



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
13/70/CR8bis/C4

AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Il contesto normativo e finanziario del settore delle infrastrutture e dei trasporti, in particolare del trasporto pubblico locale, è stato profondamente trasformato e riformato nel corso degli ultimi tre anni dalle scelte effettuate dai precedenti Governi.

La situazione attuale è stata finora caratterizzata da una forte incertezza normativa e finanziaria, che ha pregiudicato la possibilità di mantenere un livello adeguato di servizi, da un lato, e di avviare un serio processo di liberalizzazione ed efficientamento del settore, dall'altro.

I tagli, che dal 2010 in poi i vari governi hanno effettuato sulle risorse per il TPL, valutabili in oltre mezzo miliardo di euro all'anno, hanno comportato, indipendentemente da criteri di efficienza e riorganizzazione, riduzioni molto significative ai servizi minimi garantiti sui territori (mediamente del 10%) ed effetti critici sullo stato delle aziende di trasporto ferro/gomma, i cui equilibri economici hanno sofferto altresì degli effetti inflattivi, anch'essi ignorati dai vari Governi.

Si riportano in sintesi le maggiori criticità relative ai seguenti aspetti:

- a) aspetti economico-finanziari;**
- b) aspetti regolatori del settore (liberalizzazione ed efficientamento).**

FINANZIAMENTO SETTORE TPL

Evoluzione quadro finanziario

Le risorse destinate al trasporto pubblico locale su ferro ammontavano, nel 2010, a M€2.055, di cui M€1.181 costituivano una voce strutturale e permanente. Le risorse destinate al trasporto pubblico locale su gomma, a decorrere dal 1° gennaio 2008, sono state fiscalizzate, in base alla legge n. 244/07 (finanziaria 2008).

A seguito dei tagli effettuati dal decreto-legge n. 78/2010, le prime sono state quasi azzerate e successivamente reintegrate in parte (decreto-legge n. 98/11 e ss.mm.; Governo-Regioni-Anci del 21/12/11), mentre le seconde sono rimaste inalterate, grazie al meccanismo di finanziamento basato sulle partecipazioni alle accise sui carburanti.

Inattuato, invece, è rimasto il processo di fiscalizzazione delle risorse destinate al trasporto ferroviario regionale, previsto dall'art. 32, co.4, d. lgs. 68/11, e riconfermato dal Governo nel citato Accordo.

Nonostante il parziale reintegro delle risorse, inoltre, i tagli subiti dal settore hanno penalizzato soprattutto gli investimenti sulla manutenzione delle reti ferroviarie regionali (L 297/78) e sul rinnovo del materiale rotabile, quantificabili nel 2012 in 307 milioni di Euro.

La situazione attuale è caratterizzata dalla recente istituzione di un Fondo unico nazionale del TPL, nel quale sono confluite tutte le risorse disponibili per il settore, comprese quelle in precedenza già fiscalizzate (art. 16-*bis* della legge 135/12, così come modificato dall'art. 1, co. 301, legge n. 220/12), per una dotazione totale pari a **M€4.929**, facendo registrare una consistente riduzione delle risorse rispetto ai trasferimenti '*storicamente*' attribuiti alle Regioni per il trasporto ferroviario regionale.

Fabbisogno minimo del settore

Il documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome del 4 aprile 2012, nell'ambito della discussione sul Patto per il TPL, al quale il Governo non ha mai dato riscontro, illustrava il fabbisogno minimo del settore, almeno per la parte riguardante il trasporto ferroviario, atteso che le risorse per il trasporto pubblico locale autofilotranviario urbano e interurbano e per le ferrovie regionali ex art. 8 D.Lgs 422/1997 risultavano già fiscalizzate, rispettivamente a partire dal 1996 e dal 2008.

