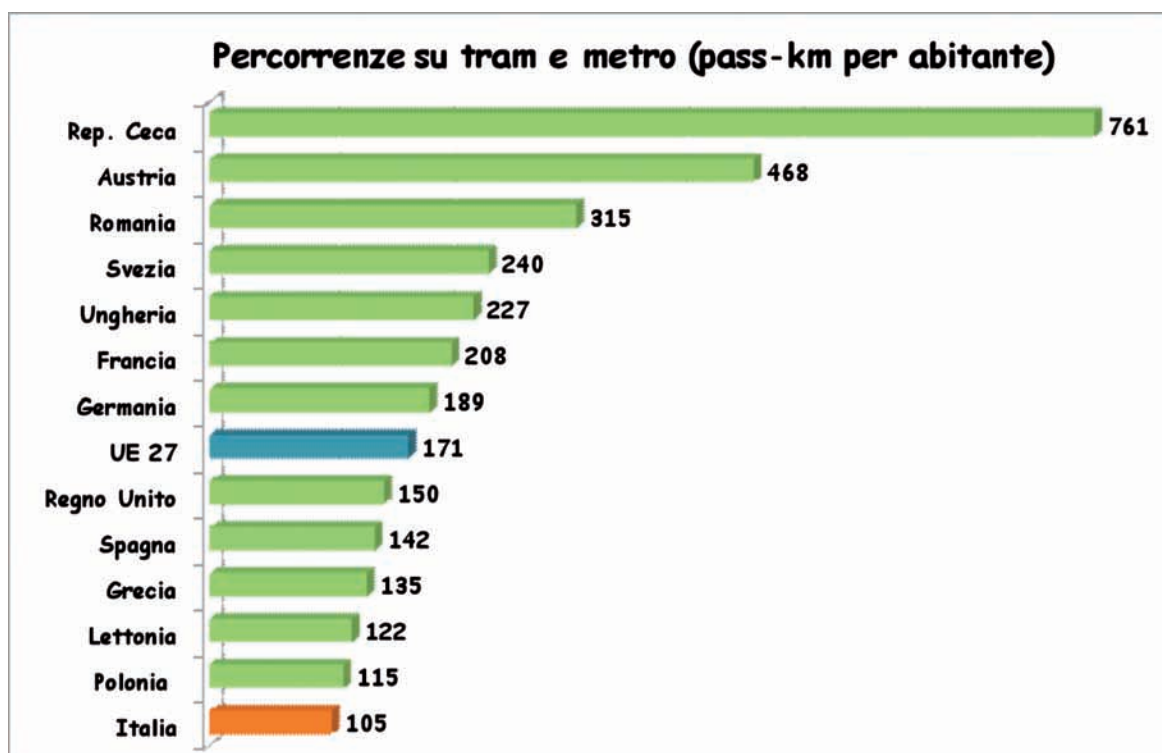


Figura 9 – Percorrenze su tram e metro (passeggeri-km per abitante) anno 2007 (Top 12 Paesi UE+Italia) – Fonte: ISFORT su dati Eurostat

2.1.1 La domanda di TPL nelle città europee

Nella Tabella 20 sono presenti le percentuali di utilizzo del TPL nelle principali città e aree metropolitane europee con il dettaglio della ripartizione gomma/ferro all'interno della quota modale TPL.








% trasporto pubblico rispetto al totale degli spostamenti motorizzati			% Ferro/Trasporto Pubblico
	Città	Aree metropolitane	
Stockholm	-	40,00%	
Greater London	-	39,20%	48,50%
Helsinki	64,00%	38,00%	47,90%
Paris –Ile-de France	63,60%	29,40%	66,50%
Madrid Community	63,50%	49,60%	52,00%
Bilbao	60,00%	44,20%	63,10%
Barcellona	59,10%	40,80%	62,30%
Prague	57,00%	-	71,20%
Berlin	41,00%	-	-
Frankfurt	40,00%	18,00%	52,00%
Brussels	36,00%	23,00%	75,60%
Vienna	34,00%	31,90%	81,40%
Milano	47,00%	31,00%	-
Torino	37,20%	26,70%	30,40%
Roma	32,40%	26,60%	37,80%
Napoli	50,00%	-	65%

Tabella 20 – Ripartizione modale nelle principali città europee (anno 2011) – Fonte: European Platform on Mobility Management

Come si vede, anche rispetto alle grandi capitali europee le città italiane sono mediamente in ritardo sia per quanto riguarda la quota modale TPL che per quella specificatamente ferroviaria.

2.2 L'offerta di TPL in Europa

Per quanto riguarda l'offerta di trasporto pubblico locale, nella Figura 10 sono rappresentati i valori degli indicatori strutturali di offerta di trasporto su gomma per alcuni dei maggiori Paesi europei, nonché le caratteristiche degli operatori del TPL aggiornati al 2005. I dati non sono recentissimi ma, riferendosi a caratteristiche "strutturali" del servizio costruite nel corso degli anni, consentono comunque di effettuare un confronto tra le performance dei vari Paesi europei nel settore "gomma". Come si vede la dotazione di servizi procapite è molto vicina alla media del panel. Confrontando inoltre il dato vero con quello normalizzato con la velocità commerciale media del panel si vede come il piccolo ritardo che l'Italia sconta rispetto alla media europea (circa il 10%) sia dovuto alla velocità commerciale, mentre in termini di veicoli ora l'Italia è addirittura leggermente superiore alla media del panel esaminato.

								Media Panel*
Indicatori strutturali								
Rapporto urbano-extraurbano (bus)								
% Km urbano	39%	50%	47%	35%	24%	58%	63%	46%
% Km extraurbano	61%	50%	53%	65%	76%	42%	37%	54%
Km x abitante (bus)	30.8	41.3	31.8	26.9	56.0	23.5	22.0	33.6
Km x ab.normalizzato (bus)**	35.4	40.0	35.7	26.4	47.8	24.2	24.1	33.0
Velocità media (Km/h) (bus)	20.2	24	20.7	23.7	27.3	22.6	21.2	23.2
Rapporto pubblico-privato (bus)								
% Km operatori pubblici	68%	5%	52%	36%	24%	95%	72%	47%
% Km operatori privati***	32%	95%	48%	64%	76%	5%	28%	53%
Età media parco mezzi (anni) (bus)	9.2	8.4	7.1	7.7	6.8	8.1	7.9	7.7

* Nella media non è compreso il valore dell'Italia.

** Il valore è stato normalizzato con la velocità media del Panel.

*** Sono stati considerati gli operatori con partecipazione di maggioranza relativa

Figura 10 – Indicatori di struttura al 2005 - Fonte: elaborazione Earchimede su EU-ISOTOPE Reserch, UITP (International Union of Public Transport), European Transport Commission, Merryl Lynch Report, bilanci societari maggiori player europei

Per quanto riguarda la distinzione tra operatori pubblici e privati, l'Italia si affida per oltre i 2/3 ad operatori pubblici, mentre per gli altri Paesi, a parte Olanda e Belgio, la tendenza è opposta. Netamente superiore, invece, rispetto a tutti gli altri Paesi europei l'età media del parco che in Italia al 2005 era superiore ai 9 anni (oggi è vicina agli 11 anni) contro una media panel nello stesso periodo di 7.7.

Per quanto riguarda invece il settore ferroviario, la situazione è purtroppo molto diversa. Nella Tabella 21 si riportano sia i treni-km che i treni-km per abitante nei principali Paesi europei. Come si vede, in termini di dotazione di servizi per abitante, l'Italia è piuttosto indietro rispetto agli altri Paesi europei e significativamente al di sotto della Media del Panel esaminato.

Paese	treni-km (milioni/anno)	treni-km per abitante
Switzerland	210	26,7
Germany	1.282	15,7
Czech Republic	157	15,0
Sweden	136	15,0
Hungary	102	10,2
Finland	50	9,3
Norway	43	9,2
Slovenia	18	8,9
Belgium	93	8,5
United Kingdom	545	8,3
Latvia	18	8,1
Slovakia	42	7,8
France	480	7,3
Croatia	26	5,8
Poland	206	5,4
Italy	307	5,1
Estonia	6	4,8
Bulgaria	32	4,2
Lithuania	14	4,2
Romania	89	4,0
Spain	180	3,8
Turkey	42	0,5
Media panel		7,9

Tabella 21 – Offerta di trasporto ferroviario in alcuni Paesi europei (anno 2009) – Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Ancora peggiore la situazione in termini di dotazione di infrastrutture, in cui siamo in netto ritardo rispetto ai principali Paesi europei sia per le ferrovie regionali che, ancor di più, per quelle metropolitane.

Paese	Linee metropolitane (Km)	Linee metropolitane (Km/mln abitanti)	Linee ferroviarie regionali/suburbane (Km)	Linee ferroviarie regionali/suburbane (Km/mln abitanti)
Germania	606,7	7,4	2.033,7	24,9
Spagna	569,5	12,1	1.392,1	29,6
Francia	349,2	5,3	684,0	10,5
UK	503,9	7,7	1.634,4	25,0
Italia	161,9	2,7	591,7	9,7

Tabella 22 – Dotazioni ferroviarie infrastrutturali nei principali Paesi europei (anno 2010) – Fonte: elaborazione su dati: Deutsche Bahn; RATP; ISFORT; Ministero delle Infrastrutture; CBRD; Ministerio de Fomento; INSEE Statistisches; Bundesamt; Secondo Rapporto sulle Infrastrutture in Italia dell'ANCE; Eurostat.

2.2.1 L'offerta di TPL nelle città europee

A livello di città/aree metropolitane, il confronto è stato eseguito sulla base del rapporto EMTA "Barometer 2007". Una prima analisi riguarda i servizi su gomma per diverse città e agglomerati urbani sia in termini assoluti che in termini di dotazione pro capite. La tabella 23 mostra come, anche a livello di città/aree metropolitane, l'Italia sia più o meno in linea con la media delle città europee in termini di dotazione pro capite di servizi su gomma.

Area Metropolitana	veicoli-km (milioni/anno)	veicoli-km per abitante
Amsterdam	56	41,4
Barcellona	101,3	21,2
Berlino	172	28,9
Bilbao	6	5,3
Bruxelles	19,3	6,5
Helsinki	89	89,9
Francoforte	0	0
Greater London	470	63,6
Greater lion	36	30,8
Madrid Community	247	41,4
Manchester	114	44,9
Oslo Region	41	40
Parigi-Ile-de-France	278	25,1
Praga	79,4	46,7
Greater Stuttgart	52	21,6
Area Metropolitana Torino	52	34
Valencia	30,2	18,1
Media panel europeo		32,9
Milano provincia	99,7	26,2
Roma provincia	166,8	44,1
Napoli provincia(*)	76	24,7
Media panel italiano		31,7

Tabella 23 - Offerta di trasporto pubblico locale su gomma nelle principali aree metropolitane in Europa - Fonte: elaborazioni su dati ISFORT, EMTA Barometer 2007 e ACAM

Diverso il discorso, ancora una volta, nel settore ferroviario. Nella Tabella 24 vengono riportati i dati di dotazione pro capite di infrastrutture metropolitane per le principali città italiane ed europee dove nel caso italiano sono state considerate solamente le città con un numero di abitanti superiore a 500.000; anche in questo caso la media italiana è molto lontana da quella europea.

area o regione metropolitana	km rete metro	km rete per mln abitante			
Milano	74,6	55,7			
Roma	36,6	13,2			
Napoli	31,8	33,2			
Torino	9,6	10,6			
Genova	5,5	9,0			
Palermo	0	0,0			
media panel italiano		20,3			
area o regione metropolitana	km rete metro	km rete per mln abitante	area o regione metropolitana	km rete metro	km rete per mln abitante
Grande Stoccarda	192	36,2	Siviglia	18	25,6
Berlino e Brandeburgo	145	24,3	Palma di Maiorca	7,2	17,9
Amburgo	101	56,4	Parigi Ile-de-France	200	90,8
Francoforte sul Meno	85	125,1	Lille	45	193,0
Monaco di Baviera	85,8	62,2	Lione	29,3	60,0
Dortmund	55	94,6	Tolosa	28,2	62,7
Colonia	45	44,5	Marsiglia	21,8	25,4
Norimberga	38,2	75,8	Rennes	9,4	44,3
Grande Londra	408	54,3	Amsterdam City Region	81	55,9
Newcastle	77,5	298,6	Vienna Regione (VOR)	65,3	38,1
Glasgow	10,4	17,5	Praga	54,9	43,7
Madrid community	233	37,3	Bruxelles	43,8	39,8
Valencia	133,5	164,8	Budapest	34,8	20,5
Barcellona	112,3	69,3	Helsinky	21	36,3
Bilbao	38,9	110,3	mediana panel europeo		54,3

Tabella 24 - Offerta e dotazione di infrastrutture metropolitane nelle principali aree metropolitane europee (anno 2007) – Fonte: ISFORT,

EMTA Barometer 2007, GTT, Metronapoli, Unina

Capitolo 2 - Il confronto con gli altri Paesi europei

Nella Tabella 25, invece, sono riportati i dati di dotazione pro capite di infrastrutture tramviarie per le principali città italiane ed europee dove, ancora una volta, nel caso italiano sono state considerate solamente le città con un numero di abitanti superiore a 500.000. Come si vede, nel settore tramviario la situazione è ancora più critica visto che la dotazione media pro capite di infrastrutture, tranne alcune realtà virtuose come Milano e Torino, è in generale piuttosto bassa e molto lontana da quella che si riscontra in Francia, Gran Bretagna e Spagna, per non parlare della virtuosissima Germania.

area o regione metropolitana	km rete tram	km rete per mln abitanti						
Roma	51,2	18,4						
Milano	170	127,0						
Napoli	11,2	11,7						
Torino	87,3	96,2						
Genova	0	0,0						
Palermo	0	0,0						
media panel italiano	42,2							
area o regione metropolitana	km rete tram	km rete per mln abitanti	area o regione metropolitana	km rete tram	km rete per mln abitanti	area o regione metropolitana	km rete tram	km rete per mln abitanti
Londra	57	7,3	Parigi	39,4	17,8	Berlino e Brandeburgo	409,4	68,5
Manchester	73	165,5	Bordeaux	44	36,5	Francoforte	144	211,9
Sheffield	29	54,3	Grenoble	34,2	216,2	Stoccarda	17	29,3
Birmingham	20,4	19,7	Lille	22	94,3	Karlsruhe*	65	223,6
Blackpool	18,4	128,8	Lione	46,2	94,7	Kassel(*)	46	236,2
Nottingham	14	48,5	Marsiglia	11,2	13,0	Mannheim	73	234,0
Regno Unito	70,7		Montpellier	35	135,5	Saarbrücken*	25,5	145,0
Madrid	47,8	7,6	Mulhouse*	13	115,3	Chemnitz*	100,8	414,7
Barcellona	37,6	23,2	Nantes	42	144,8	Magdeburg	52,5	227,8
Valencia	28	34,6	Rouen	18,3	161,8	Brema	84	153,4
Siviglia	19,4	27,5	Saint-Etienne	19,4	110,7	Monaco	71	51,4
Bilbao	59,5	168,7	Strasburgo*	38,7	140,1	Düsseldorf	84	153,4
Tenerife	14,9	16,4	Valencienne	18	412,2	Dresda	127	242,1
Alicante*	98	295,4	Orleans	18	154,1	Essen	52,5	91,1
Vitoria-Gasteiz	9	37,8	Le Mans	15,4	105,0	Lipsia	148	281,6
Spagna	76,4		Francia	130,1		Germania	184,3	
media panel europeo	130,7		mediana panel europeo	122,0				

Tabella 25 – Principali sistemi tramviari (tram, LRT e tram-treno*) di Germania, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito (Dati 2009) – Fonte: ISFORT su dati dei gestori, MetroTram, UrbanRail, EMTA e Gart

2.3 Costi e ricavi del TPL in Europa

Purtroppo il confronto con l'Europa ci vede indietro anche in termini di efficienza oltre che di efficacia. Nella Tabella 26 si riportano tra le altre voci, per il settore "gomma", i ricavi da traffico, le tariffe, i km per addetto, i costi operativi e il grado di copertura di questi ultimi. Come si vede, in Italia i costi di produzione del servizio sono nettamente superiori rispetto alla media europea (3,5 contro 2,7) e ciò sicuramente si spiega in parte con il minor numero di km fatti in media da ciascun addetto (17.060 contro 19.763). A fronte di ciò, il prezzo del biglietto ordinario è quasi la metà (0,84 contro 1,63) con evidenti ripercussioni sui ricavi da traffico per km (1,08 contro 1,34); il risultato combinato di questi fattori è che il grado di copertura dei costi in Italia è nettamente inferiore a quello medio in Europa (30,7% rispetto a 52,1%).

Indicatori di Performance	Italia	UK	Germania	Francia	Svezia	Olanda	Belgio	Media Panel*
EBITDA	6,5%	11,5%	7,1%	12,7%	11,4%	8,0%	9,2%	10,0%
EBIT	-1,1%	8,0%	-0,5%	4,2%	4,3%	2,5%	2,8%	3,5%
VdP per Km	3,7	2,1	4,1	3,2	2,3	2,6	3,3	2,9
Contributi pubblici per Km	2,2	0,6	1,5	1,9	0,9	1,5	2,0	1,4
Ricavi da traffico per Km	1,08	1,49	2,39	1,14	1,07	0,98	1,00	1,34
Prezzo biglietto ordinario	0,84	1,53	1,89	1,26	1,95	1,60	1,40	1,60
Tariffe orarie nelle capitali**	0,80	1,13	0,97	1,32	1,76	1,44	1,33	1,33
Prezzo abbonamento mensile nelle capitali***	30,00	41,33	51,19	45,80	44,02	47,20	32,54	43,68
Grado di copertura costi	30,7%	84,2%	60,5%	39,2%	55,4%	40,0%	33,1%	52,1%
Costo operativo per Km	3,5	1,8	4,0	2,9	1,9	2,4	3,0	2,7
Costo del personale per Km	2,3	0,8	2,1	1,6	1,1	1,7	2,0	1,6
Km per addetto	17.060	20.592	17.761	20.506	23.423	18.275	18.018	19.763
Ammortamenti per Km	0,30	0,17	0,35	0,36	0,20	n.d.	0,29	0,27

* Nella media non è compreso il valore dell'Italia.

** Costo del biglietto ordinario normalizzato per la durata di 1 ora; per Francia e UK si considera il costo di 1 corsa.

*** Abbonamento mensile a parità di potere d'acquisto.

Tabella 26 – Costi e ricavi del TPL su gomma in Europa al 2005 – Fonte: elaborazione Earchimede su EU-ISOTOPE Research, UITP (International Union of Public Transport), European Transport Commission, Merrill Lynch Report, bilanci societari maggiori player europei

2.4 Scenari del trasporto pubblico internazionale

In adempimento a quanto disposto dalla Direttiva 2007/58/CE, del 1 gennaio 2010, per gli Stati europei è divenuto obbligatorio eliminare ogni barriera normativa ed aprire il mercato dei servizi di trasporto ferroviario alla concorrenza. La portata della norma è molto ampia e mira anche a garantire il c.d. cabotaggio, ossia concedere ai vettori stranieri che transitino in altro Stato la possibilità di prevedere fermate intermedie.

L'Italia ha recepito, quantomeno in astratto, le sollecitazioni normative di matrice comunitaria. Un positivo riconoscimento alle misure di rilancio della concorrenza realizzate dall'Italia è stato conferito dalla stessa Commissione europea, che ha sottolineato come Italia, Germania, Svezia e Regno Unito abbiano precorso, rispetto ad altri Paesi, i tempi di realizzazione della concorrenza. Non può tuttavia non rilevarsi come nel nostro Paese alla liberalizzazione formale non sia seguita una liberalizzazione sostanziale (la questione è approfondita nel capitolo quarto).

A *latere* delle prospettive giuridiche, il mercato è stato rivoluzionato anche dalle scelte che i grandi player europei hanno posto in essere per sfruttare le opportunità dei nuovi mercati. La tendenza in atto in ambito europeo è quella di una progressiva fusione di aziende, con la creazione dei c.d. Colossi nazionali.

Tale aspetto è approfondito in una ricostruzione molto dettagliata realizzata da Federtrasporto nel 2011². Dallo studio emergono due principali fenomeni. Da un lato risulta chiara la tendenza delle grandi imprese a realizzare operazioni di fusioni e concentrazioni aziendali. Per altro verso, appaiono intensificati gli accordi con operatori locali, tesi ad aggiudicarsi delle quote di mercato in altri bacini territoriali.

Nell'analisi delle operazioni di fusioni societarie internazionali si nota l'assenza di politiche espansionistiche da parte di aziende italiane. Gli accordi con imprese italiane sono quasi tutti accordi di cessione di quote aziendali.

Oltretutto l'analisi di mercato lascia presagire un ulteriore consolidamento delle tendenze in atto. Sembra, infatti, che al momento in Italia non ci siano società di trasporto pubblico in grado di competere su lotti internazionali, sia per ragioni organizzative che finanziarie. In altri Paesi, come la Francia o la Germania, le politiche del governo hanno mirato a creare i c.d. Colossi nazionali. Si è, in altri termini, sfruttato lo iato temporale decorrente dalla data di adozione della Direttiva e il termine per il suo recepimento. In questo lasso di tempo, si è dato modo alle aziende nazionali di rafforzarsi sui mercati interni con politiche mirate. Le grandi politiche espansionistiche messe oggi in piedi da RATP, ARRIVA ed altri operatori stranieri sono il frutto di scelte operate negli anni passati. Le operazioni commerciali riportate nella tabella seguente³ sono, infatti, il risultato dei processi di consolidamento e razionalizzazione dei costi e dei servizi operati in passato.

2 - *L'internazionalizzazione dei trasporti: la posizione dell'impresa italiana*, in Scenari dei trasporti, numero 13, Federtrasporto, Luglio 2011.

3 - Gli accordi riportati nella tabella fanno riferimento al periodo compreso fra il 1 aprile 2009 e il 31 marzo 2011.

Operazioni nel settore del TPL sul mercato internazionale			
Acquirente	Anno	Acquisita	Effetti dell'operazione
Keolis (FR)	2009	Alphacars (FR)	Il colosso francese Keolis ha acquisito il gruppo Alphacars compagnia di trasporti extraurbani nelle regioni centrali, che svolge servizio di tpl e trasporto extrascolastico.
RATP (FR)	2009	MacDonald Transit Associates (USA)	La compagnia francese RATP ha acquisito il 51% del capitale della texana MacDonald Transit Associates
RATP (FR)	2009	Fullington Bus Compan (USA)	RATP ha acquisito il 51% del capitale della Fullington Bus Company con sede in Pennsylvania
TRANSDEV (FR)	2009	VWS Siegen (DE)	La filiale tedesca del gruppo Transdev ha acquisito la compagnia connazionale VWS Siegen per un importo pari a 4,6 milioni di Euro. L'operatore svolge trasporto scolastico urbano e interurbano
Veolia Transport (FR)	2009	Transdev (FR)	La Cassa dei Depositi e Prestiti francese e Veolia Enviroment hanno siglato un accordo per procedere alla fusione di Transdev e Veolia transport, dando vita a Veolia-Transdev. L'operazione ha previsto l'assenso di RATP, azionista del 25,6 % di Transdev, e la sua uscita dalla compagnia azionaria.
Deutsche Bahn (DE)	2010	Arriva (UK)	Il gruppo tedesco Deutsche Bahn ha acquisito Arriva, colosso britannico del trasporto passeggeri. La transazione ha un valore di circa 1,6 miliardi di sterline. L'operazione ha avuto il nulla Osta della Commissione Europea, subordinato alla concessione di Arriva Deutschland.
RATP (FR)	2010	Amt Genova Dolomiti Bus (IT)	RATP ha rilevato Transdev Italia e con essa, le controllate Amt Genova e Dolomiti Bus. L'acquisizione fa seguito alla modifica dell'assetto societario del gruppo francese Transdev dovuta alla fusione con Veolia Transport

Fonte: Estratti su dati Nomisma e Federtrasporto. Dati aggiornati al 31 marzo 2011



Capitolo terzo

Il quadro delle risorse*

3.1 Lo stato attuale delle risorse

Per comprendere lo stato attuale delle risorse disponibili per il finanziamento del TPL è utile effettuare un breve *excursus* nel passato più recente.

