

Gli effetti negativi del ddl di riforma del trasporto pubblico locale: stimolo dalle esperienze di grandi aree metropolitane

- 1. Le trasformazioni in corso dei modelli di mobilità nelle aree metropolitane**
- 2. L'assetto istituzionale del trasporto pubblico in Italia e l'evoluzione del quadro comunitario**
- 3. Il benchmark con la situazione europea del trasporto pubblico locale: il caso di Berlino**
- 4. Il disegno di legge di riforma del trasporto pubblico locale**

Pietro Spirito

**Docente incaricato di Economia dei Trasporti presso la Facoltà di Economia
dell'Università di Tor Vergata**

1. Le trasformazioni in corso dei modelli di mobilità nelle aree metropolitane

Recentemente Legambiente, una associazione che ha dedicato molta attenzione e molti studi sull'ecosistema urbano, ha presentato un dossier¹ che mette in evidenza molte delle anomalie che caratterizzano la struttura della mobilità metropolitana nel nostro Paese. Il dibattito su questi temi è ampio ed articolato, ma la difficoltà di passare dalle prediche inutili di einaudiana memoria alle buone pratiche resta ancora una delle riforme inattuata per recuperare produttività totale dei fattori nell'economia italiana².

Rispetto alle rilevazioni del 1993, si registrano miglioramenti su alcuni aspetti sensibili della vita urbana italiana: la capacità di depurare i reflui è passata dal 70% del 1993 a quasi il 90% del 2011, i consumi idrici si sono ridotti dai 390 litri per abitante del 1993 ai 164,5 del 2011, mentre la raccolta differenziata, che era pari solo al 4,4% nel 1993 è arrivata a pesare per il 37,9% nel 2011. Qui finiscono le buone notizie.

Su tanti altri aspetti, le città italiane registrano fenomeni di stagnazione, o di arretramento, sul fronte di un'economia più sostenibile e più attenta al futuro delle nostre città. La produzione di rifiuti è continuata a crescere in modo massiccio, passando dai 454,7 kg per abitante del 1993 ai 567,5 del 2011, mentre lo stesso indice di raccolta differenziata, che pure ha segnato un significativo incremento, è ancora ben distante dall'obiettivo fissato per legge al 2011, che doveva essere pari al 60%: nessuna delle principali città del nostro Paese lo ha raggiunto, e l'unica che si è avvicinata è Verona, con il 52,7%. I consumi elettrici pro capite sono continuati a crescere, passando da 968,6 kwh per abitante del 1993 a 1.123 del 2011, mentre il verde urbano è rimasto sostanzialmente al palo, con un valore di mq per abitante pari nel 2011 a 11,8.

Sulla mobilità, che costituisce il tema di nostro interesse, il Dossier di Legambiente registra nelle città italiane un peggioramento complessivo degli indici di sostenibilità. Occorre tenere presente che "le tecnologie del trasporto hanno sempre determinato la forma urbana"³. Ripensare le metropoli del ventunesimo secolo è possibile a condizione che si determini un processo di trasformazione nei modelli di mobilità, rispetto alle tendenze che si sono affermate nel secolo scorso.

Il numero di viaggi per abitante del trasporto pubblico locale a livello nazionale ha fatto segnare in questo ultimo ventennio un arretramento, passando da 97 a 83, con una punta di minimo nel 2003 (80). Intanto, è aumentato il tasso di motorizzazione privata, con un numero di auto per 100 abitanti che è passato da 60 del 1993 a 64 del 2011. Roma si segnala per essere la seconda città principale d'Italia per tasso di motorizzazione privata (con 70 vetture per 100 abitanti), seconda solo a Catania (72).

Va sottolineato che in questi anni la qualità del parco automobilistico, anche per effetto degli incentivi alla rottamazione, è migliorata, evolvendo verso modelli a minore impatto ambientale. Se per questa via si stanno delineando scenari di migliore impatto sull'inquinamento della motorizzazione privata, resta però, e si va aggravando, la congestione veicolare.

¹ Legambiente, "Trasformazioni urbane: venti anni di ecosistema urbano", 2013.

² Sul tema del rapporto tra produttività e ruolo dei servizi, cfr. Pietro Spirito e Gaetano Fausto Esposito "Il ruolo dei servizi e dei processi di outsourcing nelle dinamiche della produttività totale dei fattori: una applicazione al settore della logistica, Economia & Lavoro, n. 2, 2013.

³ Edward Glaeser, "Il trionfo della città", Bompiani, 2013, p. 27.

Per effetto di un modello di mobilità orientato alla motorizzazione privata, il nostro Paese registra nelle aree metropolitane elevati livelli di congestione. Del resto, in Italia dal 1970 ad oggi, le automobili sono aumentate del 241% e le strade del 34%.

Secondo i recenti studi avviati da TomTom⁴, Roma risulta nel 2013 la tredicesima città al mondo per indice di congestione tra le principali aree urbane (quelle superiori agli 800.000 abitanti) e sedicesima considerando tutte le città comprese nel campione, con il 38%, risultando terza nella graduatoria europea (quinta secondo una singolare definizione di Europa che viene data da TomTom, che considera Mosca e S. Pietroburgo nel perimetro europeo). L'indice di congestione è costruito comparando i tempi di viaggio misurati durante le ore di morbida con i tempi di viaggio registrati durante le ore di punta. La differenza è espressa come percentuale di incremento del tempo di viaggio. A guidare la classifica mondiale della congestione urbana nel 2013 c'è Istanbul, con il 58% di tasso di congestione.

L'osservatorio che conduce alla analisi dei dati contenuti nel "*Congestion Index*" comprende oggi 161 città nel mondo, ed è un barometro particolarmente interessante anche per capire quali siano le evoluzioni di questo fenomeno così rilevante per la organizzazione degli spazi urbani e per la qualità della vita delle persone. Si potranno misurare nel tempo anche gli effetti di eventuali provvedimenti di modifica ai meccanismi di governo della mobilità urbana nelle città, come chiusure o limitazioni al traffico automobilistico, evitando di continuare a discutere di tali questioni solo sulla base di pregiudizi ideologici, in un senso o nell'altro.

A Roma il ritardo per ogni ora alla guida durante la fascia di punta risulta pari a 41 minuti, mentre il ritardo cumulato durante un anno per uno spostamento pendolare pari a 30 minuti risulta essere di 4,2 giorni: insomma l'1,1% del tempo di vita complessivo annuale di un automobilista romano è dedicato a stare in coda incolonnato nel traffico.

Sono dati che dovrebbero indurre a riflettere sulle conseguenze economiche, ambientali, sociali di un fenomeno che rischia di essere ormai diventato una caratteristica endemica delle nostre città e della nostra vita. Forse, dati come quelli che emergono dal *Congestion Index* realizzato da TomTom dovrebbero indurci a riflessioni come consumatori sul modello di fruizione della mobilità urbana, ed a ragionamenti come cittadini sulla importanza che dovrebbe essere assegnata ad una revisione radicale delle politiche per la mobilità in ambito metropolitano. I temi della mobilità sono tutti legati, a differenza di un approccio che sinora ha privilegiato interventi settoriali. Secondo uno studio di IBM del 2011, "oltre il 30% del traffico cittadino è causato da automobilisti che cercano un parcheggio e questa attività porta via mediamente 20 minuti al giorno"⁵.

Il fronte della mobilità vede le città italiane disallineate rispetto alle migliori pratiche europee. Il Dossier di Legambiente segnala in particolare una timidezza nello sviluppo delle aree pedonali, con un valore di mq per abitante pari a 0,34. Roma segna da questo punto di vista il secondo valore più basso d'Italia (0,14), superiore solo a quello di Palermo, con un indicatore fermo ormai dal 2003. Sulle piste ciclabili, la somma di tutti i 104 comuni capoluogo del nostro Paese viene eguagliata da tre sole città europee: Helsinki, Stoccolma ed Hannover. Padova è l'unica città italiana che si colloca su standard di tipo europeo da questo punto di vista.

Insomma, molto resta da fare per collocare le città italiane su un percorso di sostenibilità e di miglioramento nella qualità della vita. Non si tratta solo di manie ecologiste. Il livello di competitività e di produttività nei contesti metropolitani dipende molto dalla capacità di realizzare politiche di sostenibilità. La crescita dei prossimi decenni è intimamente connessa con la nostra

⁴ TomTom, "*Congestion Index 2013*" e "*Congestion Index 2014*"

⁵ Andrea Granelli, "*Città intelligenti ? Per una via italiana alle smart cities*", Luca Sossella Editore, 2012, p. 15

capacità di organizzare in modo efficiente la rete dei servizi collettivi, dai trasporti ai rifiuti. Non sempre ce ne rendiamo conto.

L'integrazione tra trasporto pubblico ed uso del territorio è una delle iniziative strategiche più rilevanti per sviluppare un futuro più sostenibile nelle aree metropolitane. Lo sostiene un recente rapporto della Banca Mondiale⁶. Per raggiungere questa integrazione servono tre ingredienti: una visione strategica sul futuro della città, un tessuto istituzionale "abilitante" e modelli finanziari sostenibili.

Una delle sfide maggiormente critiche che devono affrontare le città nel mondo è lo sviluppo urbano dipendente dalle automobili: “Mentre le vecchie città hanno di solito un ovvio centro, dettato da un porto o da una stazione ferroviaria già esistenti, le città dell'automobile non ne hanno. Si propagano semplicemente verso l'orizzonte in un indifferenziato sviluppo urbano incontrollato”⁷.

Tale strategia di crescita ha condotto alla diffusione di spazi urbani su territori estesi, rendendo difficile, se non impossibile, la ricorso competitiva del trasporto collettivo, che non si è rivelato in grado di soddisfare la struttura di una domanda di mobilità che presentava sempre meno, se non nelle zone più centrali, quelle economie di scala adeguate a rendere sostenibile il modello di offerta, con una adeguata qualità del servizio offerto, in termini di frequenza e di tempo di attraversamento del viaggio da origine a destinazione.

Nella prospettiva dei prossimi decenni, si rischia uno sviluppo della motorizzazione di massa nei Paesi di nuova industrializzazione con numeri potenzialmente devastanti per l'equilibrio sostenibile del pianeta: i tassi di motorizzazione in India ed in Cina viaggiano al ritmo di crescita del 20 per cento all'anno, ed al 2050 si stima che solo in Cina circoleranno oltre 900 milioni di veicoli, vale a dire più della somma totale di tutti i veicoli che circolano nel mondo oggi.

I cambiamenti della geografia metropolitana costituiscono sempre una cartina al tornasole dei mutamenti sociali, anche nelle società a capitalismo avanzato. Come scrive Bernardo Secchi⁸, il territorio metropolitano “è stato di volta in volta macchina di integrazione o di esclusione sociale”.

Negli Stati Uniti è in corso un processo di riorganizzazione profondo degli spazi urbani. Un numero crescente di cittadini americani non vuole più vivere nei “*suburbs*”, nei sobborghi delle aree metropolitane che hanno caratterizzato il paesaggio urbano degli USA nel ventesimo secolo. Per un lungo tratto di storia, la borghesia americana aveva abbracciato un modello di vita caratterizzato dal progressivo abbandono dei centri urbani, a vantaggio delle città satellite delle periferie, costruite secondo uno schema che prevedeva villette unifamiliari sempre più estese, ricorso all'automobile come unico mezzo di trasporto, diffusione della urbanizzazione su un territorio vasto, grandi centri commerciali (*malls*).

Nasceva così lo “*sprawl*”, l'espansione urbanistica che ha condotto ad un profondo cambiamento negli stili di vita e nei modelli di consumo delle società occidentali. Negli anni recenti, per effetto della crisi economica, ma non solo, questo modello è entrato in crisi e si avvertono i segni di una radicale inversione di tendenza⁹. I sobborghi hanno costituito il tratto dominante della crescita residenziale in America nel secolo passato.

⁶ Banca Mondiale, “*Transforming cities with transit. Transit and land-use integration for sustainable urban development*”, 2013.

⁷ Edward Glaeser, “*Il trionfo della città*”, Bompiani, 2013, p. 27

⁸ Bernardo Secchi, “*La città dei ricchi e la città dei poveri*”, Laterza, 2013.

⁹ Si occupa di questo tema una approfondita inchiesta giornalistica curata da Leigh Gallagher, “*The end of the suburbs: where American dream is moving*”, Penguin, 2013.

Circa la metà di 132 milioni di case costruite negli Usa sono collocate nelle periferie urbane. Nella seconda metà del ventesimo secolo la porzione di popolazione che è andata a vivere nelle periferie è fortemente cresciuta, passando dal 31% del 1960 al 51% del 2010: 158 milioni di americani vivono oggi nelle aree residenziali delle periferie metropolitane.

Questo modello insediativo ha determinato drastici cambiamenti nel modello di vita e nel sistema della mobilità. Tra il 1969 ed il 2009 le miglia percorse per abitante annualmente sono aumentate del 60%, e molte periferie sono collocate così lontane dall'area metropolitana che la parola stessa rischia di perdere completamente il suo significato originario: Ridgecrest è distante 112 miglia da Bakersfield, l'area metropolitana della California della quale è ufficialmente parte.

Ora si avvertono i segnali di una onda di risacca. Tra il 2010 ed il 2011 la popolazione che abita nei *suburbs* è cresciuta solo dello 0,4%, molto meno del tasso di crescita che è stato registrato dalle aree metropolitane centrali: è la prima volta che accade da un secolo a questa parte. Mentre all'inizio degli anni Novanta del secolo passato solo il 7% dei permessi di costruzione di New York riguardavano il centro urbano, e più del 70% invece la periferia metropolitana, nel 2008 le percentuali si sono invertite: solo il 9% nelle periferie, e più del 70% nella città. La popolazione del *Loop* di Chicago – il distretto centrale dell'area metropolitana – si è triplicata nel corso dell'ultimo decennio.

Lo *sprawl* residenziale era stato accompagnato anche da uno *sprawl* delle *blue chip companies*: IBM si era spostata da New York a Armonk, General Electric a Fairfield (Connecticut), Motorola da Chicago a Schaumburg (Illinois). Alla fine degli anni Novanta del secolo passato, due terzi degli spazi di ufficio erano collocati fuori dalle aree centrali delle città. Ora si sta determinando l'effetto opposto, con un ritorno delle aziende nei centri delle aree metropolitane.

Questo fenomeno è particolarmente visibile a Chicago: la United Airlines ha lasciato Elk Grove per tornare a *downtown*, così come Hillshire Brands si sta spostando da Downers Grove al centro della città. Lo stesso fenomeno si sta manifestando a S. Francisco, città che attira nelle sue aree centrali le aziende del comparto *high tech*, prima collocate nella Silicon Valley (Twitter, Dropbox, Pinterest).

Gli stessi grandi centri commerciali, che hanno caratterizzato il panorama urbano dei *suburbs*, stanno cambiando le proprie scelte insediative. Dal 2006 negli Stati Uniti è stato aperto solo un nuovo grande centro commerciale (*mall*), mentre in quelli esistenti i tassi di occupazione si stanno riducendo, e le grandi catene stanno progettando investimenti di tipo completamente diverso. Walmart ha concepito i *Neighborhood Markets*, con una dimensione pari ad un quarto rispetto ai tradizionali *supercenters*.

