

Il ruolo, presente e futuro, degli Enti Locali nell'attuazione della riforma del TPL

***L'importanza dell'utilizzo
delle tecnologie innovative***

Carlo Carminucci, Isfort

Bologna, 21 giugno 2018

Sommario

Gli scenari di mercato (gli snodi essenziali)

Gli scenari normativi e di regolazione

Il ruolo degli Enti locali (punti conclusivi)

Sommario

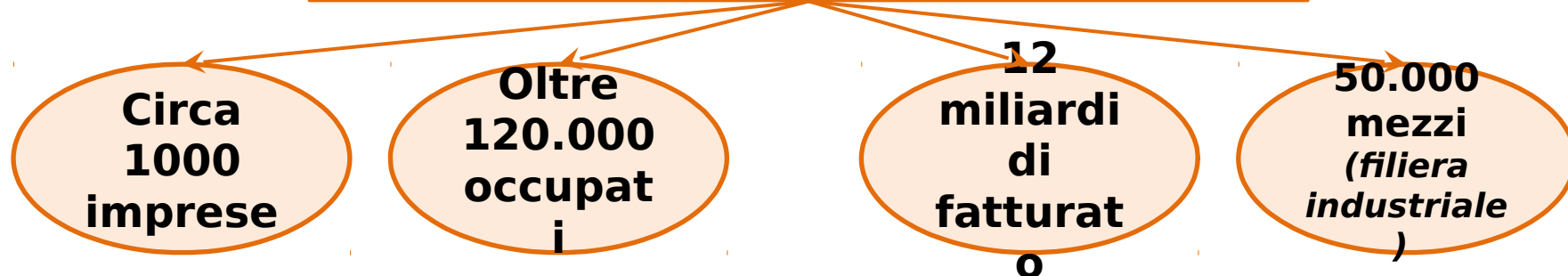
Gli scenari di mercato (gli snodi essenziali)

Gli scenari normativi e di regolazione

Il ruolo degli Enti locali (punti conclusivi)

Trasporto pubblico locale, un settore con un documentato peso specifico (per memoria...)

Il peso sull'economia e sull'occupazione



I servizi di mobilità offerti



Il contributo alla riduzione dei costi esterni dei trasporti



...ma con una debole penetrazione di mercato

La ripartizione % degli spostamenti per raggruppamenti modali utilizzati (2016)

<i>Mezzi di trasporto</i>	<i>Totale spostamenti</i>	<i>Solo spostamenti motorizzati</i>
Spostamenti a piedi/bicicletta	20,4	-
Mezzi pubblici	10,7	13,4
Mezzi privati (Auto/moto)	68,9	86,6
Totale	100,0	100,0

Tuttavia il trasporto pubblico resta l'architrave della mobilità (sostenibile)!

Le componenti della mobilità sostenibile: pesi e dinamiche

<i>Mezzo di trasporto sostenibile</i>	<i>Target (lunghezza spostamenti)</i>	<i>Quota di mercato attuale</i>	<i>Andamento 2008-2016</i>	<i>Tendenza recente</i>
Spostamenti a piedi	Solo prossimità (1/2 km)	Attorno al 20%	In calo	In crescita
Bicicletta	Fino a 5 km	Attorno al 4%	Stabile	In forte crescita
Mobilità condivisa	Prevalentemente corto raggio	Meno dello 0,5%	-	In forte crescita
Trasporto pubblico	Dal corto al lungo raggio	Poco superiore al 10%	Stabile	In crescita

Tanti nodi strutturali, qualcosa si muove?

I problemi vecchi e nuovi (senza pretesa di completezza):

- ✓ dal lato della domanda, il servizio pubblico di trasporto è valutato **poco “accessibile”**, ovvero inadeguato **per quantità e capillarità dell’offerta**, e – in particolare per chi risiede nelle grandi città – nei **tempi di percorrenza e nella regolarità del servizio**;
- ✓ sotto il profilo qualitativo, il settore soffre un ritardo strutturale nel **rinnovo del materiale rotabile** (gap con i paesi europei), ritardo che genera cattiva qualità del servizio per il passeggero e costi di gestione più alti per gli operatori;
- ✓ dal lato aziendale, la copertura dei costi operativi attraverso gli **introiti da traffico** è del tutto insufficiente, (poco sopra il 30% contro il 55% di media europea nelle aree non-metropolitane) e fatica a crescere, anche a causa di livelli tariffari inadeguati e rigidi rispetto a quanto accade nel resto dell’Europa;
- ✓ il ritardo nella **dotazione di reti ferroviarie nelle aree urbane** (metropolitane, tram, ferrovie suburbane) indispensabili per incrementare la capacità di offerta e velocizzare i tempi degli spostamenti con i mezzi pubblici;
- ✓ gli **squilibri territoriali**: la marginalità del Tpl fuori dalle aree metropolitane (quota modale al 4/5% nei comuni minori, al **12%** nella fascia **50-250mila abitanti**), i differenziali Nord-Sud, i differenziali di performance tra le aziende (non necessariamente lungo la linea Nord-Sud).