Dal 2001, per effetto del D.lgs. 422/97 lo Stato ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario la gestione e le relative risorse necessarie (non fiscalizzate) per il funzionamento delle ferrovie regionali e di Trenitalia. Il settore del trasporto pubblico locale su gomma, sempre gestito dalle Regioni, utilizzava invece in parte trasferimenti dello Stato (non fiscalizzati) e in parte risorse fiscalizzate. Il vantaggio della “fiscalizzazione”, cioè di una componente tributaria destinata in via esclusiva ad una determinata attività, è quello di poter disporre di entrate certe, specie se l’oggetto della tassazione è un bene a domanda rigida. Per altro, in questo modo i soggetti tassati conoscono in partenza la destinazione delle somme versate a titolo di tributo e tale procedura rende più trasparente l’intero sistema fiscale.

Nel 2008, con la Legge Finanziaria 244/2007, le risorse per le ferrovie regionali (circa 670 milioni) e la rimanente parte di risorse non fiscalizzate per il TPL su gomma sono state anch’esse fiscalizzate come compartecipazione all’accisa sul gasolio.

Dopo il 2008, quindi, le risorse per il TPL trasferite dallo Stato sono servite sostanzialmente a finanziare i servizi di Trenitalia secondo la ripartizione di seguito riportata:

Risorsa	Fonte normativa e note	Anno 2010 (M€)
Trasferimenti per Trenitalia	DLgs 422/97 art.9 DPCM 16/11/2000	1.181
IVA Trenitalia e Ferrovie regionali quota statale	L. 472/99 DL 22/12/2000 Cap. 7554	148
Manutenzione ferrovie regionali	L. 297/78, DLgs 422/97 art.8 Cap 7547	42
Sviluppo TPL e sostituzione autobus	Cap. 7254 Cap. 7241	254
Risorse dallo Stato direttamente a Trenitalia 2009-2011	L. 2/2009 art. 25 D MET MIT n° 23729	430
Totale generale		2.055

Negli ultimi due anni, le Regioni hanno subito una serie di tagli sulle risorse trasferite dallo Stato. Questi tagli, di portata più generale (le risorse tagliate erano destinate a finanziare più settori, fra cui edilizia e sanità), hanno inevitabilmente avuto ricadute anche nel settore dei trasporti.

In particolare, la Manovra 2010 [D.l. 78] ha tagliato 4 miliardi nel 2011 (e 4,5 miliardi dal 2012), su un monte totale di 5,1 miliardi di trasferimenti complessivi alle Regioni. La scelta di quali settori tagliare, all’interno delle 42 singole voci che componevano questi 5,1 miliardi, è stata fatta dalle stesse Regioni, che hanno scelto di salvaguardare per intero le voci Edilizia

* Il capitolo è stato realizzato da Andrea Papola, Professore Associato presso l’Università Federico II di Napoli.

sanitaria e Salute pubblica. Sono state invece tagliate le risorse per i trasporti ferroviari della voce Trenitalia, passati da 1.181 M€ a 372 M€. Sono state anche tagliate tutte le altre risorse presenti nella tabella precedente a parte l'ultima voce da 430 M€, riguardante somme erogate direttamente dallo Stato a Trenitalia, voce rimasta attiva solo nel 2011.

Tali tagli hanno prodotto effetti negativi sulle finanze degli enti chiamati a gestire i servizi di trasporto. Per tamponare le rischiose conseguenze che sarebbero derivate dall'assenza di risorse, sono state individuate una serie successiva di misure tampone. In particolare, l'Accordo Governo-Regioni del 16/12/2010 ha recuperato risorse una tantum per Trenitalia, mitigando così i tagli per l'anno 2011. Queste risorse sono state previste in più voci distinte e sono tutte dedicate. In particolare i fondi sono arrivati dalla Legge 220/2010 ("Legge di stabilità") che ha cambiato destinazione d'uso ai 425 M€, ex Legge 2/2009 art. 25 comma 1, da ripartirsi secondo criteri di premialità; dall'Accordo Governo-Regioni del 16/12 che ha individuato in 400 M€ la quota di risorse da destinare "alle Regioni per le esigenze del trasporto pubblico locale" all'interno di un più vasto fondo in origine previsto per gli ammortizzatori sociali legati alla crisi economica.

Attraverso queste operazioni, è stata quasi completamente recuperata la copertura dei costi relativi ai contratti di Trenitalia (considerati anche i 430 M€ versati dallo Stato direttamente a Trenitalia ancora per il 2011 e i 372 salvaguardati dalle Regioni), e di conseguenza è stata assicurata la normale erogazione dei servizi di TPL da parte delle Regioni.

La modalità di erogazione delle risorse ha tuttavia prodotto alcune conseguenze negative e, in particolare, si è determinata un'incertezza continua sulle diverse fonti al punto che l'assegnazione delle risorse 2011 si è chiusa ad aprile 2012; il finanziamento di 372 M€ e di 425 M€ non è stato distribuito con criteri storici per cui alcune Regioni si trovano molte meno risorse rispetto a quelle di cui hanno potuto disporre in passato; i tagli complessivi imposti dal D.l. 78 del 2010 hanno spinto molte Regioni a destinare altrove le risorse già fiscalizzate per il TPL, questo ha comunque reso più difficile mantenere invariato il livello di qualità dei servizi.

Molte Regioni hanno fatto fronte al ritardo e alla incertezza sui finanziamenti con aumenti straordinari delle tariffe (fino al 20-25%).

La situazione finanziaria, recuperata *in extremis* per il 2011, ha continuato a presentare problemi anche per il 2012. Difatti per il 2012, il decreto legge n. 98/2011 (convertito con legge n. 111/2011), modificato dai decreti legge nn. 201/2011 e 216/2011, ha istituito il fondo per il finanziamento del TPL, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, con una dotazione di 1.200 milioni di euro annui, il cui utilizzo è escluso dai vincoli del Patto di stabilità. Tale cifra è evidentemente insufficiente, rispetto alle diverse voci riportate prima in tabella (che ammontavano a 2.055 M€ fino al 2010), e pertanto le Regioni hanno sollecitato il Governo per la sottoscrizione di un accordo che prevedesse l'integrazione delle suddette risorse. Tale accordo, firmato il 21 dicembre 2011, prevede la sottoscrizione di un Patto tra Governo e Regioni per l'Efficientamento e la Razionalizzazione del TPL che contiene una serie di impegni per le parti, tra cui l'integrazione delle succitate risorse destinate al TPL fino ad un ammontare complessivo di risorse pari a 1.748 M€.

Le diverse fonti di finanziamento previste dall'Accordo possono sintetizzarsi nella tabella seguente:

Risorsa	Fonte normativa e note	Anno 2012 (M€)
Fondo per il TPL anche ferroviario	DL 98/2011 art. 21, co.3 (400 M€) DL 201/2011, art. 30, co.3 (800 M€)	1.200
Fondo materiale rotabile anche ferroviario da destinare con provvedimento normativo anche a costi di esercizio.	DL 98/2011, art. 21, c. 2	314
Risorse statali aggiuntive a seguito sottoscrizione del "Patto"	Da stanziare da parte dello Stato	86
Trasferimenti reintegrati per i servizi TPL ferroviari	Stornati dall'Edilizia sanitaria	148
Totale generale		1.748

Ad oggi però degli 86 M€ che lo stato avrebbe dovuto stanziare a valle della sottoscrizione del Patto Stato Regioni non c'è più traccia; inoltre, nella recente *spending review* i trasferimenti Stato Regioni sono stati ulteriormente tagliati di 700 M€ anche se per ora, il settore del TPL sembra escluso da questi tagli.

La *spending review* ha però anche previsto l'obbligo di destinazione per le risorse destinate al TPL (sia per la gomma che per il ferro) legando gli stanziamenti a criteri di efficientamento del settore. I criteri, in particolare, sono finalizzati a migliorare e razionalizzare la programmazione e la gestione dei servizi di TPL, anche ferroviario, attraverso diverse azioni fra cui un'offerta di servizi più efficiente, l'incremento del rapporto tra ricavi da traffico e ricavi operativi, la riduzione delle spese in eccesso anche se legate al personale.

In conclusione anche con la *spending review* le risorse appaiono ancora incerte; per il 2012, il *gap* tra le risorse attualmente stanziati (1.662 milioni) e quelle stanziati nel 2010 (2.055 milioni) è di circa 400 milioni di euro e per il 2013 al momento non sono stati stanziati altri fondi a parte i 1200 M€ del decreto legge n. 98/2011. Se la *spending review* non ha per ora risolto il problema delle risorse, è possibile affermare che la presenza di risorse dedicate potrà favorire processi di riorganizzazione e di efficientamento.

3.2 Il fabbisogno di risorse per servizi e per investimenti

L'obiettivo del presente paragrafo è quello di effettuare una valutazione, necessariamente sommaria, degli investimenti in infrastrutture e servizi che sarebbero necessari a livello nazionale per innalzare la qualità e la quantità dell'offerta di TPL e renderla più vicina a quella media degli altri Paesi europei. È evidente che una tale valutazione dovrebbe essere eseguita in ogni singola realtà (comunale, provinciale e regionale) tenendo conto in ogni caso del contesto di riferimento (dimensione territoriale, orografia del terreno, topologia della rete, presenza di misure di incentivazione del TPL e/o disincentivazione del mezzo privato, parcheggi di interscambio ecc.) che influisce significativamente sull'efficacia del TPL a parità di dotazione pro capite di servizi e infrastrutture. È altrettanto evidente, però, che tale tipo di analisi a livello nazionale è praticamente infattibile.

Per avere quindi un ordine di misura di tale tipo di esigenza, bisogna necessariamente riferirsi proprio alla dotazione procapite di servizi (veicoli km/abitanti) e infrastrutture (km rete/abitanti) cercando di effettuare un'opportuna segmentazione in modo da analizzare e mettere a confronto ogni volta un insieme di realtà il più possibile omogenee in termini di "contesti di riferimento". Nei prossimi paragrafi si è condotta tale analisi separatamente per infrastrutture e servizi, facendo riferimento, per ognuna delle precedenti voci, a due contesti territoriali, urbano ed extraurbano.

Capitolo 3 - Il quadro delle risorse

Per quanto riguarda gli investimenti a livello infrastrutturale, si è ipotizzato di investire solo in ambito urbano per realizzare infrastrutture metropolitane e tramviarie mentre, in considerazione di tutti i vincoli e le difficoltà a realizzare nuove infrastrutture di ferrovie regionali, si è ipotizzato di incrementare l'offerta ferroviaria extraurbana unicamente aumentando i servizi offerti su infrastrutture esistenti.

Il metodo utilizzato per procedere con tale tipo di valutazione è quello del *benchmark*. In altre parole, per ciascun tipo di azione e contesto territoriale sopra elencato, si è:

1. individuata l'entità base su cui fare le valutazioni per ciascun contesto territoriale (es. i comuni per le valutazioni di investimento urbano e le province o le regioni per la valutazione degli investimenti extraurbani);
2. identificato l'universo delle entità rilevanti; in altre parole, in considerazione del fatto che lo scopo primario di tale tipo di valutazione è quello di fornire gli ordini di misura di quanto serve investire nel TPL per raggiungere un desiderato livello di efficacia del servizio, si sono identificate le entità che potessero verosimilmente contribuire in modo determinante alla valutazione della spesa complessiva di quella voce (es. solo i comuni con popolazione superiore ad una certa soglia) ritenendo trascurabile, rispetto al totale, la spesa necessaria per raggiungere tale risultato nelle entità scartate;
3. suddiviso l'universo delle entità appartenenti a ciascuna voce di spesa (es. l'universo dei comuni per quanto riguarda le valutazioni degli investimenti urbani) in segmenti o cluster il più possibile omogenei in termini di "contesto di riferimento";
4. individuato un indicatore di efficacia del TPL (es. la quota modale sul TPL o la dotazione pro-capite di servizi/infrastrutture);
5. individuato un valore di riferimento (*benchmark*) dell'indicatore di efficacia per ciascun segmento (es. l'X percentile);
6. individuato l'incremento di servizi e/o infrastrutture necessario per portare tutte le realtà di ciascun segmento al corrispondente valore *benchmark*.

Nei prossimi paragrafi (dal 3.2.1 al 3.2.5) verranno descritti i metodi e le procedure utilizzati per la valutazione degli investimenti necessari per ciascuna voce tra quelle sopra elencate. Nel paragrafo 3.2.6, allo scopo di effettuare un confronto con il metodo appena descritto, si riporta uno studio analogo effettuato nel dicembre 2006 da un tavolo di lavoro creato appositamente per definire le linee strategiche di sviluppo del TPL. Nel paragrafo 3.2.7, le risorse necessarie per servizi e infrastrutture precedentemente individuate sono state ricalcolate in diversi scenari futuri ipotetici che prevedessero tanto un efficientamento in termini di riduzione dei costi unitari di produzione del servizio, quanto un aumento dei ricavi ottenuti dalla vendita dello stesso. Nell'appendice a questo studio, si sono invece riportate alcune tabelle che danno un'idea degli investimenti in corso e programmati nelle varie Regioni e in particolare nelle quattro principali aree metropolitane italiane (Roma, Milano, Napoli e Torino).

3.2.1 Il fabbisogno di risorse per i servizi di TPL urbani su gomma

Per determinare il fabbisogno di risorse per i servizi di TPL urbani su gomma la procedura generale precedentemente descritta è stata così adattata:

1. l'entità base su cui fare le valutazioni è il singolo comune;
2. l'universo delle entità rilevanti è costituito dai comuni con domanda generata per motivi sistematici al censimento ISTAT 2001 superiore a 30.000 spostamenti/giorno;
3. i segmenti omogenei o cluster sono stati identificati in funzione della popolazione (maggiore o minore di 150.000), della densità (maggiore o minore di 500 ab/km²) e del raggio medio del comune (maggiore o minore di 6 km);
4. l'indicatore di efficacia è la dotazione media pro capite di servizi calcolata dividendo i veicoli-km di servizi erogati complessivamente nel comune per il numero di abitante di quel comune;
5. il *benchmark* per ciascun segmento è il 50° percentile dell'indicatore di efficacia;
6. il calcolo dell'incremento di veic*km necessario in ogni comune per pervenire al valore *benchmark* è stato eseguito tramite la banale formula che segue:

$$\Delta \text{veic} * \text{km}_C = \begin{cases} \text{pass} * \text{km}_C \cdot (IE_B - IE_C) & \text{se } IE_B - IE_C > 0 \\ 0 & \text{altrimenti} \end{cases}$$

in cui IE_B rappresenta il valore *benchmark* dell'indicatore di efficacia (veic*km/pass*km) e IE_C il corrispondente valore del generico comune C.

Per ottenere l'incremento complessivo di servizi urbani è sufficiente quindi sommare i $\Delta \text{veic} * \text{km}$ di tutti i comuni considerati. Dividendo questa quantità per la somma dei veic*km erogati complessivamente da tutti i comuni considerati si ottiene quindi una valutazione dell'incremento % di veic*km di cui avrebbe bisogno il settore "gomma urbana" per rispondere alle esigenze di efficacia prima descritte.

Nella Tabella 27 sono riportati i risultati ottenuti per ciascun cluster identificato al punto 3), in termini di veicoli km, IE, incremento di veicoli km necessari per raggiungere il *benchmark* del cluster espresso sia in valore assoluto sia in percentuale. Come si vede da questa analisi, l'incremento necessario di servizi è maggiormente sentito nelle città di dimensioni molto piccole e in quelle fortemente abitate, ma è comunque mediamente contenuto e intorno al 10%.

cluster	veic km	veic km per abitante	incremento veic km	incred % veic-km
raggio<6-pop<150001	59.872.219	43,6	7.529.866	12,6%
raggio<6-pop>150000	50.005.565	43,5	7.768.111	15,5%
raggio>6-dens<500	32.365.998	27,1	2.597.800	8,0%
raggio>6-dens>500-pop>300.000	408.041.703	49,9	38.822.357	9,5%
raggio>6-dens>500-pop<300.000	51.228.279	31,2	7.549.790	14,7%
Totale	601.513.764	44,5	64.267.924	10,7%

Tabella 27 – Fabbisogno di servizi nel settore "gomma urbano"

3.2.2 Il fabbisogno di risorse per i servizi di TPL extraurbani su gomma

Per determinare il fabbisogno di risorse per i servizi di TPL extraurbani su gomma la procedura generale precedentemente descritta si adatta nel modo seguente:

1. l'entità base su cui fare le valutazioni è la singola provincia;
2. l'universo delle entità rilevanti è costituito da un panel di circa 50 province italiane per cui si disponeva di dati sufficientemente affidabili in merito ai servizi erogati; tale panel comprende comunque le province col maggior tasso di popolazione;
3. i cluster sono stati identificati sulla base del raggio della provincia: <100 km e >100 km;
4. l'indicatore di efficacia è la dotazione media di servizi calcolata come veicoli km di servizi erogati nella provincia - comprensivi di quelli comunali - fratto il numero di abitanti della provincia; si è preferito includere anche i servizi comunali per la difficoltà, a volte, di distinguere i servizi comunali da quelli extracomunali nel dato relativo alla singola provincia;
5. il *benchmark* per ciascun segmento è il 50° percentile dell'indicatore di efficacia;
6. il calcolo dell'incremento di veicoli km necessario in ogni provincia di ciascun cluster è stato eseguito con la stessa procedura descritta nel paragrafo precedente.

Nella Tabella 28 sono riportati i dati sintetici relativi ai due cluster. Come si vede, anche includendo i dati extracomunali e ragionando in termini di intera provincia, le indicazioni di questo tipo di analisi indicano un incremento necessario di servizi che è ancora una volta dell'ordine del 10%.

cluster	veic km	veic km per abitante	incremento veic km	increm % veic-km
raggio<100	586.344.903	29,9	53.330.509	9,1%
raggio>100	719.923.668	41,6	77.738.266	10,8%
Totale	1.306.268.571	35,4	131.068.775	10,0%

Tabella 28 – Incremento di veicoli km necessario nel settore “gomma extraurbano”: tabella riepilogativa

3.2.3 Il fabbisogno di risorse per le infrastrutture e i servizi di TPL urbani su ferro

Per quanto riguarda il settore “ferro urbano”, dato il basso numero di realtà metropolitane di una certa rilevanza da prendere a campione da un lato e l’arretratezza del settore già evidenziata nel capitolo 2 dall’altro, il *benchmark* è stato costruito sulla base di un panel europeo. Inoltre, data la poca attendibilità dei dati relativi all’offerta di servizi in tali ambiti si è preferito procedere con una valutazione in primis del fabbisogno di risorse in termini di infrastrutture (km di rete) per poi quantificare su questa base il fabbisogno di servizi impostando valori standard di durata giornaliera e frequenza dello specifico servizio. Più in dettaglio, la procedura generale precedentemente descritta si adatta nel modo seguente:

1. l’entità base su cui fare le valutazioni è la singola area metropolitana;
2. l’universo delle entità rilevanti è costituito dai 6 comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova e Palermo);
3. il cluster è unico;
4. l’indicatore di efficacia è costituito dalla dotazione pro capite di infrastrutture (km rete per abitante);
5. il *benchmark* dell’indicatore di efficacia è stato definito come mediana di un panel composto da circa 30 aree metropolitane europee per quanto riguarda le infrastrutture metropolitane e da oltre 45 aree metropolitane europee per quanto riguarda le infrastrutture tramviarie (vedi Tabella 24 e Tabella 25 rispettivamente del capitolo 2.2.1).

Per individuare l’incremento in termini di km di rete metropolitana necessario per portare le aree metropolitane italiane menzionate precedentemente al valore *benchmark* europeo si è adottata la stessa procedura descritta nei paragrafi precedenti; per avere il corrispondente valore espresso in veicoli km annui si è fatto riferimento ad un servizio giornaliero attivo su 18 ore e con una frequenza media di 10 passaggi orari per la metropolitana e ad un servizio giornaliero attivo su 15 ore e con una frequenza media di 8 passaggi orari per i tram. Nella Tabella 29 e nella Tabella 30 sono riportati i risultati ottenuti in termini di km di rete e indicatori di efficacia attuali, nonché di incrementi di infrastrutture e servizi necessari per raggiungere il *benchmark* europeo rispettivamente per il settore metropolitano e tramviario. Come già evidenziato nella Tabella 24 e nella Tabella 25 del capitolo 2.2.1, le città italiane sono mediamente molto indietro rispetto alla media europea nel settore ferroviario, per cui tali incrementi sono in questo caso percentualmente molto rilevanti.

Capitolo 3 - Il quadro delle risorse

regione metropolitana	km rete metro	km rete per mln abitante	incremento km rete metro	incremento servizi metro
Milano	74,6	55,7	0,0	-
Roma	36,6	13,2	114,3	15.015.357
Napoli	31,8	33,2	20,2	2.656.765
Torino	9,6	10,6	39,7	5.212.010
Genova	5,5	9,0	27,6	3.621.032
Palermo	0	0,0	38,1	5.005.315
Totale	158		239,8	31.510.480

Tabella 29 - Investimenti nel settore "Ferro urbano metropolitano": tabella riepilogativa

regione metropolitana	km rete tramviaria	km rete per mln abitanti	incremento km rete tramviaria	incremento servizi tram
Roma	51,2	18,4	287,7	20.717.679
Milano	170	127,0	0,0	-
Napoli	11,2	11,7	105,7	7.607.836
Torino	87,3	96,2	23,4	1.683.217
Genova	0	0,0	74,3	5.347.134
Palermo	0	0,0	85,6	6.161.543
Totale	319,7	42,2	576,6	41.517.409

Tabella 30 - Investimenti nel settore "Ferro urbano tramviario": tabella riepilogativa

3.2.4 Il fabbisogno di risorse per i servizi di TPL extraurbani su ferro

Per gli investimenti nei servizi di TPL extraurbani su ferro la procedura generale precedentemente descritta si adatta nel modo seguente:

1. l'entità base su cui fare le valutazioni è la singola provincia;
2. l'universo delle entità rilevanti è costituito dalle dodici province più significative che rappresentano da sole la maggior parte dei servizi ferroviari regionali erogati in Italia (Bari, Catania, Palermo, Pescara, Torino, Napoli, Ancona, Bologna, Modena, Genova, Milano, Roma);
3. il cluster è unico;
4. l'indicatore di efficacia è costituito dalla dotazione pro capite di servizi ferroviari (veic km per abitante);
5. il *benchmark* dell'indicatore di efficacia, in virtù del ritardo italiano nel settore ferroviario già evidenziato nel capitolo 2, è il 66,6 percentile del cluster.

