

La riforma del trasporto locale - Trasporto pubblico locale in Italia: quali opportunità, quali bisogni. Una proposta al governo. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ha adottato il documento conclusivo del convegno di Napoli tenutosi il 30 e 31 marzo

A conclusione del Convegno Nazionale sul Trasporto Pubblico Locale tenuto a Napoli il 30 e 31 marzo 2015 e al quale hanno preso parte Regioni, Comuni, Autorità di Regolazione, Organizzazioni Sindacali, Portatori di interesse nei vari ambiti del Settore, sono emersi alcuni punti su cui la Conferenza delle Regioni e Province autonome ritiene debba essere orientata l'Agenda del Governo già a partire da quest'anno.

Il Trasporto Pubblico Locale è uno dei principali servizi pubblici su cui le Regioni ritengono possa essere basata l'uscita dalla crisi del nostro Paese.

Nei due giorni di dibattito serrato e approfondito sono emerse tutte le difficoltà di un percorso, delineato a partire dal 2010, nel quale il Trasporto Pubblico Locale è stato visto più come uno dei tanti ambiti su cui tagliare le risorse finanziarie pubbliche piuttosto che uno di quegli ambiti su cui puntare per far superare la crisi all'Italia e aiutarla nella sua crescita. Una politica di tagli e spinte verso un percorso di ri-centralizzazione, finalizzato più al risparmio che alla reale esigenza di miglioramento del Trasporto Pubblico Locale, ha mostrato tutto il suo limite, anche rispetto agli obiettivi che tale politica si prefiggeva: il risparmio e la crescita/innovazione a costo zero. Questa politica è fallimentare da tanti punti di vista, il principale è che questa è una politica che aumenta i costi degli interventi pubblici nel loro insieme. Pensiamo, ad esempio, ai costi sociali in termini di ammortizzatori e di mancata crescita del PIL derivante da fallimenti e chiusure in vari ambiti del trasporto, primo fra tutti quello dell'industria produttrice del materiale rotabile e delle infrastrutture. O, ancora, al contrasto all'evasione tariffaria per mancanza di norme chiare e condivise sul territorio ma anche di reali interventi di innovazione nel Settore. E ancora, ai costi in termini ambientali, a seguito della vetustà media del materiale rotabile e, di conseguenza, in termini di salute dei cittadini. La riduzione spesso indiscriminata dei servizi per l'impossibilità di disporre dei corrispettivi adeguati rispetto a costi di produzione che sono comunque cresciuti negli anni.

Pertanto le Regioni e Province autonome ritengono che solo una politica di apertura del mercato, di riorganizzazione del sistema coniugata con un'azione espansiva delle scelte compiute, che si traduce in aumento delle risorse, possa rappresentare la via da percorrere.

Vi è la necessità di una effettiva azione comune tra Stato, Regioni, Pubbliche Amministrazioni locali, Autorità indipendenti, e gli altri soggetti coinvolti, per la messa a gara dei servizi di Trasporto Pubblico Locale, proprio in funzione dei due obiettivi principali che le gare consentono di raggiungere e che sono la concreta possibilità di determinare le condizioni qualitative del servizio che si intende offrire unitamente al governo delle condizioni contrattuali e il positivo effetto sulla spesa, con ciò avviando, concretamente, il processo di trasformazione e ammodernamento del Settore molte volte annunciato. Per la messa a gara del Trasporto Pubblico Locale sono necessarie le seguenti condizioni: regole certe, senza le quali prevale un contesto di potenziale, costante contenzioso; la certezza delle risorse e la loro adeguatezza, il che include: la qualità e l'universalità del servizio, rinnovi dei materiali rotabili e delle infrastrutture, innovazione tecnologica, anche ai fini della riduzione dell'evasione tariffaria e della misura efficace del trasporto; la garanzia e la protezione del lavoro nel Comparto, non solo rispetto ai servizi ma anche all'indotto.