A conclusione dell'analisi ivi condotta, per la parte riguardante i servizi ferroviari, le Regioni concludevano che il valore totale di 1.748 milioni di Euro rappresenta l'importo minimo delle risorse che permette di mantenere in equilibrio i contratti vigenti con Trenitalia, ricordando tuttavia che:

- a) i vigenti contratti di servizio con Trenitalia sono stati sottoscritti sulla base di un catalogo di prezzi predefinito e considerato non negoziabile dall'operatore;
- b) i contratti sono stati sottoscritti con durata minima di 6 anni, in quanto espressamente richiesto dal legislatore nazionale (art. 7, comma 3-ter della L. n.33/2009);
- c) lo Stato non ha mai riconosciuto gli adeguamenti all'inflazione, anch'essi considerati tra le condizioni non negoziabili dell'operatore;
- d) lo Stato non ha mai riconosciuto i costi dei nuovi servizi conseguenti all'attivazione di nuove infrastrutture (finanziate dallo Stato stesso), sempre a carico delle Regioni, con la sola eccezione degli originali 41 milioni ex L 388/2000;
- e) a fine sessennio il valore dei contratti di servizio Trenitalia per le Regioni a statuto ordinario raggiungerà circa i 2.000 milioni di Euro tenendo conto del solo tasso di inflazione programmato.

Per la parte riguardante gli investimenti, osservando preliminarmente che i piani di investimento per i quali Trenitalia si era impegnata nel periodo di vigenza dei contratti di servizio risultano attuati solo in minima parte, il fabbisogno del settore riguarda essenzialmente il rinnovo del materiale rotabile e le spese per la manutenzione straordinaria.

A seguito dei tagli effettuati e del mancato rinnovo di disposizioni finalizzate a questo tipo di finanziamento, la previsione di risorse aggiuntive che permettano di realizzare piani di investimento per il rinnovo del materiale rotabile, da tener distinte da quelle a copertura dei costi di servizio, non solo è diventata una inderogabile necessità, in considerazione dell'insostenibile stato di obsolescenza di gran parte del materiale rotabile utilizzato da Trenitalia per il servizio di trasporto pubblico regionale, ma opererebbe anche come incentivo alla partecipazione alle gare da effettuare alla scadenza naturale dei contratti.

Assicurare risorse sufficienti da destinare alla manutenzione straordinaria, infine, è indispensabile non solo per la sicurezza del trasporto ma anche per la maggiore efficacia della spesa per il servizio: in merito a questo punto, le Regioni hanno più volte chiesto al Governo di fornire una specifica indicazione sui criteri di determinazione dei costi medi per la manutenzione straordinaria annuale e sulle risorse che potrebbero essere destinate a questo obiettivo.

In relazione a questo punto, si suggerisce l'individuazione di un fondo strutturale per il finanziamento del materiale rotabile, anche in forma ripartita tra lo Stato e le Regioni, ad esempio mediante il rifinanziamento a regime del Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale.

Criticità dell'attuale sistema di finanziamento

L'art. 16-*bis* della legge 135/12, così come modificato dall'art. 1, co. 301, legge n. 220/12, come accennato sopra, ha previsto una dotazione complessiva pari a **M€4.929**, che comprende sia le risorse destinate al trasporto ferroviario (1.600 M€), sia quelle in precedenza fiscalizzate e destinate al trasporto su gomma, ed ha istituito un meccanismo di attribuzione ed erogazione delle stesse, che ha fatto venir meno la necessaria certezza del quadro finanziario di riferimento, nel quale le Regioni devono operare.

Rinviando ai documenti approvati dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome e consegnati al Governo in sede di parere sul disegno di legge di stabilità 2013, si riportano in sintesi le principali criticità dell'attuale sistema di finanziamento.