Nella Tabella 31 sono riportati i risultati ottenuti in termini di treni km e indicatori di efficacia attuali, nonché di incrementi di servizi necessari per raggiungere il *benchmark* prefissato.

Provincia	treni km	treni km per mln abitante	incremento treni km
Bari	17.313.999	10,85	5.063.285
Catania	10.106.712	9,40	4.980.978
Palermo	17.436.918	14,06	-
Pescara	6.103.635	19,69	-
Torino	30.338.295	13,53	1.119.962
Napoli	22.666.143	7,34	20.628.324
Ancona	3.986.544	8,58	2.527.736
Bologna	25.958.211	27,33	-
Modena	9.859.203	14,01	13.495
Genova	18.503.250	20,77	-
Milano	42.746.871	11,05	11.522.131
Roma	41.347.116	10,79	12.401.812
TOTALE	246.366.897		58.257.724

Tabella 31 - Investimenti nel settore "Ferro extraurbano": tabella riepilogativa

3.2.5 Sintesi e valutazione delle risorse economiche necessarie per servizi e infrastrutture

I risultati ottenuti nei paragrafi precedenti sono stati sintetizzati nella Tabella 32 per comodità del lettore evidenziando anche i veicoli km attualmente erogati per ciascuna tipologia di servizio in modo da mostrare anche gli incrementi percentuali. Nella Tabella 33, invece, si sono riportati sinteticamente i risultati relativi alle infrastrutture urbane.

settore	veic km attuali	incrim veic km	incrim % veic km
urbano gomma	764.633.493	81.696.230	10,7%
extra urbano gomma	1.087.015.251	109.069.268	10,0%
urbano metro	26.252.500	31.510.480	120,0%
urbano tram	23.572.800	41.517.409	176,1%
ferrovie regionali	68.000.000	15.658.203	23,0%
trenitalia	185.000.000	42.599.522	23,0%
totale ferro	302.825.300	131.285.614	43,4%
totale	2.154.474.044	322.051.113	14,9%

Tabella 32 – Tabella riepilogativa sull'esigenza di servizi

settore	km rete attuali	incrim km rete	incrim % km rete
urbano metro	161,9	239,8	148,1%
urbano tram	319,7	576,6	180,4%

Tabella 33 – Tabella riepilogativa sull'esigenza di infrastrutture

Per valutare le risorse economiche necessarie per mettere in atto gli incrementi di servizi e infrastrutture menzionati nei paragrafi precedenti è necessario introdurre un corrispettivo unitario per ogni tipologia di servizio, un costo unitario (chilometrico) per la realizzazione di ciascuna tipologia di infrastruttura, nonché un periodo di ammortamento per i costi infrastrutturali (in genere 10 anni).

Capitolo 3 - Il quadro delle risorse

Nella Tabella 34 sono sintetizzati tali dati costruiti sulla base del Conto Nazionale dei Trasporti e di nostre elaborazioni su altri dati, mentre nella Tabella 35 si sono sintetizzati i dati ottenuti in termini di risorse necessarie per servizi e infrastrutture.

settore	corrispettivi unitari	costo di realizzazione per km (mln)
urbano gomma	2,6	
extra urbano gomma	1,5	
urbano tram	2,6	10
urbano metro	10,5	100
ferrovie regionali	10,5	80
trenitalia	9,7	80

Tabella 34 – Corrispettivi e costi di realizzazione

settore	incrim veic km	corrispett unit	risorse necessarie
urbano gomma	81.696.230	2,55	208.325.387
extra urbano gomma	109.069.268	1,52	165.785.288
urbano metro	31.510.480	10,47	329.933.262
urbano tram	41.517.409	2,55	105.869.394
ferrovie regionali	15.658.203	10,47	163.950.592
trenitalia	42.599.522	9,71	413.587.591
totale servizi	322.051.113	-	1.387.451.514
infrastrutture metro	-	-	2.398.057.846
infrastrutture tram	-	-	576.630.684
totale investimenti	-	-	2.974.688.530
totale	-	-	4.362.140.044

Tabella 35 – Tabella riepilogativa sull'esigenza di risorse per il TPL su base nazionale

3.2.6 Il fabbisogno di risorse per servizi e per investimenti nel “Patto per la mobilità”

Allo scopo di avere un termine di paragone per le valutazioni effettuate nei paragrafi precedenti in merito agli investimenti necessari in Italia per servizi e infrastrutture, si riporta in questo capitolo uno studio analogo fatto nel dicembre 2006. Si tratta, in particolare, di un accordo raggiunto tra Governo e Regioni sul trasporto pubblico di interesse regionale e locale che prevedeva l'insediamento di un tavolo di lavoro che definisse le linee strategiche di sviluppo del TPL.

In questo tavolo hanno lavorato insieme per oltre 6 mesi quattro Ministeri (Economia e finanze, Trasporti, Sviluppo economico e Affari regionali), le Regioni, l'Anci, l'Upi, le Associazioni datoriali delle imprese di trasporto pubbliche e private e dei Sindacati nazionali di categoria sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio.

Il risultato di questa concertazione è sintetizzato in un documento finale, il “Patto per la mobilità”, che indicava le linee di sviluppo del TPL da portare avanti nel periodo 2008-2015 e prevedeva sostanzialmente un incremento dei servizi ferroviari del 30% approfittando, in termini di capacità della rete, della tracce liberate grazie all'apertura della rete

ferroviaria ad alta velocità. Più ridotto (8%), invece, l'incremento previsto in termini di servizi su gomma e più in generale di tutti i servizi urbani e interurbani (compresi quelli metropolitani e tramviari).

Il programma dava anche indicazioni dettagliate in termini di esigenze di investimenti per nuove infrastrutture, adeguamento dei nodi ferroviari, acquisto di nuovo materiale rotabile e introduzione di nuove tecnologie.

L'idea posta alla base del patto muove dalla volontà di intervenire sui trasporti attraverso misure di programmazione pluriennale.

L'impostazione di fondo è quella di individuare un obiettivo di riferimento, in relazione al quale calcolare il fabbisogno di risorse necessarie.

In maggior dettaglio il "Patto per la mobilità" prevedeva le seguenti voci:

SVILUPPO DEI SERVIZI:

- + 30% per i servizi di Trenitalia Regionale corrispondenti a +55 milioni di treni-km e +730 M€ (da Piano industriale FS);
- + 30% per i servizi delle ferrovie regionali corrispondenti a +12 milioni di treni-km e + 250 M€;
- + 8% per il trasporto su gomma e metropolitano corrispondenti a +144 milioni di vett-km e a + 320 M€.

POTENZIAMENTO E RINNOVAMENTO MATERIALE ROTABILE 12.300 M€:

- per Trenitalia Regionale 1.000 convogli medi incrementali corrispondenti a +6.400 M€ (da Piano industriale FS);
- per le ferrovie regionali 530 nuovi treni corrispondenti a +2.500 M€;
- per le imprese su gomma e di trasporto metropolitano 17.000 tra nuovi bus e vetture metropolitane corrispondenti a +3.400 M€.

POTENZIAMENTO ED ADEGUAMENTO INFRASTRUTTURALE:

- per il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie regionali e metropolitane: 21.000 M€ (di cui 3,5 miliardi per completare i 17 miliardi di investimenti in corso di realizzazione);
- per gli investimenti nei nodi RFI: 2.700 M€;
- per la sicurezza ferroviaria e per le nuove tecnologie: 2.000 M€.

Capitolo 3 - Il quadro delle risorse

I dati prima riportati in termini di punti elenco sono stati sintetizzati nelle successive Tabella 36 e Tabella 37, analoghe alle precedenti Tabella 32 e Tabella 35 per un più facile confronto. In particolare nella Tabella 36, proprio per uniformità con la Tabella 32, gli incrementi di veicoli-km previsti dal “Patto per la mobilità” sono stati differenziati tra le varie voci di servizi in maniera proporzionale ai servizi erogati attualmente; le risorse per essi necessarie sono state, invece, riscalcolate sulla base dei corrispettivi unitari già utilizzati anche nel paragrafo precedente, e riportate nella Tabella 37. Nella stessa tabella si sono riportate anche le risorse necessarie per gli investimenti così come citate nel Patto, prevedendo sempre un periodo di ammortamento di 10 anni.

settore	veic km attuali	increm veic km	increm % veic km
urbano gomma	764.633.493	57.906.246	7,6%
extra urbano gomma	1.087.015.251	82.320.449	7,6%
urbano metro	26.252.500	1.988.121	7,6%
urbano tram	23.572.800	1.785.185	7,6%
ferrovie regionali	68.000.000	12.000.000	17,6%
trenitalia	185.000.000	55.000.000	29,7%
totale ferro	302.825.300	70.773.306	23,4%
totale	2.154.474.044	211.000.000	9,8%

Tabella 36 – Tabella riepilogativa sull'esigenza di servizi individuati dal “Patto per la mobilità”

settore	increm veic km	corrispett unit	risorse necessarie
urbano gomma	57.906.246	2,55	147.660.926
extra urbano gomma	82.320.449	1,52	125.127.082
urbano metro	1.988.121	10,47	20.816.794
urbano tram	1.785.185	2,55	4.552.222
ferrovie regionali	12.000.000	10,47	125.647.059
trenitalia	55.000.000	9,71	533.980.583
totale servizi	211.000.000		957.784.665
infrastrutture			2.100.000.000
materiale rotabile			1.230.000.000
nodi RFI			270.000.000
tecnologie			200.000.000
totale investimenti			3.800.000.000
totale			4.757.784.665

Tabella 37 – Tabella riepilogativa sull'esigenza di risorse individuate dal “Patto per la mobilità”

Come si vede, le indicazioni fornite dal “Patto per la mobilità” del 2006 in termini di risorse necessarie per le varie voci di servizi e investimenti sono abbastanza in linea con quelle ottenute dalle considerazioni di efficacia effettuate nei paragrafi precedenti. In particolare, le risorse aggiuntive per servizi sono in questo caso un poco inferiori rispetto a quelle individuate nell'analisi di efficacia (958 contro 1.387 milioni di euro) così come anche le risorse per infrastrutture (2.100 contro 2.975 milioni di euro). Le valutazioni su materiale rotabile, nodi e tecnologie non sono invece comparabili in quanto presenti solo in questo studio.

3.2.7 Il fabbisogno di risorse per servizi e per investimenti in varie ipotesi di scenario futuro

In un periodo di crisi e di mancanza di risorse è ovviamente impensabile parlare di risorse aggiuntive per servizi e infrastrutture senza porsi il problema dell'efficientamento e più in generale della riduzione del rapporto tra i costi di produzione del servizio e i ricavi ottenuti dalla sua vendita, che come si è visto nel par. 2.3 sono molto lontani dal *benchmark* europeo. È chiaro che questo efficientamento deve essere raggiunto con azioni sia interne che esterne all'azienda.

Per quanto riguarda le azioni interne, è noto come la principale voce di spesa delle aziende sia rappresentata dai costi del personale; un loro efficientamento quindi non può prescindere da tutte quelle azioni volte a ridurre questa voce di spesa come ottimizzare i turni, aumentare la produttività del personale, ridiscutere i contratti di secondo livello o anche destinare gli esuberi ad altre attività come quelle di controllo con cui conseguire l'efficientamento lato "ricavi".

Con azioni esterne intendiamo invece tutti quegli interventi di pianificazione integrata trasporti-territorio atti ad aumentare da un lato le prestazioni del TPL e dall'altro la sua efficacia come sistema e la sua capacità quindi di competere nel "mercato del trasporto". È evidente, infatti, come l'introduzione di corsie preferenziali e/o di Zone a Traffico Limitato, ad esempio, consenta di aumentare la velocità commerciale dei mezzi di TPL e quindi da un lato la loro attrattività e dall'altro la loro produttività a parità di personale impiegato. Inoltre, allontanandosi dai centri delle grandi città la capillarità del TPL si riduce gioco forza e quindi un'ottimizzazione del suo uso non può che passare attraverso l'opportuna progettazione e realizzazione di parcheggi di interscambio nelle stazioni ferroviarie. Sempre in tema di "adduzione al ferro", è importante anche sottolineare le possibili azioni di efficientamento in termini di integrazione gomma ferro, cioè di una progettazione integrata che eviti le sovrapposizioni e ottimizzi i servizi di adduzione.

Abbiamo quindi voluto rivalutare le risorse necessarie per servizi e infrastrutture individuate nei paragrafi precedenti in diversi scenari futuri ipotetici che prevedessero tanto un efficientamento in termini di riduzione dei costi unitari di produzione del servizio, quanto un aumento dei ricavi ottenuti dalla vendita dello stesso. In particolare si sono previsti tre scenari futuri: uno di efficientamento in cui si ipotizza che i costi di produzione del servizio si riducano del 10%, uno di aumento dei ricavi in cui si ipotizza che questi ultimi aumentino del 10% e uno sinergico in cui si realizzino entrambe le condizioni. I risultati ottenuti sono sintetizzati nella Tabella 38.

Capitolo 3 - Il quadro delle risorse

					situazione attuale	misure patto mobilità	misure su considerazioni di efficacia
	settore	costi unitari	ricavi da traff. unit.	corrispett. unit.	risorse	incremento risorse	
Scenario attuale	urbano gomma	4,75	1,61	2,55	1.949.815.407	147.660.926	208.325.387
	extra urbano gomma	2,83	1,31	1,52	1.652.263.182	125.127.082	165.785.288
	urbano metro	18,76	6,78	10,47	274.879.118	20.816.794	329.933.262
	urbano tram	4,75	1,61	2,55	60.110.640	4.552.222	105.869.394
	ferrovie regionali	18,76	6,78	10,47	712.000.000	125.647.059	163.950.592
	trenitalia	14,02	4,31	9,71	1.796.116.505	533.980.583	413.587.591
	totale servizi				6.445.184.851	957.784.665	1.387.451.514
	totale investimenti					3.800.000.000	4.674.688.530
	totale				6.445.184.851	4.757.784.665	6.062.140.044
Scenario ricavi (ricavi +10%)	variazione risorse						
	urbano gomma	4,75	1,77	2,39	- 123.105.992	15.232.028	72.066.302
	extra urbano gomma	2,83	1,44	1,39	- 142.398.998	- 28.055.895	9.098.216
	urbano metro	18,76	7,45	9,79	- 17.786.716	1.683.076	290.797.418
	urbano tram	4,75	1,77	2,39	- 3.795.221	469.586	95.389.870
	ferrovie regionali	18,76	7,45	9,79	- 46.071.678	71.445.085	107.270.096
	trenitalia	14,02	4,75	9,28	- 79.827.400	430.420.712	315.378.520
	totale servizi				- 412.986.005	491.194.594	890.000.422
	totale investimenti					3.800.000.000	4.674.688.530
Scenario efficientamento (costi -10%)	totale				- 412.986.005	4.291.194.594	5.564.688.952
	urbano gomma	4,28	1,61	2,08	- 363.200.909	- 243.045.450	- 193.681.231
	extra urbano gomma	2,55	1,31	1,24	- 307.625.316	- 205.794.921	- 172.706.631
	urbano metro	16,89	6,78	8,59	- 49.256.622	- 32.170.068	221.554.659
	urbano tram	4,28	1,61	2,08	- 11.197.080	- 7.492.821	74.951.544
	ferrovie regionali	16,89	6,78	8,59	- 127.585.956	- 24.454.066	6.985.714
	trenitalia	12,62	4,31	8,31	- 259.439.051	197.411.003	94.408.110
	totale servizi				-1.118.304.934	- 315.546.322	315.512.165
	totale investimenti					3.800.000.000	4.674.688.530
Scenario ricavi + efficientamento	totale				-1.118.304.934	3.484.453.678	4.706.200.695
	urbano gomma	4,28	1,77	1,91	- 486.306.902	- 375.474.347	- 329.940.317
	extra urbano gomma	2,55	1,44	1,11	- 450.024.314	- 358.977.898	- 329.393.703
	urbano metro	16,89	7,45	7,92	- 67.043.338	- 51.303.785	182.418.815
	urbano tram	4,28	1,77	1,91	- 14.992.301	- 11.575.456	64.472.021
	ferrovie regionali	16,89	7,45	7,92	- 173.657.633	- 78.656.039	- 49.694.782
	trenitalia	12,62	4,75	7,87	- 339.266.451	93.851.133	- 3.800.961
	totale servizi				-1.531.290.939	- 782.136.393	- 465.938.927
	totale investimenti					3.800.000.000	4.674.688.530
totale				-1.531.290.939	3.017.863.607	4.208.749.607	

Tabella 38 – Risorse necessarie per servizi e infrastrutture in diversi scenari futuri

Come si vede, nello scenario di efficientamento, la riduzione dei costi del 10%, a parità di ricavi, determina una riduzione media dei corrispettivi del 17,5%, (1.118 milioni su un totale di 6.445). Discorso speculare vale nello scenario di aumento dei ricavi in cui, a parità di costi di produzione del servizio, l'incremento del 10% dei ricavi provoca una riduzione dei corrispettivi solamente del 6,5% in media (413 milioni su un totale di 6.445). In generale, quindi, per ridurre i corrispettivi è più efficace agire sui costi di produzione; agendo comunque su entrambi i fattori (scenario sinergico) la riduzione complessiva dei corrispettivi è di quasi il 25% (1.531 milioni su un totale di 6.445).

In generale, quindi, possiamo dire che con opportune azioni di efficientamento del sistema si possono recuperare risorse importanti che possono servire sia a ridurre le esigenze di risorse per i contratti di servizio in un ottica pessimistica sia a permettere importanti *improvement* nel settore del TPL sulla quantità di servizi erogati in grado di innalzare significativamente la media nazionale e renderla più vicina a quella europea.

3.3 Alcuni esempi europei di fonti di finanziamento non tradizionale

Il problema del finanziamento del TPL è stato affrontato in modo differente dalle diverse Nazioni europee. In Francia ad esempio si è ricorso con successo alle tasse di scopo urbane, il cosiddetto *Versement Transport* utilizzato non soltanto per finanziare i servizi di TPL ma anche la realizzazione di nuovi progetti. L'Inghilterra invece è la Nazione che più di ogni altra ha fatto ricorso al finanziamento dei privati mentre la Norvegia, con la metropolitana di Berger, fornisce un esempio di corretta applicazione del *road pricing* per il finanziamento del TPL. Nel seguito si descrivono con maggiore dettaglio le più significative tra queste esperienze europee allo scopo di fornire utili indicazioni di fonti di finanziamento al TPL, alternative alla classica fiscalizzazione.

3.3.1 Il sistema francese: le tasse di scopo

La Francia è sicuramente un esempio in termini di utilizzo delle cosiddette tasse di scopo per il finanziamento del trasporto pubblico locale. Il testo normativo di riferimento è la legge "Grenelle 2" del luglio 2010 che prevede la possibilità di istituire:

- una tassa di scopo applicata alle attività economiche per i comuni turistici, il cosiddetto *Versement Transport*; la tassazione può variare all'interno di limiti prefissati: nei bacini con meno di 100.000 abitanti deve essere inferiore allo 0,5%, mentre nei bacini con più di 100.000 abitanti, impegnati nella realizzazione di infrastrutture ferroviarie, il limite superiore è dell'1,75%;
- una tassa cosiddetta di "cattura del valore" che può essere applicata dalle autorità di trasporto sui terreni e sugli immobili nelle immediate vicinanze delle infrastrutture di trasporto;
- pedaggi urbani per le città con popolazione maggiore di 300.000 abitanti, dotate di un piano di mobilità urbana.

Solo con il *Versement Transport* la Francia ha coperto nel 2008 il 36% dei costi di investimento in nuove infrastrutture ferroviarie (fonte: Certu-Gart). Chiaramente questa tassa, per la sua stessa natura, non costituisce una fonte "certa" di finanziamento essendo legata ai livelli di produzione e occupazione.

3.3.2 Il finanziamento privato delle infrastrutture nel Regno Unito

Il Regno Unito rappresenta l'esempio europeo più significativo di utilizzo di finanziamenti privati per la realizzazione di infrastrutture ferroviarie. Tra i contratti più rilevanti si possono citare quelli relativi ai Treni Northern Line (data 2000, durata 20 anni, importo 409 milioni di sterline) e a varie estensioni della Docklands Light Railway (estensione a City-Airport, data 2005, durata 30 anni, importo 165 milioni di dollari; estensione a Lewisham, data 1999, durata 24,5 anni, importo 202 milioni di sterline; estensione a Woolwichun, data 2009, durata 30 anni, importo 238 milioni di sterline).

Esempi di PPP sono riscontrabili nel Regno Unito anche a livello urbano per la realizzazione e la gestione di infrastrutture metropolitane come nel caso londinese. I contratti di PPP della London Underground (data 1998) sono in particolare interessanti da citare in quanto prevedono il rispetto di alcuni standard di prestazione di regolarità, capacità e qualità del servizio offerto.

L'estensione della Docklands Light Railway verso Est rappresenta un esempio non solo di PPP (circa il 40% del capitale complessivo) ma anche di "cattura del valore" visto che parte del finanziamento necessario è stato ottenuto dalla vendita di terreni edificabili nelle vicinanze dell'infrastruttura.

È infine importante citare la Crossrail, prevista per il 2017 (118 km complessivi di binari) come esempio non solo di finanziamento privato ma anche di applicazione di tasse di scopo. Tra le voci di finanziamento dell'opera, infatti, oltre alla presenza di investitori privati che saranno remunerati dai futuri ricavi e di soggetti "portatori di interesse" che trarranno un beneficio dalla realizzazione dell'opera (Canary Warf Group, City London Corporation, British Airports Authority, Berkeley Homes), è prevista anche una soprattassa sulle attività economiche la cosiddetta "Business Rate" sulla cui base è stato contratto un prestito di 3,5 miliardi di sterline.

3.3.3 Il PPP in Spagna. Il caso di Madrid

La metropolitana di Madrid è un caso sicuramente interessante da studiare visto che più della metà dei 282 km di rete complessiva sono stati realizzati in meno di quindici anni. Il principale motivo di questa efficienza è stato probabilmente l'affidamento delle principali responsabilità relative alla realizzazione dell'infrastruttura ad una agenzia operativa (MINTRA), dagli studi di fattibilità, alla programmazione e supervisione dei lavori, alla acquisizione dei terreni fino alla manutenzione delle opere. Da statuto MINTRA è obbligata a coprire almeno il 50% dei suoi costi con i ricavi ottenuti dall'affitto dell'infrastruttura agli operatori. È importante anche sottolineare che il terzo dei quattro piani di investimento quadriennali che si sono succeduti dal 1995 ad oggi (Piano 2003-2007 del valore di circa 4,8 Mld di euro) è stato finanziato al 34% per mezzo di contratti di partenariato. Oltre agli investimenti del Piano è importante citare in termini modalità innovative di finanziamento:

- l'estensione della linea 8 fino al nuovo terminal dell'Aeroporto Madrid-Barajas; un investimento di 45 milioni di € supportati da un concessionario privato;
- le PPP che si sono realizzate per la costruzione, tra le altre cose, di parcheggi di interscambio;
- il tram di Parla (8,2 km), progetto del Comune di circa 138 milioni di euro, finanziato da un gruppo privato.