I sobborghi delle metropoli, che prima erano il luogo di elezione della borghesia, si stanno trasformando anche nella composizione sociale: nel 2010 15,3 milioni di residenti nei *suburbs* vivevano sotto la linea della povertà, con una crescita pari all'11,5% rispetto all'anno precedente ed al 53% rispetto al 2000. Il tasso di crescita della povertà nelle periferie metropolitane risulta più che doppio rispetto a quello delle città. I suburbi americani sembrano quindi destinati a diventare aree di insediamento per i nuovi poveri, mentre si affermano stili di consumo che mettono in crisi il modello della società motorizzata di massa.

Gli ottanta milioni di *Millennials*, vale a dire gli Americani nati tra il 1977 ed il 1995, preferiscono vivere, per il 77%, nelle aree urbane, e mostrano modelli di consumo radicalmente diversi dalle tendenze storiche dei passati decenni. Nel 1980, il 66% dei diciassetenni aveva una patente di guida, contro il 47% del 2010. Questo dato incrina un modello di sviluppo iniziato agli albori del ventesimo secolo, quando le registrazioni di automobili erano passate dalle 8.000 del 1905 ai 17 milioni del 1925.

Sviluppo della motorizzazione e crescita delle periferie urbane sono processi paralleli: tra il 1921 ed il 1936 sono state costruite negli Stati Uniti più di 420.000 miglia di autostrade, e tra il 1923 ed il 1927 sono state costruite più di 900.000 case all'anno. L'83% dei viaggi degli americani avviene oggi in automobile, il tasso più elevato del mondo, così come è il più elevato al mondo il tasso di consumo individuale di benzina, a fronte di una politica fiscale sugli idrocarburi che non incorpora, a differenza di quanto accade in Europa, i costi delle esternalità: mentre in Norvegia il costo della benzina per gallone è pari a 10 dollari, negli Stati Uniti tale valore è pari a 4 dollari, e la differenza la fa tutta il fisco. I residenti nelle periferie metropolitane negli USA percorrono annualmente in media tra le 15.000 e le 18.000 miglia all'anno; nei casi estremi si arriva alle 25.000 miglia, con un tempo di viaggio giornaliero di pendolarismo superiore alle 3 ore al giorno: sono 3,5 milioni di Americani in questa condizione.

La crisi economica ha giocato un ruolo rilevante nel mutamento in corso: nel 2008 gli abitanti dei *suburbs* hanno speso per la benzina il doppio rispetto al 2001. La gran parte delle famiglie che vivono nelle periferie spendono la metà del loro reddito per la casa ed i trasporti. Nelle famiglie con un reddito annuale tra i 20.000 ed i 50.000 dollari, questo valore sfiora il 60%. Solo per la benzina, un residente nella periferia spendeva nel 2003 1.422 dollari, mentre nel 2008 la cifra era salita a quasi 3.000 dollari.

Secondo Arthur C. Nelson, direttore del centro di ricerca sulle aree metropolitane presso l'Università dello Utah, tenendo conto dei mutamenti demografici e dei cambiamenti nelle preferenze residenziali delle nuove generazioni, entro il 2025 si registrerà negli Stati Uniti un surplus di abitazioni pari a 40 milioni di case. Si porrà il tema della riorganizzazione degli spazi urbani nei *suburbs*. Un esperimento è in corso a Lakewood, in Colorado, un'area periferica ad ovest di Denver. Lo *shopping mall* Villa Italia, con una estensione di 1,2 milioni di piedi quadrati, costruito nel 1966, è stato trasformato in Belmar, una comunità pedonalizzata che ha al suo interno, appartamenti, condomini, uffici, studi per artisti, negozi ed una passeggiata pedonalizzata che si estende per 22 blocchi urbanizzati.

Serve quindi delineare altri modelli di sviluppo urbano, orientati verso la sostenibilità, la tutela dell'ambiente, la crescita economica e la qualità della vita per i cittadini. Già oggi la soglia della sostenibilità si sta raggiungendo: basti pensare che, secondo uno studio di IBM, a Mosca più del 45% dei cittadini trascorre oltre 3 ore medie al giorno nel traffico.

Rendere reversibile la dipendenza dalle automobili nelle città non è facile. Servono strategie differenziate, in funzione delle dimensioni urbane e delle funzioni metropolitane che le città intendono costruire e gestire. In particolare, per le città di media dimensione (sino a mezzo milione di abitanti), la Banca Mondiale sottolinea la rilevanza di progetti per trasporti veloci di superficie (*Bus Rapid Transit*, BRT), che, non richiedendo investimenti infrastrutturali molto impegnativi per le finanze pubbliche, consentono di migliorare la qualità nella offerta di servizi collettivi per la mobilità urbana. Nel corso dell'ultimo decennio più di 130 sistemi BRT sono stati messi in esercizio nel mondo.

Tutte le esperienze migliori nella integrazione tra mobilità collettiva ed uso del territorio sono partite da una specifica visione dell'utilizzo degli spazi urbani, una visione che ha guidato gli investimenti nei sistemi di trasporto, e non viceversa. Misure di gestione della domanda di mobilità, inclusa l'introduzione di sistemi di *congestion charge* e la promozione di modi di trasporto non motorizzato, si sono rivelati di estrema importanza per il successo di queste politiche.

A Stoccolma, "tutti vivono a non più di 300 metri da una fermata di mezzi pubblici, che per il 65% sono su rotaia e alimentati da fonti rinnovabili: il 64% degli spostamenti dei cittadini avviene con

mezzi pubblici, la parte rimanente si divide tra chi utilizza il 760 km di piste ciclabili e chi non può fare a meno delle automobili”¹⁰.

I casi di successo, che si sono determinati ad Hong Kong, Seul, Singapore, Copenhagen, Stoccolma, Tokyo, dimostrano che una chiave determinante sta nella "cattura del valore" creato dalla costruzione di nuove infrastrutture e di nuovi servizi di trasporto, indispensabile non solo per costruire meccanismi finanziari sostenibili, ma anche per realizzare politiche urbane sostenibili, attente alla qualità della vita ed alla competitività del territorio.

Mentre nelle esperienze negative, di cui abbiamo molte tracce anche recenti nel nostro Paese, il surplus di valore immobiliare determinato dalla costruzione di sistemi di trasporto di massa viene lasciato alla speculazione fondiaria ed al mercato degli interessi privati, nei casi considerati dallo studio della Banca Mondiale gli investimenti per la mobilità hanno non solo guidato le scelte di urbanizzazione futura, ma hanno generato una diretta connessione tra costi infrastrutturali e plusvalore della rendita immobiliare, che è essenzialmente servita a pagare in parte i costi dei progetti di mobilità, ed in parte a rendere sostenibile nel tempo anche la gestione dei servizi di trasporto.

Nella scala della pianificazione metropolitana, i diversi livelli di governo coinvolti richiedono un coordinamento molto stretto tra pianificazione urbanistica, investimenti infrastrutturali e servizi urbani. Andare in questa direzione significa cambiare la cultura sinora dominante. Il sistema delle infrastrutture e dei servizi di trasporto presenta una sua implicita rigidità di struttura, che si tentato di piegare ad uno sviluppo urbanistico disordinato, sganciato dalla pianificazione delle reti del trasporto collettivo metropolitano. Si è così commesso, soprattutto nelle metropoli italiane del centro-sud, un drammatico errore di prospettiva, determinando una qualità del servizio assolutamente non coerente con l'evoluzione delle dislocazioni territoriali degli insediamenti residenziali e lavorativi.

I dipartimenti dei trasporti spesso hanno scarsa conoscenza della pianificazione urbanistica, mentre i pianificatori urbani hanno scarsa conoscenza dei sistemi di trasporto e della regolazione della domanda di mobilità: il dialogo tra queste due componenti essenziali diventa, anche per queste ragioni, difficile, e l'integrazione necessaria trova ostacoli spesso insormontabili, all'interno dei quali si incunea la speculazione fondiaria.

Si tratta di costruire anche una collaborazione interistituzionale tra diversi livelli di governo del territorio, con una integrazione ed un dialogo costante che non si è realizzato nel corso degli ultimi decenni, quando lo Stato centrale ha devoluto verso gli enti locali competenze in materia di trasporto pubblico generando una concorrenza distruttiva sulle scelte: “La capacità pianificatoria della città necessita di una multidisciplinarietà di competenze (urbanistiche, sociologiche, tecnologiche, giuridiche, geografiche, di business, ingegneristiche, informatiche, ecc..) e di attività (costante monitoraggio dei dati, corretta identificazione dei fenomeni, definizione di aree di intervento e così via) che travalicano le competenze dell'amministrazione comunale”.¹¹

Il disegno urbano condiziona in modo decisivo la possibilità stessa di articolare un virtuoso meccanismo di interazione tra uso del territorio e politiche della mobilità. Il trasporto collettivo richiede addensamenti di domanda nella rete dei punti di origine e di destinazione principali.

Per questa ragione le città devono promuovere densità lungo i corridoi serviti dal trasporto collettivo per assicurare quella massa critica necessaria per determinare efficienza e produttività del

¹⁰ Andrea Poggio, “*Le città sostenibili*”, Bruno Mondadori, 2013, p. 6

¹¹ Andrea Granelli, “*Città intelligenti ? Per una via italiana alle smart cities*”, Luca Sossella Editore, 2012, p.27.

trasporto pubblico. Serve quindi promuovere, lungo i principali corridoi, una crescita verticale, più che una espansione orizzontale, del costruito, per determinare una struttura compatta di città.

Nel disegno del trasporto collettivo italiano, una debolezza strutturale riguarda la dotazione di reti e di servizi di accessibilità ferroviaria alle aree metropolitane: “In Italia sono attivi 592 km di linee ferroviarie suburbane, contro le 2.030 della Germania, le 1.630 del Regno Unito e le 1.345 della Spagna. Una stima prudente, basata sulla possibilità di convertire al traffico pendolare una parte delle linee ferroviarie inutilizzate nelle zone urbane di Milano, Torino, Roma e Napoli, vedrebbe salire la disponibilità della rete suburbana a 1.789 km, facendoci allineare al resto d’Europa”¹².

Metropoli più dense sono anche metropoli più giuste, garantendo alti livelli di accessibilità a tutti, indipendentemente dal reddito. Ma la densità è solo una delle dimensioni dell’ambiente costruito che influenzano le scelte di viaggio. Altre variabili influenti sono la diversità delle funzioni, il design urbano, l’accessibilità delle destinazioni, e la distanza tra casa e sistema di mobilità collettiva.

Esiste poi un ruolo economico dei processi di aggregazione metropolitana, che è stato spesso sottovalutato: “L’urbanizzazione ha svolto un ruolo cruciale nell’assorbimento delle eccedenze di capitale, agendo su una scala geografica sempre più ampia, al prezzo di rapidi processi di distruzione creativa, che hanno comportato la spoliatura delle masse urbane a qualunque diritto alla città”¹³.

La rapida evoluzione delle periferie metropolitane, rispetto ad un disegno di trasporto che è rimasto ancorato alla struttura metropolitana dei centri storici, richiede una cucitura delle diverse modalità che sia in grado di articolare un modello di offerta intermodale capace di superare strutture di

In questo scenario, i diversi modi di trasporto collettivo (ferrovie regionali, metropolitane, tram, bus) devono necessariamente essere integrati in un sistema unitario di offerta, garantendo elevata qualità delle interconnessioni, ed essendo anche sostenute da politiche per la mobilità e per l’urbanistica coerenti: accessibilità ai nodi delle stazioni, sviluppo di corsie preferenziali, regolazione della motorizzazione mediante misure di *road pricing*, sviluppo di infrastrutture per la pedonalizzazione e la mobilità “dolce” sono tutte componenti determinanti, secondo la Banca Mondiale, per accompagnare un graduale mutamento nelle preferenze di mobilità dal trasporto individuale motorizzazione alla mobilità collettiva sostenibile.

Tuttavia, tra il dire ed il fare c’è di mezzo il mare. Una revisione nel portafoglio di progetti di trasporto urbano della Banca Mondiale tra il 1999 e il 2009 ha verificato che solo 2 dei 55 progetti realizzati nel decennio avevano affrontato in modo efficace, nella fase di realizzazione, il legame tra trasporti e territorio, tra mobilità sostenibile e sviluppo urbanistico.

Nel caso italiano, se mai si realizzasse una revisione dei progetti realizzati, o di quelli in portafoglio, nei sistemi di mobilità collettiva, non è improbabile che si potrebbe verificare una quasi perfetta corrispondenza tra interessi immobiliari dei costruttori e sistema delle scelte infrastrutturali per i servizi di trasporto, in una sorta di inversione logica delle priorità, che spesso caratterizza gli “spread” dell’economia reale, di cui non ci occupiamo mai¹⁴.

¹² Andrea Poggio, “*Le città sostenibili*”, Bruno Mondadori, 2013, p.89.

¹³ David Harvey, “*Il capitalismo contro il diritto alla città*”, Ombre Corte, 2013, p. 34.

¹⁴ Ennio Cascetta e Francesca Pagliara, “*Le infrastrutture di trasporto in Italia. Cosa non ha funzionato e come mettervi rimedio*”, Aracne, 2015.

2. L'assetto istituzionale del trasporto pubblico in Italia e l'evoluzione del quadro comunitario

Al trasporto pubblico locale, come anche ad altri campi della vita economica e sociale del nostro Paese, serve volare basso, fare proposte semplici ed immediatamente attuabili, per riportare in carreggiata una condizione strutturale di deficit competitivo che trascina il Paese verso una regressione nella produttività totale dei fattori che dura da almeno due decenni e determina, assieme all'avvitamento del debito pubblico, le difficoltà nella ripresa economica.

Il quadro istituzionale del settore è ancora contraddittorio ed incerto: è ancora in attesa di essere approvato dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge di riforma che è stato annunciato ormai più di un anno fa, e che ancora gira tra i tavoli dei diversi Ministeri, dopo essere stato stralciato dal disegno di legge sulla concorrenza¹⁵.

Si è stati molto tempo sul limine della presentazione formale, ma ancora nulla è accaduto, ed ora il nuovo Ministro Graziano Delrio pare intenzione a rivederne il testo in modo non formale, consultando nuovamente l'Anci, le città metropolitane e le Regioni. Intanto, per effetto anche dei provvedimenti di *spending review*, le risorse destinate al trasporto pubblico per i corrispettivi per obblighi di servizio pubblico si sono fortemente ridotti, mentre gli investimenti sono drasticamente crollati.

Non è tempo di grandi riforme, anche perché spesso questi obiettivi ambiziosi nascondono spesso una irrefrenabile volontà gattopardesca di lasciare tutto nello stato comatoso in cui siamo. Solo dopo essere tornati sulla carreggiata, allora si potrà riprendere un ragionamento serio sulle riforme strutturali che servono.

Abbiamo smarrito l'alfabeto, e pensiamo di comporre la Divina Commedia. Questo divario tra realtà ed immaginazione deve essere colmato con azioni correttive davvero urgenti ed improrogabili.

Vediamo quali sono le misure minime ed immediate che possono servire ad effettuare una operazione di salvataggio per il trasporto pubblico locale. Sono tre i fronti sui quali occorre agire:

- il ripristino della razionalità economica;
- l'ordinato funzionamento dell'assetto istituzionale;
- un regime efficace di contratti di servizio
- l'applicazione dei costi standard.

Il ripristino della razionalità economica

I dati strutturali del settore fotografano un assetto radicalmente divergente dai minimi requisiti di razionalità economica: grado di copertura dei costi operativi con i ricavi da mercato abissalmente lontano dalle medie internazionali, indici di produttività sideralmente distanti da valori adeguati rispetto alle perdite economiche delle aziende, stock di indebitamento che grava con oneri finanziari

¹⁵ Per la prima volta dopo sei anni dalla sua introduzione (2009), il Governo ha presentato il disegno di legge sulla concorrenza, che sarà inserito all'interno del DEF. Partito con obiettivi molto ambiziosi nelle sue prime versioni, questo progetto di legge è stato oggetto di profondi rimaneggiamenti, escludendo alla fine provvedimenti di natura settoriale, come la riforma del trasporto pubblico locale,

pesanti sulla precaria condizione dei conti economici. Il default è dietro l'angolo, ed in alcuni casi si è già realizzato.