Qualche segnale di **superamento dal lato delle risorse**: i finanziamenti per il rinnovo del parco autobus dedicato al trasporto pubblico locale e regionale, i nuovi treni previsti dal Piano industriale di FS, piani di investimento nazionali per le infrastrutture di mobilità urbana cofinanziati da risorse comunitarie (PON Metro, PON Infrastrutture e Reti, Fondo per lo Sviluppo e la Coesione ecc.).

Per il futuro la sfida è qui: il paradigma MaaS tra miti e (principi di) realtà

Fattori di spinta

- ✓ Meno dipendenza dall'auto
- ✓ Maggiore attenzione ai modi green (bici) e condivisi
- ✓ Maggiore propensione all'uso di soluzioni di trasporto integrate e multimodali
- ✓ Maggiore propensione all'uso di tecnologie digitali all'uso di tecnologie digitali (infomobilità, app. ecc.)

Punti di resistenza

- ✓ I tassi di motorizzazione tornano a crescere, anche nelle città
- ✓ L'uso della bici stenta a decollare
- ✓ La sharing mobility è concentrata in poche aree
- ✓ L'intermodalità è ancora marginale (e «chi va in auto, va solo in auto!»)

Cambiano gli stili di mobilità (*il lato la domanda*)

Il concetto chiave dietro l'idea di MaaS (mobilità-come-servizio) è quella di **mettere gli utenti al centro dei servizi di trasporto**, offrendo loro **soluzioni di mobilità su misura** basate sui loro bisogni individuali.

Mobility as a Service (MaaS)

Ci sono anche dei **rischi**:

- ✓ incentivo all'uso dell'auto (car sharing, viaggi ottimizzati)
- ✓ costi maggiori per l'utente (intermediazione)
- ✓ nuove diseguaglianze (es. digital divide)

Crescono gli investimenti privati e pubblici nell'innovazione dei servizi di mobilità (*il lato dell'offerta*)

Fattori di spinta

- ✓ I piani di investimento nel settore elettrico (batterie, modelli auto, colonnine per la ricarica, sharing mobility)
- ✓ Il «mito» dei veicoli a guida automatica e l'impatto radicale sui costi
- ✓ Si moltiplicano piccoli (start up) e grandi operatori per l'integrazione: «aggregatori» di servizi, app/piattaforme, journey planners
- ✓ Cresce la mobilità in condivisione, grazie ai nuovi modelli operativi (car/bike sharing free floating)

Sommario

Gli scenari di mercato (gli snodi essenziali)

Gli scenari normativi e di regolazione

Il ruolo degli Enti locali (punti conclusivi)

Una «riforma» articolata che prende sempre più corpo (1/2)

In termini generali il quadro normativo e di regolazione del settore del trasporto pubblico regionale e locale negli ultimi anni ha conosciuto diverse innovazioni, accompagnate da una progressiva **stabilizzazione** delle “regole del gioco”.

Si può parlare in senso ampio di una articolata «riforma» di settore i cui **pilastri** sono:

- il **Regolamento (CE) n. 1370/2007, così come modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016**
- le **delibere ART 49/2015 e 48/2017**
- il **D.L. n. 50/2017** (artt. 27 e 48)

L'applicazione di queste norme e indirizzi richiede su molteplici punti l'impegno attivo degli Enti locali di governo. In questo senso tra gli altri numerosi altri provvedimenti che dovrebbero essere ricordati sono da

*Va peraltro ricordato che l'assetto delle competenze e delle funzioni di settore è definito, nei diversi territori, dal concorso fondamentale della **normativa di livello regionale**, a cui il D.Lgs. n. 422/97 affida in ultima istanza la disciplina di dettaglio del settore. È un dato di fatto che il recepimento delle norme nazionali, e la loro successiva applicazione, varia notevolmente da Regione a Regione.*