Come è emerso nell'ambito del Convegno, le Regioni sono pronte a fare la loro parte nell'ottica della liberalizzazione, come testimoniano le varie esperienze di gare su gomma, ferro, acqua recentemente bandite in Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana nonché altre in fase di definizione. Questa determinazione delle Regioni si scontra, però, con l'assenza di alcune scelte del governo che sintetizzate in premessa ora saranno più puntualmente evidenziate.

Norme generali: una disciplina unitaria, coerente e rinnovata del settore

La principale esigenza consiste in una riforma normativa del settore e, in particolare, nell'adozione di una normativa unitaria, omogenea e coerente, contrariamente a quanto avvenuto finora.

Su iniziativa dell'allora Ministro Lupi, al fine di risolvere tale problematica, è stata istituita una Cabina di Regia per il TPL, nell'ambito della quale Regioni, ANCI e Ministeri competenti hanno lavorato per quasi due anni a una proposta di Disegno di legge. Oggi questo lavoro, che è stato completato ed è all'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per essere adottato, ha prodotto un pacchetto di norme molto sistematiche di cui forniamo un breve riepilogo tematico:

- ASPETTI FINANZIARI

- Revisione dell'art. 16-bis
- Esclusione dai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno delle risorse destinate al TPL
- Detraibilità delle spese per abbonamenti di trasporto pubblico locale
- Contrasto all'evasione tariffaria e premialità nel recupero della stessa
- Controllo della qualità dei servizi e Diritti dei Passeggeri
- Miglioramento dell'erogazione delle risorse destinate a investimenti per infrastrutture di trasporto
- Navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como e privatizzazione delle società di navigazione
- Proposta di modifica del DPR 633/72, in materia di IVA

- PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE

- Affidamento dei servizi secondo criteri di economia di scala
- Vincoli pubblici ai beni strumentali necessari all'esercizio del servizio pubblico
- Strumenti per garantire la continuità dei servizi ferroviari interregionali e dei servizi ai viaggiatori
- Tempi di disponibilità del materiale rotabile
- Regolazione dei trasporti
- Mantenimento e rinnovo dei parchi veicolari per il TPL
- Separazione societaria gestore infrastrutture e gestore dei servizi
- Clausola sociale

- ASPETTI TECNICI E DI SICUREZZA

- Sicurezza dei servizi ferroviari regionali
- Contributi agli oneri finanziari relativi ai canoni di gestione delle metropolitane
- Miglioramento delle caratteristiche antinquinamento dei veicoli destinati al TPL
- Contributi per operazioni di leasing finalizzati al rinnovo dei veicoli
- Allineamento della lunghezza dei filobus agli standard tecnologici europei
- Modifiche alla legge 26 febbraio 1992 n. 211
- Istituzione delle commissioni di sicurezza per la valutazione di sistemi di trasporto innovativi
- Contributi per il rinnovo delle flotte veicolari del trasporto pubblico locale

- MODIFICHE AL DECRETO LEGISLATIVO N. 422/97

- Esenzioni Rappresentanti di lista
- Privilegio del credito
- Integrazione servizi ferro-gomma

Processo di liberalizzazione

Il processo di liberalizzazione del settore, oltre ad essere richiesto dall'Europa, diventa un'opportunità per poter ammodernare il sistema, concretizzando così la domanda di maggiore qualità. Anche in presenza di spazi concreti di mercato molto limitati, come nel caso oggi dei servizi automobilistici e, in parte maggiore, dei servizi ferroviari, vi è la possibilità da parte delle Regioni, con la messa a gara dei servizi, di assicurare un effettivo spazio di governo del rapporto contrattuale, determinando le condizioni di messa a gara e di superare l'attuale asimmetria che vede il committente subire spesso la rigidità e i vincoli del sistema degli affidamenti diretti.