Serve una radicale ed urgente cura da cavallo per il risanamento, che non può non cominciare dall'esempio delle classi dirigenti, per avere quella credibilità che è presupposto per realizzare il cambiamento. E allora, va introdotto un austero e rigoroso *salary cap* nelle retribuzioni di dirigenti e quadri delle aziende del settore, con un contestuale ridimensionamento nella consistenza dei quartieri generali di aziende che hanno ingrossato la "testa" indebolendo le gambe del servizio.

La remunerazione variabile dei dirigenti deve essere inoltre collegata, differentemente da quanto avviene oggi, alla performance negli indici di qualità fissati dai contratti di servizio: è un non senso applicare penali alle aziende se non si raggiungono questi parametri, in quanto tale misura, per le imprese pubbliche, si traduce solo in una partita di giro, poichè aumenta perdite economiche che poi devono essere ripianate dall'azionista pubblico.

Invece, al mancato raggiungimento degli obiettivi deve corrispondere una mancata assegnazione della retribuzione variabile ai dirigenti. Tale elemento costituisce anche, peraltro, un incentivo concreto ad operare mettendo al centro il servizio e la soddisfazione dei bisogni della clientela.

Molto c'è da disboscare nella selva dei contratti di fornitura. Rendite di posizione, prezzi superiori ai valori di mercato, monopoli bilaterali che peggiorano la qualità delle prestazioni erogate rappresentano un solido sottobosco di interessi, particolarmente rilevante per un settore nel quale molte attività, precedentemente gestite direttamente imprese, sono state poste in outsourcing, in particolare nel ciclo delle manutenzioni.

Questo blocco, cementato spesso da protezioni politiche, costituisce un retrobottega ingombrante, di cui si parla poco, salvo nelle rare cronache giudiziarie quando scoppia uno scandalo. Un atteggiamento rigoroso da parte delle classi dirigenti, verso se stesse e verso i fornitori, abilita ad operare contestualmente in direzione di una politica di efficienza applicata all'intero settore.

Per i lavoratori del settore non si tratta di ridurre i salari, ma invece di aumentare la produttività a parità di salario. A Berlino, non a Pechino o ad Ankara, un lavoratore dell'azienda del trasporto pubblico, la BVG (posseduta al 100% dalla Municipalità) lavora 40 ore settimanali, mentre la società controllata dalla stessa BGV (Berlin Transport), che opera il 35% dei servizi di superficie, ha un regime di orario settimanale pari a 42 ore. Sono questi gli spread intollerabili che hanno determinato l'arretramento competitivo dell'Italia rispetto alla Germania, altro che i mercati finanziari.

Nessuno immagina di introdurre ritmi di lavoro di chapliniana memoria, o di imporre condizioni vessatorie. Ma, per salvare posti di lavoro che altrimenti andranno perduti, serve semplicemente introdurre regole europee di organizzazione del lavoro nel settore del trasporto pubblico locale. Nulla di più e nulla di meno.

Certo, tassi di assenteismo come quelli che si registrano nel settore in Italia, ed in particolare a Roma, sono termometro di inciviltà e di assenza di senso di responsabilità verso i cittadini, oltretutto in anni di gravissima crisi economica che richiederebbe invece un sussulto di spirito civico. E invece, nella ultima tornata elettorale, lo spirito civico dei dipendenti di diverse aziende del trasporto pubblico si è tradotto in una massiccia adesione alla chiamata per essere scrutatori o rappresentanti di lista, lasciando a piedi i cittadini.

L'ordinato funzionamento dell'assetto istituzionale: lo scenario comunitario

Il settore del trasporto locale, come tanti altri comparti della vita economica e sociale del nostro Paese, è caratterizzato da un modello organizzativo che ricorda il principio di funzionamento che era attribuito, con falso storico, alla Real Marina di Francesco II delle Due Sicilie: «All'ordine "facite ammuina" tutti chilli che stanno a prora, vann' a poppa e chilli che stann' a poppa vann' a prora; chilli che stann' a dritta vann' a sinistra e chilli che stanno a sinistra vann' a dritta; tutti chilli che stanno abbascio vann' coppa e chili che stanno 'ncoppa vann' abbascio; chi nun tiene nient'a ffa, s'aremeni a 'cca e a 'lla». Non credo vi sia bisogno di traduzione.

Insomma, ognuno interpreta il mestiere dell'altro: l'azionista è committente, il committente è proprietario, il gestore è regolatore, i sindacati sono gestori, i fornitori sono ufficio acquisti, gli uffici acquisti sono uffici legali, i regolatori e gli uffici legali non esistono. Intanto, mentre i clienti si lamentano di incrementi nel prezzo del biglietto non giustificati da un miglioramento nella qualità del servizio, diversi di loro non pagano, applicando alla lettera uno slogan sessantottino (l'autobus si prende ma non si paga).

E' evidente che in questa confusione si annidano le ragioni profonde di un disagio e di una fuga dalla responsabilità, che poi determina i disastri ai quali assistiamo. E dei disastri, poi, nessuno è davvero responsabilità, perché non si riesce mai ad attribuire la paternità delle decisioni assunte, che scaturiscono invece come risultante di un parallelogramma oscuro di forze, quello che davvero governa le sorti del trasporto pubblico.

Tornare ad interpretare ciascuno il proprio ruolo nel rispetto dei compiti degli altri soggetti costituisce un elemento fondativo per la ricostruzione di una *governance* efficace, nella interazione necessaria tra ambiente istituzionale, struttura proprietaria, management, sindacati, fornitori, clienti.

Senza un ritorno all'ordinato funzionamento della dinamica istituzionale, aziendale e sociale, è davvero impossibile operare programmi razionali di recupero della razionalità perduta. Bisogna partire dalla cornice istituzionale che detta l'Unione Europea. Si tratta di una normativa in corso di profonda evoluzione, per effetto della presentazione del Quarto pacchetto ferroviario.

Gli obblighi di servizio pubblico di passeggeri su strada e ferrovia sono disciplinati, nell'ordinamento comunitario, dal Regolamento (CE) n. 1370 /2007. Tale normativa, a valle del tormentato e contraddittorio percorso delle leggi nazionali sul trasporto pubblico locale e sui servizi pubblici, costantemente in bilico tra accelerazione della liberalizzazione e mantenimento dei monopoli, torna ad essere centrale per le ricadute di assetto istituzionale nell'ordinamento italiano, soprattutto a valle della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012.

Con tale decisione della Suprema Corte, coerente con gli esiti referendari del 2011, la normativa nazionale torna a rientrare pienamente nel solco della regolamentazione comunitaria attualmente in vigore per il trasporto pubblico locale che, proprio in base al Regolamento n.1307/2007 ***consente, anche se non impone (cfr. la sentenza n. 325 del 2010 della stessa Corte Costituzionale), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale***, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la "speciale missione" dell'ente pubblico, alle condizioni del capitale interamente pubblico della società affidataria, del cosiddetto "controllo analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidataria deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici), ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Va sottolineato che, per quanto riguarda il criterio proprietario dell'operatore per gli affidamenti diretti in-house, la disciplina europea non richiede che l'autorità competente posseda il 100% del capitale dell'operatore interno. Da questo punto di vista la regolazione comunitaria usa un concetto più ampio di operatore in-house rispetto a quello sviluppato dalla Corte di Giustizia della Unione Europea. Requisito essenziale resta l'esercizio del controllo analogo, operabile anche in caso di partecipazioni di minoranza da parte di privati.

I tentativi del legislatore nazionale di dare un impulso al profilo concorrenziale del mercato del trasporto pubblico locale in Italia oltre i paletti definiti dal Regolamento n. 1370/2007, superando quindi la facoltà propria dell'attuale normativa comunitaria di assegnare con procedura di affidamento diretto i contratti di servizio pubblico, si sono arenati sostanzialmente per un orientamento ondivago dello stesso legislatore.

Difatti, mediante uno stillicidio contraddittorio di atti normativi successivi, **il legislatore nazionale ha sostanzialmente abbandonato la strada della disciplina di settore**, definita con il decreto legislativo n. 422 del 1997, in cui era previsto chiaramente un *favor* per l'applicazione di meccanismi di assegnazione degli obblighi di servizio pubblico attraverso un confronto competitivo di concorrenza per il mercato.

Si è tentato invece di seguire la strada, più ambiziosa apparentemente, di normare secondo profili competitivi complessivamente il compendio dei servizi pubblici locali, secondo una disciplina uniforme per i diversi settori. Questa seconda strada si è rivelata impervia, ed alla fine impercorribile.

Per comprendere quali possano essere gli sviluppi istituzionali di riassetto del mercato del trasporto pubblico locale, torna ad essere attuale concentrare l'attenzione sul profilo della normativa comunitaria, anche perché **la Commissione della Unione Europea sta conducendo un approfondimento sui meccanismi di funzionamento del Regolamento 1370/2007, per giungere ad una comunicazione interpretativa** su alcuni snodi della disciplina in questione.

Tale esigenza è emersa prima dai risultati di uno studio effettuato per conto della Commissione Europea nel 2010¹⁶, e poi da una conferenza sull'attuazione del Regolamento n. 1370/2007 nei diversi Stati europei, organizzata dalla stessa Commissione a novembre del 2011.

I risultati di questo processo di analisi e di consultazione con i principali attori del sistema hanno reso evidente che **si sono determinate interpretazioni divergenti tra i diversi Stati membri e tra le diverse autorità**:

- sulla definizione degli obblighi di servizio pubblico;
- sullo scopo dei contratti di servizio pubblico;
- sulle procedure per selezione degli operatori;
- sul valore delle compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico.

Tali elementi possono costituire, ad avviso della Commissione Europea, ostacoli allo stabilimento di un mercato interno per il trasporto pubblico, determinando il rischio di distorsioni di mercato. E' questa la ragione che ha condotto alla decisione di avviare un percorso mirato a chiarire alcuni aspetti che si prestano a dubbi interpretativi nella applicazione del regolamento n. 1370/2007.

Prima di adottare una comunicazione interpretativa sul Regolamento (CE) n.1370/2007, la Commissione ha intrapreso, e sta ora concludendo, un processo di consultazione degli Stati membri

¹⁶ DLA Piper, "Study on the implementation of Regulation /EC) n. 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road. Final Report", 31 october 2010

e degli stakeholders che rappresentano le parti interessate alla sostenibilità di un mercato rilevante, che costituisce circa l'1% del prodotto nazionale lordo della intera Unione Europea.

Nella presente nota si sintetizzano i temi principali che sono emersi dagli studi effettuati e dalle valutazioni sinora espresse dalla Commissione, sintetizzate nel documento in bozza della comunicazione interpretativa sul Regolamento n. 1370/2007¹⁷.

Tale comunicazione, che sarà emanata a valle della conclusione del processo di consultazione in corso, non creerà nuove regole legislative, ma è destinata a definire chiarimenti interpretativi, che hanno determinato, in questi anni, incertezze e comportamenti divergenti da parte degli Stati. Questo atto costituirà un riferimento importante per le evoluzioni prospettive dell'assetto istituzionale del trasporto pubblico locale in Europa nei prossimi anni.

Le ricadute di tale comunicazione interpretativa potranno essere rilevanti anche per i meccanismi di funzionamento istituzionale del settore in Italia, a condizione che il legislatore nazionale, ed i soggetti committenti degli obblighi di servizio pubblico, assumano comportamenti univoci, in linea con le linee di tendenza che saranno espresse in questo atto comunitario.

Il fatto che di questa discussione in sede europea non si parli in Italia per nulla, conferma ancora una volta la fatale distrazione del sistema istituzionale nazionale, che non partecipa alle fasi preparatorie degli atti comunitari, salvo poi a dover rincorrerne, con ritardo e con fatica, i percorsi di implementazione.

Il punto nodale, nella discussione comunitaria ed anche in quella nazionale, riguarda le **procedure per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico**. La disciplina comunitaria, anche in termini di atti normativi, distingue tra tipologie contrattuali diverse di obbligo di servizio. In funzione delle caratteristiche del contratto, si applicano normative comunitarie differenti.

Secondo quanto si legge nella bozza di linee guida interpretative della Commissione sul regolamento 1370/2007, “per la relazione tra il Regolamento (CE) n. 1370/2007 e le Direttive 2004/17/UE e 2004/18/UE, è importante distinguere tra servizi di trasporto passeggeri erogati da bus e tram da un lato, rispetto a quelli erogati da ferrovia e metro dall'altro”. In ogni caso, le concessioni di lavori pubblici che riguardano servizi di trasporto sono disciplinate dalle due direttive sugli appalti pubblici.

In termini giuridici, si può definire “*service contract*” un atto che non trasferisce all'operatore alcun rischio, o trasferisce esclusivamente il rischio di produzione. I contratti nei quali il rischio di incasso dalle vendite delle prestazioni è trasferito all'operatore possono essere definiti invece “*concessions*”.

Quando i ricavi da mercato vengono incassati all'autorità pubblica committente i contratti sono definiti “*gross cost*”, mentre quando sono incassati dall'operatore vengono definiti “*net cost*”. E' in questo secondo caso che ci troviamo nella fattispecie della concessione: all'operatore vengono trasferiti sia il rischio dei costi di produzione sia quello dei ricavi da mercato.

Nella bozza di linee guida interpretative da parte della Commissione si chiarisce che “la nozione di contratto di servizio pubblico nel senso definito dal Regolamento 1370/2007 comprende anche le concessioni di pubblico servizio”.

La definizione degli ambiti di applicazione delle normative comunitarie ai contratti di servizio costituisce quindi uno dei temi che sono oggetto dell'approfondimento giuridico da parte della

¹⁷ European Commission, “Draft interpretative guidelines concerning Regulation (EC) n. 1370/2012 on public passenger transport by rail and by road”, settembre 2012

Commissione Europea, anche perché, intanto, stanno emergendo proposte di modifica alle direttive europee sugli appalti pubblici ed è stata presentata una proposta di direttiva sulla disciplina delle concessioni.

Per quanto riguarda le prestazioni di trasporto pubblico operate con bus e tram, i contratti di servizio nella forma del “*net cost*” (concessioni) ricadono nella sfera di applicazione del Regolamento UE n. 1370/2007, mentre quelli che si configurano nella forma di “*gross cost*” sono disciplinati dalle Direttive 2004/17/UE e 2004/18/UE, che regolamentano gli appalti pubblici. Per quanto riguarda invece i servizi metro-ferroviari di trasporto pubblico, allo stadio attuale, si applicano contestualmente le normative del Regolamento n. 1370/2007 e delle due Direttive 17 e 18 del 2004.

Il 20 dicembre del 2011 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva sui servizi in concessione, nella quale si prevede che siano esclusi i servizi di trasporto pubblico, disciplinati dal Regolamento 1370/2007¹⁸.

Nella stessa data, la Commissione ha anche adottato una proposta di modifica delle Direttive 17 e 18 del 2004, nella quale si prevede che i servizi metro-ferroviari siano esclusi dal raggio di applicazione delle due direttive sugli appalti pubblici, ricadendo a questo punto nella sola sfera di applicazione del Regolamento n. 1370/2007.