Una «riforma» articolata che prende sempre più corpo (2/2)

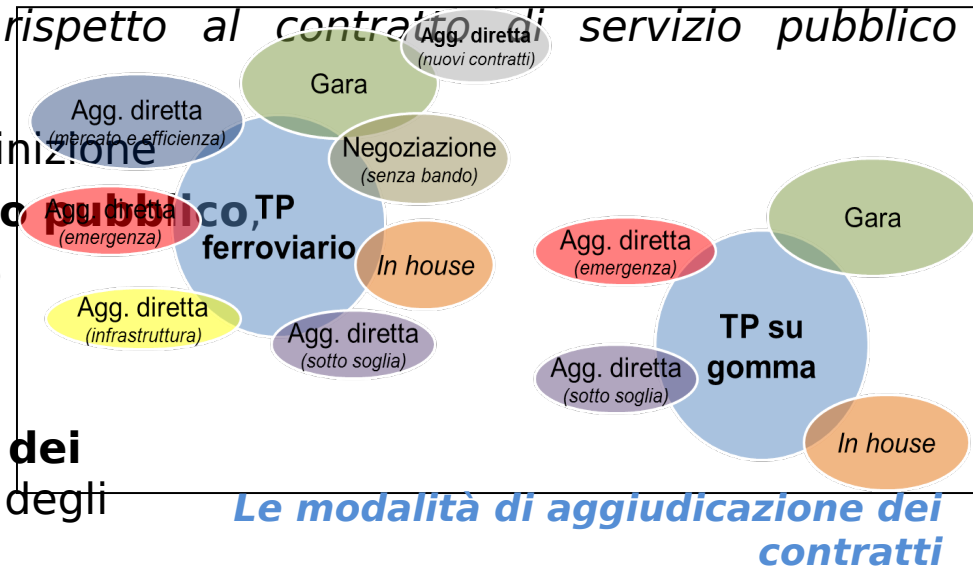
Restano tuttavia alcuni nodi (anticipando qualche conclusione):

- ✓ il complesso delle norme è ancora **troppo ricco e frammentato**, reiterando il rischio dei problemi interpretativi e del rimando spesso ambiguo al «combinato disposto»
- ✓ il perdurare in alcuni casi della **“fase di transizione”** (ad es. nelle regole degli affidamenti dei servizi ferroviari previsti dal Regolamento europeo 1370/2007 modificato)
- ✓ la **mancaanza di alcuni provvedimenti** a completare in modo organico la cornice di riferimento. Per tutti, il decreto sui Livelli Adeguati dei Servizi previsto dal D.L. 50/2017; è anche da ricordare la revisione della Delibera n. 49/2015 dall'ART (entro fine 2018), a seguito delle novità introdotte dallo stesso D.L. 50/2017
- ✓ il **diverso scenario di liberalizzazione configurabile tra Tp su gomma e Tp su ferro**, il primo proiettato già nel breve periodo verso le gare, il secondo in lunga fase di transizione con gli affidamenti diretti (contratti regionali con Trenitalia da poco rinnovati, periodo di transizione fino al 2023/2033 previsto dalle norme europee, esclusione temporanea dalle penalizzazioni previste dal D.L. 50/2017 in caso di mancate gare)

Le novità del Regolamento UE: un passo avanti (un po' corto) verso la concorrenza, un passo avanti (più deciso) verso la trasparenza