3.3.4 Il pedaggio stradale. Il caso norvegese di Bergen

La Light Rail di Bergen è invece un esempio di corretta applicazione del *road pricing*. Il costo di realizzazione dell'infrastruttura (circa 5,3 miliardi di dollari complessivi) è stato ripartito tra Stato ed Enti locali nella misura rispettivamente del 40% e del 60%. I fondi per quest'ultima parte sono stati acquisiti tramite i ricavi del "toll ring", un sistema di tariffazione dell'uso della strada (*road pricing*) messo in funzione già dal 1986 a Bergen, i cui introiti sono oggi devoluti per lo sviluppo del trasporto pubblico locale nella misura del 55%.

3.3.5 Modelli innovativi di finanziamento. Il caso di Copenaghen

Un altro esempio molto interessante in termini di modalità innovative di finanziamento è sicuramente quello della metropolitana automatica di Copenaghen.

Per realizzare l'intervento è stata istituita un'apposita commissione governativa (Wurtzen Committee) proprio allo scopo di proporre metodi alternativi di finanziamento di nuove infrastrutture di trasporto. Come risultato l'infrastruttura è stata interamente realizzata utilizzando i ricavi ottenuti dalla vendita del servizio e la cosiddetta "cattura del valore". In particolare si è riuscito a incamerare il maggior valore di edifici e terreni prospicienti l'opera sia attraverso tasse comunali sulla proprietà, sia attraverso la vendita di terreni ed edifici di proprietà dello Stato che per effetto della realizzazione dell'opera avevano acquisito maggior valore. Ciò è stato particolarmente proficuo grazie alla disponibilità di aree scarsamente edificate di proprietà dello Stato nelle vicinanze dell'opera, che potevano essere quindi opportunamente urbanizzate e poi vendute a prezzo maggiorato.

Capitolo quarto^{*}

La regolazione del mercato^{**}

4.1 Dal monopolio alla concorrenza

L'analisi economico finanziaria illustrata nei capitoli precedenti ha messo in luce le principali problematiche del trasporto pubblico locale, evidenziando come da tempo gli effetti della crisi economica si siano combinati con le criticità di un comparto già da anni in una situazione di difficoltà fisiologica.

In tale contesto, la disciplina è stata più volte revisionata al fine di imprimere un più marcato e deciso impulso concorrenziale al mercato. L'evoluzione innestata da tali trasformazioni ha determinato un passaggio dalle forme gestionali ed organizzative di stampo marcatamente pubblicistico a quelle che garantiscono una più ampia apertura del settore alla libera concorrenza.

Nel passato, la scelta dello Stato di intervenire mediante imprese pubbliche era considerata come la soluzione più efficiente da adottare per una serie di ragioni di natura economica, sociale e strategica. In seguito la percezione dell'inefficienza delle imprese pubbliche hanno condotto ad un generale arretramento dello Stato: dalla gestione diretta delle attività produttive e commerciali, l'operatore pubblico ha assunto pian piano compiti di determinazione delle regole e di controllo del loro rispetto.

Nel trasporto pubblico, i classici modelli di regolazione si sono dimostrati da subito inadeguati a garantire soluzioni efficienti. Si è pertanto sin dall'inizio abbandonata l'idea di realizzare una concorrenza "nel mercato" sperimentando un percorso innovativo, quello della concorrenza "per il mercato", ossia un meccanismo che consenta, attraverso la procedura d'asta o gara d'appalto, di generare un confronto competitivo tra i diversi operatori al fine di ottenere il diritto di operare su un mercato in condizioni di monopolio.

Così, anche in ragione della spinta comunitaria, si è dato avvio, negli anni '90, ad un profondo e radicale processo di riforma, avente come obiettivo quello di razionalizzare il mercato e di introdurre elementi di concorrenza in un ambito tradizionalmente caratterizzato da assetti monopolistici e da una presenza assai preponderante dell'operatore pubblico. Il percorso normativo è stato lungo e ricco di diversi e molteplici interventi legislativi che si sono succeduti negli anni, a partire dalla legge n. 142/1990, dal D.lgs. n. 422/97, dal D.lgs. n. 400/99, dall'art. 23 bis della legge 133/2008 (poi abrogato), dall'art. 15 del D.l. 135/2009, dall'art. 4 del D.l. 138/11, convertito nella L. 148/11, modificata da ultimo dall'art. 25 della legge 27 marzo 2012 n. 27.

Al fine di favorire la concorrenza nel comparto dei servizi pubblici locali, tutte queste novelle

* La sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale, pubblicata a ridosso della stampa del volume, ha abrogato l'art. 4 della L.148 2011, aprendo nuovi scenari normativi dei quali non si è potuto dar conto nel volume.

** Il capitolo è stato realizzato da Marta Piroli, collaboratrice dello Studio Legale NCTM e da Francesco Ciro Scotto, Fondazione Filippo Caracciolo.

legislative da una parte hanno individuato la procedura ad evidenza pubblica come regola generale per l'affidamento del servizio; dall'altra parte, però, hanno provveduto ad introdurre delle eccezioni, prevedendo la possibilità di un affidamento *in house* come alternativa alla regola generale dell'evidenza pubblica, nel rispetto dei principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria. La disciplina generale, poi, ha dovuto a sua volta integrarsi con le molteplici discipline settoriali, relative a specifici servizi pubblici. Si è posto quindi un tipico problema di coordinamento fra diverse fonti.

Con il medesimo intento di stimolo della concorrenza, nel tempo le riforme hanno cercato di favorire la separazione tra le funzioni di programmazione e controllo espletate dall'amministrazione e le funzioni di erogazione/gestione del servizio conferito mediante procedura ad evidenza pubblica al vincitore aggiudicatario. Si è previsto che il rapporto tra questi due soggetti, pubblica amministrazione e affidatario del servizio, fosse regolato da uno strumento di natura contrattuale, il contratto di servizio, atto a definire gli standard qualitativi minimi, le caratteristiche del servizio, nonché il periodo di validità e le eventuali sanzioni.

L'analisi di un settore specifico, quale è quello dei trasporti pubblici locali, ha permesso di affrontare il rapporto che si instaura tra disciplina generale dei servizi pubblici locali e disciplina speciale, che nel caso in oggetto ha vissuto una forte dialettica tra inclusione ed esclusione dall'ambito dei modelli organizzativi dei servizi pubblici locali previsti dalla normativa vigente. Sempre l'analisi di un settore specifico, inoltre, ha permesso anche di analizzare il rischio di interferenza fra competenze legislative nazionali e competenze regionali, alla luce della riforma costituzionale del 2001. L'analisi giuridica si è quindi conclusa con la definizione dell'attuale quadro normativo, i cui primi effetti potranno adeguatamente misurarsi soltanto nei mesi avvenire.

4.2 I primi interventi normativi

Negli ultimi vent'anni, si è assistito ad un capovolgimento della disciplina tradizionale nel settore dei servizi pubblici locali. La bibliografia e i saggi esistenti, dedicati all'argomento, per quanto molto ricchi di spunti e commenti di rilievo, sono, tuttavia, molto frammentati e raramente affrontano l'argomento in modo completo. In questa sezione del lavoro, pertanto, partendo dalle origini, si è cercato di tracciare, in modo lineare e completo, tutte le tappe significative dell'*excursus* normativo che hanno interessato l'intero comparto. La parte iniziale del capitolo illustra norme in parte superate, alle quali si è ritenuto utile accennare per offrire un quadro sintetico ma completo del percorso normativo che ci ha condotto alla legislazione vigente.

L'illustrazione delle disposizioni legislative è stata affrontata integrando il resoconto delle modifiche con le più accreditate posizioni di *policy* prospettate negli anni dagli economisti del diritto. Le riforme che hanno interessato il settore sono state spesso la conseguenza di situazioni di inefficienza economica, delle quali si è ritenuto di dover dare conto.

In questa prospettiva, privatizzazione, liberalizzazione, attività pubblica di regolazione e deregolazione⁴ sono tutti processi che hanno coinvolto, *prima facie*, il settore dei servizi

4 - Sul concetto di deregolazione si è pronunciato A. Garlatti, *Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici locali*, in R. Mele, R. Parente, P. Popoli (a cura di), *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, vol. I, Maggioli Editore, Rimini, 2004, pag. 324. Sul punto si è pronunciato anche C. Malinconico, *La prospettiva giuridica*, in R. Mele, R. Parente, P. Popoli (a cura di), *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, vol. I, Maggioli Editore, Rimini, 2004, pag. 33.

pubblici, dando luogo ad un vero e proprio cambiamento epocale. L'esigenza di contenimento dei costi e le istanze di apertura del mercato di matrice comunitaria sono state le linee guida del nuovo assetto regolatorio.

Come è stato opportunamente evidenziato, "i servizi organizzati ed erogati con criteri politico-amministrativi, invece che economico-aziendali, hanno a lungo andare determinato conseguenze negative sugli equilibri della finanza pubblica e sulla qualità delle prestazioni rese. Quando questa crisi interna si è saldata con la sfida esterna derivante dall'integrazione del mercato europeo e dall'evoluzione tecnologica, l'apertura dei processi di liberalizzazione è diventata inevitabile"⁵.

In questa prospettiva, come risulta dall'ultima parte del capitolo, il ruolo di impulso e stimolo dell'Europa appare imprescindibile. Accanto alla spinta comunitaria, si è cercato, inoltre, di scandagliare con scrupolosa precisione la molteplicità di fattori che hanno determinato il superamento della disciplina tradizionale dei servizi pubblici locali.

Fra tali fattori devono certamente essere annoverati i risultati tutt'altro che lusinghieri, provenienti dal sistema tradizionale di gestione dei servizi pubblici⁶. Per altro verso, sulle cause del cambiamento hanno certamente inciso lo sviluppo e le innovazioni tecnologiche che hanno reso possibile, in qualche caso, la duplicazione di alcune infrastrutture, eliminando così le cause del monopolio naturale e creando le condizioni per introdurre la concorrenza. Per questo, si sono succedute negli anni varie riforme in materia di servizi pubblici locali, volte a tutelare in misura sempre maggiore la concorrenza e finalizzate al raggiungimento di un elevato grado di efficienza nell'erogazione dei servizi. Le diverse misure intraprese si sono susseguite a ritmo incalzante e con un approccio a volte settoriale e contraddittorio. Tale prassi legislativa, lungi dall'offrire alla materia un chiaro assetto normativo, ha contribuito a creare ed alimentare incertezze.

Il primo recente tentativo di riformare organicamente la disciplina in materia di servizi pubblici locali, per inserirla in un *corpus* unitario, è da attribuirsi alla Legge di riforma 8 giugno del 1990, n. 142, sull' "Ordinamento delle autonomie locali". La norma, finalizzata a tamponare l'emorragia legislativa che, in modo stratificato e frammentato, aveva contraddistinto il periodo precedente, è ispirata da una finalità di *reductio ad unum*.

Con questa disposizione, il legislatore non identificava i servizi pubblici locali con specifiche attività, ma si limitava a fornire una definizione generica, lasciando ai singoli Comuni e Province un ampio margine di discrezionalità per decidere quali attività potessero rivestire un'utilità sociale, a seconda delle circostanze, nonché dei bisogni locali.

L'articolo 22 della legge 142/90, con le successive modifiche, fu sostanzialmente recepito dagli artt. 112 e 113 del D.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sugli enti locali), che non hanno introdotto alcuna innovazione sostanziale rispetto alla disciplina fino a quel momento vigente.

Su tale assetto normativo è intervenuta la Legge del 28 dicembre 2001, n. 448/2001 (Legge Finanziaria del 2002). Il suo dichiarato scopo è stato quello di predisporre una disciplina organica in materia di servizi pubblici locali e nello stesso tempo superare i contrasti con il diritto comunitario e con i suoi principi fondamentali.

5 - A. Garlatti, *Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici locali*, in R. Mele, R. Parente, P. Popoli (a cura di), *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, vol. I, Maggioli Editore, Rimini, 2004.

6 - L. Robotti, *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna, 2002, pag. 11 – "I deficit in cui sono incorse nei decenni passati le gestioni di bilancio di quasi tutti gli Stati hanno provocato una forte caduta di fiducia nella pubblica opinione circa le capacità gestionali del settore pubblico".

Con tale normativa, ed in particolare con l'art. 35, è stato nuovamente ridisegnato il modello gestionale dei servizi pubblici locali, modificando profondamente l'impianto originario previsto dall'art. 113 del T.U.E.L.

È possibile riassumere la carica innovativa della legge in questione facendo riferimento a tre grandi modifiche di fondo che sono state apportate alla vecchia disciplina della materia *de qua*: 1) l'introduzione del discrimine fra servizi pubblici "con e senza" rilevanza industriale; 2) il riconoscimento del principio della separazione tra la proprietà delle reti e degli impianti e la gestione del servizio (*rectius*, l'erogazione); 3) la previsione dell'obbligo dell'espletamento della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio, con cui è stato avviato il processo di concorrenza per il mercato⁷.

4.3 Il conflitto Stato-Regioni e l'intervento della Corte Costituzionale

L'art 113 del T.U.E.L. inseriva nella disciplina dei servizi pubblici prescrizioni di matrice statale afferenti le modalità di affidamento ed erogazione del servizio. Tali norme rappresentavano dei vincoli per gli Enti locali, vincoli che hanno indotto le Regioni a sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione del riformulato art. 117 Cost.

La Corte Costituzionale, per superare l'empasse, sostenne che le Regioni, nell'esercitare la competenza legislativa, erano tenute a rispettare "i principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore"⁸.

In assenza di un'esplicita previsione nell'art. 117 della materia dei servizi pubblici locali ed in presenza di molteplici e differenti orientamenti dottrinali, si è posto per lungo tempo il dubbio relativo al soggetto sul quale sarebbe dovuto ricadere il compito di disciplinare il comparto in esame.

La questione relativa all'attribuzione alle Regioni o allo Stato della competenza legislativa della materia dei servizi pubblici locali è stata risolta una prima volta dalla Corte Costituzionale, che si è pronunciata con la sent. n. 272 del 27 luglio 2004. Dinanzi alla Corte è stato sollevato un dubbio di legittimità costituzionale della disciplina prevista con legge statale in materia di servizi pubblici locali. La Corte ha statuito, *in primis*, che la disciplina dei servizi pubblici locali può essere agevolmente ricondotta nell'ambito della materia della «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, secondo quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lett. e).

Secondo il ragionamento della Consulta, in presenza di un servizio pubblico caratterizzato da indici di imprenditorialità e di profitto (di rilevanza economica), non è possibile prescindere dall'elemento concorrenziale, e quindi la competenza normativa spetta allo Stato. Al contrario, per i servizi pubblici privi di rilevanza economica, non essendo per questi configurabile la sussistenza di un mercato e, dunque, non essendo soggetti alle regole a tutela della concorrenza, la competenza normativa spetta direttamente alle Regioni⁹, e dunque ne deriva, in questi casi, l'illegittimità dell'intervento legislativo dello Stato, non trovando

7 - L'argomento è trattato in modo più approfondito in *Regolazione delle infrastrutture di trasporto, quali scenari per la mobilità in Europa*, Fondazione Filippo Caracciolo, 2009, Roma.

8 - Tale impostazione è stata accolta successivamente a livello legislativo dall'art. 1 comma 3 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. Legge La Loggia, di attuazione del Titolo V.

9 - M. Clarich - G. Fonderico, Dizionario di diritto amministrativo, alla voce dei Servizi pubblici locali, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007, pag. 704 - si sono pronunciati sul punto.

alcuna legittimazione in nessuna delle materie oggetto di competenza esclusiva statale. È possibile, dunque, sostenere che la sentenza in questione ha permesso una chiara delimitazione delle competenze legislative dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali nella materia dei servizi pubblici locali, partendo da una profonda differenziazione fra quelli di rilevanza economica e quelli privi di tale rilevanza.

Le posizioni sostenute nella citata sentenza sono state poi, di recente, ribadite dalla stessa Corte Costituzionale, con la sentenza 325 del 2010, in cui si è nuovamente affermato che la disciplina delle procedure di affidamento riguarda la tutela della concorrenza e che pertanto è di competenza statale esclusiva, ex art. 117 comma 2 lett. e) Cost.

4.4 Le norme pre-referendarie

La novella costituzionale non ha, tuttavia, interrotto il percorso di assestamento normativo. Al fine di scongiurare la procedura di infrazione comunitaria contro il Governo italiano, preannunciata con la formale messa in mora del 26 giugno 2002 dalla Commissione Europea in relazione all'art. 113 del T.U.E.L., come modificato dalla legge finanziaria dell'anno 2002, negli ultimi mesi del 2003, il legislatore ha voluto adeguare la normativa interna alle disposizioni comunitarie in materia di servizi pubblici locali.

Con il D.l. 30 settembre 2003, n. 269, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 2 ottobre 2003, convertito, con alcune modifiche, con la legge n. 326 del 24 novembre 2003¹⁰, noto come "Lodo Buttiglione", è stata approvata una nuova riforma degli artt. 113 e 113 bis che ha sancito ancora una volta il ruolo predominante della forma societaria, vista come "soluzione ottimale di gestione" nell'ambito dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Se l'art. 35 della L. 448/2001 aveva escluso ogni forma di affidamento diretto per i servizi pubblici di rilevanza industriale relativamente all'attività di erogazione del servizio, prevedendo l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica (seppur con qualche eccezione), la novella legislativa modifica profondamente il principio in questione, favorendo di nuovo il sistema degli affidamenti diretti (*in house*) per le società a capitale pubblico totalitario. La legge, però, consente di bypassare la procedura di gara pubblica solo in presenza di determinate condizioni stabilite dall'ordinamento comunitario, e più precisamente dalla giurisprudenza europea¹¹.

Il passaggio da un intervento legislativo all'altro, che ha avuto luogo nel corso degli anni nella disciplina dei servizi pubblici locali, mette in luce un'evoluzione di fondo: il soggetto pubblico, che dapprima provvedeva direttamente alla gestione dei servizi pubblici, tramite diversi strumenti, come le aziende municipalizzate o la gestione in economia, con il passare del tempo, ha progressivamente abbandonato tale tendenza, passando così a preferire l'assunzione di partecipazione al capitale sociale di società dalla veste formale privata¹².

Il legislatore è intervenuto ancora una volta nel settore dei servizi pubblici locali, con la legge del 24 dicembre del 2003, n. 350 (Legge finanziaria del 2004), modificando nuovamente l'art. 113 del T.U.E.L. Con le nuove disposizioni, si è consentito alle normative di settore la facoltà di prevedere, sempre nel rispetto delle disposizioni del comma 5, "criteri

10 - A. Di Capua, S. Panizza, E. Stradella, *I servizi pubblici e l'articolo 43 della Costituzione*, in A. Massera (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Plus Pisa University Press, 2004.

11 - A. Boitani, *Riforma e controriforma dei servizi pubblici locali*, pubblicato in ASTRID - Rassegna n. 12 del 2005.

12 - F. Maggot, *Role of public service transport*.

di gradualità nella scelta delle modalità di conferimento del servizio”. Sono stati stabiliti ulteriori obblighi di evidenza pubblica per l’affidamento dei compiti di gestione della rete (in questo caso con prescrizioni specifiche) e/o erogazione del servizio.

Spinto da molteplici esigenze, il Governo nel 2006 è intervenuto di nuovo in materia con due provvedimenti: il D.l. 4 luglio 2006, n. 233, convertito in legge n. 248 del 4 agosto 2006, e il d.d.l. di delega approvato il 30 giugno 2006.

Il primo dei due interventi normativi prescrive che le società a capitale interamente pubblico, o misto, costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi nell’interesse degli enti che vi hanno dato vita, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, “devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, e non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti”¹³.

Secondo quanto stabilito dallo stesso articolo, tutto ciò ha come obiettivo precipuo quello di “evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori”.

Il secondo intervento operato con la legge 27 dicembre 2006 n. 296, la legge Finanziaria per l’anno 2007, prevede, al fine di favorire il più possibile l’applicazione dei principi di concorrenza, di libera prestazione da parte di tutti gli operatori economici, il riordino del corpus normativo nazionale che regola le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.

Nel 2008 si è assistito ad un nuovo intervento da parte del legislatore nazionale in materia di servizi pubblici locali. Con l’art. 23 bis del D.l. n. 112 del 2008, convertito con la legge del 6 agosto 2008 n. 133, viene nuovamente modificato l’ 113 del T.U.E.L., già ripetutamente riformato in passato, nella parte con essa incompatibile (comma 11).

Da tale disposizione si coglie che (salve alcune limitazioni previste al comma 3) l’affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica costituisce la regola generale che deve trovare applicazione nei confronti di qualunque soggetto imprenditore o società, a prescindere dalla proprietà della stessa, ossia siano esse società integralmente pubbliche, integralmente private, o miste, con capitale pubblico-privato.

Una rilevante novità rispetto alla disciplina previgente è rappresentata dalla procedimentalizzazione dell’affidamento diretto ad una società *in house*, che oltretutto viene ammesso solo in presenza di eccezionali ragioni tali da non consentire un ricorso utile ed efficace al mercato. L’articolo 23 bis, al comma 5, riconferma la regola generale della proprietà pubblica delle reti, prevedendo, poi, che la loro gestione possa essere affidata a terzi. Tale disposizione, così interpretata, non introduce alcun elemento innovativo rispetto alla disciplina precedente.

Con il Decreto Ronchi, D.l. del 25 settembre 2009, n. 135, c.d. decreto salva-infrazioni comunitarie, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 25 settembre 2009, convertito con la legge del 20 novembre 2009, n. 166, il quadro appena tracciato è nuovamente modificato.

Nella relazione del Consiglio dei Ministri, contenuta, assieme al testo del decreto, nel disegno di legge n. 1784, si precisa che l’art. 15 del citato decreto modifica la disciplina dei servizi pubblici locali, prevista nella legge 133/08, al fine di adeguare la stessa all’ordinamento comunitario, di aumentare la spinta liberalizzatrice, agevolando così l’iniziativa dei privati e

13 - Secondo L. Manassero, *Affidamenti in house: profili problematici dell’art. 13 del Decreto Bersani*, articolo del 20.07.2006, www.altalex.it.

garantendo una migliore qualità dei servizi a favore della collettività.

Il 2°, il 3° e il 4° comma dell'art. 23 bis vengono sostituiti e, a seguito della novella, si prevede che l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali avvenga, in via ordinaria:

- mediante procedura ad evidenza pubblica a favore di imprenditori e società in qualunque forma costituite, nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, non discriminazione, pubblicità;

- a favore di società miste a capitale pubblico – privato, a condizione che:

- 1) il socio venga scelto con procedura ad evidenza pubblica;
- 2) tale procedura abbia ad oggetto la qualità del socio oltre che l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio (c.d. gara a doppio oggetto);
- 3) che il socio detenga una partecipazione non inferiore al 40%.

Secondo la relazione del disegno di legge del C.d.M., l'affidamento a favore di società miste¹⁴ rientra, dunque, nella regola ordinaria, a condizione che si rispettino determinati requisiti, in ossequio alla Comunicazione interpretativa della Commissione Europea, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, n. C91 del 12 Aprile 2008 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici.

Viene inoltre confermato il carattere eccezionale dell'*in house*. In caso di affidamento viene previsto l'onere di richiedere un parere preventivo all'Autorità di regolazione del settore, ove costituita.