Nella bozza delle linee guida interpretative della Commissione sul Regolamento 1370 non si menziona l'esclusione dei contratti ad affidamento diretto dallo scopo delle direttive sugli appalti pubblici. Resta quindi aperto, e non sciolto nemmeno dalla bozza di linee guida interpretative del Regolamento 1370, un tema che resta in un *cono d'ombra della normativa comunitaria*, vale a dire la ***possibilità che l'affidamento diretto in house di un contratto del tipo “gross cost”, anche ad un operatore di cui il committente abbia controllo analogo, non sia in realtà compatibile con l'ordinamento comunitario***, in quanto ricadente nelle norme delle due direttive sugli appalti pubblici, che prevedono obbligo di gara.

Sembrirebbe quindi residualmente possibile, per i servizi bus e tram, un affidamento diretto ad un operatore in-house solo nella forma del contratto “*net cost*”, vale a dire con il trasferimento del rischio dei ricavi da mercato sull'operatore stesso. Su questo punto, anche l'attuale bozza di linee guida interpretative del Regolamento n. 1370/2007 non scioglie il nodo.

I contratti di servizio, in base al Regolamento n. 1370/2007, possono essere assegnati ad un operatore mediante affidamento diretto o confronto concorrenziale.

La procedura dell'affidamento diretto è consentita, dal Regolamento comunitario in vigore:

- in caso di controllo analogo da parte del soggetto committente;
- per importi limitati (per valore della commessa o per dimensione dell'operatore stesso);
- per motivi connessi a situazioni di emergenza;
- per il trasporto per ferrovia, a meno che l'affidamento diretto non sia vietato dalla legislazione nazionale.

In caso di affidamento diretto ad un operatore con caratteristiche di controllo analogo da parte del committente, è comunque necessario, ai sensi della bozza di linee guida di interpretazione del Regolamento, rispettare una serie precisa di regole e di condizioni, che riguardano:

- la trasparenza delle procedure;

¹⁸ Commissione Europea, “Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione”, COM (2011) 897 definitivo

- criteri e metodologie per il calcolo delle compensazioni derivanti dagli obblighi di servizio pubblico;
- una perimetrazione delle attività da parte dell'operatore, suddividendo con chiarezza i servizi gestiti sotto obbligo di compensazione e le altre attività esercitate in regime commerciale.

Viene quindi ribadito dalla bozza di linee guida interpretative sul Regolamento 1370/2007 che gli affidamenti diretti sono consentiti, dentro però un obbligo di maggiore trasparenza sui criteri scelti per la valorizzazione delle compensazioni, dal momento che l'assenza di un confronto con il mercato introduce necessariamente rischi di "overcompensation", di sussidi incrociati, di mantenimento di assetti inefficienti nella organizzazione produttiva dell'operatore.

Va sottolineato che i contratti di servizio pubblico aggiudicati mediante procedura di affidamento diretto sono soggetti ad un obbligo di maggiore trasparenza, in base all'articolo 7, comma 4, del Regolamento n. 1370/2007. Non sempre questa condizione è stata rispettata dalle autorità competenti.

Nell'affidamento diretto ad un operatore interno mediante il meccanismo dell'in-house, i parametri della compensazione devono prevedere meccanismi che assicurino un miglioramento della efficienza nel corso del tempo. La regolamentazione europea lascia agli Stati ed alle autorità competenti un grado di libertà nella definizione degli schemi di incentivazione mirati a promuovere efficienza e qualità, ma resta l'obbligo, già definito nel Regolamento in vigore, e rafforzato dalle linee guida interpretative, di evitare che si determini una "overcompensation" estranea al perimetro dei costi misurati secondo i principi della normativa, mediante una forma mascherata di sussidio alla bassa produttività ed inefficienza dell'operatore interno.

Nella consultazione in corso tra la Commissione Europea e gli stakeholders, alcune associazioni settoriali (CER¹⁹ in particolare) hanno osservato che esiste anche il rischio di "undercompensation" degli obblighi di servizio da parte delle autorità competenti, e tale rischio è effettivamente accentuato nella attuale fase, caratterizzata dalla crisi dei debiti sovrani e dalle manovre di finanza pubblica che riducono i volumi di risorse disponibili per il finanziamento dei servizi pubblici.

Le autorità competenti possono trovarsi nella condizione di dover ridurre i corrispettivi per obblighi di servizio pubblico, non volendo contestualmente ridurre il volume dei servizi ai cittadini: in questo caso, soprattutto quando si ci trova in una condizione di affidamento in-house, potrebbe ricorrere il caso di un dimensionamento dei corrispettivi inadeguato a coprire i costi anche secondo regole coerenti con le normative europee, nel momento in cui l'autorità competente può implicitamente accettare di pagare meno il corrispettivo rispetto al valore della prestazione, finanziando poi il gestore in fase successiva, coprendone le perdite mediante aumenti di capitale.

Nella bozza di linee guida interpretative del Regolamento n.1370/2007, la Commissione sottolinea che "se l'autorità competente non intende pagare una appropriata compensazione, rischia di ridurre il numero di soggetti che presentano offerte, in caso di affidamento concorrenziale, o di creare serie difficoltà finanziarie all'operatore, quando il contratto di servizio è affidato con procedura diretta".

Evitare da parte delle autorità committenti situazioni di "overcompensation" e "undercompensation" costituisce uno degli elementi essenziali dell'equilibrio che deve caratterizzare l'azione dei committenti degli obblighi di servizio pubblico, in quanto da un lato vanno evitati finanziamenti eccessivi che coprono inefficienze del gestore e dall'altro sottovalutazioni dei costi effettivamente sotto potati in modo efficiente dall'operatore nel processo di erogazione del servizio stesso.

¹⁹ CER è l'associazione delle principali imprese ferroviarie europee.

Su questo punto c'è ancora molto da lavorare nell'ordinamento nazionale. La discussione degli anni passati si è molto concentrata sui meccanismi di affidamento dei contratti di servizio pubblico, mentre ha lasciato in ombra tutta quella parte di normativa comunitaria che impone requisiti stringenti di contabilità regolatoria e meccanismi di incentivazione all'efficienza, particolarmente accentuati proprio nel caso di affidamenti in-house.

Questa leva, obbligatoria sulla base della vigente disciplina comunitaria, costituirebbe uno strumento prezioso per stimolare comportamenti virtuosi da parte degli operatori in-house, consentendo contestualmente di ottimizzare l'allocazione delle risorse pubbliche stanziare per gli obblighi di servizio, e preparando anche al tempo stesso il confronto competitivo tra l'operatore in-house ed il mercato, in quanto lo stimolo della regolazione incentivante è funzionale a restringere quella forbice di produttività oggi esistente tra i monopolisti del trasporto pubblico ed il benchmark del mercato, che rende la competizione oggi del tutto astratta, e forse non esigibile sotto il profilo della attuazione pratica, se non mettendo in campo strumenti di politica industriale per la concorrenza che dovrebbero essere finanziati dall'operatore pubblico. Non è una situazione propria solo della realtà italiana.

Anche in altre esperienze maggiormente evolute rispetto alla nostra, come quella della Germania, il mercato del trasporto pubblico locale "è caratterizzato da una significativa quota assegnata con affidamenti diretti"²⁰, per effetto di una legislazione faragginosa che distingue tra servizi commerciali e servizi non commerciali, assegnando licenze separate per le due attività, ma lasciando sostanzialmente alle autorità competenti elevati margini di discrezionalità nel percorso di selezione.

Il rispetto della contabilità regolatoria per gli affidamenti diretti, già previsto dall'allegato del vigente Regolamento n. 1370/2007, ed ulteriormente sottolineato dalla bozza delle linee guida interpretative del citato Regolamento, ***costituisce un meccanismo strategico per poter indirizzare l'erogazione dei servizi di trasporto locale verso parametri di maggiore efficienza e produttività.***

Già l'allegato del Regolamento in vigore delinea la struttura di una contabilità regolatoria che deve essere alla base dei criteri per la definizione delle compensazioni e per il controllo, in corso di esecuzione del contratto, sulla congruità dei corrispettivi.

La compensazione deve essere limitata all'effetto finanziario netto degli obblighi imposti di servizio pubblico. Tale effetto finanziario netto va calcolato come espressione dei costi di produzione meno i ricavi generati dai servizi pubblici, meno i ricavi indotti dall'eventuale effetto di rete, più un ragionevole profitto per l'operatore. Per ragionevole profitto si deve intendere un tasso di rendimento normale per il settore di un determinato Stato membro, che tenga conto del rischio, o dell'assenza di rischio, sopportato dall'operatore per effetto dell'intervento dell'autorità pubblica.

Sul versante dei costi, vanno presi in considerazione tutti i costi direttamente connessi alla produzione del servizio pubblico (come i salari del personale operativo ed indiretto necessario alla produzione, i costi di energia, i costi di manutenzione). Nel caso in cui l'operatore effettui altre attività fuori dal perimetro del servizio pubblico, vanno chiaramente sezionate le voci di costo, per evitare sussidi incrociati, ed i costi comuni devono essere ripartiti secondo criteri che, per quanto è possibile, facciano riferimento a benchmark di mercato o di settore.

Secondo il documento in bozza delle linee guida interpretative da parte della Commissione del Regolamento 1370, "quando un operatore di trasporto pubblico effettua anche attività di tipo commerciale, è necessario assicurare che la compensazione che riceve per gli obblighi di servizio

²⁰ Arne Beck, "Public bus transport in Germany. A proposal to improve the current awarding system", Working Paper Series in Economics, Karlsruher Institut für Technologie, aprile 2011, p. 3.

pubblico non venga utilizzata per rafforzare la posizione competitiva nelle attività di tipo commerciale”.

Si tratta dunque di *evitare sussidi incrociati tra i redditi da obblighi di servizio pubblico ed esercizio di attività commerciali*. E' possibile perseguire tale obiettivo mediante la separazione contabile tra i due tipi di attività, che consenta di controllare nel tempo una allocazione di costi rigorosa da parte dell'operatore, soprattutto quando l'affidamento del contratto sia stato operato mediante una procedura diretta, senza confronto con il mercato.

Nella bozza di linee guida interpretative, la Commissione “valuta positivamente effetti di rete derivanti dalla integrazione degli orari e dei biglietti, che possano determinare effetti positivi per il consumatore finale”. Questi effetti devono essere però dedotti dal montante delle compensazioni.

In ogni caso, l'operatore in-house cui è stato assegnato un contratto di servizio pubblico con procedura di affidamento diretto non può partecipare ad attività esterne rispetto al territorio in cui opera per conto dell'autorità che gli ha affidato questi obblighi di pubblico servizio.

Per i servizi ferroviari regionali resta ancora la possibilità per le autorità competenti ad affidare direttamente il contratto di servizio pubblico, sia pure “in una maniera restrittiva”, applicando quei rigorosi criteri di contabilità regolatoria e di definizione del valore dei corrispettivi di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Resta il *dubbio*, espresso dalla bozza di linee guida interpretative della Commissione, *se alcune tipologie di servizi ferroviari urbani o sub-urbani (come ad esempio le S-Bahn in Germania e la RER in Francia) siano incluse nella possibilità di affidamento diretto*: la Commissione ipotizza che si debba prendere una decisione caso per caso.

Diverso è evidentemente lo scenario nel caso in cui le autorità competenti scelgano il meccanismo della gara per l'affidamento del contratto di servizio pubblico. In questo caso, il confronto con il mercato introduce elementi di garanzia maggiori sulla ottimizzazione delle compensazioni, e sulla minimizzazione dei conseguenti costi. Ma, come sottolinea la bozza di linee guida interpretative, è necessario in ogni caso che l'autorità competente assuma comportamenti attenti nella procedura di affidamento, proprio per assicurarsi che l'esito del confronto competitivo sia tale da massimizzare l'utilità della collettività minimizzandone i costi.

Nel caso di affidamento di obblighi di servizio mediante gara, è essenziale, ad avviso della Commissione, che il processo concorrenziale sia corretto, aperto, trasparente e non discriminatorio. Nella bozza di linee guida interpretative sul Regolamento n. 1370/2007, si sottolinea anche che “in caso di procedure di gara in cui sia presentata una sola offerta, la gara stessa non può essere giudicata sufficiente ad assicurare che le procedure conducano al minor costo per la collettività”.

A tale riguardo il documento in bozza sulle linee guida interpretative della Commissione sottolinea la opportunità di avvisi al mercato con adeguato tempo per poter predisporre le offerte, individuando anche nella pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea un veicolo opportuno per garantire condizioni eque di accesso alle imprese.

Le linee guida della Commissione stanno ipotizzando anche *format* di elementi comuni che debbono essere presenti nei bandi di gara, per poter dare evidenza al mercato delle effettive condizioni alle quali il servizio sarà poi affidato all'operatore selezionato dalla procedura.

Proprio per favorire maggiore trasparenza sulla evoluzione del mercato del trasporto pubblico locale, *è previsto che l'autorità competente pubblichi una volta all'anno un report sugli obblighi di servizio* di cui è responsabile, sugli operatori selezionati per il servizio pubblico, sui pagamenti effettuati per compensazioni o sui diritti esclusivi affiati agli operatori.

Tale report deve distinguere tra trasporto di superficie e trasporto ferroviario, monitorando la performance, la qualità ed il finanziamento delle reti di trasporto. Nella bozza di documento di linee guida, la Commissione “incoraggia gli Stati membri e le loro autorità ad assicurare un facile accesso a queste informazioni e a rendere possibile una utile comparazione”, ad esempio pubblicando questi report su un sito web centrale.

Sulla *durata massima dei contratti di servizio*, il Regolamento in vigore prevede che sia pari a 10 anni per i bus ed a 15 per i servizi metro-ferroviari, per evitare che una durata eccessiva dei contratti stessi costituisca una distorsione della competizione. E’ possibile un incremento della durata definita sino al 50%, nel caso in cui si sia in presenza di investimenti in asset che abbiano una lunga durata di ammortamento, ed in presenza comunque di un gradimento positivo da parte dei clienti dei servizi di trasporto locale.

Per quanto riguarda la possibilità di *sub-affidamenti* da parte dell’operatore assegnatario di un contratto di servizio pubblico, il Regolamento in vigore recita che l’operatore stesso debba effettuare direttamente una maggior parte dei servizi. Nella bozza interpretativa la Commissione prova a declinare questo valore, *differenziando tra contratti assegnati mediante gara rispetto a contratti assegnati con affidamento diretto*: nel primo caso l’operatore deve provvedere direttamente alla erogazione dei servizi in una misura pari ad almeno un terzo del totale dell’offerta (espressa in termini di valore del contratto o di veicoli/km), mentre nel secondo tale quota deve essere pari ad almeno due terzi del totale.

Diverso è il caso dei contratti di servizio che eventualmente coprano al tempo stesso progettazione, costruzione e gestione di infrastrutture e servizi di trasporto pubblico locale, fattispecie per la quale, secondo la bozza di interpretazione della Commissione, possono essere sub-affidati una larga parte o anche la totalità dei servizi di trasporto erogati.

Le compensazioni da obblighi di servizio pubblico operate in conformità con il regolamento 1370/2007 sono esentate dall’obbligo di notifica secondo la procedura degli aiuti di Stato vigente per le altre forme di trasferimento finanziario da parte degli Stati verso le aziende. Tuttavia, come specifica meglio la bozza di linee guida interpretative da parte della Commissione, ***la Commissione stessa può verificare ex ante*** la coerenza delle modalità applicative dei corrispettivi, nel caso in cui uno Stato membro non sia certo che lo schema applicativo sia attuato coerentemente con la normativa comunitaria. ***Sono anche possibili investigazioni ex officio ed ex post da parte della Commissione***, nel caso in cui sussistano dubbi sul mancato rispetto delle regole di compensazione attuate dalle autorità competenti rispetto ai principi stabiliti dal regolamento.