Le principali novità introdotte dal Regolamento (UE) n. 2338/2016

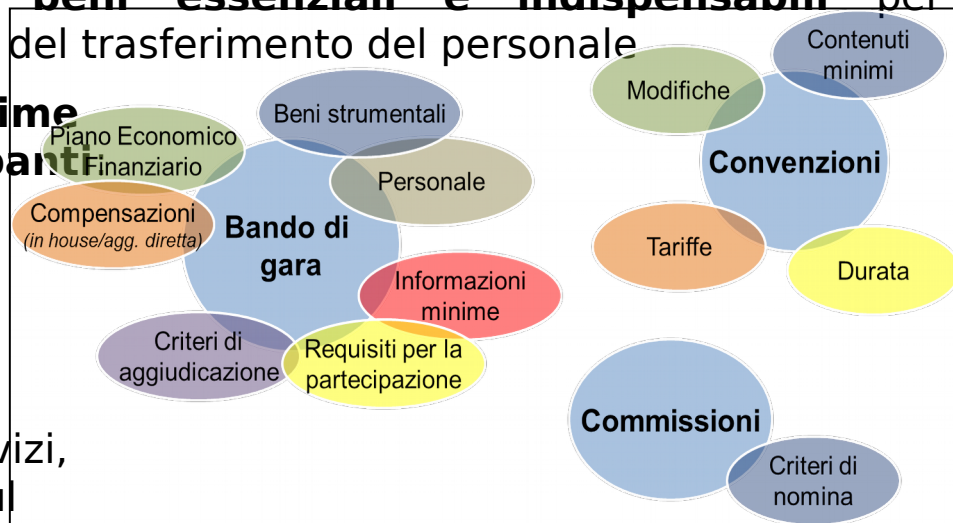
- **condizioni più restrittive all'affidamento diretto dei servizi ferroviari** (ma solo da fine 2023 e contratti affidati potenzialmente fino al 2033/38), reso possibile solo in determinate circostanze, ad es. *“pertinenti caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati”* (dimensione, caratteristiche della domanda, ecc.) oppure *“un miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza”*
- (da parte dell'autorità competente) definizione delle specifiche degli **obblighi di servizio pubblico**, TP del loro ambito di applicazione, della loro compensazione coerentemente con gli obiettivi politici degli Stati membri
- l'ampliamento del **contenuto minimo dei contratti di servizio** (definizione chiara degli obblighi servizio pubblico e delle loro compensazioni, protezione sociale a partire dalla Direttiva n. 2001/23/CE, obbligo per gli operatori di fornire le informazioni essenziali per l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico, ecc.)
- le **regole di accesso al materiale rotabile** (le autorità competenti valutano se siano necessarie misure per assicurare l'accesso effettivo e non discriminatorio)
- l'introduzione di nuovi **contenuti (minimi) nella pre-informativa** da pubblicare sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea



La delibera ART 49/2015: più informazione, più trasparenza per le gare

esclusiva dei servizi di trasporto. La gran parte degli indirizzi “chiama” gli Enti di governo a nuovi impegnativi compiti:

- l'individuazione e assegnazione dei **beni essenziali e indispensabili** per l'effettuazione del servizio e la disciplina del trasferimento del personale
- l'individuazione delle **informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti** corrispettivi e compensazioni, struttura tariffaria, caratteristiche infrastrutturali, socio-demografiche e di reddito medio del bacino di traffico e/o di gara, servizi offerti, performance qualitativa per linea o gruppi di linee, indici della qualità erogata dei servizi, informazioni sulle reti, sui beni immobili, sul materiale rotabile e sul personale da trasferire al nuovo gestore
- la definizione dei **requisiti di partecipazione** e dei **criteri di assegnazione dei servizi** (devono rispettare una serie di fattori quali gli investimenti sul materiale rotabile, il miglioramento della qualità del servizio erogato, eventuali servizi aggiuntivi offerti, l'applicazione di sistemi ITS, ecc.)



I contenuti della Delibera ART n. 49/2015

Altre misure riguardano la redazione del **Piano Economico Finanziario simulato**, gli **stimoli all'efficientamento del gestore del servizio** nel caso di affidamenti con procedure non competitive, i termini per la presentazione delle offerte i contratti di servizio (contenuti minimi, durata, ecc. -), i criteri di **aggiornamento delle tariffe** e dei **corrispettivi**, criteri per la **nomina delle commissioni aggiudicatrici** rivolte a garantire la massima trasparenza e la **prevenzione di eventuali conflitti di interesse**.

La delibera ART 48/2017: il percorso logico per l'affidamento (efficace ed efficiente) dei servizi

Nel 2017 con la Delibera n. 48 l'ART ha fornito alle Amministrazioni competenti i **criteri metodologici per l'individuazione degli ambiti del servizio pubblico** nei diversi modi di trasporto, nonché le relative modalità più efficienti di finanziamento, secondo un percorso strutturato e ben definito da applicare quale che sia la forma di affidamento dei servizi adottata.