- 1) Ricentralizzazione del fondo trasporti presso il Ministero delle Infrastrutture, in contrasto con la consolidata giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dei finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale.
- 2) Mancato rispetto dell'Accordo Governo-Regioni del 21/12/11, che prevedeva la sottoscrizione di un Patto sul Trasporto pubblico locale con il quale definire le modalità di fiscalizzazione delle risorse per il TPL, in attuazione del D.lgs. 68/2011 sul federalismo fiscale. L'Accordo era, inoltre, la diretta conseguenza di un ulteriore Accordo Governo-Regioni del 16/12/2010, ove le Regioni e il Governo concordavano l'integrazione delle risorse e la loro fiscalizzazione al livello precedente all'emanazione del decreto-legge n. 78/2010, che ha completamente cancellato i trasferimenti cd. 'storici' per il TPL.
- 3) Confluenza nel Fondo delle risorse attualmente fiscalizzate in accisa benzina e gasolio, previste dalla L. 244/2007, che sono senza vincolo di destinazione e che finanziano anche politiche di spesa diverse dal TPL (ad esempio agricoltura, fondo per i programmi regionali di sviluppo, ecc.), di quelle previste dalla legge 549/95 (art. 12-*bis*) a integrazione delle prime per l'insufficienza del gettito effettivo, nonché delle risorse attribuite alle Regioni a compensazione dei minori gettiti della tassa automobilistica, tributo in libera disponibilità per il finanziamento delle politiche regionali.
- 4) Effetti negativi sugli equilibri di bilancio regionali, atteso che le risorse vincolate sono state finora destinate alla copertura delle spese generali, e sulla capacità di indebitamento delle regioni nel nuovo limite del 20%, atteso che questo è definito sulle entrate tributarie proprie senza vincoli di destinazione.
- 5) Inadeguatezza dell'accisa sulla benzina, tributo scarsamente dinamico e in costante riduzione, a finanziare un servizio come il TPL, dove il 60% dei costi è riconducibile alla spesa di personale. Per questo motivo, le Regioni hanno sempre chiesto che la fiscalizzazione delle risorse per il TPL sia effettuata tramite aliquota addizionale IRPEF, secondo la versione originaria del D.lgs. 68/2011.
- 6) Incertezza della risorse complessive, contrariamente a quanto la modifica normativa si prefiggeva, visto che la norma in argomento fa dipendere la dotazione del Fondo dal gettito effettivo della compartecipazione alle accise, tanto che lo schema di d.P.C.M. predisposto dal MEF, relativo alla

determinazione dell'aliquota delle accise, di recente sottoposto al parere delle Regioni, parla di periodica *'rideterminazione della dotazione del Fondo'*.

- 7) Incertezza della risorse attribuite alle singole Regioni, visto che il riparto ed erogazione delle risorse avvengono su base annuale, solo a seguito della riprogrammazione e rimodulazione dei servizi di TPL, conseguenti verifiche annuali da parte governativa degli obiettivi ed erogazione del solo 60%, percentuale che copre appena le spese del personale, con decreto da emanarsi entro il 30 giugno di ogni anno. Tale costruzione rende difficile rispettare le norme, ancora vigenti, relative alla stipula dei contratti di servizio e l'effettuazione delle gare, soprattutto nel settore ferroviario, che prevedono un impegno pluriennale di spesa.
- 8) Mancata esclusione dai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno dell'intera dotazione del Fondo, limitata alle sole risorse in precedenza espressamente destinate al trasporto ferroviario (1.600 M€).
- 9) Totale esclusione dall'impianto governativo di finanziamento la parte relativa agli investimenti e all'aggiornamento tecnologico, pur imposto da recenti norme nazionali (ad es., il decreto 1° febbraio 2013, riguardante la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti -ITS).
- 10) Mancata chiarezza in ordine agli oneri derivanti dal CCNL e relative modalità di erogazione dei contributi, finora finanziati dalle Regioni a valere sulle risorse fiscalizzate ai sensi delle citate disposizioni della legge n. 244/07, oggi abrogate dal citato art. 16-bis. Non è chiaro, e il Governo non ha fornito spiegazioni in merito, se a seguito dell'abrogazione delle norme finora vigenti, tali risorse debbano essere erogate alle aziende di trasporto secondo le modalità e procedure stabilite dalle leggi pre-vigenti (l. 47/04, 58/05 e 296/06) e ancora vigenti per le le Regioni a statuto speciale e le Province autonome - a titolo di rimborso puntuale dei comprovati maggiori oneri sostenuti dalle aziende di trasporto, derivanti dai rinnovi dei contratti di lavoro relativi al settore del TPL - o se debbano diventare senza distinzione parte integrante dei contratti di servizio in essere e/o futuri, assoggettabili per di più per l'intero importo al pagamento dell'IVA.