Nel caso di verifiche *ex ante* da parte della Commissione, oggetto della analisi saranno i parametri ipotizzati nella definizione dei corrispettivi, mentre nel caso di verifiche *ex post* la verifica sarà focalizzata sulla coerenza delle compensazioni rispetto al principio dell’effetto finanziario netto del servizio pubblico, secondo i principi stabiliti dall’allegato del Regolamento in vigore.

Va sottolineato che recentemente la Commissione Europea ha emanato una comunicazione sugli aiuti di Stato in forma di compensazione per obbligo di servizio pubblico²¹, che chiarisce che “la compensazione per obbligo di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato secondo il dettato dell’articolo 107 (1) del Trattato dell’Unione se adempie ad un certo numero di condizioni”.

Si tratta delle quattro condizioni della Sentenza Altmark, emanata dalla Corte di Giustizia Europea nel 2003, che vengono esplicitamente richiamate e riportate in nota dalla Comunicazione della

²¹ Communication from Commission, “European Union framework for State aid in the form of public service compensation”, 2012/ C8/03, OJ, 11 gennaio 2012.

Commissione appena citata²². *La recente Comunicazione della Commissione sugli aiuti di Stato in forma di compensazione per obblighi di servizio pubblico introduce anche un regolamento maggiormente vincolante sugli incentivi di efficienza* che devono essere incorporati nella definizione dei metodi di compensazione: gli Stati debbono introdurre tali incentivi, a meno che non siano in grado di dimostrare che tale procedura non è applicabile o non è appropriata.

Il sistema di incentivi può essere costruito in forme e metodi differenti, per ciascun caso o settore. Ad esempio, gli Stati membri possono definire una compensazione ad un livello fisso che anticipa ed incorpora il recupero di efficienza che l'operatore deve conseguire nell'arco di durata del contratto, oppure possono definire target di recupero di produttività e di efficienza: in questo caso, se l'operatore non raggiunge tali obiettivi la compensazione deve essere ridotta in funzione del meccanismo di calcolo definito all'atto della stipula del contratto, oppure, se l'operatore supera i target definiti, la compensazione deve essere incrementata, sempre seguendo l'algoritmo definito in sede di contratto.

Secondo quanto si legge nella bozza di linee guida interpretative del regolamento n. 1370/2007, "gli incentivi per l'efficienza dovrebbero essere focalizzati sia sulla riduzione dei costi sia su un incremento del livello e della qualità del servizio". Su questo fronte c'è molta strada da compiere nella struttura dei contratti di servizio affidati oggi in-house in Italia ed in Europa: attraverso l'introduzione di meccanismi incentivanti si possono orientare meglio i comportamenti degli operatori, si possono ottimizzare le risorse allocate per gli obblighi di servizio, si possono preparare gli operatori ancora monopolisti ad affrontare successivamente una stazione di confronto competitivo mediante meccanismi di concorrenza per il mercato.

Al termine del processo di consultazione in corso, vedremo quale sarà la forma definitiva dei documenti di linee guida per la interpretazione del Regolamento 1370/2007 che sarà emanato dalla Commissione. Se ne dovrà seguire attentamente il profilo, leggendolo contestualmente con l'insieme di atti comunitari appena emanati o in fase di predisposizione su temi che sono strettamente connessi alla trasparenza del mercato, alla disciplina degli appalti, alla regolamentazione delle concessioni di servizio pubblico.

Più che continuare a produrre atti normativi nazionali che poi rischiano di restare lettera morta, forse sarebbe più opportuno che si tenesse un faro ben acceso sulla evoluzione del tessuto

²² Sentenza della Corte del 24 luglio 2003, causa C – 280/00, Raccolta della giurisprudenza 2003, p. I-07747. Vale la pena di riportare il passaggio integrale delle quattro condizioni fissate dalla Corte: "Un intervento statale non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, n. 87, n. 1, CE) qualora debba essere considerato come una compensazione che rappresenta la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario ed il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese che fanno loro concorrenza. Tuttavia, affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto statale, devono ricorrere taluni presupposti. In primo luogo, l'impresa deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento. ... In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di una analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico pertinenti, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi"

normativo comunitario, intanto applicando con rigore le norme comunitarie già vigenti. Una scelta di tale natura favorirebbe anche una maggiore stabilità nell'assetto istituzionale, che è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per concentrarsi sul profilo di risanamento e di miglioramento gestionale, che resta l'aspetto centrale per dare risposta ai cittadini su un servizio essenziale come il trasporto pubblico locale.

Un regime efficace di contratti di servizio

Si sono perduti decenni in una discussione ideologica sui modelli di configurazione del mercato, tra spinte alla liberalizzazione e conservazione dei monopoli. Nulla intanto si è fatto, se non riempire scaffali di dotte disquisizioni sul tema. Ma parallelamente nulla si è fatto neanche sul fronte della redazione ed applicazione di contratti di servizio pubblico tra committente e gestori che siano orientati verso meccanismi di efficienza e di razionalità, con incentivi adeguati a promuovere quegli stimoli al miglioramento, che sono la ragione per la quale si sottoscrivono accordi di tale natura in giro per il mondo.

Si sono anzi moltiplicati casi di anomalia grave, che hanno intorbidito ulteriormente una situazione già confusa. Prendiamo il caso di Roma. Nella Capitale operano due gestori, Atac e Roma Tpl, le cui attività sono regolate da due distinti contratti di servizio, strutturati secondo un modello contrattuale concettualmente differente: mentre nel caso di Atac si applica un contratto *net cost*, vale a dire con l'azienda pubblica che incassa anche gli introiti dei ricavi da mercato, per Roma Tpl, l'azienda privata che opera più del 25% del servizio di superficie (nella mancata conoscenza di molti, facilitata dal mantenimento del logo di Atac sui bus in servizio da parte della stessa Roma Tpl), si applica un contratto *gross cost*, con la remunerazione dei costi di produzione senza l'incasso di introiti da mercato.

Questo elemento rende non comparabile la remunerazione delle due aziende, mentre un normale principio di razionalità economica indurrebbe invece a favorire tutti gli elementi di comparabilità tra i due gestori, in modo tale da favorire decisioni razionali di allocazione delle risorse pubbliche da parte del committente, per spendere in modo più efficace le scarse e decrescenti disponibilità finanziarie delle amministrazioni territoriali.

Standardizzare i contratti di servizio, definire regole di comparabilità, adottare costi standard sono questioni fondamentali per stabilire quei meccanismi di benchmark indispensabili a favorire e diffondere le migliori pratiche, in un settore che invece dispone di pochissime informazioni economiche trasparenti.

Qualche passo in avanti si comincia a fare, sia pure in una direzione incerta: l'Autorità di Regolazione dei trasporti ha recentemente approvato un documento per la standardizzazione dei criteri per le future gare nel settore. Molti sono i punti sui quali è possibile concordare, ma molte restano le zone d'ombra da chiarire e da specificare. Roma Capitale ha inviato un documento di osservazioni alla decisione di ART nel processo di consultazione che si sta svolgendo.

L'*open data* rappresenta un'altra premessa dirimente per qualsiasi tentativo di modernizzazione. E, per favorire una maggiore trasparenza, accanto al contratto di servizio andrebbe anche sottoscritto tra committente ed erogatori un contratto di programma, per rendere separati i trasferimenti necessari ai piani di mantenimento in efficienza e di ammodernamento delle reti e delle flotte per il trasporto pubblico.

Oggi, questi valori economici, quando sono disponibili, sono annegati nei corrispettivi di parte corrente, impedendo così una rendicontazione delle risorse effettivamente poi spese per la

manutenzione straordinaria e lo sviluppo delle infrastrutture. Einaudianamente, serve conoscere per deliberare. L'ART, in una sua recente deliberazione, oggetto di consultazione con gli operatori e le istituzioni locali, ha delineato i principali elementi che dovranno essere alla base delle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico, ed alla regolazione dell'inhouse.

Si rilevano in premessa alcuni punti di attenzione, con riferimento in particolare al paragrafo 2.9 "Le modalità di presentazione delle offerte economiche". La tematica del **trasferimento del personale al gestore entrante** non è stata analizzata nel dettaglio, e risulta evidente la sproporzione di analisi rispetto a tutti gli altri fattori economici di rilievo, per i quali, invece, le valutazioni sono dettagliate ed esaustive.

Nelle "Misure di regolazione" relative al punto 2.9 **semberebbe che debbano essere recepite tutte le forme di contrattazione di secondo livello vigenti**, con l'unico accorgimento di considerare come rischio operativo, nella valutazione di sostenibilità economico-finanziaria del DEF, le variazioni di costo del personale, di cui al CCNL e ai contratti aziendali; nella "Sintesi delle osservazioni e valutazioni" dello stesso paragrafo 2.9, si fa invece vagamente riferimento al fatto che, per il personale, vada stabilita, a base d'asta, una produttività massima e un costo minimo congruenti con la sola contrattazione collettiva nazionale.

Sempre nel paragrafo 2.9, **non si fa alcuna menzione ai costi standard**, che sarebbero fondamentali per definire una chiara cornice regolatoria: nelle "Misure di regolazione" si specifica solo che "i costi indicati devono essere strettamente necessari e funzionali all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico" e che "i costi vanno stimati sulla base di ipotesi di efficienza, con riferimento ad un'impresa mediamente efficiente e in relazione agli investimenti da effettuare". Nella "Sintesi delle osservazioni e valutazioni" si afferma addirittura che "i corrispettivi riconosciuti ai gestori *incumbent* vanno assunti come termine di confronto per la determinazione del corrispettivo a base d'asta per le nuove gare".

Tutto il lavoro in corso sui costi standard sta dimostrando quanto sia fuorviante considerare i costi storici sostenuti dagli *incumbent* come riferimento per le basi d'asta (tra l'altro tali valori non risultano omogenei e confrontabili, ma sono spesso legati a fattori di contesto). Sarebbe opportuno che ART utilizzasse i risultati ottenuti dai gruppi di lavoro istituiti ai vari livelli per la determinazione dei costi standard per il tpl, o per lo meno la metodologia utilizzata e i presupposti che ne costituiscono la base tecnica, nell'ambito della definizione delle misure di regolazione per le modalità di presentazione delle offerte.

I singoli parametri standard che sono scaturiti dalla elaborazione dei database messi a disposizione (per quanto in via riservata) dagli *incumbent*, potrebbero fornire un ottimo riferimento anche per risolvere le problematiche sopra esposte relative alla quantificazione dei costi del personale, alla produttività standard per le varie figure professionali, oltre a fornire un quadro di riferimento per gli ammortamenti standard e per la vita utile standard del materiale rotabile (tematiche trattate anche ai paragrafi 2.6 e 2.7, senza però fare esplicito riferimento ai costi standard).

Le aziende hanno dovuto svolgere un profondo lavoro di disaggregazione e successiva ricomposizione dei costi per rispondere ai quesiti posti dall'Osservatorio del tpl (MIT), il database conseguente dovrebbe essere messo a disposizione dell'ART per uscire dall'indeterminatezza di alcune affermazioni.

Sempre nel paragrafo 2.9, nelle "Misure di regolazione" si specifica che **le stime dei ricavi vanno condotte in base al sistema tariffario approvato dall'ente competente**. Sarebbe auspicabile, in coerenza con le attribuzioni dell'ART, che l'ART stessa avviasse un approfondito confronto sul *pricing* dei servizi su gomma e su ferro per produrre degli standard anche per i sistemi tariffari e per le architetture dei sistemi integrati, in assoluta analogia da quanto in corso relativamente ai costi standard.

Nel merito specifico si sottolineano alcuni punti che costituiscono criticità rispetto al testo deliberato dall'ART sul meccanismo delle gare e della regolazione dell'in-house.

Nella **Misura 4, punto 2**, è necessario specificare che la **manutenzione straordinaria deve restare a carico degli enti affidanti**, o, in alternativa, deve essere definita con voce separata all'interno del corrispettivo per obbligo di servizio pubblico. Dire che "i beni indispensabili sono messi a disposizione dell'aggiudicatario, il quale ha l'obbligo di mantenere" può indurre ad una incertezza interpretativa che poi certamente darà luogo a contenziosi interpretativi.

Alla **Misura 5, punto 2**, si dice che "il valore dei beni immobili è determinato attraverso il ricorso a stime peritali giurate che determinano il prezzo all'interno di valori minimi e massimi pubblicati dall'Agenzia del territorio". E' possibile che non tutti i beni immobili siano valorizzati dalla stessa Agenzia (penso alle infrastrutture ferroviarie (non in tutti i casi oggetto di pedaggio, come per le ferrovie ex-concesse), ai depositi per la manutenzione rotabile, alle rimesse). In questo caso, **per i beni non censiti e valorizzati dall'Agenzia del territorio, sarebbe necessario ed opportuno colmare questo vuoto, effettuando una ricognizione tra ART ed Agenzia, per giungere alla individuazione della forchetta dei prezzi.**

Sempre **nello stesso punto 2 della Misura 5** si dice che "il mancato raggiungimento di un accordo tra le parti in ordine al prezzo della cessione e di conseguente ricorso all'Autorità giudiziaria, nelle more della definizione della controversia sul loro valore, i beni sono transitoriamente messi a disposizione dell'aggiudicatario dietro pagamento di un corrispettivo provvisorio determinato dall'ente competente e pari al valore contabile netto". Forse, per evitare il proliferare di un contenzioso "programmato", che certamente genererebbe incertezza sul funzionamento economico e giuridico degli affidamenti, **sarebbe opportuno che il prezzo di cessione sia fissato nel bando di gara come base d'asta**, e formi oggetto di valutazione delle offerte economiche.

Nella **Misura 5, punto 3**, si stabilisce che la **durata di vita utile dei beni** è fissata in venti anni per il materiale rotabile ferroviario ed in quindici anni per gli autobus. La forchetta dei valori per la determinazione dell'ammortamento appare troppo ristretta tra metro e bus: probabilmente bassa per i rotabili metro ed alta per i bus, considerato che in Europa convenzionalmente si stabilisce che la durata di vita media è pari a 7 anni. In Germania si provvede alla sostituzione dei mezzi, superata questa età di vita industriale, perché i costi della manutenzione cominciano ad essere esponenzialmente in crescita, e la qualità del servizio alla clientela si deteriora.

La situazione attuale di vita media dei bus non consente probabilmente di giungere a questo standard, che richiederebbe investimenti nelle flotte troppo elevati per i gestori del servizio e per le finanze pubbliche (in quanto tali valori dovrebbero essere incorporati nei corrispettivi per obbligo di servizio). Probabilmente **una durata di vita utile per i bus pari a 10 anni sarebbe il più corretto valore**, considerata la anomalia della situazione italiana, con investimenti praticamente quasi azzerati nel corso degli ultimi 5 anni. **Per il materiale rotabile ferroviario, una riflessione può essere condotta sulla finestra tra i 20 ed i 25 anni di vita industriale utile.**

Nella **Misura 10, punto 2**, si prevede che "almeno il 30% del fatturato totale richiesto deve essere relativo ai servizi di trasporto pubblico locale oggetto del bando di gara". Si tratta di una quota percentuale che più opportunamente dovrebbe essere fissata nel **50% del fatturato**, in quanto una presenza più rappresentativa di esperienza e di conoscenza specifica nel settore è garanzia di maggiore affidabilità, rispetto ad aziende che svolgono invece attività prevalentemente in altri settori.