I contenuti della Delibera ART n. 48/2017

	BACINO di mobilità	AMBITO di servizio	LOTTO di gara
Aspetti concettuali	Porzione di territorio in cui si determina auto-contenimento dei flussi di mobilità, rilevato sulla base di analisi della «domanda potenziale» della popolazione	Sistema composito di servizi di trasporto pubblico, anche di diverse modalità e tipologie, funzionale a soddisfare OSP ed esigenze essenziali di mobilità dei cittadini	Sistema specifico di rete/servizi di trasporto, individuato sulla base di criteri di tipo geografico e/o modale, al fine di favorire la massima partecipazione di gestori alla procedura di affidamento dei servizi, minimizzando il finanziamento pubblico, a parità di efficienza ed efficacia di produzione.
Aspetti operativi	Individuazione di un'area «uniforme» (senza soluzione di continuità) sulla base delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali della «domanda di mobilità potenziale», misurata attraverso apposite indagini e/o simulazioni effettuate dai soggetti competenti; all'interno potranno essere individuate (una o più) aree «a domanda debole»	Definizione di una o più modalità e/o tipologia di servizio di trasporto, con l'obiettivo di ottimizzare l'efficienza, efficacia ed economicità delle soluzioni da adottare, al fine di soddisfare la domanda di mobilità rilevata in un determinato territorio e i relativi OSP.	Delimitazione di una specifica rete di servizi di trasporto (e delle relative interrelazioni modali, funzionali e tariffarie), basata sull'analisi delle condizioni di mercato, al fine di individuare la dimensione/ articolazione «ottima minima» di produzione e contendibilità.

Definizione della domanda di mobilità potenziale

Individuazione della domanda debole

Scelta dei servizi di trasporto atte a soddisfare la domanda debole o le relazioni deboli

Determinazione degli obblighi di servizio pubblico e criteri per la loro copertura finanziaria

Determinazione e di aggiornamento delle tariffe

Identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva

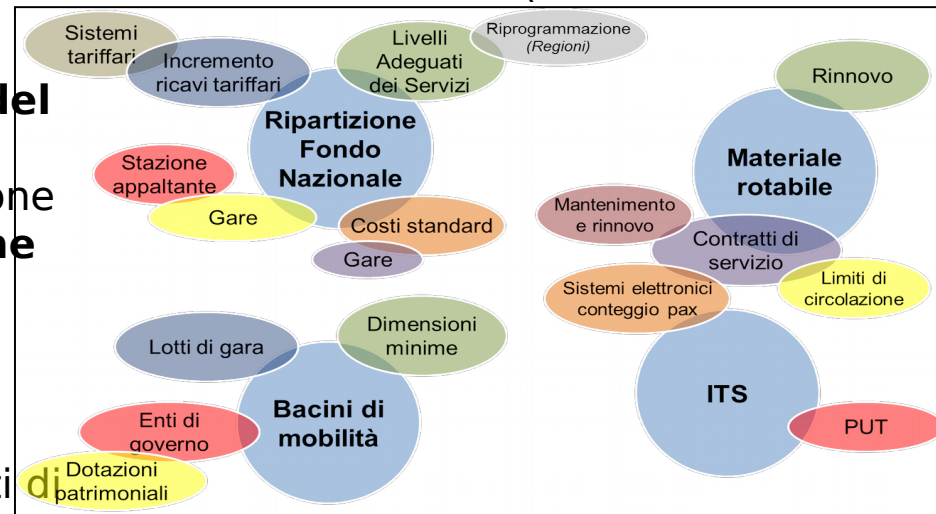
Da evidenziare lo step finale relativo al dimensionamento dei **lotti** dei servizi di trasporto da affidare con procedure pubbliche, in base al principio della **“dimensione minima ottimale” (o efficiente)** attraverso l'analisi delle economie di densità, di scala e di scopo. Anche in questo caso quindi agli Enti locali sono **assegnati compiti complessi (e delicati)** per una corretta applicazione della delibera.

Il D.L 50/2017 (il cuore della “riforma”): un intervento a tutto campo (1/2)

Il D.L 50/2017 affronta **molteplici ambiti tematici** rilevanti del Tpl:

- i **criteri di ripartizione del Fondo Nazionale**, con l’accentuazione dei **criteri di premialità** del riparto (a regime il 20% delle risorse trasferite si baserà sui proventi da traffico e sui loro incrementi, il 20% sulla base dei costi standard ed il restante 60% sulla base del fabbisogno dei servizi) e la penalità per le Amministrazioni che non svolgono gare o lo fanno con criteri non conformi alle delibere ART (15% del valore dei contratti non affidati con gara)