Nell'ottica di un discorso generale sul TPL, si evidenzia infine la necessità, anche essa più volte rappresentata, di escludere dai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno anche tutte le risorse destinate dalle Regioni a statuto speciale, dalle Province Autonome e dagli altri enti locali al trasporto pubblico locale, con qualsiasi modalità effettuato.

LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE

Evoluzione normativa

L'avvio del processo di liberalizzazione ed efficientamento del settore, come accennato in introduzione, è stato frenato sia dalle continue modifiche alla normativa riguardante la materia dei servizi pubblici locali, sia dalla perdurante incertezza relativa alle risorse finanziarie disponibili, essenziali per l'indizione delle gare, che necessita di impegni pluriennali di spesa: situazione complessiva che rende ancor più difficile adempiere a tutti i già gravosi impegni previsti dalle norme al fine di ottenere l'erogazione delle risorse del nuovo Fondo nazionale TPL.

Solo per citare le ultime innovazioni normative, si ricorda che il decreto-legge n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, che disciplina la materia (art. 4) è stato modificato:

- dalla legge di stabilità 2012 (art. 9, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183), relativamente all'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- dalla legge di conversione del decreto-legge cd. 'Liberalizzazioni' (art. 25 della legge 24 marzo 2012, n. 27), che ha introdotto l'art. 3-*bis* e integrato l'art. 4;
- dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 di conversione del decreto-legge n. 83/12 ("*Misure urgenti per la crescita*"), che ha aggiunto ulteriori adempimenti a carico delle Regioni, lasciando però inalterate le scadenze originarie;
- dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 di conversione del decreto-legge n. 95/12 e ss.mm.ii: in particolare, l'art. 16-*bis* prevede la definizione, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, criteri e modalità di riparto delle risorse di cui al Fondo TPL, criteri correlati, ai sensi dello stesso articolo di legge, alla razionalizzazione ed efficientamento della programmazione e della gestione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, anche ferroviario;
- dalla sentenza della Corte Costituzionale 17 luglio 2012, n. 199, che ha abrogato l'art. 4 del decreto-legge n. 138/11, convertito con legge n. 148/11 e ss.mm.ii.

Criticità

In relazione al processo di liberalizzazione, si evidenziano alcune esigenze più volte rappresentate dalle Regioni:

i) necessità che il Governo fornisca sufficienti garanzie, all'atto delle gare per il TPL su ferro, in ordine alla disponibilità del materiale rotabile e delle relative pertinenze (depositi e officine), prevedendo sanzioni in caso di mancato assolvimento di tale obbligo e disponendo, in qualità di unico proprietario e azionista dell'operatore *incumbent*, disponga che tale operatore metta a disposizione del subentrante tutto

il materiale rotabile necessario per lo svolgimento del servizio e le relative pertinenze, a condizioni eque e non discriminatorie,

ii) necessità che il Governo fornisca sufficienti garanzie, all'atto delle gare per il TPL su ferro, in ordine al ricorso agli ammortizzatori sociali per i lavoratori dei trasporti che, a causa dei processi di efficientamento e riorganizzazione, potessero trovarsi nella condizione di perdere il posto di lavoro;

iii) necessità di realizzare il processo di liberalizzazione ed efficientamento congiuntamente ai proprietari di Trenitalia S.p.A., anche in considerazione del fatto che i costi dei contratti di servizio e la definizione dei servizi minimi sono stati imposti alle Regioni (cd. *catalogo*) e che gli stessi non solo non prevedono un percorso di efficientamento, ma solo un incremento dei costi, con conseguente rischio di decurtazione dei servizi al cittadino;