Alla **Misura 12, punto 1**, non viene fatto riferimento ai costi ed ai corrispettivi standard per la determinazione delle compensazioni a copertura degli obblighi di servizio. Si tratta di un tema

essenziale, sul quale si è pronunciata, sin dalla Legge 422, la legislazione, con reiterati e recenti interventi. E' essenziale che su questo punto si mantenga coerenza normativa.

Le **Misure 13 e 14**, che si riferiscono agli **affidamenti in-house**, sono coerenti allo schema di contratto di servizio che sta per essere stipulato tra Roma Capitale ed Atac. C'è solo la lettera b) al punto 2 della Misura 14, che potrebbe essere formulata in modo più corretto, non facendo riferimento all' "incremento del numero dei passeggeri trasportati e paganti", ma all' **incremento del grado di copertura dei costi con i ricavi da mercato**, particolarmente calzante nei casi di contratti *net-cost*, come sarà per l'appunto quello tra Roma Capitale ed Atac.

Alla **Misura 15, punto 4**, si sostiene che "il piano economico finanziario è asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'albo degli intermediari finanziari". Le banche non hanno competenza industriale specifici nella analisi di *business plan* nell'industria trasportistica, ed in particolare nel trasporto pubblico locale. Sarebbe meglio affidare questo delicato e rilevante compito a società specializzate nel settore (non escludendo gli istituti di credito) iscritte in un **apposito albo a cura dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, con requisiti severi che devono essere definiti e monitorati nel tempo**.

La **Misura 16** sostiene che "il termine di ricevimento delle offerte non può essere inferiore a 110 giorni dalla pubblicazione del bando di gara o all'invio della lettera di invito". Sarebbe buona prassi **far precedere la gara da una manifestazione pubblica di interesse** che consenta di scremare i concorrenti chiaramente non dotati dei requisiti minimi adeguati per partecipare poi alla gara vera e propria.

Nella **Misura 20, al punto 4** si dice che "i documenti di gara individuano le condizioni e le modalità di coinvolgimento dell'utenza in caso di riprogrammazione non temporanea del servizio". Nulla si dice sulla **rideterminazione conseguente dei corrispettivi per obblighi di servizio**, sia se maggiormente onerosi per l'ente committente sia nel caso contrario.

Alla **Misura 21, punto 3**, si prevede e si disciplina la presenza di dipendenti delle amministrazioni pubbliche, con una serie corretta di paletti. Resta in ogni caso un tema di **conflitto di interessi**, in quanto si possono verificare casi di partecipazione incrociata tra diverse Regioni che possono dar luogo a fenomeni di turbativa. Sarebbe meglio evitare del tutto la presenza di dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

I requisiti per i partecipanti alle commissioni di gara sono talmente stringenti che l'effetto e' escludere qualsiasi persona competente ed esperta; non e' necessario scendere così nel dettaglio a livello di informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti, per quanto riguarda i dati di vendita e i passeggeri trasportati linea per linea; e' sufficiente il dato relativo al volume degli introiti in generale.

Al **Prospetto 1**, sulle modalità di accesso, per garantire trasparenza ed informazione, **non si prevede un avviso sul principale giornale (per copie vendute e per lettori) della Città/Regione interessata al bando di gara**. Sarebbe opportuno apportare questa integrazione.

Nel **Disciplinare di gara e data room** è opportuno integrare le informazioni con i costi ed i corrispettivi standard per obbligo di servizio pubblico. In questo modo si adempie ad un dettato legislativo e si forniscono elementi di certezza per i partecipanti al bando di gara. Inoltre è bene sottolineare che, tra le informazioni, i dati sulla domanda effettiva sono solo stimabili, e quindi vale ciò che è detto nella descrizione su questo punto.

Per quanto riguarda i ricavi tariffari e la stima dell'evasione, anche nella descrizione è opportuno **ripetere che il tasso di evasione è stimato, ed in alcuni casi potrebbero non esistere**

neanche metodologie di stima negli ultimi tre anni, come richiesto. Tra le informazioni sui beni immobili nella descrizione è **necessario che i piani per gli immobili di proprietà pubblica siano corredati dalle risorse previste per la manutenzione straordinaria** (si fa riferimento al riammodernamento, termine troppo vago).

Per il **Prospetto 2**, nella Fase 3, si fa riferimento ad un **ragionevole margine di utile**, come previsto dal Regolamento CE 1370/2007. Sarebbe opportuna una **indicazione da parte della Autorità di Regolazione dei Trasporti su questo valore**, basandosi su una ricognizione tecnica, che consenta di disporre di un riferimento nazionale, evitando interpretazioni varie o fantasiose da parte dei committenti.

Nel **Prospetto 3**, **tra le tipologie di rischio, deve essere inserito anche il rischio di una riduzione del corrispettivo complessivo per obbligo di servizio pubblico, a causa di vincoli della finanza pubblica nazionale (FNT) o territoriale**, individuando gli effetti che si determinano (riduzione dei km percorsi, per esempio). **Tra le modifiche legislative deve essere considerata anche la legislazione fiscale**, che può apportare benefici o malefici al conto economico del gestore, con conseguenze che non possono non essere registrate nella evoluzione del tempo dei corrispettivi.

Le radici normative dei costi standard nella legislazione nazionale ed europea

Con il Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422 ("Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale"), è stato avviato in Italia il processo di riorganizzazione delle competenze istituzionali nel settore del Tpl. Nell'ambito di questa riforma è stato definito che almeno il 35% dei costi di produzione deve essere coperto con i ricavi derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio. Con l'art. 8, comma 1, della Legge 42/2009 si stabilisce un principio evolutivo in base al quale *«nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale, **nonché dei costi standard**»*

Successivamente, l'articolo 17 del D.L. n.422/97, modificato dall'articolo 23 del D.L. n.95/2012 (cd Spending review), dispone che le **compensazioni** economiche previste nei contratti di servizio siano **determinate secondo il criterio dei costi standard**. Si stabilisce in questo modo, emendando il corpo stesso della riforma del trasporto pubblico locale, che è necessario superare il criterio della ripartizione della spesa storica per l'assegnazione dei fondi necessari alle compensazioni per obblighi di servizio pubblico. A tale principio, che inevitabilmente si limita a fotografare una condizione storicamente determinata, si sostituisce la determinazione di un processo di valutazione economica tendente:

- da un lato ad introdurre obiettivi di efficienza che devono essere perseguiti dal gestore del servizio (mediante la fissazione dei costi standard);
- dall'altro a stabilire una remunerazione degli obblighi di servizio coerente con i costi standard stessi (mediante la contestuale definizione dei corrispettivi standard).

L'evoluzione generatasi nella struttura della legislazione nazionale corrisponde ai mutamenti che intanto si erano determinati nel quadro europeo della legislazione di settore. Con il Regolamento (CE) n. 1370 del 23 ottobre 2007 si è rideterminata la disciplina sui servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e su ferrovia, abrogando i precedenti regolamenti (CEE) n. 1191/69 e n. 1107/70.

In particolare, all'articolo 3, lettera c), si stabilisce che i costi per gli obblighi di servizio pubblico "possono comprendere le spese per il personale, per l'energia, per gli oneri per le infrastrutture, per la manutenzione e la riparazione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico, del materiale rotabile e

delle installazioni necessarie per l'esercizio dei servizi di trasporto passeggeri, i costi fissi ed un rendimento adeguato del capitale". Nell'allegato dello stesso Regolamento sono stabiliti i criteri applicabili per la fissazione delle compensazioni derivanti dagli obblighi di servizio pubblico.

Più recentemente la Commissione Europea, presentando una proposta di modifica del regolamento 1370/2007 ancora in discussione, ha emanato una comunicazione sugli aiuti di Stato in forma di compensazione per obbligo di servizio pubblico²³, che chiarisce che "la compensazione per obbligo di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato secondo il dettato dell'articolo 107 (1) del Trattato dell'Unione se adempie ad un certo numero di condizioni". Si tratta delle quattro condizioni della Sentenza Altmark, emanata dalla Corte di Giustizia Europea nel 2003:

- in primo luogo, l'impresa deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti;
- in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;
- in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, **il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di una analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente** e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico pertinenti, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi²⁴.

A valle di questi ulteriori chiarimenti del quadro della legislazione comunitaria, le Leggi di stabilità 2013 e 2014 hanno dato impulso alla superamento della ripartizione delle risorse tra le regioni per obblighi di servizio pubblico, verso criteri di costi standard, e non più di spesa storica.

La consapevolezza che la ripartizione delle risorse fra le regioni debba superare il criterio della spesa storica era presente anche al momento della definizione della disciplina del Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, come dettata dalla Legge di stabilità per il 2013. In quella sede, infatti, sono stati individuati alcuni obiettivi, e, precisamente, l'incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, la migliore corrispondenza tra l'offerta e la domanda, la definizione di livelli occupazionali appropriati, la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e verifica.

Una rapida attivazione del meccanismo dei costi *standard* è richiesta dai commi 84 e 85 dell'articolo unico della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013). Tali disposizioni prevedono infatti la definizione dei costi *standard* dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, tenendo conto, in particolare nelle aree metropolitane e nelle aree a domanda debole, di fattori di contesto quali la velocità commerciale, le economie di scala, le tecnologie di produzione, l'ammodernamento del materiale rotabile e un ragionevole margine di utile (comma 84); conseguentemente, una quota

²³ Communication from Commission, "European Union framework for State aid in the form of public service compensation", 2012/ C8/03, OJ, 11 gennaio 2012.

²⁴ Sentenza della Corte del 24 luglio 2003, causa C – 280/00, Raccolta della giurisprudenza 2003, p. I-07747

gradualmente crescente delle risorse statali per il trasporto pubblico locale sarà ripartita tra le regioni sulla base dei costi *standard* (comma 85).

I fattori di efficienza determinati dalla introduzione dei costi standard

È necessario che il superamento del criterio della spesa storica e l'introduzione di criteri relativi al conseguimento di standard di efficienza del servizio abbiano luogo assai rapidamente. La definizione dei fabbisogni e costi *standard* anche per il settore del trasporto pubblico locale rappresenta certamente uno strumento appropriato per raggiungere tale finalità.

Una ripartizione dei finanziamenti in base a tali criteri permette infatti di premiare gli enti ed i gestori che riescono ad erogare un servizio adeguato a costi efficienti. È peraltro opportuno che a tal fine si tenga conto non tanto della spesa effettivamente sostenuta, relazionata soltanto alle variabili di contesto, quanto del costo relativo al singolo servizio.

E' necessario che nella determinazione del fabbisogno *standard* si assumano obiettivi di costo dei fattori più rilevanti ai fini della produzione e fornitura del servizio, in modo da premiare l'efficienza, e si valuti altresì il servizio effettivamente erogato rispetto ad un livello quantitativo *standard* (per verificare l'efficacia).

Il superamento delle difficoltà, anche pratiche, di raccolta dei dati e di quelle metodologiche di determinazione dei valori *standard* (sia per quanto riguarda i costi che i livelli di servizio) permetterà di disporre di uno strumento idoneo a ripartire i finanziamenti in modo da avvantaggiare gli enti committenti ed i gestori che siano in grado di fornire il servizio con maggiore efficienza. La definizione di costo standard ha due accezioni:

- è strumento per la determinazione dei contributi/corrispettivi di esercizio in base a criteri e parametri di gestione efficiente;
- è strumento per la determinazione del «fabbisogno standard», ossia della quantità di risorse finanziarie che, nell'ambito del federalismo fiscale, devono essere assicurate a ciascuna Regione/Ente locale per garantire un adeguato livello di servizio.

D'altra parte, il costo standard è un meccanismo fondamentale per misurare l'efficienza del gestore dei servizi di trasporto pubblico locale, per fissare coefficienti di economicità di gestione e di produttività coerenti con il contesto nel quale si svolge l'attività e con gli obblighi di servizio che vengono definiti dal committente pubblico. Il costo standard è funzionale per determinare il costo dell'attività di TPL in condizioni di efficienza, efficacia e omogeneità su tutto il territorio nazionale, tenendo conto di:

- qualità dell'output
- caratteristiche degli input
- svolgimento dei processi.

Ovviamente, è necessario, nel calcolo dei costi standard rispetto alle diverse realtà territoriali nelle quali si svolge il servizio, tener conto dei fattori specifici che caratterizzano la produzione, in particolare per quanto riguarda i servizi di superficie: basti pensare all'impatto della velocità commerciale media sulla efficienza e sulla efficacia del processo di erogazione del servizio stesso. Tra le numerose finalità raggiungibili con l'impiego dei costi standard si sottolineano quelle di:

- controllo dei costi ed efficienza operativa;
- stabilizzazione spesa pubblica, in coerenza con i vincoli nazionali;

- maggiore concorrenza nel settore;
- definizione di obiettivi in grado di orientare la gestione.

Le asimmetrie informative che pesano di più sul funzionamento del trasporto pubblico locale sono quelle tra azienda esercente ed Ente Locale; per ridurre questa condizione che rischia di determinare effetti economici e qualitativi negativi sul processo di erogazione del servizio si ricorre a tre strumenti:

- la definizione di **contratti di servizio** che individuino con la maggiore chiarezza possibile gli obblighi di servizio pubblici ed i meccanismi di incentivazione/disincentivazione rispetto alla qualità del servizio erogato dal gestore;
- **la costituzione dell'Osservatorio nazionale** sulle politiche per il trasporto pubblico locale, per rendere più accessibili e trasparenti i dati trasportistici;
- la applicazione del criterio di compensazione basato sul **costo standard**, per disporre di una unità di misurazione delle *performances* in termini di costo e di corrispettivo della produzione erogata in regime di obbligo di servizio pubblico.

Nel corso del 2014 è stato svolto da Atac e da Roma Servizi per la Mobilità un intenso lavoro congiunto per giungere alla formulazione dei costi standard per ciascuna specifica modalità di trasporto locale (bus, filobus, bus elettrici, tram, metropolitane), quale piattaforma per costruire il nuovo contratto di servizio ed il percorso di risanamento del Piano industriale aziendale, individuando da un lato i recuperi di efficienza che devono essere condotti dal gestore del servizio, e dall'altro lato i corrispettivi adeguati per coprire in modo coerente i costi di produzione coerenti con il profilo definito dai costi standard stessi.

Tale lavoro costituisce la base di riferimento indispensabile per tracciare il profilo di un processo di sostenibilità industriale per la erogazione dei servizi di trasporto pubblico nella Capitale. I due pilastri dei costi standard e dei corrispettivi standard rappresentano gli elementi portanti per una stabilizzazione del quadro economico e finanziario di Atac.

E' essenziale, nella definizione dei costi standard, distinguere tra variabili endogene, che sono direttamente nel perimetro di governo delle imprese erogatrici, dalle variabili esogene, come la velocità commerciale, che dipendono dalle scelte effettuate dalla politica urbana della mobilità. Nella formulazione sinallagmatica del contratto vanno creati meccanismi di incentivazione che conducano a comportamenti virtuosi sia da parte del committente sia da parte del fornitore.

Il committente, che ha nelle mani le variabili esogene, deve avere l'interesse a generare una politica della mobilità capace di migliorare la performance del trasporto pubblico locale, mentre il fornitore deve essere interessato a migliorare la propria performance in termini di qualità e di produttività.