- strumenti di **rinnovo e miglioramento del materiale rotabile**: possibilità di acquisire il parco veicolare anche attraverso la locazione e l’accesso a Consip, **limiti alla circolazione per mezzi particolarmente inquinanti**, obbligo di strumenti di **rilevazione della domanda**, di **sistemi satellitari per il monitoraggio del servizio** e di **sistemi di bigliettazione elettronica**. Nei contratti



I contenuti del D.L: n. 50/2017

- servizio è poi necessario prevedere risorse per la **manutenzione ed il rinnovo del materiale rotabile e degli impianti** (da PEF non meno del 10% delle risorse deve essere destinato al rinnovo del materiale rotabile e agli investimenti in nuove tecnologie)

- **definizione dei bacini di mobilità** (utenza di almeno 350.000 abitanti ovvero inferiore solo se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane), attraverso un’attenta **analisi delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell’utenza potenziale**. I bacini a loro volta devono poi essere articolati in **lotti per le gare** secondo le caratteristiche della domanda (dimensione minima efficiente)

Il D.L 50/2017 (il cuore della “riforma”) : un intervento a tutto campo (2/2)

- assegnazione di **nuove funzioni attività all’Autorità di Regolazione dei Trasporti**, in particolare in riferimento all’elaborazione degli schemi dei **contratti di servizio** per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica
- norme per la **lotta all’evasione tariffaria** (possibilità di introdurre nuovi sistemi di validazione es. obbligo checkin-checkout, più poteri ai soggetti verificatori, uso di personale esterno come agenti accertatori)
- norme per la **diffusione delle nuove tecnologie** (previste dal Piano di azione nazionale sui sistemi di trasporto intelligenti - ITS attraverso i Piani Urbani del Traffico)
- **limitazione dei possibili conflitti di interesse** tra soggetti di indirizzo, programmazione e controllo dai soggetti gestori, introducendo l’obbligo per gli enti affidanti di *“avvalersi di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale qualora il gestore uscente dei medesimi servizi o uno dei concorrenti sia partecipato o controllato dall’ente affidante ovvero sia affidatario diretto o in house del predetto ente”*

Il D.L 50/2017 rimanda poi all’emanazione di **altri decreti** come quello di recente pubblicazione sui **costi standard** (applicabile sia per i criteri di ripartizione del Fondo nazionale, sia per determinare l’importo a base d’asta per le gare) e quello (in attesa) sui **livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale.**

Sommario

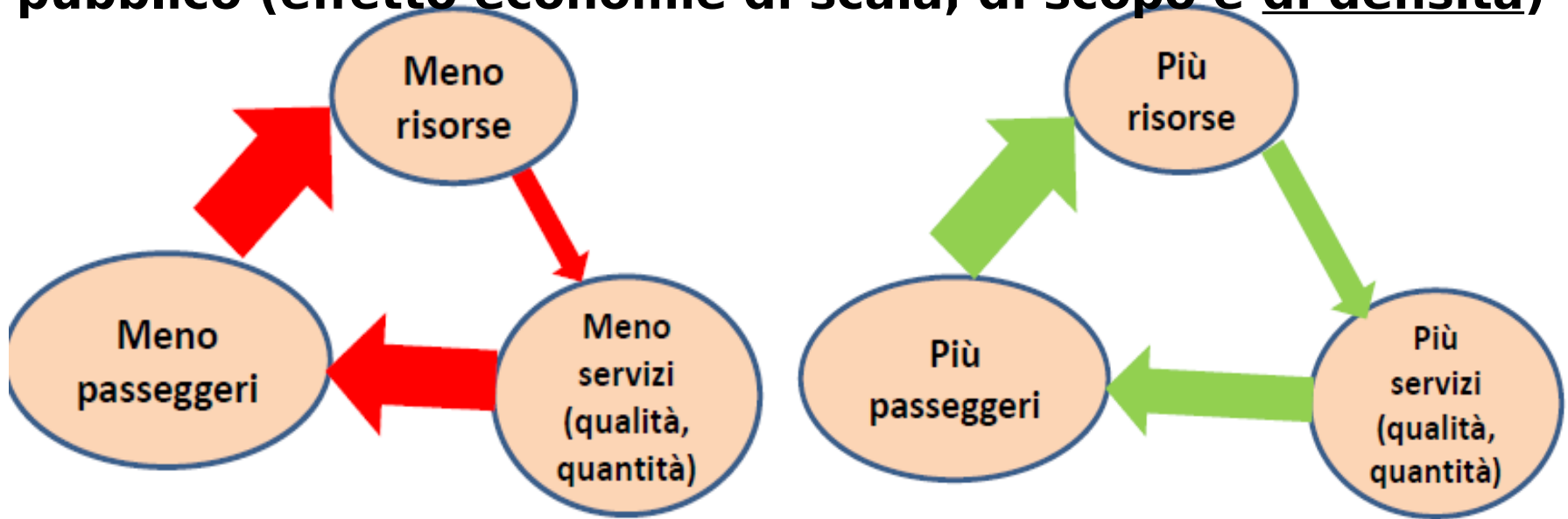
Gli scenari di mercato (gli snodi essenziali)