In attuazione del D.l. 112/2008, il Governo, con il D.P.R. n. 168 del 7 settembre 2010, adotta il Regolamento di attuazione dell'art. 23 bis, D.l. n. 112 del 2008.

La norma appare da subito ispirata al rispetto dei principi comunitari in materia di concorrenza e libertà delle imprese. In base al dettato del decreto (art. 2) gli Enti locali dovranno verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva, ove non diversamente previsto dalla legge, ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, e liberalizzando in tutti gli altri casi le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio.

¹⁴ - L'ipotesi di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a società miste, con capitale pubblico – privato, è stata reintrodotta con il decreto in esame. La normativa precedente, l'art. 23 bis della legge n. 133/2008 non la contemplava.

4.5 Il referendum e il successivo intervento del legislatore

Con l'adozione del regolamento di attuazione al D.l. 112 del 2008, si è ritenuto che la disciplina sui servizi pubblici locali avesse trovato un suo punto di equilibrio, in grado di contemperare istanze di efficienza con esigenze di solidarietà. La norma, anche in ragione del lungo travaglio che ne aveva segnato l'adozione, rappresentava (almeno in prospettiva) un punto fermo nelle politiche degli Enti locali in materia. Dopo pochi mesi dall'adozione del regolamento di attuazione, tuttavia, tale disciplina è stata oggetto di valutazione referendaria. In particolare, il 12 e 13 giugno 2011, gli elettori hanno votato e determinato l'abrogazione dell'art. 23 bis del D.l. 112/2008 in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Con la soppressione dell'art. 23 bis si è creato un vuoto normativo di non poco conto. In particolare, dopo anni di iperlegificazione, per effetto del referendum, veniva meno (seppur per un breve periodo) l'intera cornice di regole sulle procedure di affidamento e nello specifico la preferenza per la gara, oltre che i vincoli nella costituzione di società dal capitale misto, nonché il sistema di consultazione presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nelle ipotesi di assegnazione diretta.

La norma soppressa, della quale non si è mancato di sottolineare le criticità, aveva il pregio di porre dei limiti alla prassi amministrativa degli affidamenti diretti o della gestione *in house*. Come emerso, la scelta di prescindere dal ricorso al mercato negli anni aveva comportato un livello qualitativamente basso in termini di efficienza dei servizi pubblici e quantitativamente alto in termini di oneri finanziari per lo Stato. Per effetto del referendum, l'evoluzione legislativa e l'approdo normativo "faticosamente" raggiunto sembravano vanificati. Ci si è, pertanto, trovati di fronte ad una *vacatio legis*, potenzialmente pericolosissima, sulla quale, tuttavia, il legislatore, forse tradendo la democraticità del meccanismo di votazione popolare, ha scelto di intervenire con una misura in gran parte ripristinatoria del testo abrogato.

L'esigenza di tracciare un confine che delimitasse i poteri delle amministrazioni locali ha prevalso sull'opposta necessità di tenere in debita considerazione la volontà abrogatrice emersa nelle consultazioni referendarie.

Se è vero che la volontà popolare, anche in ragione delle campagne di informazione, si è espressa avendo per lo più riguardo alla disciplina dei servizi idrici, è altrettanto vero che l'effetto finale del voto è stato quello di abrogare l'intera disciplina sui servizi pubblici locali, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico locale.

Oltretutto, le norme giuridiche, subito dopo la loro adozione, recidono il cordone ombelicale con le ragioni che ne hanno determinato l'adozione, e vivono di vita propria, secondo il significato che esprimono in termini oggettivi. Pertanto, con il referendum si è espressa la chiara volontà di gestire i servizi pubblici, attribuendo la titolarità dei beni e dell'erogazione in capo al soggetto pubblico.

Ciononostante, il legislatore ha operato in modo disinvolto, quasi ignorando il voto popolare, e con il D.l. 138 del 2011, poi convertito con L. 148/2011, ha dettato nuove regole sulle procedure di affidamento dei servizi pubblici, che in gran parte riproducono la disciplina contenuta nell'art. 23 bis. La norma, infatti, replica i contenuti dell'art. 23 bis, che gli elettori avevano abrogato con il referendum dell'11 e 12 giugno 2011.

In base alle sentenze della Corte Cost. n. 468 del 1990 e 33 del 1993, il legislatore non può ripro-

durre normative che ripropongano i medesimi contenuti di norme abrogate per effetto di consultazioni referendarie. Tali precedenti fanno emergere seri dubbi di legittimità costituzionale dell' art. 4 del D.l. 138/2011, dubbi che in realtà sembrano destinati a vivere solo nella teoria. Infatti, come noto, il sindacato costituzionale è un sindacato accentrato che può essere effettuato solo dalla Corte Costituzionale e il rinvio alla Corte può avvenire solo in via incidentale, qualora la questione di costituzionalità risulti "non manifestamente infondata" nel corso di una controversia giurisdizionale. Si dovrà pertanto aspettare che la norma "sospetta" sia posta a base di una controversia e che il giudice rimetta la questione alla Corte, circostanza che non potrà comunque verificarsi a breve. Peraltro, il paradosso sta nel fatto che, decorso un certo lasso di tempo, la norma perderà il suo carattere di incostituzionalità perché si potrà argomentare che nel frattempo sono mutate le circostanze che hanno determinato il voto referendario.

L'altra soluzione per le Regioni sarebbe quella del ricorso in via principale; ma anche questa strada appare tortuosa in quanto la Corte, in materia di servizi pubblici, ha più volte riconosciuto allo Stato il potere di intervenire in modo trasversale sulla potestà regionale, qualora le norme siano funzionali a garantire la tutela della concorrenza, quale materia attribuita alla legislazione statale esclusiva. Il ricorso delle Regioni rischierebbe di non essere accolto, salva l'ipotesi in cui la Corte decida ugualmente di pronunciarsi per evitare un vuoto di tutela.

Anche se il giudizio tecnico sulla norma è per molti aspetti positivo, non si può in questa sede non sottolineare come ci sia un *vulnus* alla volontà popolare. La nuova norma infatti, pur dichiarandosi norma di "adeguamento alla volontà popolare", tradisce in pieno le indicazioni emerse con il referendum, in palese violazione dei principi di democraticità che sono espressione del voto diretto.

4.6 La Legge 148 del 2011, l'impulso concorrenziale

A margine delle critiche di metodo, appare opportuno illustrare alcuni positivi aspetti di merito. Se l'abrogata disciplina richiedeva valutazioni di mercato per dimostrare che un servizio pubblico potesse essere liberalizzato, il nuovo testo inverte la procedura e pertanto si presume che tutti i servizi pubblici debbano essere liberalizzati.

Oggi le valutazioni di mercato serviranno agli Enti locali per dimostrare le ragioni per le quali un servizio "non" può essere liberalizzato. Rispetto al sistema previgente è introdotto, pertanto, un criterio di segno opposto.

L'art. 4 comma 1 della L. 148/2011 prescrive, infatti, che gli Enti locali che decidano di attribuire dei diritti di esclusiva dovranno farlo in base ad una analisi di mercato, dalla quale emerga che la libera iniziativa economica privata non è idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

Nel mutato quadro legislativo, la liberalizzazione dei servizi pubblici appare molto più semplice, in quanto la presunzione introdotta dalla legge in commento consente di liberalizzare comparti anche in assenza dell'intervento programmatico dell'Ente locale. In materia di trasporto pubblico, grazie a questa norma, c'è lo spazio perché possa trovare applicazione una norma con disposizioni di grande lungimiranza economica, che per vincoli burocratici

è rimasta a lungo quiescente. Si fa riferimento alla L. 248 del 2006 di conversione del Decreto Bersani. Tale disposizione consente, in assenza di finanziamenti pubblici, ai soggetti dotati dei necessari requisiti tecnico-professionali, di svolgere servizi di trasporto passeggeri, in tratte o per tempi predeterminati.

In altri termini, questa norma consente ad operatori che non siano affidatari del servizio di trasporto pubblico di operare su singole tratte o su determinati bacini, purché il loro intervento non implichi oneri per lo Stato.

La soluzione potrebbe migliorare la concorrenza e soprattutto la qualità del servizio sulle tratte redditizie. In Europa esistono dei casi (*London Transport*), che hanno sperimentato con successo iniziative di concorrenza nella e per la singola tratta. Il sistema ha anche il merito di assecondare molto più rapidamente la domanda degli utenti, perché permette al sistema del trasporto privato di inserirsi nelle inefficienze del trasporto pubblico, sopperendone le carenze.

Deve essere positivo anche il commento al comma 11 lett. a) dell'art. 4, laddove esclude che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti. La norma rappresenta un elemento di garanzia per i competitori nelle gare, in quanto evita che un vantaggio derivante dalla disponibilità a qualsiasi titolo di officine di riparazione, depositi o terminal, possa in qualche modo incidere sulla scelta dell'affidatario. La norma sembra anche favorire o quantomeno non ostacolare un *turn over* fra aziende, nell'ottica di una completa ed efficiente concorrenza per il mercato.

La prescrizione si inserisce all'interno di una serie di norme finalizzate ad escludere che i bandi possano contenere delle disposizioni che di fatto siano d'ostacolo alla piena partecipazione alle gare. Particolarmente incisivo è in tal senso il disposto di cui alla lettera d) del medesimo comma, in ragione della quale il bando può prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di un'oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento. La norma è tesa ad evitare partecipazioni collusive fra imprese che si accordino, piuttosto che competere tra loro.

La norma sembra tener conto del recente dibattito in materia di A.T.I. (Associazioni temporanee di imprese). Le A.T.I. rappresentano da un punto di vista giuridico un mandato collettivo, finalizzato a consentire la partecipazione alle gare da parte di soggetti singolarmente privi dei requisiti prescritti da un determinato bando. Attraverso un'associazione temporanea tali soggetti potranno unirsi e rispettare (in modo collettivo) i parametri previsti per la partecipazione ad una determinata gara pubblica. Le A.T.I. sono pertanto dei negozi giuridici, fisiologicamente orientati a consentire una partecipazione allargata alle procedure di affidamento di lavori o servizi. Tuttavia, la recente dottrina ha messo in evidenza come tali strumenti, nati con una fisionomia ontologicamente proconcorrenziale, possano essere utilizzati in modo distorsivo, quali strumenti per limitare la concorrenza in una singola procedura, attraverso una spartizione del mercato da parte di imprese. Il rischio è particolarmente attuale in presenza di soggetti che già singolarmente siano in possesso dei requisiti di partecipazione previsti dalla singola gara. In questa prospettiva, il commento al comma 11 lett. d) sembra dover essere positivo.

4.7 La preferenza per la gara, l'*in house* e le società miste

Rispetto alla disciplina abrogata, la preferenza per le procedure ad evidenza pubblica appare ancora più marcata. Nel regime previgente la scelta di gestire un servizio *in house* poteva avvenire solo previa valutazione del mercato e comunque dopo aver ottenuto il parere conforme dell'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

Oggi, l'analisi di mercato e il parere della AGCM sono stati eliminati, ma l'affidamento *in house* può avvenire solo nel caso in cui il valore economico del servizio sia pari o inferiore alla somma complessiva di Euro 900.000 (poi ridotta ad euro 200.000 dal decreto liberalizzazioni).

Il comma 14 dell'art. 4 della L. 148 /2011 stabilisce che le società cosiddette *in house*, affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali, siano assoggettate al patto di stabilità interno. La norma ha lo scopo evidente di contenere la spesa degli Enti locali spesso gravati da consistenti disavanzi di bilancio. A tal fine è previsto che i medesimi Enti locali vigilino sull'osservanza, da parte delle società *in house*, dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

È prescritto anche che le società *in house* (di cui si analizzeranno nell'ultimo paragrafo i requisiti e le caratteristiche) e le società a partecipazione mista pubblica e privata, affidatarie di servizi pubblici locali, applichino, per l'acquisto di beni e servizi, le disposizioni del Codice degli appalti e dei contratti pubblici. Tali società rappresentano infatti la *longa manus* dell'Ente pubblico, e, nell'acquisto di beni e servizi dietro corrispettivo, sono chiamate al rispetto delle medesime procedure ad evidenza pubblica previste per le pubbliche amministrazioni "classiche".

Per il resto, la disciplina sembra ricalcare il testo dell'abrogato art. 23 bis, anche con riguardo alle procedure di affidamento a società mista. In particolare è prevista la possibilità di procedere ad una gara congiunta, finalizzata ad individuare nel contempo la scelta del socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Tale facoltà non è tuttavia senza limiti. Mutuando l'art. 23 bis, il comma 12 dell'art. 4 prevede che al socio privato sia conferita una partecipazione non inferiore al 40 per cento, che il socio privato svolga compiti operativi e che siano, già nel bando, previsti criteri e modalità di liquidazione alla cessazione della gestione.

4.8 Le ultime modifiche introdotte dalla Legge 27 del 2012 in materia di liberalizzazione

Come illustrato, la L. n. 27 del 24 marzo 2012 ha convertito in legge il D.l. 1/2012 in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici locali. La norma, ispirata alla promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali, è intervenuta in modifica dell'art. 4 della legge 148 del 2011, recante la disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La norma si inserisce su vari aspetti della disciplina previgente, in alcuni casi modificando in altri integrando le disposizioni in vigore. Oltre agli interventi sul citato art. 4, della legge 148 del 2011, viene introdotto l'art. 3 bis. La norma, rubricata "ambiti territoriali e criteri di organizzazione delle svolgimento dei servizi pubblici", introduce una serie di disposizioni sui criteri di individuazione dei bacini territoriali ottimali per le procedure di affidamento.

Il secondo comma dell'articolo prevede che, in sede di affidamento del servizio mediante

procedure ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione rappresentano un elemento di valutazione dell'offerta. Fra le ragioni che negli anni hanno di fatto ostacolato i processi di liberalizzazione, va certamente annoverato il problema legato alla gestione del personale delle aziende pubbliche di trasporto.

Durante gli anni della gestione "pubblica", infatti, le società municipalizzate non hanno sempre perseguito logiche di efficienza, sovraccaricandosi talvolta di dipendenti, con motivazioni spesso di natura più clientelare che economica. Questi nodi nel tempo sono venuti al pettine e oggi molte imprese private rinunciano a partecipare alle gare, per non dover subentrare in un mercato di fisiologica perdita in cui i costi del personale erodono tutti gli introiti derivanti dalla gestione del servizio.

La norma rappresenta pertanto un tentativo di favorire procedure di apertura del mercato, con soluzioni gestionali che non compromettano la posizione lavorativa degli impiegati delle aziende municipalizzate. Non può escludersi, infatti, che le imprese concorrenti possano trovare delle soluzioni operative (forme di esodo, procedure di qualificazione e riconversione del personale) che possano, nel contempo, coniugare le esigenze di contenimento dei costi e di sostegno dei livelli di occupazione.

L'esigenza di coniugare la realizzazione di un mercato concorrenziale che, tuttavia, non comprometta il rispetto degli obblighi di servizio pubblico, ricorre anche nell'integrazione che l'art. 25 della L. 27/2012 fa al comma 1 dell'art. 4 della legge 148 del 2011, laddove si precisa che la verifica di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali debba avvenire solo dopo aver individuato i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale. Tale verifica è funzionale alla scelta sui servizi da liberalizzare.

Al riguardo, in linea con un più robusto e penetrante riconoscimento del ruolo delle autorità indipendenti, è previsto un rafforzamento dei poteri dell'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) in ordine a tale valutazione. Nello specifico è prescritto che il documento elaborato dall'Ente, la c.d. delibera quadro, sia compiuto previo parere obbligatorio dell'AGCM, tenuto a pronunciarsi sulla base dell'istruttoria svolta dall'ente.

Il decreto liberalizzazione interviene anche in chiave restrittiva sull'ammissibilità dell'*in house*, stabilendo che tale affidamento possa avvenire solo qualora l'importo complessivo del servizio oggetto dell'affidamento sia pari o inferiore alla somma di Euro 200.000 (l'art. 4 stabiliva un importo di euro 900.000). La norma esprime una chiara preferenza per il ricorso al mercato e risponde con coerenza agli intenti di liberalizzazione enunciati in premessa.

Parimenti positivo è infine il giudizio di coerenza sulla disposizione che estende la disciplina sulla concorrenza, di cui all'art. 4 della legge 148 del 2011, anche al servizio di trasporto ferroviario regionale. Il testo precedente escludeva espressamente il servizio di trasporto ferroviario e il decreto liberalizzazioni interviene sopprimendo tale espressa esclusione.

4.9 Le norme comunitarie in materia di trasporti

La complessiva ricostruzione del quadro normativo del trasporto pubblico locale è delineato, oltre che dalle prescrizioni generali in materia di servizi pubblici sino ad ora analizzate, anche dalla cornice delle norme di provenienza comunitaria che, in forza delle peculiarità tipiche del settore, tra le quali vi rientra l'indubbia connotazione sociale del servizio, delineano un complesso di norme dedicate espressamente ai trasporti, prevedendo una disciplina *ad hoc*. Nell'esposizione della disciplina si è scelto di posporre il paragrafo relativo alle norme comunitarie rispetto a quello sulla disciplina dei servizi pubblici locali, in quanto, la disciplina sui servizi pubblici presenta un carattere trasversale applicabile a tutti i comparti afferenti a servizi pubblici locali, mentre le norme comunitarie analizzate nel paragrafo sono solo quelle specifiche dedicate alla materia dei trasporti. Le norme comunitarie sono pertanto, in termini giuridici, "speciali", rispetto alle norme sul servizio pubblico che sono viceversa "general". Oltretutto le norme comunitarie sono oggi parametro di legittimità delle norme interne, pertanto la cornice legislativa comunitaria è imprescindibile criterio ermeneutico delle norme nazionali.

Al vertice dell'ordinamento comunitario si pongono le disposizioni dei Trattati¹⁵.

I principi contenuti nei trattati rappresentano, sin dalle origini, le linee guida della legislazione comunitaria. Inizialmente furono adottati il Regolamento 60/11/CEE e il Regolamento 62/17/CEE, seguiti poi dal regolamento n. 1191/69 del 26 giugno 1969. Al Regolamento 1191 è seguito il regolamento n. 1893/91 del 20 giugno 1991. Sulla base del contenuto dei due Regolamenti, gli Stati membri potevano limitare la concorrenza qualora ciò fosse funzionale a "garantire servizi di trasporto sufficienti tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio o per offrire particolari condizioni tariffarie a favore di determinate categorie di passeggeri".

Un punto di svolta nella legislazione comunitaria è avvenuto con la direttiva comunitaria 93/38/CEE, che ha introdotto nel settore dei trasporti pubblici il meccanismo della gara, da svolgersi mediante procedure concorsuali tra i vari concorrenti.

Infine, una rilevanza notevole deve essere riconosciuta al Regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, pubblicato in G.U.C.E. n. L 315 del 3 dicembre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, disciplinando ex novo la materia. Le disposizioni di tale regolamento trovano applicazione "all'esercizio di servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia e su strada, ad eccezione dei servizi di trasporto prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico o del loro valore turistico".

15 - In relazione ai trasporti terrestri, l'art. 70 Tr. CE (art. 90 del Tr. Lisbona) prevede una politica comune dei trasporti. Negli articoli immediatamente successivi si sottolineano alcune delle peculiarità della politica dei trasporti: l'art. 72 (art. 92 Tr. Lisbona) prevede un divieto generale, salvo accordo unanime del Consiglio, per gli Stati membri di rendere meno vantaggiose le condizioni di operatività dei vettori non residenti rispetto ai vettori nazionali; l'art. 73 (art. 93 Tr. Lisbona) considera compatibili con le norme del trattato gli aiuti di Stato, finalizzati a soddisfare l'esigenza di coordinamento dei trasporti; l'art. 75 (art. 95 Tr. Lisbona) impone il divieto di porre in essere qualsiasi discriminazione nell'applicazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto per le medesime merci, fondata sul paese di origine o di destinazione dei prodotti trasportati. Al fine di perseguire il medesimo obiettivo, l'art. 76 del Tr. CE (art. 96 del Tr. Lisbona) fa divieto agli Stati membri di imporre ai trasporti interni alla Comunità prezzi o condizioni tali da garantire un sostegno o una protezione per una o più aziende specifiche.

Si precisa che le disposizioni del regolamento in esame trovano applicazione ai soli contratti di servizio pubblico per la fornitura e l'erogazione di servizi di trasporto pubblico che assumano la forma di concessioni di servizi. Al contrario, se questi contratti assumono la forma dell'appalto pubblico, si applicano le direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE, recepite nel nostro ordinamento con il D.lgs. n. 163/2006.

Il regolamento dedica, inoltre, particolare attenzione al contratto di servizio. La norma puntualizza che le autorità competenti, nel contratto di servizio pubblico, devono indicare la loro decisione di attribuire ad un operatore un diritto di esclusiva e/o una compensazione (art. 3). Si stabilisce, inoltre, il contenuto di tale contratto. Secondo l'art. 4 del Regolamento, i contratti di servizio pubblico devono definire chiaramente gli obblighi di servizio pubblico che si impongono all'operatore del servizio nonché le zone geografiche interessate, devono stabilire *a priori* in modo trasparente i criteri per il calcolo dell'eventuale compensazione e la natura dei diritti di esclusiva concessi, ed infine devono specificare le modalità attraverso le quali si deve procedere ad una ripartizione dei costi connessi alla fornitura di servizi.

Accanto alla regola generale della gara, si introduce nel 2° paragrafo la possibilità, salvi i casi in cui questo non sia vietato dalla legislazione nazionale, dell'*in house* (di cui si parlerà nell'ultimo paragrafo), ossia di un'erogazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri da parte delle stesse Autorità competenti a livello locale¹⁶ o di un'aggiudicazione diretta "a un soggetto giuridicamente distinto - c.d. "operatore interno" - "su cui l'autorità competente a livello locale esercita un controllo analogo¹⁷ a quello che esercita sulle proprie strutture". Lo stesso regolamento poi elenca un complesso di regole per chiarire quando si è in presenza di un "controllo analogo". L'art. 5 comma 4 prevede ulteriori ipotesi di "affidamento diretto", senza la necessità che l'affidatario sia un operatore interno. In questi casi, però, si può procedere ad un'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico solo a condizione che il loro valore annuo medio stimato sia inferiore ad un milione di euro oppure se riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 chilometri l'anno (c.d. "affidamenti sotto-soglia")¹⁸.

16 - Tale fattispecie, che non è soggetta ad alcuna condizione, corrisponde nell'ordinamento interno all' "affidamento in economia".

17 - Nell'ipotesi in cui l'Autorità competente sia un gruppo di autorità, è sufficiente che il controllo analogo sia esercitato anche da una sola di queste, non essendo necessario che tutte le autorità che compongono tale gruppo esercitino sull'operatore tale controllo analogo.

18 - Nel caso di piccole o medie imprese che operano con non più di 23 veicoli, "dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a 2.000.000 EUR oppure, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, inferiore a 600.000 chilometri l'anno". Si può, infine, procedere, secondo quanto stabilito nell'art. 5, c. 5, all'affidamento diretto del servizio di trasporto pubblico di passeggeri anche nel caso in cui si verifichi una situazione di "emergenza" determinata dalla interruzione del servizio o dal pericolo imminente di interruzione.