Ciò vuol dire anche avviare concretamente un processo di razionalizzazione ed efficientamento del settore, ampliando l'estensione degli attuali bacini e favorendo l'aggregazione tra gli operatori e l'integrazione modale. Un efficiente processo di liberalizzazione richiede però delle precondizioni:

- certezza delle risorse per tutta la durata dell'affidamento;
- la disponibilità del materiale rotabile e delle infrastrutture che, in un percorso circolare avvenga senza soluzioni di continuità tra affidatario cessante e subentrante, con ciò assicurando un ritorno sugli investimenti e la possibilità che gli stessi siano sviluppati lungo tutto il percorso di affidamento;
- la garanzia della continuità del rapporto di lavoro al momento del passaggio tra un affidatario e un altro;
- disponibilità di informazioni e dati sui servizi che siano puntuali, certificati e costanti;

E, per i servizi ferroviari, accanto al tema relevantissimo, della effettiva separazione tra gestore della rete e gestore del servizio, vanno assicurate altre condizioni di contesto, quali, in presenza di servizi ferroviari di competenza regionale svolti senza soluzione di continuità tra più regioni l'obbligo ai rispettivi gestori, indipendentemente dalla stazione appaltante, di attuare le necessarie forme di collaborazione al fine di assicurare, ad esempio, la continuità dei servizi, la disponibilità dei titoli di viaggio nelle rispettive reti di vendita.

E' importante che in tale percorso vi sia il riconoscimento delle specificità locali, evitando un modello rigido che impedirebbe di assicurare, nel rispetto delle competenze e delle peculiarità dei vari territori, la massimizzazione dei benefici ottenibili dalla messa a gara dei servizi.

Questo insieme di regole determina un vantaggio non solo per gli utilizzatori dei servizi ed i committenti, ma anche per le stesse aziende del TPL, che da un contesto di maggiore chiarezza potranno rafforzarsi all'interno di un confronto competitivo, dando sostanza al processo di liberalizzazione.

Integrazione modale

Le vie e i mezzi di trasporto devono essere considerati in una visione di insieme. In Italia, invece, si è operato separatamente per i diversi modi e vettori di trasporto. Occorre introdurre nella legislazione una premialità economica per l'attuazione della mobilità integrata e tappe progressive per raggiungerla. Elementi qualificanti questo processo di integrazione sono: orari e biglietti unici, trasporto pubblico locale di bici al seguito, reti di trasporto sul territorio, in particolare nelle aree a domanda debole.

Revisione Art. 16-bis

L'Art. 16-bis pone problemi estremamente delicati ai fini della tenuta del Sistema del TPL in Italia. Ci riferiamo a una serie di aspetti che devono essere assolutamente rideterminati e che sintetizziamo qui nel seguito:

- ricentralizzazione del fondo trasporti presso il MIT;
- fiscalizzazione non adeguata delle risorse e loro incertezza in termini di valore annuo;
- mancata esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno dell'intera dotazione del Fondo;
- mancata chiarezza in ordine agli oneri derivanti dal CCNL;
- farraginosità della distribuzione del Fondo

A questi si aggiungono tutti i problemi posti dalla verifica degli effetti delle azioni di efficientamento e riorganizzazione rappresentati alla difficoltà di calcolo degli indicatori di efficientamento e razionalizzazione finalizzati alla determinazione di eventuali penalità da attribuire alle singole Regioni: ad oggi l'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale non è ancora riuscito ad acquisire, per altro in modo sicuro e certificato, da parte delle aziende di trasporto i dati volti a misurare questi indicatori (e già quest'anno il 40% dovrà essere erogato "dopo" aver valutato il livello di efficientamento e razionalizzazione delle Regioni).

Costi Standard e loro determinazione

Il concetto di Costo Standard sta assumendo sostanza a seguito del lavoro che sta realizzando il Tavolo Tecnico in Conferenza Unificata. Esiste però una mancanza di chiarezza su due aspetti che questa determinazione comporta: l'ambiguità tra il concetto di Costo Standard introdotto dal D.Lgs. 422/97 e

quello di Costo Standard introdotto con i Commi 84 e 85 della Legge di Stabilità 2014. Il primo è finalizzato alla determinazione dei costi da mettere a base d'asta nelle procedure a evidenza pubblica per l'acquisto dei servizi di TPL; il secondo concetto di Costo Standard è introdotto dai citati Commi 84 e 85, il primo dei quali obbliga alla determinazione di Costi Standard sulla base di una serie di indicatori e di alcune prescrizioni, mentre il secondo «al fine di garantire una più equa ed efficiente distribuzione delle risorse», impone l'uso degli stessi per ripartire una quota gradualmente crescente delle risorse statali per il trasporto pubblico locale. Quindi, nel secondo caso, siamo in presenza di un Costo Standard finalizzato al riparto del FNT.