Gli scenari normativi e di regolazione

Il ruolo degli Enti locali (punti conclusivi)

La lezione dagli scenari di mercato: «prendere sul serio» il trasporto pubblico

Il circolo virtuoso/vizioso generato da risorse aggiuntive/decrescenti sullo sviluppo del trasporto pubblico (effetto economie di scala, di scopo e di densità)



Key points

- Investire **più risorse** nel settore (sostenere il circolo virtuoso)
- Esercitare una continua **azione pianificatrice**, mettendo il Tpl al centro della mobilità sostenibile
- Agire sulle leve più «tradizionali» di **disincentivo della circolazione privata**, soprattutto nelle aree urbane (governo dello spazio pubblico)
- **Accompagnare la transizione** verso il paradigma MaaS

La lezione dagli scenari normativi e di regolazione: attrezzarsi per una nuova (più esigente) governance

Gli Enti locali hanno sempre più il compito di presidiare in modo attivo e tecnicamente competente l'intera **filiera di processo della governance di settore**, nella quale crescono le funzioni e le responsabilità da assolvere.



- Assicurare **competenze professionali adeguate** per rispondere alle funzioni più articolate che la «riforma» del Tpl assegna agli Enti locali (e verso cui i poteri delle Authority indirizzano) anche accrescendo la conoscenza del «mercato» soprattutto nella prospettiva delle gare (oggi la gomma, domani il ferro)
- Allo stesso scopo dotarsi delle **tecnologie (digitali) necessarie**
- **Mitigare i conflitti di interesse**, effettivi e potenzialmente crescenti alla luce degli intrecci tra i sottosistemi, anche attraverso **organismi/agenzie strumentali** e, per quanto possibile, indipendenti

La saldatura tra gli scenari: per gli Enti locali il trasporto pubblico è un «onere» o un «onore»?

L'attuazione della «riforma» del Tpl rischia di essere per gli Enti locali **un «onere»** in termini di risorse e competenze tecniche, perché molto spesso così è **percepito lo stimolo delle norme e delle Authority a governare meglio il settore**, promuovendo la trasparenza, l'efficienza e, in ultima analisi, la qualità dei servizi dei cittadini (il che significa anche per le aziende una prospettiva di sviluppo e di crescita dei ricavi).

Rovesciando il punto di osservazione, il quadro esigente di governo del trasporto pubblico che va componendosi può essere letto dalle Amministrazioni (con un po' di retorica...) come un "onore", ovvero come un **riconoscimento della centralità di questo pezzo assolutamente preponderante dei servizi di mobilità sostenibile di cui le Amministrazioni hanno la titolarità**.

Proprio qui sta la saldatura tra ciò che gli Enti locali sono chiamati a fare per effetto delle spinte dello scenario di mercato e ciò che sono chiamati a fare in attuazione del nuovo scenario normativo e di regolazione. In altri termini, quanto più gli Enti locali riconosceranno il **valore del trasporto pubblico quale asset distintivo per promuovere il benessere delle proprie comunità, tanto più i segnali esigenti del mercato e delle nuove regole di governance verranno interpretati nel loro intreccio virtuoso e quindi assecondati**. Viceversa, la disaffezione verso il trasporto pubblico (visto come "onere" per la gestione e il bilancio dell'Amministrazione) finirà per reiterare i noti atteggiamenti di conservatorismo e resistenza alle innovazioni, non importa se derivanti dai cambiamenti dei modelli di mobilità o dall'evoluzione dell'apparato normativo e di regolazione.

Il ruolo, presente e futuro, degli Enti Locali nell'attuazione della riforma del TPL

***L'importanza dell'utilizzo
delle tecnologie innovative***

Bologna, 21 giugno 2018