La bozza di nuovo contratto di servizio, ora all'esame del Consiglio Comunale di Roma Capitale, risponde ai criteri fissati dal legislatore, ma mai sinora applicati, partendo dalla determinazione dei costi e dei corrispettivi standard, e legando strettamente questi valori ad un processo di efficientamento che necessariamente deve essere condotto dalle imprese pubbliche per giungere al momento della competizione (entro il 2019) in condizioni di affrontare il confronto concorrenziale con la possibilità di stare sul mercato.

Servono anche politiche di accompagnamento nella mobilità. Il PGTU approvato recentemente da Roma Capitale costituisce uno strumento opportuno per migliorare l'efficienza del sistema della

mobilità. nel medio periodo è previsto un rafforzamento del trasporto pubblico ed una regolazione più efficace della mobilità privata.

La convergenza tra obiettivi di efficienza aziendale e strumenti di miglioramento della fluidità del traffico costituisce uno degli elementi di fondo che servono a determinare quel processo di miglioramento del trasporto pubblico che tutti dicono di voler praticare a parole, ma che poi viene negato nei comportamenti concreti degli attori economici.

E' giunto il tempo di cominciare un percorso effettivo di cambiamento.

3. Il benchmark con la situazione europea del trasporto pubblico locale: il caso di Berlino

Approfondiamo il caso delle riforme introdotte nel sistema del trasporto pubblico locale berlinese, perché la capitale tedesca ha una dimensione territoriale paragonabile a quella di Roma, con un numero di abitanti sostanzialmente allineato. Di seguito si evidenziano i passaggi principali di un progetto di riorganizzazione che ha apportato un beneficio rilevante alla rinascita della Capitale tedesca.

BVG, che esercisce i servizi di mobilità collettiva nella città di Berlino, è la principale azienda di trasporto pubblico in Germania: trasporta 937 milioni di passeggeri all'anno, occupa 13.000 addetti, gestisce 181 linee e 7.500 tra stazioni e fermate²⁵. Successivamente alla unificazione tra le due aziende dell'Est e dell'Ovest è in corso un processo intenso di riorganizzazione, mirato da un lato a migliorare l'efficienza aziendale e dall'altro a ricucire, mediante investimenti mirati, il sistema della rete del trasporto collettivo, che era fondato all'Ovest sulla metropolitana ed all'Est sui servizi tranviari. Ogni giorno sono 2,6 milioni i cittadini che utilizzano i servizi di BVG (1,4 milioni la metropolitana, 1,1 milioni i servizi di bus, 0,5 milioni i servizi del tram).

La rete del *servizio metropolitano su ferro* è estesa per 146,3 km (di cui il 19% in superficie), e gestisce 10 linee, articolate su 173 stazioni, con 1.242 convogli, ed una velocità media dei treni pari a 30,9 km/h. Il totale dei passeggeri trasportati dalla metro su base annua è pari a 507,3 milioni. Gli addetti di BVG dedicati ai servizi metropolitani sono 1.852. Scale mobili ed ascensori sono pari rispettivamente a 365 e 132.

La rete metropolitana di Berlino opera con due differenti sistemi tecnici: una sezione estesa (2,65 m), che costituisce il 70% della rete (costruita a partire dal 1923), ed una sezione ridotta (2,30 m), che rappresenta il 30% della rete (si tratta del tratto di rete costruito nella fase originaria, a partire dal 1902). La manutenzione dei convogli della metropolitana viene effettuata in 4 officine, gestite da BVG: una dedicata alla manutenzione straordinaria, e 3 alla manutenzione ordinaria.

Per rinnovare il parco della metropolitana, sono in fase di acquisto 104 nuovi convogli (ed entreranno in esercizio tra il 2017 ed il 2018, con due prototipi nel 2015), per sostituire parte delle serie entrate in esercizio tra il 1971 ed il 1973. E' in fase di costruzione la nuova linea metropolitana U5, che connette la Porta di Brandeburgo con Alexanderplatz (con tre fermate a Unten Den Linden, isola dei Musei, Municipio di Berlino), proseguendo nel tratto oggi operativo della U55 tra la Porta di Brandeburgo e la stazione ferroviaria centrale.

E' in corso di costruzione la nuova sala operativa unica per il controllo della rete metropolitana. BVG ha tentato di realizzare una piena integrazione anche tra i tre sistemi di controllo della metro, dei bus e del tram, ma non è stata individuato un edificio idoneo ad ospitare le tre sale operative in una unica location.

Si è deciso quindi di procedere alla costruzione di due piattaforme di controllo distinte: una per i servizi metropolitani ed una sala di controllo unificata per bus e tram. Lo sfruttamento degli spazi di proprietà patrimoniale di BVG è stato uno dei criteri adottati nella scelta, per ottimizzare lo sfruttamento degli asset esistenti e per evitare di far emergere costi aggiuntivi di affitto o di acquisto.

La rete degli autobus offre alla clientela 88 milioni di bus km su base annua, organizzati in 149 linee diurne e 62 linee notturne. Le vetture in servizio sono 1.316, con 6.468 fermate. Il numero

²⁵ Ogni giorno l'offerta cumulata di km di trasporto collettivo erogata da BVG si traduce in volume pari a 16 volte la circumnavigazione della Terra.

complessivo di viaggi bus per giorno è pari a 33.000. I passeggeri trasportati dai bus a Berlino su base annua sono 385 milioni, e gli addetti di BVG dedicati a questo servizio sono 3.469. I depositi per il servizio autobus sono 6, e la velocità commerciale media della flotta bus in esercizio è pari a 19,5 km/h.

I prodotti offerti dal servizio di bus si articolano secondo tre profili di offerta:

- **MetroBus**: si tratta di 17 linee sui principali itinerari, con servizio giornaliero articolato sulle 24 ore, con una frequenza pari a 10 minuti, con una qualità che deve essere paragonata a quella del servizio metro, di cui costituisce complemento per servire assi di traffico non raggiunti dalla rete metropolitana;
- **ExpressBus**: si articola in 13 linee, con un numero selezionato di fermate, ed una maggiore velocità commerciale (23,4 kmh);
- **City lines**: gestisce 121 linee, con una frequenza di passaggi pari a 20 minuti, intensificata solo nelle fasce di punta, in funzione del tasso di riempimento delle differenti linee.

Il servizio notturno su bus si articola in 46 linee, che hanno passaggi con frequenza pari a 30 minuti. Undici linee vengono gestite, con 27 minibus, secondo il principio del bus a chiamata con fermate individuali lungo il percorso. La produzione del servizio di bus viene effettuata per il 57% da personale di BVG, per il 35% da personale di Berlin Transport (una controllata al 100% di BVG di cui parleremo più avanti) e per l'8% da sub contractor, in particolare dedicati ad una parte dei servizi notturni ed ai servizi di bus a chiamata.

La flotta di bus si articola in:

- 416 mezzi a 12 metri di tipo standard
- 109 mezzi di 15 m
- 359 mezzi di 18 m, articolati
- 415 autobus a doppio piano.

Ai 1.299 mezzi di proprietà di BVG si aggiungono 115 mezzi di proprietà dei sub contractor. La maggior parte del traffico e della domanda per i servizi bus è concentrata nel centro della città di Berlino. La divisione che si occupa dei bus di BVG gestisce anche collegamenti di *ferries*, che operano lungo il fiume Sprea: si tratta di 6 linee, di cui 3 sono stagionali nel periodo estivo, e l'insieme di questa offerta trasporta 1 milione di passeggeri su base annua.

Il servizio tranviario è organizzato in 22 linee, che trasportano su base annua 174,4 milioni di passeggeri ed occupano 1.235 addetti di BVG. I veicoli in esercizio sono 384, e le fermate complessive della rete tranviaria sono pari a 801. La lunghezza complessiva della rete tranviaria è pari a 299,9 km. Il 57% della rete tranviaria si sviluppa su binari separati dalla sede stradale.

Sono in corso investimenti (finanziati in parte dal Governo federale ed in parte dalla città di Berlino), per connettere la rete tranviaria alla nuova stazione ferroviaria centrale (collegamento tra Invalidenstrasse e Hauptbahnhof, per una lunghezza di 2,8 km), per poi proseguire verso la parte ovest della città, dove precedentemente erano stati smantellati i binari del tram. Questo tratto aggiuntivo di rete tranviaria consente di mettere in collegamento non solo il tram con la stazione ferroviaria centrale, ma anche con le linee metropolitana e suburbane (M5, M8, M10), e sarà

Dopo la riunificazione tra le due aziende di trasporto pubblico dell'Est e dell'Ovest di Berlino, è stato attuato un drastico programma di ristrutturazione e di risanamento dell'impresa, basato sostanzialmente su due linee di azione:

- un piano di recupero della produttività;

- un programma di revisione della rete e dei servizi offerti

L'insieme di questi due interventi ha condotto ad una maggiore sostenibilità economica e ad una migliore efficienza del servizio di trasporto pubblico, che ha condotto anche ad un incremento dei ricavi da mercato e dei clienti. Il numero degli addetti di BVG era pari, successivamente alla fusione tra le due aziende, a 28.000 addetti (17.000 nell'azienda dell'Ovest e 11.000 nell'azienda dell'Est), mentre oggi il servizio viene erogato da 13.000 dipendenti. La riduzione nel numero dei dipendenti è stata perseguita attraverso le seguenti leve:

- esodi volontari incentivati, in due ondate successive, nei primi anni successivi alla riunificazione, con un bonus individuale prima nella misura di 50.000 euro e poi di 20.000 euro;
- blocco del turn over, che è durato per un periodo lungo, sino agli anni più recenti.

Accanto al dimensionamento degli organici sono state attivate azioni per il recupero di produttività degli addetti. La leva essenziale che è stata messa in campo è stata la costituzione di una società controllata da BVG, la Berlin Transport (BT), che, a partire dal 1999 ha cominciato ad operare per assicurare i servizi di bus, con un contratto di lavoro basato su 42 ore settimanali, rispetto alle 40 ore di BVG. Nel periodo tra il 1999 ed il 2008, mentre calava il numero degli autisti di BVG, cresceva contestualmente il numero degli addetti di BT, sino a giungere, nella situazione di oggi, a 2538 autisti a libro paga di BVG e 1531 autisti a libro paga di BT, nel 2012.

Questo processo va inquadrato in una azione complessiva di riorganizzazione e di efficientamento nel trasporto pubblico locale in Germania: Si è trattato di un processo di radicale trasformazione nell'assetto del processo di produzione del servizio di trasporto pubblico, realizzato mediante una concertazione tra aziende, governi regionali ed organizzazioni sindacali.

Accanto ad un intenso programma di risanamento e di miglioramento nella efficienza produttiva, BVG, tra il 2004 ed il 2006, ha messo in campo un programma di revisione della rete di offerta dei servizi di trasporto collettivo, basata essenzialmente sul rafforzamento della densità dei servizi nelle aree a domanda più intensa ed in una razionalizzazione dei servizi nelle aree a domanda marginale.

Anche questa azione ha fatto parte di un programma più generale di riorganizzazione dell'offerta, che ha riguardato l'intero settore del trasporto pubblico locale, ma anche altri comparti dei servizi collettivi. Questo processo è stato disegnato avendo attenzione ad effettuare il ridisegno di rete non solo per tagliare i costi ma anche per incrementare i clienti ed i ricavi.

“La BVG è riuscita ad incrementare i ricavi da mercato di più del 22% in 3 anni. Ciò è stato reso possibile dalla ristrutturazione della rete di trasporto come parte integrante di una strategia integrata di marketing. Le simulazioni di traffico hanno dimostrato che incrementare la frequenza sulle linee principali riduce i tempi di viaggio ed attrae nuovi clienti al trasporto pubblico.

Inoltre, linee esterne al network principale con basso grado di utilizzazione sono state razionalizzate, comportando significativi risparmi di costo, con una riduzione marginale del numero dei passeggeri. Nel 2004 sono stati introdotti nuovi prodotti (Metrobus e Metrotram), e nel 2006 questi servizi sono stati migliorati ulteriormente. Oggi Metrobus e Metrotram coprono il servizio pubblico su 26 linee principali (aggiuntive rispetto al servizio metropolitano)”²⁶.

A seguito della ristrutturazione della rete, il “*core network*” del trasporto pubblico a Berlino consente dei servizi ferroviari sub-urbani, dei servizi metropolitani e dei servizi Metrolines, che

²⁶ Tom Reinhold, “More passengers and reduced costs. The optimization of the Berlin public transport network”, Journal of public transportation, Vol. 11, n. 3, 2008, p. 57

coprono l'87% dei residenti della città di Berlino. Precedentemente a questa riforma la rete dei servizi ferroviari e metropolitani copriva circa il 70% della popolazione con un trasporto pubblico ad alte frequenze. "La struttura gerarchica della rete di trasporto, che consente al servizio di adattarsi maggiormente rispetto ai flussi di traffico, ha reso possibile di offrire una più elevata frequenza per il 37% dei cittadini di Berlino ... Solo il 5% dei residenti ha fronteggiato una riduzione di servizio"²⁷.

Il saldo di produzione per il servizio di bus ha registrato, nel saldo tra consolidamento della rete primaria e razionalizzazione della rete secondaria, un segno negativo sotto il profilo dei volumi complessivi di servizio offerto. Di converso, il volume dei clienti è aumentato, così come i ricavi da mercato. "Questo progetto ha consentito alla BVG di ridurre il volume attuale di produzione complessiva di circa 4 milioni di chilometri su base annua, determinando un risparmio di 9,5 milioni di euro all'anno, con un incremento di 24 milioni di nuovi viaggi, pari al 2% di incremento della domanda"²⁸.

Le azioni condotte dalla azienda di trasporto pubblico si sono inserite in una cornice coerente di decisioni sulla mobilità da parte dell'amministrazione cittadina. "La città di Berlino ha introdotto limiti di velocità per le automobili su 3.800 km di strade (il 72% della rete), costruito 1.100 km di piste ciclabili ed oltre 23.000 parcheggi di bici alle fermate della rete del trasporto pubblico"²⁹.

Un punto apparentemente debole riguarda la dotazione di corsie preferenziali, che riguardano solo 110 km di strade nella città di Berlino, un valore sostanzialmente analogo a quello che fa registrare Roma Capitale. Va però osservato che la struttura ed il dimensionamento delle corsie preferenziali dipendono anche dalla dotazione infrastrutturale delle città in termini di reti metropolitane, tranviarie e ferroviarie, oltre che dal modello complessivo di mobilità. Nel caso di Berlino, ad esempio, alla scarsa dotazione complessiva di corsie preferenziali per il trasporto pubblico di superficie corrisponde una struttura della mobilità basata su una articolata rete metropolitana nell'area ovest della città e della rete tranviaria nell'area est.

Il trasporto cittadino si fonda quindi essenzialmente su servizi di trasporto su ferro, e consente, pur in presenza di una bassa dotazione di corsie preferenziali, una velocità commerciale dei mezzi di superficie pari a 19,5 km/h, nell'ambito di una struttura viaria della città articolata in strade di larga ampiezza, che consentono uno scorrimento veicolare maggiormente regolare, senza la formazione di eccessiva congestione, pur nella promiscuità di trasporto privato e trasporto pubblico di superficie.

Gli altri Paesi presentano un quadro normativo più chiaro, con passi verso la liberalizzazione certamente più consistenti rispetto a quanto accade nel nostro Paese³⁰. Il quadro è molto variegato, e quindi è difficile dare conto delle singole situazioni nazionali. Nei Paesi scandinavi si sono realizzati i modelli più coerenti con uno scenario di liberalizzazione e di riconfigurazione del settore del trasporto pubblico locale in una logica di efficienza.