4.10 La disciplina statale di settore

La complessiva ricostruzione della disciplina in materia di servizi pubblici locali si conclude con la trattazione delle norme adottate nello specifico comparto dei trasporti. A livello nazionale, il primo vero e concreto intervento legislativo in materia di trasporti pubblici locali è da individuare nella legge n. 59 del 1997 (c.d. Legge Bassanini), che attraverso una delega legislativa, ha inteso imprimere una forte accelerazione ai processi di apertura al mercato. La Legge Bassanini, all'art. 4 comma 4, conferisce al Governo il compito di emanare dei decreti legislativi, attraverso i quali venga attribuito "alle Regioni il compito di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini [...]". I decreti legislativi sono, inoltre, chiamati a "prevedere che le Regioni e gli enti locali regolino l'esercizio dei servizi pubblici, mediante contratti di servizio pubblico".

Appare centrale la funzione dei contratti di servizio come strumenti principe per la regolazione del rapporto tra Amministrazione e gestore.

Al fine di dare attuazione alla normativa suddetta e recependo le istanze della normativa di livello comunitario, il Governo ha provveduto all'emanazione del decreto legislativo del 19 novembre del 1997, n. 422, c.d. Decreto Burlando, recante il "Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59". Già nell'articolo 1, nello stabilire l'oggetto del decreto, il Governo chiarisce il suo intento: individuare "le funzioni e i compiti che sono conferiti alle Regioni ed agli enti locali in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale" nonché determinare "i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale".

La L. 422 del 1997, dopo aver distinto i servizi pubblici di interesse nazionale da quelli di interesse locale e regionale, prevede all'art. 6 che vengano attribuiti alle Regioni compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, che consistono nella definizione "degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino", attraverso la redazione "dei piani regionali dei trasporti e loro aggiornamenti".

Viene inoltre demandata alla programmazione regionale il compito di approvare programmi triennali con i quali individuare la rete e l'organizzazione dei servizi, i criteri per la determinazione delle tariffe, nonché le risorse impiegate per l'esercizio e per l'investimento. Le Regioni, d'intesa con gli Enti locali, sono chiamate, pertanto, a definire standard di qualità nonché la quantità dei servizi di trasporto pubblico locale. Si riconosce, inoltre, alle Province e ai Comuni la facoltà di prevedere servizi aggiuntivi, a condizione che provvedano alla copertura dei relativi oneri. Il decreto legislativo riconosce nel contratto di servizio (di durata non superiore a nove anni) uno strumento essenziale di regolazione dell'esercizio dei servizi, in qualunque forma affidati.

Un ulteriore obiettivo prefissato dalla normativa, più precisamente dall'art. 18, è individuabile nella volontà di introdurre regole di concorrenza nella gestione regionale e locale, accordando una preferenza a favore delle procedure di gara per la selezione del soggetto chiamato a gestire il servizio "o dei soci privati delle società che gestiscono i servizi" in modo tale da incentivare il superamento dei tradizionali assetti monopolistici che hanno caratterizzato per lunghissimo tempo l'esercizio di tale comparto, introducendo così forme di concorrenza per il mercato.

Il decreto legislativo del 1997 n. 422 è stato sottoposto ad una importante revisione ad opera del decreto legislativo n. 400 del 1999, recante “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422” che, intervenendo sull’art. 18, ha confermato e rafforzato l’obbligo del ricorso alle procedure ad evidenza pubblica per l’affidamento della gestione del servizio di trasporto pubblico locale.

Un’ulteriore caratteristica dei servizi di trasporto pubblico locale sta nell’imputabilità dei finanziamenti e delle remunerazioni dell’erogazione del servizio al bilancio dell’amministrazione affidante. Le caratteristiche di meritorietà sociale tipiche del servizio di trasporto pubblico locale giustificano tale sussidio pubblico, al fine di contenere i prezzi che sono a carico dei consumatori finali da un lato, e incentivare l’utilizzazione del servizio dall’altro. Ciò è previsto nell’art. 20 del decreto legislativo 422 del ‘97, rubricato “Norme finanziarie”, che prevede la costituzione di un fondo destinato al finanziamento per l’erogazione dei servizi di trasporto costituito annualmente dalle Regioni. Dall’esame di tutte queste disposizioni è possibile cogliere le innovazioni fondamentali introdotte da tale decreto: la separazione funzionale tra le attività di pianificazione, regolazione, programmazione e controllo del trasporto pubblico locale, di competenza delle Regioni e degli Enti locali, e le attività di gestione del servizio di trasporto, affidate mediante procedure ad evidenza pubblica a soggetti con requisiti ben individuati dalla legge; la previsione di affidamenti mediante lo strumento della procedura di gara; l’utilizzo dei contratti di servizio per la definizione dei rapporti tra amministrazione e impresa erogatrice del servizio.

Tutto ciò conduce all’erogazione di servizi di trasporto pubblico locale e regionale all’interno di un mercato concorrenziale, basato su regole di efficienza, efficacia, parità di trattamento, generando una rivoluzione del settore e delle sue tradizionali modalità di gestione e garantendo un superamento della crisi economica e gestionale che ha coinvolto il settore in esame.

Nell’ambito di questo quadro possono essere individuati quattro soggetti, ciascuno con il proprio compito: lo Stato che in collaborazione con le Regioni redige accordi di programma, le Regioni, che operano nelle materie non riservate espressamente allo Stato (art. 4) con due strumenti: i Piani Regionali dei Trasporti e i Programmi Triennali Regionali, gli Enti locali, Province e Comuni, ai quali vengono affidate da parte delle Regioni una serie di funzioni che non necessitano di un esercizio unitario a livello regionale e l’utente, che beneficia dei vantaggi derivanti dalle innovazioni introdotte dalla riforma, che si traducono in un innalzamento dei livelli qualitativi delle prestazioni.

4.11 La disciplina regionale di settore

La complessiva analisi della disciplina di settore non può prescindere dall'illustrazione della disciplina regionale e dal suo stato di attuazione nelle diverse realtà regionali.

I mutamenti introdotti dalla revisione del Titolo V della Costituzione e dalla modifica del D.lgs. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali), intervenuta con il D.l. 269/2003, convertito con la L. 326/2003, hanno determinato il passaggio da un sistema di finanza derivata ad uno di finanza locale e un sensibile cambiamento nel ruolo degli enti territoriali. A questi ultimi sono state infatti trasferite potestà legislative e di intervento in ambiti economici e produttivi precedentemente riservati allo Stato e, al contempo, sono stati fortemente incentivati a dismettere le vesti di «imprenditori» per assumere funzioni tipiche di un regolatore. Il servizio di trasporto pubblico locale non ha certamente costituito un'eccezione nel contesto descritto. Il quadro delle leggi regionali in tema di trasporto pubblico locale è riportato nella tabella seguente. Nel complesso, mentre si è concordi nel ritenere oramai concluso il processo di recepimento della riforma del trasporto pubblico locale tanto nelle Regioni a statuto ordinario quanto nelle Regioni a statuto speciale, la sua concreta attuazione conserva ancora oggi notevoli margini di difformità nelle diverse realtà tanto da rendere il quadro complessivo un puzzle di difficile ricomposizione sotto il profilo operativo.

A livello legislativo, le varie Regioni hanno in effetti ridefinito la propria normativa accogliendo i principi fondamentali relativi alla programmazione del servizio di trasporto, al ricorso alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi e per la selezione degli erogatori, alla definizione dei servizi pubblici essenziali, nonché al decentramento delle funzioni agli Enti locali.

4.12 Il conflitto fra norme

Esaminati gli interventi legislativi che a vari livelli hanno interessato il settore, risulta importante chiarire come il legislatore ha inteso risolvere il problema del raccordo tra le varie normative. I principali problemi riguardano il rapporto fra disciplina generale e disciplina di settore. In un primo momento, con l'art. 35 della legge 448 del 2001, che ha modificato l'art. 113 del D.lgs. n. 267 del 2000, il T.U.E.L. non esprime l'intenzione di sostituire la disciplina generale a quelle settoriali. Ne consegue come, subito dopo la legge 448, il settore dei trasporti pubblici locali continui ad essere disciplinato dalla normativa di settore, salva la possibilità di applicare i principi desumibili dalla normativa generale, al fine di colmare delle lacune eventualmente esistenti¹⁹.

Un'inversione radicale di tendenza in merito al rapporto disciplina generale–disciplina settoriale si è realizzata ad opera dell'art. 14 del D.l. n. 269 del 2003, convertito con legge n. 326 del 2003 che, modificando ancora una volta l'art. 113 del T.U.E.L., all'art. 1 lett. b) prescrive esplicitamente che “Le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore. Restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione di specifiche normative comunitarie”.

¹⁹ - Si guarda infatti alla disciplina introdotta dall'art. 35 della L. 448 del 2001 come “ad applicazione eventuale”, ossia può trovare applicazione come *jus superveniens* nei settori già disciplinati dalle normative settoriali.

Da ciò si ricava che l'art. 113 del D.lgs. n. 267/2000, così come modificato, prevede diverse ipotesi di raccordo: innanzitutto, sancisce il criterio della prevalenza della disciplina generale su quelle settoriali.

Tutto ciò si traduce in uno stravolgimento delle modalità di affidamento della gestione del servizio di trasporto pubblico locale, poiché l'unico sistema di aggiudicazione previsto nel D.lgs. 422 del 1997 (disciplina di settore), fondato sull'espletamento della procedura ad evidenza pubblica, viene sostituito da una previsione di tre alternativi sistemi di conferimento: la procedura ad evidenza pubblica a favore di società di capitali; il conferimento a società miste, il cui socio privato deve essere selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica; l'affidamento diretto a favore di società *in house*.

Il legislatore nazionale interviene nuovamente con la legge del 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", con l'obiettivo di coordinare le discipline comunitarie che avviano processi di liberalizzazione e privatizzazione con le normative nazionali in materia di trasporto pubblico regionale e locale. Con tale disposizione, infatti, si fornisce alle Regioni e ai Comuni la facoltà di effettuare affidamenti diretti, tutto ciò nel rispetto delle normative comunitarie, e più precisamente del regolamento CE n. 1370/2007.

Dopo solo due mesi, la materia è nuovamente riformata, con il decreto legge del 25 settembre 2009, n. 135, il decreto Ronchi, c.d. decreto salva-infrazioni comunitarie, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 25 settembre 2009, convertito con la legge del 20 novembre 2009, n. 166, il cui art. 15 modifica nuovamente la disciplina dei servizi pubblici locali, contenuta nell'art. 23 bis della legge n. 133/2008.

Il Governo ha puntualmente chiarito come tale disposizione (art. 15) non possa trovare applicazione al settore della distribuzione dell'energia elettrica, in quello del trasporto ferroviario regionale, nonché nella gestione delle farmacie comunali. Da ciò si ricava, *a contrario*, che tutti gli altri settori, compreso il trasporto pubblico locale, diverso da quello ferroviario regionale, sono subordinati all'applicazione delle disposizioni presenti nell'art. 15 del decreto in esame.

Da tutto questo complesso quadro normativo, ciò che emerge in modo evidente è l'assoluta incertezza normativa che coinvolge l'intero settore del trasporto pubblico locale. Si è avuta una prima fase in cui il settore del TPL era soggetto, in relazione alle modalità di gestione ed affidamento, alle regole generali sui servizi pubblici locali e, da tale decisione, ne scaturivano tutta una serie di conseguenze dirette ed immediate, come ad esempio la possibilità di affidare il servizio senza procedura ad evidenza pubblica, ammettendo la possibilità di affidamenti diretti (*in house*). In una seconda fase, la disciplina speciale ha imposto l'obbligo di gara, senza possibilità di eccezioni, derogando quindi alla disciplina generale²⁰. Tuttavia sempre una disciplina settoriale, la legge 99/09, ha poi aperto la possibilità del ricorso ad affidamenti *in house* su decisione delle Regioni. Infine, con il Decreto Ronchi, si opera un ritorno al passato, ossia un ritorno all'idea che il trasporto pubblico locale sia disciplinato dalla normativa generale dei servizi pubblici locali, modificata, però, in maniera tale da rendere ipotesi del tutto eccezionale quella dell'affidamento *in house*, in aperto contrasto con la disciplina della legge 99/09 di poco precedente.

20 - Anche se pure in questa fase le incertezze non sono mancate, a seguito delle modifiche legislative all'art. 113 T.U.E.L. del D.l. 269/03

Il problema in merito alla disciplina applicabile nel settore dei trasporti pubblici si pone su due livelli distinti: a livello comunitario e a livello nazionale.

A livello comunitario, la questione si risolverebbe facilmente applicando il criterio del primato del diritto comunitario sul diritto nazionale: in caso di antinomie fra regolamento comunitario del 2007, che prevede la gara come regola, seppur ammettendo alcune eccezioni (affidamento *in house*, gestione in economia), e D.lgs. del '97, che non ammette eccezioni alla regola dell'evidenza pubblica, prevarrebbe inevitabilmente la normativa comunitaria. Il problema, in realtà, non si pone in questi termini, in quanto il regolamento comunitario del 2007 non entra realmente in conflitto con le disposizioni nazionali. Il legislatore comunitario, infatti, non ha imposto nel settore dei trasporti l'obbligo della gara e delle sue eccezioni, ma si è limitato a sancire l'ammissibilità e, dunque, la legittimità di affidamenti diretti in ipotesi particolari, facendo comunque salvi i casi in cui questo sia vietato dalla legislazione nazionale. Solo in seguito alla legge del 2009 n. 99 si è deciso di sfruttare la facoltà concessa (ma non imposta) dal diritto comunitario, prevedendo all'art. 61, in deroga alle discipline di settore, che le amministrazioni possano provvedere a porre in essere ipotesi di affidamenti diretti, senza, dunque, procedure di gara, rinviando alle disposizioni contenute nel regolamento comunitario.

A livello nazionale, la questione è assai più complessa: nel nostro ordinamento vi sono una serie di criteri generali per la risoluzione delle antinomie, come ad esempio il criterio della specialità e il criterio cronologico. In base al criterio "*lex specialis derogat legi generali*", si sancirebbe la prevalenza delle discipline di settore, ossia del D.lgs. 422 del 1997, con la conseguenza che l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale potrebbe essere conferito solo mediante procedure ad evidenza pubblica, senza possibilità di derogare alla regola generale, nonché dell'art. 61 della legge 99 del 2009, prevedendo la possibilità di procedere ad affidamenti diretti, nel rispetto delle regole comunitarie²¹; al contrario, se si applicasse il criterio in base al quale "*lex posterior derogat legi anteriori*", prevarrebbe l'art. 15 del Decreto 135/2009, e con ciò si ammetterebbe la possibilità di conferire la gestione del servizio non solo a favore di società di capitali, mediante gara, ma, a determinate condizioni, anche a società miste e a società *in house*.

Si ritiene che il criterio da applicare al caso in questione sia quello cronologico, poiché l'art. 23 bis della legge 133 del 2008, modificato dal Decreto Ronchi, chiarisce espressamente al primo comma che le disposizioni in esso contenute si applicano a tutti i servizi pubblici (tranne che per il settore del trasporto ferroviario regionale, per la gestione delle farmacie comunali e per la distribuzione del gas naturale e dell'energia elettrica), e prevalgono sulle discipline di settore, che sono con esso incompatibili.

Una valutazione di compatibilità con la disciplina speciale (D.lgs. 422/97 e L. 99/09), tuttavia, rimane, in quanto l'art. 4 comma 34 del D.l. 138/2011, esclude dall'applicazione della disciplina sulle procedure di affidamento soltanto alcuni settori fra cui il servizio idrico integrato (seppur con alcune eccezioni) il servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, il servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché la gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. A contrario se ne deduce l'applicabilità della disciplina generale anche al trasporto pubblico locale. Pertanto anche a seguito dell'abrogazione

21 - Avendo luogo, in tale ipotesi, un'antinomia tra le due discipline di settore, ai fini di una sua risoluzione, si dovrebbe applicare il principio cronologico, e dunque dovrebbe trovare applicazione l'art. 61 della legge 99 del 2009.

referendaria, esiste una norma che replica gli effetti dell'art. 23 bis comma 10.

In conclusione, l'assetto normativo vigente (L. 148 de 2011) ha previsto che la disciplina generale sulle procedure di affidamento debba prevalere su quella di settore, al quale viene lasciato uno spazio di intervento per gli aspetti non regolati dalla legge "generale". Pertanto, il conferimento della gestione del servizio dei trasporti pubblici dovrà avvenire secondo le procedure delineate dal L. 148/2011, come modificata dalla L. 27/2012.

4.13 Il concetto di *in house*

La complessiva analisi e attuazione delle riforme succedutesi negli ultimi anni ha reso centrale la precisa definizione del concetto di affidamento *in house*. Il dibattito che ne è sorto, pur avendo perso parte della sua importanza, rappresenta ancora un momento cruciale nella disciplina nazionale e comunitaria in materia di servizio pubblico.

L'affidamento *in house* o *in house providing* è uno strumento che ha assunto un'importanza centrale con il D.l. n. 269 del 2003, convertito con la legge 326/2003, che lo ha previsto alla lett. c) del comma 5 dell'art. 113 del T.U.E.L., recitando: la titolarità del servizio viene conferita a "società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo rispetto a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano".

Tale strumento, in determinate condizioni e precisamente nel caso in cui il valore economico del servizio sia pari o inferiore alla somma complessiva di Euro 900.000 (poi ridotta ad euro 200.000) dal decreto liberalizzazioni, rappresenta l'unica opzione alternativa alla gara, da qui la sua importanza. L'*in house* è un istituto in forza del quale l'operatore pubblico (*rectius*, l'Ente locale) provvede ad affidare direttamente un servizio ad una società a totale partecipazione pubblica, controllata dalla stessa amministrazione aggiudicatrice. Il soggetto affidatario, seppure formalmente identificato come un soggetto giuridico distinto dall'Ente locale, essendo da esso controllato, risulta essere, in sostanza, privo di autonomia decisionale, costituisce, dunque, una sua continuazione.

La Corte di Giustizia (Sentenza Teckal) ha precisato che gli Stati possono liberamente ricorrere all'autoproduzione (*in house*) qualora sussistano, in concorso tra di loro, due condizioni:

quando "l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi";

quando "questa persona realizzi la parte più importante della propria attività, con l'ente o con gli enti locali che la controllano".

Secondo tale pronuncia, la disciplina comunitaria, che impone la regola della gara pubblica, non deve trovare applicazione ogni qualvolta sia assente un rapporto contrattuale, intercorrente fra il soggetto aggiudicante e il soggetto aggiudicatario del servizio. La presenza dei due requisiti suddetti, controllo analogo e prevalenza dell'attività, consente di configurare il legame fra questi due soggetti non in termini di rapporto contrattuale, bensì

di delegazione interorganica²². In virtù di questo rapporto, la società alla quale viene affidato l'appalto non può qualificarsi come "terzo" rispetto all'amministrazione controllante, ma si deve considerare come parte di essa: per questo si può legittimamente affidare in via diretta il servizio, non procedendo, dunque, all'espletamento della gara pubblica, senza pertanto violare le disposizioni del TFUE in materia di libertà di concorrenza e di libertà di prestazione dei servizi.

Le due condizioni necessarie previste da tale pronuncia, in mancanza delle quali non risulta ammissibile la deroga alla regola generale della procedura di gara, sono state successivamente codificate dall'art. 14 del D.l. n. 269/2003.

In conclusione, l'ordinamento europeo ammette sia il modello dell'esternalizzazione del servizio, richiedendo l'adozione della logica del mercato ed il pieno rispetto dell'esigenza di pubblicità e concorrenza, sia il modello del mantenimento della gestione del servizio all'interno della sfera pubblica.

22 - Secondo R. Giovagnoli, *Gli affidamenti in house tra lacune del codice e recenti interventi legislativi*, Relazione al convegno sul codice dei contratti pubblici del 19 ottobre 2007, Palazzo Spada, per il decennale della rivista Urbanistica e Appalti – "La delega interorganica e il conseguente rapporto di strumentalità dell'ente affidatario rispetto all'amministrazione aggiudicatrice rendono allora lo svolgimento della prestazione una vicenda tutta interna alla pubblica amministrazione". Tutto ciò "consente di capire perché il soggetto *in house* possa beneficiare di affidamenti diretti, ossia senza gara: non si tratta di una fattispecie contrattuale che eccezionalmente è sottratta all'applicazione del diritto comunitario degli appalti e delle concessioni; si tratta, al contrario, di una fattispecie non contrattuale (perché manca la relazione intersoggettiva), che, come tale, per sua stessa natura, si sottrae al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni e, quindi, all'applicazione delle regole che impongono la gara per la scelta del contraente".



Conclusioni

Le analisi effettuate hanno spesso evidenziato la carenza di dati affidabili e confrontabili sul TPL nel nostro Paese, come purtroppo avviene in molti settori dei trasporti, e si sono quindi spesso basate su varie fonti e dati stimati. Tuttavia, da esse emergono alcune chiare conclusioni che denotano uno stato di grave crisi caratterizzata da incertezza di risorse e regole. Innanzitutto, lo studio ha messo in luce i ritardi dell'Italia rispetto alla media europea. Il confronto è particolarmente negativo nel settore ferroviario, sia urbano che suburbano. A livello suburbano e regionale, in Europa ci sono circa 8 treni-km per ciascun abitante contro i circa 5 dell'Italia. A livello urbano, si osserva una situazione di maggiore squilibrio con circa 54 km di rete metropolitana per milione di abitanti di media europea contro i circa 20 dell'Italia. Come dotazione di tram la situazione è anche peggiore con circa 120-130 km di rete per milione di abitanti di media europea contro i circa 40 dell'Italia. Inoltre, mentre i costi operativi in Italia risultano mediamente più alti rispetto al livello europeo, le tariffe sono più basse; ne consegue un grado di copertura inferiore dei costi (30,7% in Italia rispetto al 52,1% per il settore gomma). Anche l'età del parco rotabile è nettamente superiore in Italia rispetto alla media europea: nel settore gomma, ad esempio, 9,2 è il dato italiano contro una media europea di 7,7.

Ne deriva, quindi, l'esigenza di risorse importanti per gli investimenti da un lato – soprattutto nel settore ferroviario – e di efficientamento dall'altro. D'altra parte, i due aspetti sono intimamente collegati, dal momento che l'efficientamento necessita di una riduzione dei costi ma anche di un incremento delle tariffe, quest'ultimo concepibile solo dopo aver opportunamente innalzato la qualità del servizio offerto.