iv) necessità di affrontare e risolvere la più volte segnalata questione della novazione dei contratti di servizio in relazione alla valutazione della fornitura con criteri diversi dal catalogo, specie a seguito della previsione di cui al comma 4 dell'art. 16-*bis*, secondo il quale, a seguito delle azioni di riprogrammazione, rimodulazione e sostituzione dei servizi di TPL, sarà possibile rivedere i contratti di servizio in vigore, che non chiarisce, però, come si dovrebbero comportare le Regioni nel caso in cui Trenitalia S.p.A. eccepisse, a seguito di tali azioni, una sostanziale ed eccessiva alterazione dell'equilibrio economico del contratto, soprattutto in relazione al comparto ferroviario, gravato anche dai costi fissi dell'infrastruttura;

v) necessità di rivedere l'attuale sistema di assegnazione dei servizi ferroviari tra più Regioni (treni interregionali), che ha la sua origine negli accordi di "Tivoli" (1998), a seguito dei quali vennero attribuite a ciascuna Regione la competenze e le risorse per il trasporto ferroviario regionale, in attuazione del D. lgs. n. 422/1997 e il cui assetto non risponde più da tempo alle esigenze di razionalizzazione ed efficientamento dei servizi ferroviari di ciascuna Regione. Tale sistema di assegnazione ha determinato competenze intrecciate tra le Regioni e, di fatto, costituisce un ostacolo aggiuntivo all'individuazione, in base a principi di razionalità economica, dei lotti di servizio in capo ad ogni Regione. In sintesi, deve essere superato il concetto di Lotto Unico Nazionale, sotteso ai citati accordi di Tivoli, in vista non solo dell'obiettivo di rendere possibili le gare, con l'individuazione di un sistema certo e definito di relazioni univocamente assegnato ad ogni Regione, ma anche di garantire il mantenimento del servizio tra le Regioni, lasciando inalterato o migliorando il livello qualitativo di offerta;

vi) necessità di rivedere il sistema di calcolo della tariffa sovraregionale, definito dall'Accordo Regioni-Trenitalia del 2007, algoritmo che, ad oggi, ha prodotto pesanti differenze tariffarie a fronte di viaggi di pari chilometraggio;

vii) necessità di garantire l'uniformità degli obblighi nei confronti dei viaggiatori (carte dei servizi, bonus, tariffe etc.) e la condivisione tra Stato e Regioni dei sistemi di controllo e monitoraggio del servizio, oltre alla conferma dei sistemi tariffari integrati esistenti.

RAZIONALIZZAZIONE ED EFFICIENTAMENTO DEL SETTORE

Attualmente, i criteri di razionalizzazione ed efficientamento sono stati disciplinati dal più volte citato art. 16-*bis* e definiti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato l'11 marzo 2013 ai sensi del comma 3 dello stesso articolo.

Anche in relazione a questo aspetto, il quadro normativo ha subito varie modifiche in pochi anni e ha posto non poche difficoltà di adeguamento da parte delle Regioni, aumentate a causa della tardiva pubblicazione del primo decreto attuativo del citato art. 16-*bis*, avvenuta in data 26 giugno u.s., atteso che il termine per la riprogrammazione dei servizi di TPL e conseguente erogazione del restante 40% della dotazione totale del Fondo decorre dalla data di pubblicazione dello stesso.

Il d.P.C.M. 11 marzo 2013 individua alcuni indicatori, tra i quali, come indicato nello stesso Programma dell'indagine conoscitiva della Camera, più rilevanti sono:

- a) il progressivo miglioramento del rapporto ricavi/costi dei servizi;
- b) l'incremento del *load factor* (incremento progressivo dell'occupazione dei posti/Km prodotti).