In relazione alla seconda interpretazione del concetto di Costo Standard si evidenzia non solo la necessità che esso sia utilizzato ai fini del riparto solo dopo una attenta verifica degli effetti sul Sistema, ma anche un ulteriore motivo di revisione dell'Art. 16-bis in quanto appare evidentemente insostenibile la coesistenza di uno strumento "standard" per il riparto delle risorse statali tra le Regioni e regole di penalità per il mancato efficientamento del Sistema.

TPL Marittimo

In tutti i tavoli di discussione sul TPL e sul processo di sua liberalizzazione è emersa la particolare specificità del Trasporto Pubblico Locale su acqua, in particolare quello marittimo. Su questo tema si evidenzia come, nel campo del cabotaggio e segnatamente dei collegamenti con le isole minori, sia necessario adottare un regolamento nazionale che concili i principi sanciti dalla Commissione europea con quelli della normativa nazionale e, segnatamente, con il codice della navigazione. Il regolamento da adottare dovrebbe stabilire le modalità di affidamento dei Servizi minimi di trasporto soggetti a oneri di servizio pubblico e definire competenze e modalità di autorizzazione degli ulteriori servizi in regime di libero mercato nel rispetto dei principi Comunitari e nazionali ma con la salvaguardia dei livelli di servizio e sicurezza da garantire all'utenza.

Il tema del lavoro nel TPL

In uno scenario di tagli orizzontali e importanti attuati nel Settore degli autoferrotranvieri l'attenzione delle OOSS, come è emerso dal Convegno, si concentra per naturale necessità sulla salvaguardia dei diritti dei lavoratori della categoria. Infatti, l'assenza di istituti di protezione generalizzata per i lavoratori del Settore, impedisce, come è stato evidenziato, che la loro prestazione lavorativa possa valersi di una appartenenza a un Comparto, inteso come "bacino di servizio", da salvaguardare.

Per fare questo sarebbe necessario, come lo stesso citato ddl sul TPL ha evidenziato, proteggere con una clausola sociale gli operatori del TPL privilegiando una visione categoriale trasversale di operatori di servizio pubblico. Ricordiamo infatti che le attuali regole (art. 47 della L. 428/90 e l'art. 1212 del c.c.) in caso di cessione o cambi di azienda e, quindi, in particolare in caso di gare, non riescono sempre completamente nel loro scopo; per cui diviene fondamentale inserire la clausola di salvaguardia nei bandi di gara e vigilare sulla loro effettiva applicazione, con specifiche sanzioni in caso di inadempienza.

Inoltre, il ricorso in questi anni agli ammortizzatori sociali rende indispensabile un maggiore investimento nazionale in termini di risorse rispetto all'attuale. Si ricorda che solo da poco è stato istituito il Fondo Previdenziale per gli Autoferrotranvieri la cui implementazione eviterà anche ulteriori oneri a carico delle Regioni/PA.

Infine, in un panorama di frammentazione della regolamentazione del settore, non si può prescindere dall'affrontare prioritariamente il tema del Contratto Nazionale in attesa di rinnovo da otto anni. Su questo il ricorso che vi è stato alla contrattazione di secondo livello in ambito locale porrà ulteriori problemi all'attivazione di una clausola sociale adeguata in quanto in tutte le discussioni sulla nuova normativa per il TPL, il tema della clausola sociale ha visto un'unica soluzione che in qualche modo garantisce ai lavoratori il mantenimento del posto di lavoro con il subentro di un nuovo operatore, ma alle condizioni contrattuali di base e non a quelle acquisite con il precedente operatore con la contrattazione di secondo livello.