Si sono quindi condotte delle analisi in tal senso, per individuare le risorse per servizi e infrastrutture necessarie a innalzare la quantità e la qualità dei servizi erogati ed avvicinarla al *benchmark* europeo, e lo si è fatto in diversi scenari ipotetici di efficientamento (riduzione dei costi di produzione del servizio, aumento dei ricavi, riduzione dei costi con aumento dei ricavi). I risultati di questa analisi mostrano che rispetto al valore attuale dei corrispettivi pagati alle aziende – circa 6,5 miliardi di euro – servirebbero oltre un miliardo di risorse aggiuntive in servizi e circa 4 miliardi di ammortamento annuo di risorse aggiuntive per investimenti in infrastrutture e materiale rotabile. La stessa analisi ha però anche evidenziato che da un efficientamento del settore si possono recuperare risorse importanti. In uno scenario di riduzione dei costi, immaginando di riuscire ad ottenere una riduzione del 10% dei costi unitari di produzione del servizio, attraverso azioni sia interne (ottimizzazione dei turni, aumento della produttività del personale ecc.) che esterne (incremento delle corsie prefe-

renziali, delle ZTL, alternative ai servizi di linea per aree e orari a bassa densità ecc.) si riuscirebbe ad ottenere, a parità di ricavi, una riduzione media dei corrispettivi del 17,5% (1.118 milioni su un totale di 6.445). Discorso speculare vale nello scenario di aumento dei ricavi in cui, a parità di costi di produzione del servizio, immaginando di incrementare i ricavi del 10% si riuscirebbe ad ottenere una riduzione media dei corrispettivi solamente del 6,5% (413 milioni su un totale di 6.445). In generale, quindi, per ridurre i corrispettivi è più efficace agire sui costi di produzione. Agendo comunque su entrambi i fattori (scenario sinergico) la riduzione complessiva dei corrispettivi è di quasi il 25% (1.531 milioni su un totale di 6.445). La realtà è però che, a fronte di un'esigenza del settore di nuovi investimenti, allo stato attuale non vi è certezza nemmeno delle risorse necessarie per garantire i servizi che sono stati erogati finora. A seguito del taglio di 4 miliardi per il 2011 e di 4,5 miliardi per il 2012 operato dalla Manovra 2010 [D.l. 78] su un monte totale di 5,1 miliardi di trasferimenti complessivi alle Regioni, e dell'ulteriore taglio di 700 M€ operato dalla recente *spending review* sempre sui trasferimenti Stato Regioni, la situazione attuale può essere sintetizzata con i seguenti punti:

- rispetto alle risorse stanziare per il TPL nel 2010 mancano all'appello circa 400 milioni di euro per il 2012, circa 850 milioni, allo stato attuale, per il 2013;
- alcune delle risorse stanziare per il 2012 (314 milioni) sono state tolte ai finanziamenti per il rinnovo del materiale rotabile, settore quest'ultimo che, come evidenziato precedentemente, aveva invece forte necessità di sviluppo;
- avendo sia il D.l. 78 sia la *spending review* drasticamente ridotto le risorse alle Regioni su tutti i settori e non solo sul TPL ed essendo gli stanziamenti per la gomma e le ferrovie regionali fiscalizzati ma non dedicati, le Regioni hanno spesso sottratto, e continueranno a farlo, risorse fiscalizzate dal capitolo TPL per destinarle ad altri settori in grave *deficit*. L'attuale *spending review*, però, ha previsto appositamente l'obbligo di destinazione per le risorse destinate al TPL mostrando di comprendere l'importanza della certezza oltre che del livello delle risorse al fine di poter realmente aprire il mercato alla concorrenza.

Senza certezza di risorse, infatti, è molto difficile, se non impossibile, avviare forme di concorrenza e contrattualizzazione dei servizi per aziende che non siano di proprietà degli Enti pubblici regolatori.

La mancanza di risorse certe, comunque, non è l'unico ostacolo nell'intricato percorso politico che dovrebbe avviare il meccanismo delle concorrenza nel settore del TPL. La politica dei trasporti italiana dell'ultimo ventennio è stata caratterizzata da una precarietà di fondo e dall'assenza di una visione di lungo periodo che ha di fatto consegnato al Paese un sistema di trasporto pubblico costoso e inefficiente.

I ritardi, le proroghe e i molteplici pretesti che negli anni sono stati avanzati per procrastinare interventi strutturali nel settore sono stati la causa del *gap* che il nostro Paese oggi sconta rispetto ai principali Stati europei. D'altra parte, come è noto, le regole giuridiche non possono "contraddire" quelle dell'economia, motivo per cui il passaggio da un modello di ge-

stioni *in house* ad uno in cui la regola siano le procedure ad evidenza pubblica non può avvenire solamente attraverso un'azione legislativa ma richiede che il mercato sia riformato in ogni suo aspetto. Al contrario, un'analisi delle politiche normative che in questo periodo hanno interessato il trasporto pubblico evidenzia come queste siano state spesso disancorate dall'analisi economica del contesto di riferimento.

La Fondazione Caracciolo, in uno studio del 2008 sull'argomento, *Regolazione delle infrastrutture di trasporto*, aveva pronosticato il rischio di traghettare il sistema di trasporto pubblico verso un modello di gestione caratterizzato da un "perdurante dissesto finanziario e da livelli insoddisfacenti della domanda". Gli scenari ipotizzati si sono poi realizzati, con l'aggiunta degli effetti della crisi economica.

I processi di efficienza passano per un opportuno dimensionamento del servizio. Le novelle legislative in parte abrogate dalla sentenza della Corte Costituzionale 199 del 2012, stabilivano che i bacini territoriali ottimali non avrebbero dovuto essere inferiori alle Province.

Se è vero che la dimensione ottimale dei servizi locali di trasporto non può essere quella di un comune di piccole dimensioni, è altrettanto vero che la scelta del bacino non può guardare soltanto ai vantaggi legati alle economie di scala, pena il rischio di determinare una sfasatura fra chi eroga il servizio, chi lo finanzia e chi pianifica l'assetto del territorio.

Oggi molti strumenti di pianificazione sono di competenza comunale: il PUM (Piano urbano della mobilità), il PUT (Piano urbano del traffico), i piani di regolamentazione della sosta e dei parcheggi, oltre ai Piani Urbanistici. Qualsiasi scelta dovrà pertanto tenere in considerazione la pianificazione integrata trasporti-territorio. Va anche sottolineata l'incertezza sul ruolo futuro delle Province ancora al centro del dibattito sull'assetto istituzionale del nostro Paese. Non sarebbe, infine, auspicabile moltiplicare i tavoli di concertazione, aggiungendo nuovi adempimenti burocratici in un sistema già fisiologicamente ingolfato.

Poi c'è il problema delle risorse finanziarie, oggi coperte dai Comuni, che un domani, mutato il quadro delle responsabilità, sarebbero meno disposti ad investire. Il tema va quindi affrontato con cautela.

A valle di questa disamina, quindi, è possibile elencare una serie di azioni che si ritiene utile intraprendere per risollevarle le sorti del TPL in Italia.

Innanzitutto, servirebbero più risorse e soprattutto risorse certe, cioè "dedicate", dando seguito alle indicazioni dell'ultima *spending review*. Qui si pone il tema delicato della provenienza. Le buone pratiche europee (*Versement Transport*, Partenariati Pubblico Privati, *Road Pricing*, "cattura del valore" ecc.) forniscono spunti per attivare risorse con cui garantire da un lato lo sviluppo del mercato concorrenziale e dall'altro un piano di investimenti per infrastrutture, materiale rotabile, manutenzione straordinaria, diffusione di nuove tecnologie ecc.

È necessario inoltre promuovere un efficientamento del settore seguendo le indicazioni della *spending review*, da ottenere attraverso azioni sia interne che esterne. Per quanto riguarda le azioni interne, è noto come la principale voce di spesa delle aziende sia rappresentata dai costi del personale; un efficientamento aziendale quindi non può prescindere da tutte quelle azioni volte a ridurre questa voce di spesa, come ad esempio: ottimizzare i turni, aumentare la produttività del personale, ridiscutere i contratti di secondo livello o anche destinare gli esuberanti ad altre attività come quelle di controllo con cui conseguire l'ottimizzazione dal lato dei "ricavi". Con riguardo ai costi del personale, il tema ha una sua rilevanza anche in pre-

senza di procedure di affidamento tramite gara. In questi casi potrà essere necessario, disciplinare le modalità di trasferimento del personale dal gestore uscente al subentrante in modo meno vincolante rispetto alla clausola sociale. Il Governo deve, inoltre, prevedere in questa fase di efficientamento un fondo per ammortizzatori sociali per la gestione del personale eventualmente in esubero.

Con azioni esterne intendiamo invece tutti quegli interventi di pianificazione integrata trasporti-territorio atti ad aumentare da un lato le prestazioni del TPL e dall'altro la sua efficacia come sistema e la sua capacità di competere nel "mercato del trasporto"; parliamo in particolare di aumentare le corsie preferenziali, le Zone a Traffico Limitato, i parcheggi di interscambio nelle stazioni ferroviarie e di una progettazione integrata dell'offerta di servizi su gomma e su ferro che eviti le sovrapposizioni e ottimizzi i servizi di adduzione.

Con riguardo al materiale rotabile e a tutti gli *assets*, specie nel caso delle ferrovie regionali, dovranno prevedersi adeguati strumenti, in parte già esistenti, affinché le procedure di affidamento possano avvenire secondo modalità non discriminatorie (disponibilità degli impianti, anche di supporto al ricovero e alla manutenzione dei mezzi). A tal proposito, sarebbe opportuno prevedere la costituzione di società proprietarie degli *assets* distinte da quelle che svolgono i servizi.

È necessario poi chiarire gli assetti regolatori e normativi del settore, prevedere cioè interventi normativi che illustrino tutte le criticità e le incertezze presenti allo stato attuale e menzionate precedentemente. Sarebbe fortemente auspicabile l'approvazione di un Testo Unico, un vero e proprio Codice del TPL, che sistematizzasse la normativa e chiarisse le tante incertezze e contraddizioni accumulate in oltre quindici anni, introducendo le ulteriori necessarie innovazioni.

A livello normativo, dovranno inoltre essere incrementati gli strumenti e le metodologie finalizzati ad incentivare operazioni di aggregazione e fusione, visto che la forte parcellizzazione del settore in tante piccole imprese costituisce oggi un serio ostacolo alla competitività delle imprese stesse e quindi al raggiungimento di un mercato concorrenziale.

Infine, è necessario chiarire e definire i compiti e il ruolo dell'Autorità Nazionale della Concorrenza nei Trasporti, quale Ente regolatore e di governance a livello nazionale prevista dal decreto liberalizzazioni (D.l. 1 del 24 gennaio 2012). La piena funzionalità di questa istituzione, sia per i compiti affidatigli dalla Legge istitutiva sia per la storia del TPL in Italia, appare molto importante per un effettivo cambiamento. È quindi necessario chiarire i rispettivi ambiti di azione dell'Autorità Nazionale della Concorrenza nei Trasporti e dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico previsto dall'art. 1 comma 30 della legge 244/07, così da rendere operative le riforme legislative introdotte in tempi brevi e con risorse adeguate.





Appendice

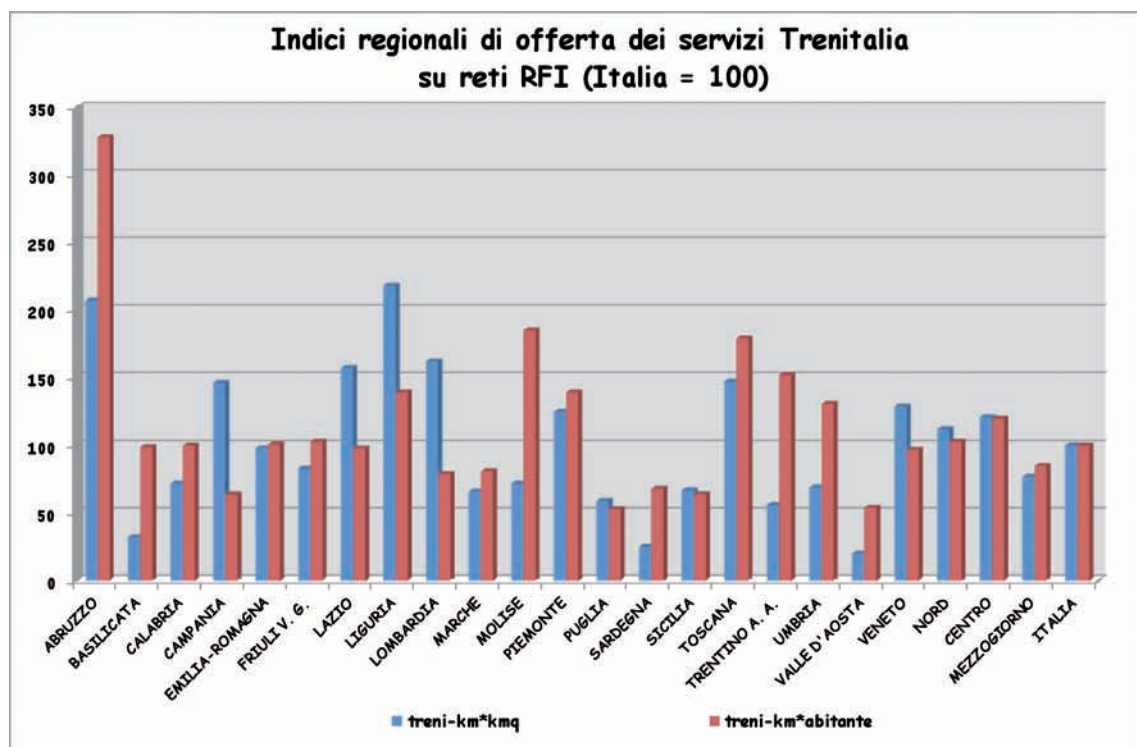


Figura 11 - Indici regionali di offerta dei servizi di Trenitalia (Fonte: elaborazioni ACAM su dati Regioni 2007)

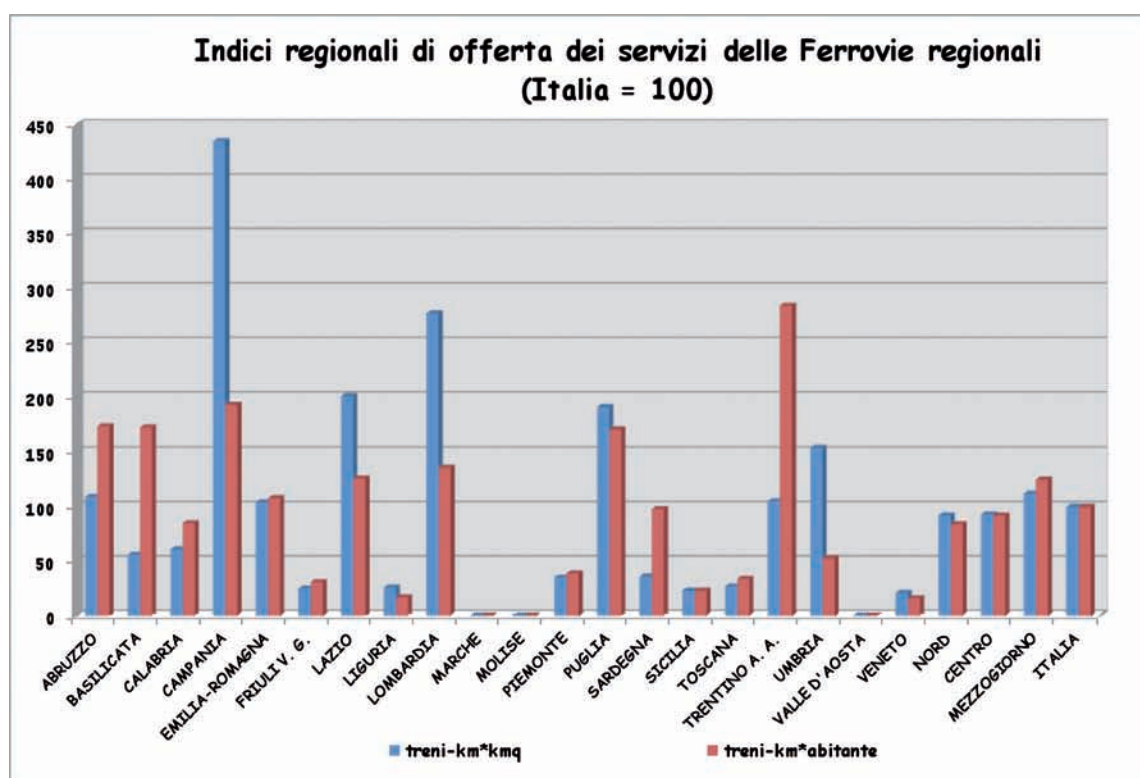


Figura 12 - Indici regionali di offerta dei servizi delle ferrovie regionali (Fonte: elaborazioni ACAM su dati Regioni 2007)

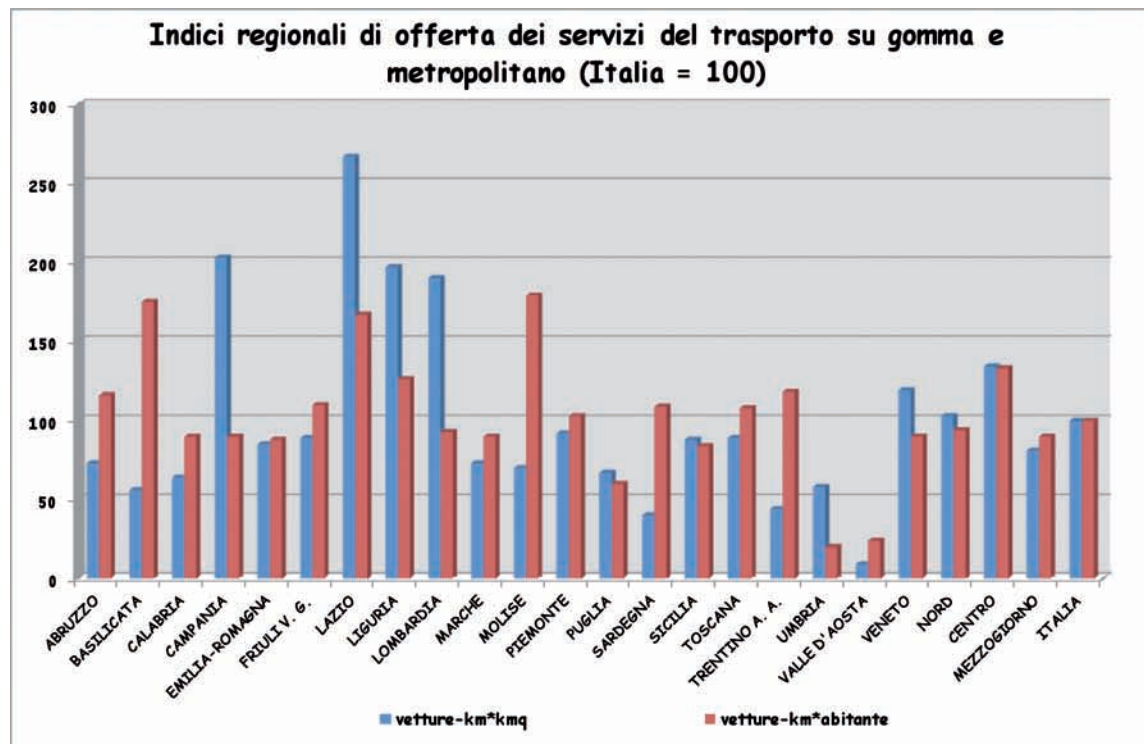


Figura 13 - Indici regionali di offerta dei servizi di trasporto su gomma e metropolitano (Fonte: elaborazioni ACAM su dati Regioni 2007)

Regione	investimenti al 2009			investimenti programmati fino al 2015			totale risorse da reperire
	totale	risorse disponibili	risorse da reperire	totale	risorse disponibili	risorse da reperire	
Lombardia	4.258	4.258	0	10.580	740	9.840	9.840
Veneto	641	641	0	140	13	127	127
Piemonte	1.155	1.155	0	970	327	643	643
Toscana	434	152	282	152	54	98	380
Emilia Romagna	56	53	3	34	0	34	37
Friuli V. G.	41	34	7	111	11	100	107
Calabria	15	15	0	0	0	0	0
Basilicata	6	6	0	0	0	0	0
Sardegna	223	223	0	10	10	0	0
Umbria	226	226	0	28	18	10	10
Molise	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	7	7	0	0	0	0	0
Marche	7	5	2	32	9	23	25
Campania	8.000	4.800	3.200	0	0	0	3.200
Bolzano	52	52	0	0	0	0	0
Puglia	82	82	0	221	198	24	24
Liguria (***)	1.424	1.382	42	0	0	0	42
Lazio (**)	821	821	0	0	0	0	0
Metro Roma (stima)(*)	0	0	0	7.800	1.100	6.700	6.700
Sicilia	590	590	0	0	0	0	0
Metro Catania (stima) (*)	0	0	0	862	190	672	281
Totale	18.037	14.501	3.536	20.940	2.669	18.271	21.416

(*) Ai dati delle Regioni sono stati aggiunti i dati relativi alle Metropolitane urbane di Roma e di Catania

(**) Non sono stati considerati gli investimenti previsti sulle infrastrutture ferroviarie urbane

(***) È stato escluso il Terzo Valico

Tabella 39 – Quadro complessivo degli investimenti in infrastrutture ferroviarie in corso e programmati nelle regioni italiane (Milioni di €) al 2009 - Fonte: elaborazioni ACAM su dati Regioni

	Risorse programmate al 2009 (M€)	Risorse già spese al 2009 (M€)	Materiale rotabile programmato da acquisire al 2009		
			n° treni	n° bus	n° tram
Lombardia	826	275	220	183	-
Veneto	435	388	43	1322 (*)	34
Piemonte	337	241	56	1.550	-
Toscana	445	303	30	958	958
Emilia Romagna	126	105	-	980	-
Friuli V. G.	171	146	6	804	-
Calabria	199	119	5	777	-
Basilicata	23	-	6	30	-
Sardegna	122	13	14	40	40
Umbria	34	19	4	-	-
Molise	5	-	-	33	-
Valle d'Aosta	14	9	9	24	-
Marche	12	-	-	32	-
Campania	495	300	77	1.250	-
Bolzano	65	64	20	-	-
Puglia	105	8	9	4	-
Liguria	31	6	6	51	-
Lazio	211	135	18	456	-
Sicilia	72	72	40	-	-
Totale	3.728	2.203	563	7.172	1.032

(*) di cui 33 natanti

Tabella 40 - Quadro complessivo delle risorse programmate al 2009 per il potenziamento e rinnovamento del materiale rotabile (Milioni di €)

- Fonte: elaborazioni ACAM su dati Regioni

Città	Tipo di sistema	Km di rete	N. Stazioni	Capacità di trasporto (*)	Entrata in funzione
Torino	Metro automatica (VAL)	9,6	14	15.000	2006
Napoli	Metro leggera (Linea 6)	2,3	4	7.600	2007
Napoli	Ferrovia metropolitana (Napoli-Aversa)	13,5	5	7.800	2005-2009
Milano	Metrotranvia (Milano-Cinisello Balsamo)	8,5	27	5.300	2008

(*) La capacità di sistema è indicata in passeggeri-ora per direzione di marcia

Tabella 41 - Le nuove linee metropolitane entrate in esercizio nelle grandi città - Fonte: ISFORT su fonti locali e MetroTram (2011)