Già in sede di espressione del parere sullo schema di d.P.C.M. in argomento, le Regioni avevano evidenziato con forza la propria contrarietà all'utilizzo di alcuni indicatori, nonché alle previste percentuali di *performance*. In particolare e in estrema sintesi, le Regioni hanno fatto notare l'inadeguatezza dei due indicatori sopra indicati, sia in relazione alla loro natura (in alcuni casi non in linea con gli strumenti e le metodiche di misurazione attualmente utilizzabili), sia in relazione all'entità del loro miglioramento nel tempo (in alcuni casi non rispettabile da molte Regioni indipendentemente dal grado di efficientamento raggiunto).

Ad esempio, il *load factor* o l'equivalente indicatore considerato in sede di prima applicazione (numero di passeggeri trasportati), sono calcolabili in base ad estrapolazioni statistiche poco affidabili, facendo dipendere, in tal modo, parte del finanziamento di servizi essenziali per i cittadini da incerti calcoli statistici.

Ancora, è stata completamente ignorata l'esistenza di aree a domanda debole, che non sono oggettivamente in grado di raggiungere i parametri stabiliti, impedendo loro di accedere alla percentuale di risorse da erogare in base alla premialità.

Infine, riguardo alla seconda parte del decreto in oggetto, è necessario sottolineare che, nonostante gli accordi raggiunti dalle Regioni in sede di Conferenza, non è possibile definire

criteri di riparto delle risorse che riflettano effettivamente processi di razionalizzazione ed efficientamento, in assenza di una preliminare seria definizione dei fabbisogni adeguati e dei costi standard.

CONCLUSIONI

In conclusione, può affermarsi che, nonostante il tentativo di stanziare risorse certe da destinare al settore del TPL, l'attuale disegno del Governo in materia di trasporto pubblico locale non appare assolutamente idoneo a garantire il regolare funzionamento del settore, pur in presenza di processi di efficientamento e razionalizzazione che le regioni stanno intraprendendo, né l'espletamento dei servizi minimi essenziali.

In sintesi, si registrano criticità di tipo finanziario (insufficienza e incertezza risorse; questione ammortizzatori sociali per i lavoratori del comparto); operativo (governance dell'intero impianto ed effettiva possibilità di rispettare alcuni parametri di efficientamento), interpretativo (questioni relative alla revisione dei contratti di servizio attualmente vigenti; modalità di erogazione dei contributi a copertura degli oneri derivanti dal CCNL), questioni tutte alle quali è necessario che il nuovo Governo, che ha in modo apprezzabile avviato un lavoro congiunto con le Regioni e Province autonome, deve dare una risposta e di cui il Parlamento deve essere a conoscenza, al fine di rendere più coerente ed efficace l'attuale cornice normativa, peraltro assai confusa e continuamente modificata.

A questo proposito, non si può non ribadire il concetto per cui è necessario un quadro organico di intervento, garantendo soprattutto il coordinamento fra le misure finanziarie e quelle regolatorie, se si vuole raggiungere l'obiettivo condiviso di un rilancio del settore e che non possono in alcun modo essere trascurati gli investimenti, unico modo per assicurare non solo migliori servizi ai cittadini, ma anche per raggiungere quegli indicatori di efficienza indicati dall'ex art. 16-*bis* (es. numero di viaggiatori e ricavi da traffico).

Si segnala, infine, che la tardiva pubblicazione del dPCM di cui al paragrafo che precede, ha impedito l'avvio del processo di verifica degli esiti della riprogrammazione dei servizi di TPL e, quindi, l'erogazione del restante 40% delle risorse 2013, che doveva avvenire su base mensile a decorrere dal mese di agosto.

Quanto innanzi a conferma della segnalata incertezza del quadro finanziario disegnato dalle norme attualmente in vigore e della loro contraddittorietà con la titolarità delle competenze (e quindi delle risorse necessarie) in materia di trasporto pubblico locale in capo alle Regioni e Province autonome.

Roma, 24 luglio 2013