In Danimarca, nel 2007 è stata disegnata una riforma complessiva del trasporto pubblico locale. I servizi sono finanziati dai Comuni e dalle Regioni. Tutti i servizi su gomma vengono aggiudicati mediante gara e tutte le autorità di trasporto su scala regionale utilizzano contratti gross cost con gli

²⁷ Tom Reinhold, "More passengers and reduced costs. The optimization of the Berlin public transport network", Journal of public transportation, Vol. 11, n. 3, 2008, p. 69.

²⁸ Tom Reinhold, "More passengers and reduced costs. The optimization of the Berlin public transport network", Journal of public transportation, Vol. 11, n. 3, 2008, pp. 72-73.

²⁹ Ralph Buehler, John Pucher, "Making public transport financially sustainable", in Transport Policy n. 18, 2011, p. 134

³⁰ Veronica Usai, "Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmarking", dattiloscritto, 2014.

operatori, con la sola eccezione di DSB (l'equivalente di Trenitalia per i passeggeri, mentre la parte cargo è stata acquisita dalle ferrovie tedesche). DSB opera mediante un contratto net cost con il Ministero dei trasporti, il quale ha anche stipulato un contratto per i servizi ferroviari in regime di obbligo con Arriva.

Forse sarà utile notare che la società che gestisce l'infrastruttura è stata separata dalle attività di servizio (BaneDanmark): forse nei climi nordici le diseconomie di scala sono meno rilevanti, rispetto allo stato della discussione, inesistente, in Italia sulla privatizzazione delle ferrovie. Ma è un tema che meriterà altra occasione per approfondire.

4. Il disegno di legge di riforma del trasporto pubblico locale

Come si è detto in precedenza, ancora resta in bilico un approccio strutturato alla riforma del settore in Italia. Dalla Legge 422, le oscillazioni sono state molteplici, sino a giungere alla esclusione di questo tema, come di altri, dal disegno di legge sulla concorrenza, presentato dal Governo, per la prima volta dopo sei anni di inadempimento rispetto al dettato normativo.

Di questo testo sono circolate molteplici versioni. Rispetto alle precedenti versioni del disegno di legge di riforma del trasporto pubblico locale, nell'ultima versione disponibile vengono apportate alcune modifiche che non introducono sostanziali cambiamenti rispetto all'impianto precedente.

Le integrazioni più significative riguardano:

- all'articolo 2 (Pianificazione della mobilità sostenibile), comma 3, l'obbligo di monitoraggio annuale dei Piani urbani di mobilità sostenibile, individuando eventuali scostamenti rispetto ai target e relative misure correttive;
- all'articolo 3 (Misure per la liberalizzazione del settore), comma 1, si specifica meglio la fattispecie di non applicazione della penalità del 10% del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio non affidati mediante procedura ad evidenza pubblica: tali penalità “non si applicano alle procedure per l'affidamento dei servizi avviate prima dell'entrata in vigore della presente legge nel rispetto del regolamento comunitario 1370/07 ed ai servizi affidati ai sensi dell'articolo 5, comma 5, dello stesso regolamento”;
- all'articolo 3, comma 4, che disciplina le condizioni per un accesso effettivo e non discriminatorio ai beni strumentali, compreso il materiale rotabile, si aggiunge che “la mancata fornitura dei dati da parte del gestore cessante implica la sua esclusione alla partecipazione a futuri affidamenti”;
- all'articolo 5 (Misure per la risoluzione delle crisi nel comparto) viene soppressa la parentetica “per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali”;
- all'articolo 8 (Tariffe ed abbonamenti), comma 2, laddove si prevede che per i cinque anni successivi dalla entrata in vigore della legge i contratti di servizio devono comunque prevedere un incremento tariffario annuale medio almeno pari al tasso di inflazione effettiva dell'anno precedente, si aggiunge che “la dinamica tariffaria dovrà altresì tenere conto con appositi indicatori della capacità di efficientamento dell'operatore e del livello di efficacia degli interventi per il miglioramento qualitativo del servizio”;
- all'articolo 9 (Lotta alla evasione tariffaria), si aggiunge un comma 1 bis: “Il Ministero dell'interno è autorizzato, in base a specifici criteri di ricerca, a mettere a disposizione agenti ed ufficiali aventi qualifica di P.G. secondo un programma di supporto agli agenti accertatori con copertura dei costi a completo carico dell'ente richiedente e per periodi di tempo non superiori ai 36 mesi”;
- all'articolo 12 (Certezza delle risorse finanziarie”), comma 1, lettera b, si prevede che la dotazione del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale sia incrementata annualmente al tasso di inflazione programmata (nella precedente versione era il tasso di inflazione reale);
- all'articolo 13 (Riordino della disciplina statale sul trasporto pubblico locale), viene aggiunto un comma 4 che disciplina le modalità per l'emanazione del decreto legislativo di riordino dell'intera disciplina del trasporto pubblico locale, che in questo modo ritorna ad un assetto normativo specifico di settore, differentemente dagli anni passati, nei quali l'approccio seguito era quello di applicare la normativa generale dei servizi pubblici locali.

Il contesto di riferimento e la scelta dello strumento legislativo

Lo strumento del disegno di legge per la riforma del trasporto pubblico locale sposta il baricentro della discussione in Parlamento, prima nelle commissioni trasporti dei due rami del Parlamento, e poi con il voto in aula. I tempi potrebbero non essere brevi, e dipenderanno, oltre che dalla calendarizzazione che sarà decisa dalla conferenza dei capigruppo, anche dal clima che si registrerà nei prossimi mesi nella aule di Camera e Senato tra maggioranza ed opposizioni.

Le recenti evoluzioni successive alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica, ed il dibattito in corso sulle riforme alla Camera, indicano un clima teso di relazioni parlamentari. Molte imprese operanti nel trasporto pubblico versano in condizioni di estrema criticità, sia per le inefficienze strutturali del settore sia per le Vanno innanzitutto distinte le ricadute più dirette su Atac rispetto ad altri aspetti della proposta normativa.

L'attuale dettato dall'**articolo 5** (Misure per la risoluzione delle crisi nel comparto) stabilisce che, **a decorrere dall'esercizio 2016, le società pubbliche a partecipazione maggioritaria pubblica che esercitano servizi di Tpl sono poste in liquidazione, ovvero sottoposte alla procedura del concordato preventivo o in continuità entro 6 mesi dalla approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio, nel caso in cui ricorrano almeno una delle due fattispecie seguenti:**

- se abbiano registrato, per almeno 3 dei 4 esercizi precedenti, consecutive perdite di bilancio e un progressivo peggioramento dei conti;
- **se si siano trovate, negli ultimi 6 anni, in almeno due esercizi nella condizione di cui agli artt. 2446 e 2447 del Codice Civile.**

Per la prima fattispecie potrebbe restare il dubbio sul “progressivo peggioramento dei conti”, che costituisce un concetto non particolarmente geometrico e non definibile in modo giuridicamente consistenziale. Davvero discutibile è la modalità che propone il ddl per la gestione di questi casi, che vengono affrontati mediante lo strumento del commissariamento.

Secondo il ddl il Presidente della Regione competente nomina in questo caso un Commissario straordinario con il compito di indire, entro sei mesi, una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi, garantendo intanto la continuità e la regolarità dei servizi stessi. In questi casi non sono opportuni Commissari, oltretutto nominati non dal soggetto proprietario, ma una dichiarazione di stato di crisi, che apra le procedure previste dalla normativa ordinaria per tali circostanze, ricorrendo agli strumenti necessari per gestire un processo di ristrutturazione industriale.

Se il testo dell'art. 5 del ddl passasse nella sua attuale configurazione, ritengo che, per le aziende in situazioni di difficoltà economiche, sia estremamente difficile ottenere una rinegoziazione del debito con le banche ed una continuità del contratto di servizio sino al 2019. Si continuerebbe a gestire l'azienda in condizioni di continua emergenza, con l'unica certezza di un approdo già deciso.

Dalla gestione commissariale, si passerebbe rapidamente ad una gestione fallimentare, senza passare per la dichiarazione dello stato di crisi, che costituisce probabilmente lo strumento più adatto per governare le profonde trasformazioni ed i miglioramenti di produttività che sono indispensabili per dare ai cittadini servizi migliori, con oneri di gestione del servizio pubblico in prospettiva meno onerosi per la finanza pubblica.

L'unico aspetto positivo di questa norma riguarda il disposto dell'art. 5, comma 2, che stabilisce (non si capisce da quando) che le società di cui al comma 1 potranno avvalersi del “Fondo bilaterale

di solidarietà per il sostegno al reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico” (il cui finanziamento e la cui dotazione patrimoniale è tutta da verificare). Lo strumento per il momento è un artificio retorico non supportato dalle adeguate risorse necessarie per gestire gli stati di crisi che dovrebbero essere esplicitamente dichiarati.

Gli aspetti qualificanti del disegno di legge in discussione

I punti principali di merito contenuti nel ddl sono i seguenti:

- **definizione dei bacini di mobilità da parte delle Regioni**, sentite le città metropolitane, le Province ed i comuni capoluogo del proprio territorio. **I bacini possono essere articolati in più lotti di gara** (con una dimensione di utenza non inferiore agli enti territoriali di area vasta, nonché alle città metropolitane) e riguardano comunque un bacino di utenza non inferiore ai 350.000 abitanti;
- i piani urbani della mobilità sostenibile devono contenere una sezione specifica destinata all'**incremento della velocità commerciale** media ed al **progressivo incremento di cittadini trasportati con mezzi di trasporto collettivo**;
- **per accelerare il processo di liberalizzazione le risorse del FNT sono ridotte del 10% per i contratti di servizio non affidati con procedure ad evidenza pubblica**; tali procedure devono essere avviate entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge ed il servizio aggiudicato entro i 12 mesi successivi all'avvio della procedura (andrebbe almeno chiarito che la riduzione si determina a valle dei 24 mesi necessari per l'espletamento della procedura). Per partecipare alla gara l'operatore deve essere in possesso di un patrimonio netto pari al almeno il 20% dell'importo annuo posto a gara. L'Ente committente deve assicurare un accesso effettivo e non discriminatorio ai beni strumentali, compreso il materiale rotabile da parte di tutti gli operatori che partecipano alla gara;
- in caso di cessazione dell'esercizio dei servizi di tpl, **il concedente assicura il trasferimento del personale dipendente dal precedente gestore all'impresa subentrante, con la conservazione del trattamento economico e normativo derivante dai soli contratti collettivi nazionali di settore**;
- a decorrere dall'anno 2016 i costi standard sono utilizzati dagli enti concedenti come elementi di riferimento per le compensazioni economiche, mentre **per il 2015 una quota pari al 5% è ripartita tenendo conto dei costi standard**. A partire dall'anno 2017 i livelli adeguati di servizio sostituiscono le quantità storiche, comunque entro i limiti di spesa del FNT;
- **a partire dal 1 gennaio 2015 i contratti di servizio con le regioni e gli enti locali prevedono, a carico delle imprese, l'onere per il mantenimento ed il rinnovo degli impianti**: i corrispettivi devono tenere conto di questo onere assicurando la copertura delle quote di ammortamento degli investimenti; **si tratta di una norma sbilenca**, perché non è detto chiaramente che già dal 2015 i corrispettivi degli obblighi di servizio devono essere stabiliti sulla base dei costi standard;
- viene costituito un **fondo nazionale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per gli investimenti**, nel quale confluiscono tutte le risorse statali, straordinarie ovvero integrative dei contratti di servizio. Non confluiscono nel fondo le risorse impegnate alla data del 31 dicembre 2014;
- **la dinamica delle tariffe è regolata dall'Autorità dei trasporti applicando la regola del price-cap. Per i 5 anni successivi dalla entrata in vigore della presente legge i contratti di servizio devono prevedere comunque un incremento tariffario annuale medio pari al tasso di inflazione effettiva dell'anno precedente**;

- è fissata una **detrazione di imposta sul reddito delle persone fisiche**, nella misura del 19% per un importo delle spese non superiore a 200 euro per ciascun componente del nucleo familiare. **Sono deducibili le spese sostenute dai datori di lavoro per i servizi di trasporto collettivo** o per servizi condivisi di trasporto (in questo caso potrebbero essere prese in considerazione le “riservate” che vengono effettuate per la autisti e macchinisti);
- per la **lotta alla evasione tariffaria** i gestori di tpl possono affidare le attività di prevenzione, accertamento e contestazione anche a soggetti, appositamente abilitati, non appartenenti agli organici del gestore, qualificabili come **agenti accertatori**;
- **a decorrere dal 2016, tutti i veicoli del tpl devono essere dotati di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri, di sistemi satellitari per la certificazione elettronica del servizio effettuato, e di sistemi di telecontrollo dell’efficienza dei mezzi.** I contratti di servizio tengono conto degli oneri derivanti da questo articolo (non si comprende bene come);
- quando un servizio di tpl subisce una cancellazione o un ritardo superiore a 120 minuti, ovvero di 60 minuti per i servizi urbani di tpl, i passeggeri hanno diritto al rimborso del prezzo del biglietto da parte del vettore (pro-rata per gli abbonamenti);
- la certezza delle risorse finanziarie è fissata nel limite della dotazione di 4,9 miliardi del FNT, che è annualmente incrementato al tasso di inflazione programmata;
- **a partire dal primo gennaio 2015 ciascuna regione attribuisce direttamente, con criteri che tengano conto anche della quota di mobilità riferita ai non residenti e non domiciliati e dell’offerta di servizi tpl su impianti fissi, una quota del fondo ad essa assegnata alle città metropolitane.**

Quest’ultimo punto è, ovviamente, un passaggio verso la giusta direzione, per assegnare alle città metropolitane una quota del FNT. La norma si indirizza però verso un passaggio indiretto, attraverso l’intermediazione della Regione, che, sulla base di criteri abbastanza elastici, decide la quantità di risorse da destinare alla città metropolitana.

Come sempre accade nel nostro Paese, per non decidere si decide di far finta di decidere, e si resta in una terra di mezzo che è la condizione più pericolosa. Le città metropolitane nascono così azzoppate nel governo del trasporto pubblico locale nel loro ambito di competenza, dovendo sostanzialmente dipendere dalle Regioni per la quota di finanziamento dei servizi, secondo criteri che sono fissati dalle Regioni stesse. Tutto cambi perchè tutto resti invariato, nel modello gattopardesco e furbo che caratterizza le riforme senza riforme.

Il contesto normativo che emerge dal ddl di riforma del trasporto pubblico locale però pone oggettive difficoltà al futuro delle aziende che sono di fatto in stato di crisi, per effetto della norma prevista dall’articolo 5, ed introduce una serie di elementi di incertezza ancora rilevanti sulla traiettoria dei costi standard, il cui avvio è prudente nel primo anno, mentre già nel primo anno stesso si stabilisce che gli oneri per mantenimento in efficienza e rinnovo fanno carico ai gestori.

Insomma, su diverse questioni di non marginale rilevanza il testo del ddl merita approfondimenti e specificazioni, per evitare un passaggio a vuoto, che sarebbe davvero pernicioso, considerando che il quadro normativo comunitario evolve nella direzione di un obiettivo di avvio delle gare, sia pure con qualche possibile eccezione per il ferroviario, entro il 2019.

Ci troveremmo di nuovo, come spesso ci accade, a dover rincorrere una riforma della riforma, perchè la riforma approvata, dopo lunga gestazione ed un parto parlamentare che sarà certamente difficile, risulterebbe già inadeguata rispetto alla evoluzione del diritto comunitario.