Tipologia	Descrizione	Stato avanzamento	Entrata in esercizio
Metropolitana	Linea 1: prolungamento Porta Nuova-Lingotto	Lavori in corso	2011
	Linea 1: prolungamento Lingotto-Bengasi	Progetto prel.	nd
	Linea 1: prolungamento Fermi-Rivoli Linea 2: Rebaudengo-Porta Nuova (1° lotto) Linea 2: Porta Nuova-Cimitero Mirafiori (2° lotto)	Progetto prel.	nd
		Studio di fatt.	2020-2025
		Studio di fatt.	nd
Ferrovia	Linea 2: Cimitero Mirafiori-Orbassano (3° lotto)	Studio di fatt.	2020-2025
	Passante: quadruplicamento tratta P. Susa-Stura	Lavori in corso	2012
	Interconnessione della ferrovia Torino-Ceres nel quadruplicamento	In progettazione	2012
	Quadruplicamento della linea Stura-Settimo	Proposta	2018
	Collegamento diretto Porta Susa-Porta Nuova	Lavori sospesi	2018
	Interventi sul Passante per il distanziamento a 4'	In progettazione	2012
	Raddoppio della linea Sangone-Pinerolo	In progettazione	2018
	Raddoppio della linea Settimo-Volpiano	In progettazione	2012
	Attrezzaggio della linea Chieri-Trofarello	Proposta	2012
	Villastellone-Carmagnola: interventi tecnologici	Proposta	2012
	Interventi tecnologici esterni al nodo di Torino	Proposta	2012
	Nuova stazione Porta di Susa	Lavori in corso	2012
	Nuova stazione Stura	Lavori in corso	2012
	Nuova stazione Rebaudengo	In progettazione	2012
	Nuova fermata Zappata	Lavori in corso	2012 2012
	Nuova fermata Dora	Lavori in corso	2012
	Nuova fermata Grugliasco	Lavori in corso	2012
	Potenziamento stazione Settimo	In progettazione	2012
	Ristrutturazione fermata di Collegno	Proposta	2018
	Attrezzaggio stazione San Paolo	Proposta	2018
	Nuova fermata C.so Allemano	Proposta	2018
	Nuova fermata Capitol	Proposta	2018
	Nuova fermata Orbassano-San Luigi	Proposta	2018
	Rifunzionalizzazione Scalo di Orbassano	Proposta	2012
	Ripristino fermata Santena Tetti Giro	Proposta	2012
	Nuova fermata di Vinovo	Proposta	2018
	Adeguamento stazione Avigliana	Proposta	2012
	Adeguamento stazione Carmagnola	Proposta	2012

Tabella 42 - Le opere per il trasporto pubblico su ferro per Torino - Fonte: ISFORT su fonti varie (2011)

Tipologia	Descrizione	Stato avanzamento	Entrata in esercizio
Metropolitana	M1: prolung. Sesto 1° Maggio-Monza Bettola	Progetto def.	2014
	M2: prolungamento Famagosta-Assago	Lavori in corso	2010
	M2: prolungamento Cologno Nord-Vimercate	Progetto prel.	2018
	M2: prolung. Gessate-Inzago-Cascina Pignone	nd	nd
	M3: prolungamento Maciachini-Camasina	Lavori in corso	2011
	M3: prolungamento S. Donato Milanese-Paullo	Progetto prel.	2018
	M4: San Cristoforo/Crocetta-Sforza Policlinico	Progetto prel.	2017
	M4: Sforza Policlinico-Linate	Progetto def.	2017
	M4: prolungamento Linate-Pioltello FD	nd	nd
	M4: prolung. S. Cristoforo-Corsico/Buccinasco	nd	nd
	M4: prolungamento Fornalini FS-San Giuliano	nd	nd
	M5: linea Garibaldi-Bignami	Lavori in corso	2012/2013
	M5: prolungamento Garibaldi FS-S. Siro	Lavori in corso	2015
	M5: prolungamento San Siro-Settimo M.	nd	nd
	M5: prolungamento Bignami-Monza	Studio di fatt.	nd
	M6: Bisceglie-Cadorna-Ripamonti	nd	2015
Metrotranvia	Milano-Sesto S. Giovanni: nuova metrotranvia	Studio di fatt.	nd
	Milano-Limbate: prolungamento a Sud	Proposta	nd
	Milano-Desio: riqualificazione	Progetto def.	2014
	Milano-Desio: prolungamento Desio-Seregno	nd	nd
	Linea Maciachini-Bovisa Fmn-Certosa Fs	nd	nd
Ferrovia	Linea 24: prolungamento a Opera-Locate Triulzi	Proposta	nd
	Secondo Passante: 1° lotto (Certosa F.S.-Villapizzone-Domodossola) Secondo Passante: 2° lotto (Domodossola FNM/M5- Pagano M1/M6-Foppa M4-Romolo M2)	nd	nd
	Linea S2: prolungamento fino a Pavia	nd	nd

Tabella 43 - Le opere per il trasporto pubblico su ferro per Milano - Fonte: ISFORT su fonti varie (2011)

Tipologia	Descrizione	Stato avanzamento	Entrata in esercizio
Metropolitana	Linea C: Intera linea	Lavori in corso	2015
	Linea B1: Intera linea	Lavori in corso	2012
	Linea A: prolungamento Battistini-Torrevecchia	Progetto prel.	Oltre il 2013
	Linea A: prolung. Torrevecchia-Casalotti/Casal Selce	Progetto prel.	Oltre il 2013
	Linea A: prolungamento Anagnina-Ponte Linari	Progetto prel.	Oltre il 2013
	Automazione linee A e B	Progetto prel.	Oltre il 2013
	Linea B: prolung. Rebibbia-Casal Monastero	In fase di gara	Oltre il 2013
	Linea B: prolungamento Laurentina-Trigoria	Progetto prel.	Oltre il 2013
	Linea C: prolung. Clodio/Mazzini-Grottarossa	Progetto prel.	Oltre il 2013
	Linea C: prolungamento Teano-Ponte Mammolo	Progetto prel.	Oltre il 2013
	Linea B1: prolungamento Jonio-Bufalotta	Progetto prel.	Oltre il 2013
	Linea D: intera tratta	In fase di gara	2019
Tram	Trasformazione in tranvia della Torrespaccata-Termini	nd	Entro il 2013
	Riqualificazione nodo Porta Maggiore	nd	Entro il 2013
	Linea 8: prolungamento nel centro storico	nd	Entro il 2013
	Linea 8: riqualificazione linea esistente	nd	Entro il 2013
	Linea 8: diramazione alla metro Eur-Marconi Linea 3: riqualificazione nodo di Porta San Paolo	nd	Entro il 2013
	Linea 3: riqualificazione tracciato su via C. Felice	nd	Entro il 2013
	Linea 2: riqualificazione tracciato su via Flaminia	nd	Entro il 2013
	Tram lungo il tracciato del Muro Torto	nd	Dopo il 2013
	Realizzazione di nuovi depositi	nd	Dopo il 2013
Ferrovia	FR2: raddoppio Lunghezza-Guidonia	In fase di gara	2013
	FR2: stazione di Ponte di Nona	In fase di gara	2013
	FR2: stazione di Collefiorito	In fase di gara	2013
	FR2: stazione di Guidonia	In fase di gara	2013
	FR3: potenziamento	nd	nd
	FR7: raddoppio tra Cesano-Bracciano	nd	Dopo il 2013
	FR8: raddoppio tra Campoleone-Nettuno FR1: quadruplicamento tra Fiumicino-Trastevere	nd	nd
	Chiusura dell'anello a Nord	nd	Dopo il 2013
	Connessione Maccarese/Ponte Galera-Aeroporto Fiumicino-Campoleone	nd	Dopo il 2013
	Svolta a sinistra tra le stazioni di Casilina e Tuscolana	nd	nd
	Interventi tecnologici sul nodo di Roma	nd	nd

Tabella 44 - Le opere per il trasporto pubblico su ferro per Roma - Fonte: ISFORT su fonti varie (2011)

Tipologia	Descrizione	Stato avanzamento	Entrata in esercizio
Metropolitana	Linea 1: Dante/Garibaldi/Centro direzionale	Lavori in corso	nd
	Linea 1: Capodichino Aeroporto-Centro direzionale	Consegna lavori	nd
	Linea 1: Capodichino-Piscinola	Lavori in corso	2012
	Linea 6: Deposito Officina-Mostra	In progettazione	nd
	Linea 6: Mergellina-Municipio	Lavori in corso	nd
Ferrovia	Potenziamento tratta Aversa-Piscinola	Lavori in corso	nd
	Linea S.M. Capua Vetere-Teverola	nd	nd
	Linea Teverola-Aversa	nd	nd
	Linea 7: Soccavo-Monte Sant'Angelo	Lavori in corso	nd
	Linea 7: Monte Sant'Angelo-Parco San Paolo	Lavori in corso	nd
	Linea 7: Parco San Paolo-Terracina	In progettazione	nd
	Linea 7: Terracina-Kennedy	In progettazione	nd
	Linea 5: raddoppio delle tratte a binario unico	nd	nd
	Linea 8: deviazione dalla linea 7	In progettazione	nd
	Linea 9: Museo-Colli Aminei	nd	nd
	Linea 4: raddoppio tratta Ponticelli-Cercola	Lavori in corso	nd
	Riqualificazione nodo di Cilea	Lavori in corso	nd
	Ristrutturazione stazione di Montesanto	In progettazione	nd
	Nuova stazione Pozzuoli-Vallone Mandria	nd	nd

Tabella 45 - Le opere per il trasporto pubblico su ferro per Napoli - Fonte: ISFORT su fonti varie (2011)

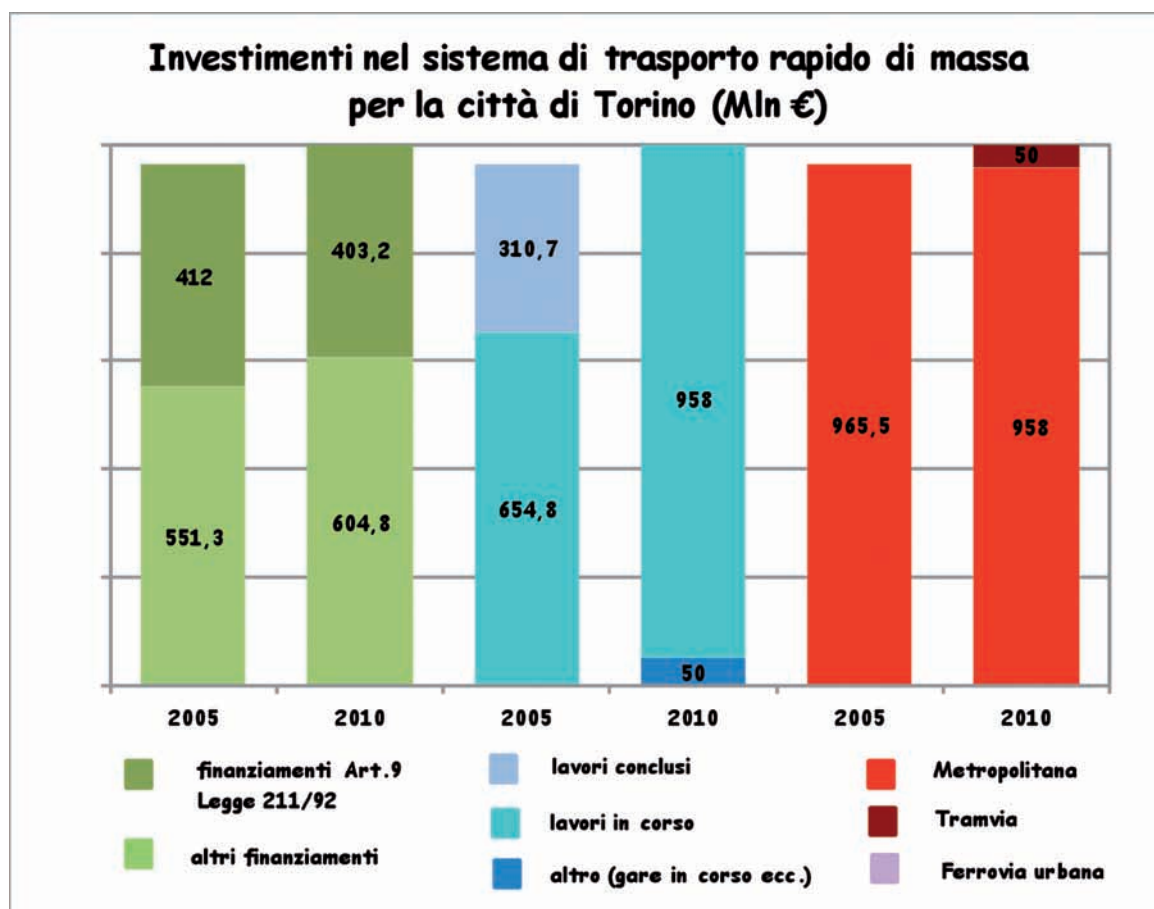


Figura 14 - Legge 211/92: gli investimenti nel sistema di trasporto rapido di massa per Torino (1) (Valori in mln di €) - Fonte: Isfort su dati ASSTRA e Corte dei Conti (2011)

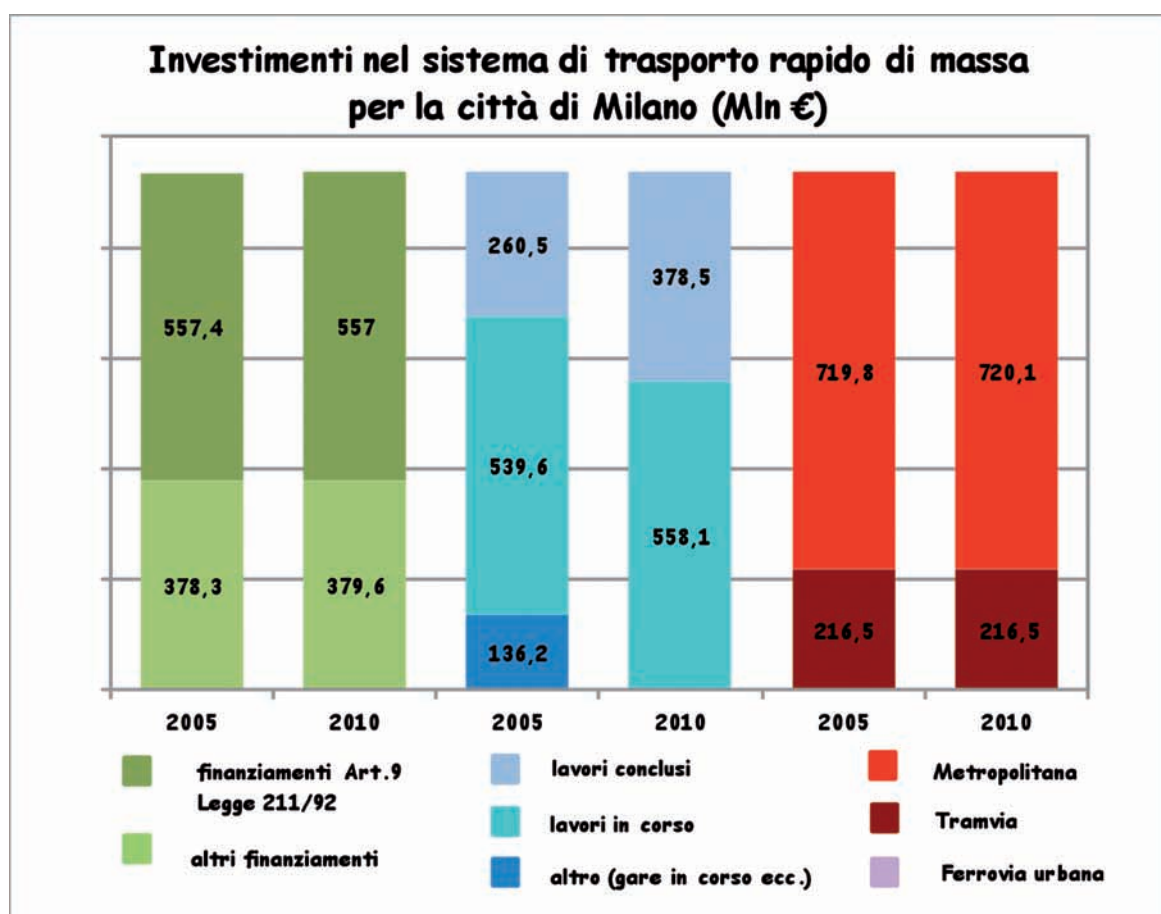


Figura 15 - Legge 211/92: gli investimenti nel sistema di trasporto rapido di massa per Milano (Valori in mln di €) - Fonte: ISFORT su dati AS-STRA e Corte dei Conti (2011)

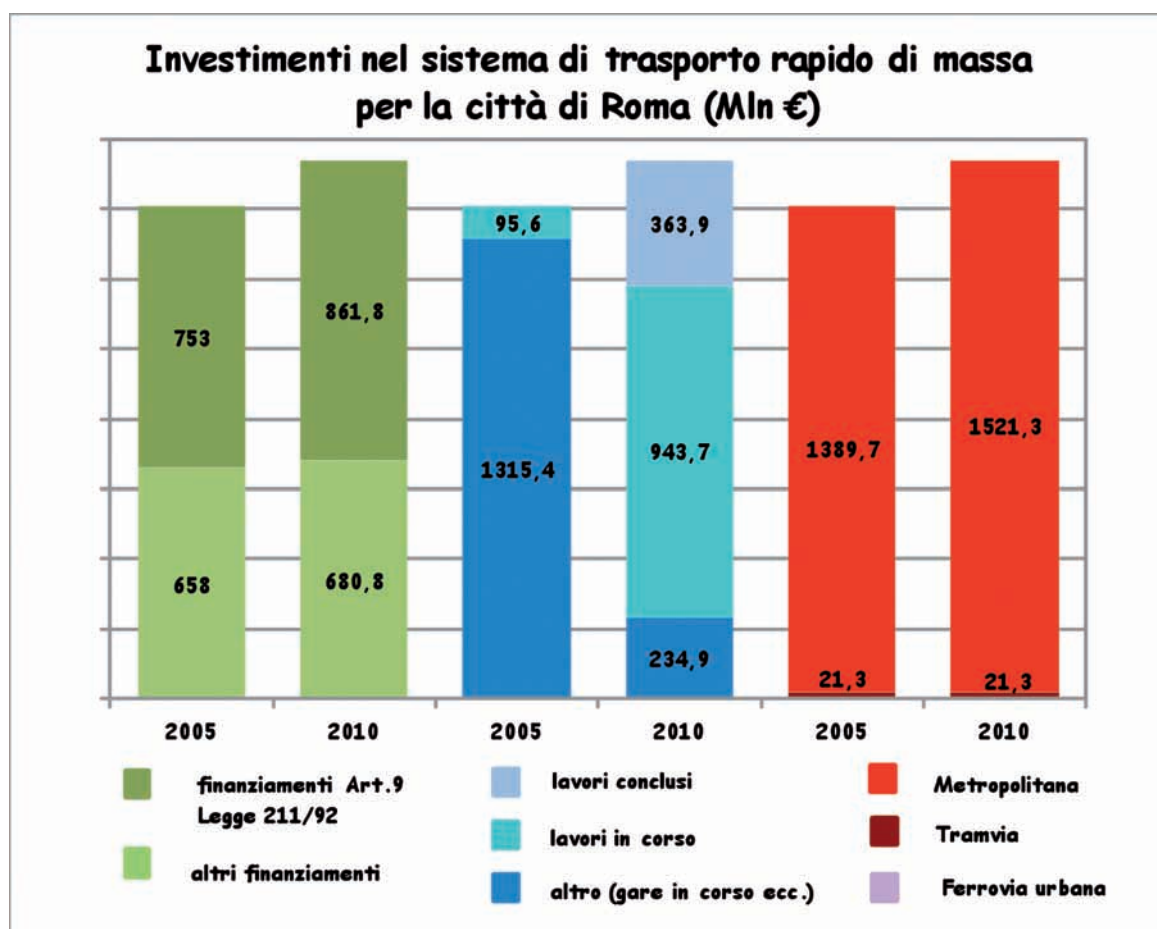


Figura 16 - Legge 211/92: gli investimenti nel sistema di trasporto rapido di massa per Roma (Valori in mln di €) Fonte: ISFORT su dati ASSTRA e Corte dei Conti (2011)

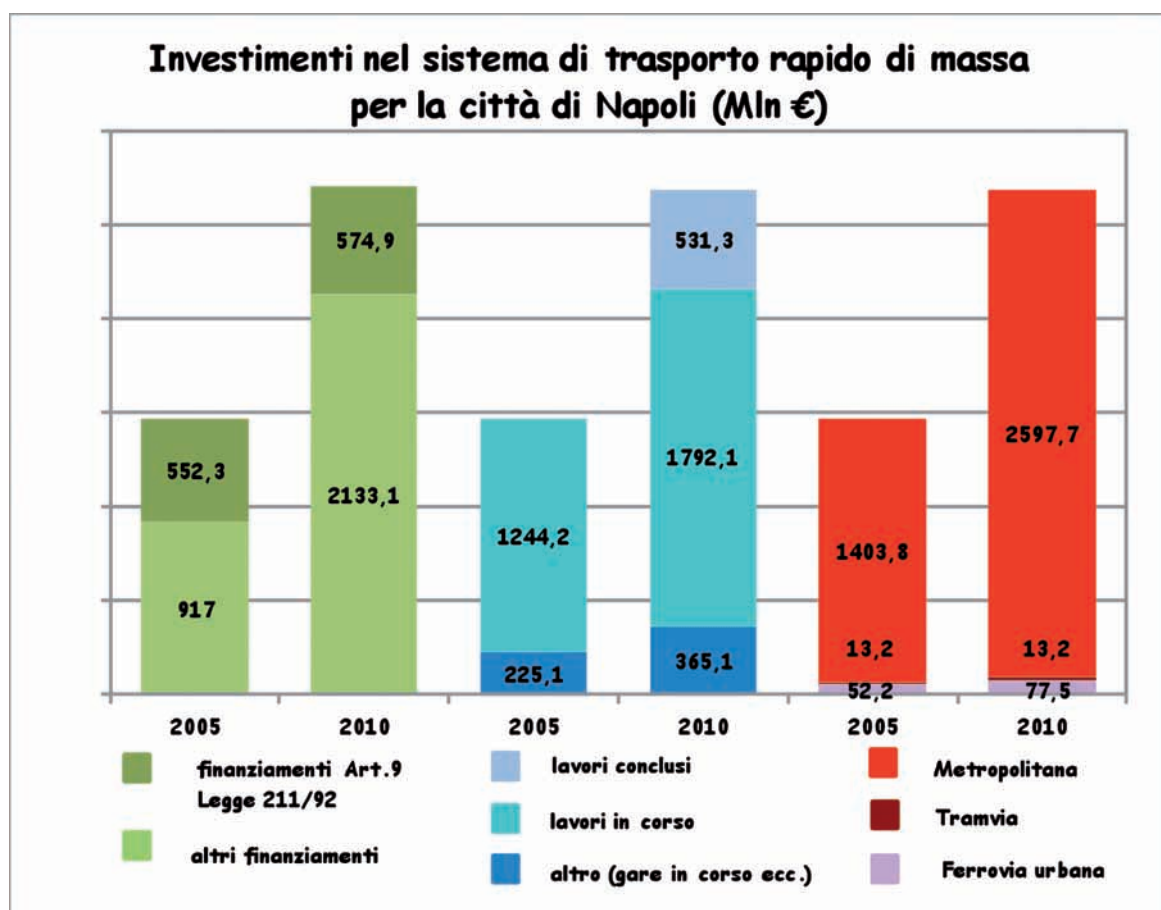


Figura 17 - Legge 211/92: gli investimenti nel sistema di trasporto rapido di massa per Napoli (Valori in mln di €) - Fonte: ISFORT su dati ASSTRA e Corte dei Conti (2011)

Finito di stampare nel mese di Settembre 2012
dalla linoTipografia C. Cervai, Roma
Impaginazione Vanessa Maestrini - Fondazione Filippo Caracciolo