

Il ruolo presente e futuro degli Enti locali nell'attuazione della riforma del Tpl

L'importanza dell'utilizzo delle tecnologie innovative

(Documento base per la discussione)¹

Introduzione

Le note che seguono costituiscono il documento base per la discussione presentato al Convegno “Il ruolo presente e futuro degli Enti locali nell'attuazione della riforma del Tpl” organizzato da Federmobilità (Bologna 21 giugno 2018).

L'obiettivo di fondo del contributo è quello di ricostruire lo scenario di riferimento nel quale si deve muovere il settore del Tpl sotto il profilo normativo e di regolazione, mettendo in luce il ruolo che gli Enti locali sono chiamati a svolgere per dare attuazione ai nuovi provvedimenti approvati (e da approvare). Si tratta di novità di grande rilievo, tali da evocare nel linguaggio degli addetti ai lavori una vera e propria “riforma del Tpl” (come non si parlava in questi termini forse dal D.Lgs 422 del 1997).

Il settore del Tpl dovrà però confrontarsi non solo con lo scenario normativo. Altrettanta rilevanza e in stretta interrelazione assume lo scenario di mercato, caratterizzato da reiterate debolezze strutturali, segnali (ancora insufficienti) di superamento delle criticità da parte delle aziende e nelle politiche nazionali, prospettive di rivoluzioni profonde dei paradigmi tecnologici, organizzativi e culturali che potranno stravolgere gli attuali modelli di mobilità, mettendo in forte tensione il futuro ruolo del Tpl.

In considerazione del rilievo assegnato, la prima parte del documento, con carattere di ampia introduzione, è dedicato a riepilogare alcuni punti ritenuti di particolare incidenza dello scenario di mercato, attingendo a dati e contributi di ricerca di recente pubblicazione. La seconda parte del documento, quella centrale, è invece dedicata allo scenario normativo, concentrandosi sui provvedimenti più significativi che impattano sugli assetti del Tpl (il D.L. 50/2017, le delibere ART 49/2015 e 48/2017, il Regolamento europeo 1370/2007 modificato) e che chiamano gli Enti locali a giocare un ruolo propulsivo in fase di attuazione.

La terza parte della relazione, infine, a carattere conclusivo, cercherà di offrire qualche suggerimento sul tema specifico del Convegno (“Il ruolo degli Enti locali nell'attuazione della riforma”) riflettendo su quanto emerso dall'analisi della cornice normativa e tenendo presente anche quella di mercato. L'obiettivo è quello di evidenziare, senza pretesa di esaustività, le novità di scenario (norme e tendenze di mercato) e proporre da queste alcuni spunti di valutazione e di indirizzo utili (si augura!) ad alimentare il confronto a seguire tra esperti e operatori, vero cuore del Convegno.

Parte prima

Gli scenari di mercato

¹ Il documento è stato predisposto da Carlo Carminucci e Massimo Procopio di Isfort con le revisioni in progress della Presidenza di Federmobilità.

1. Il trasporto pubblico locale svolge un ruolo storicamente significativo nell'offerta di servizi di mobilità per i cittadini. È un settore che ha un proprio peso specifico in Italia:

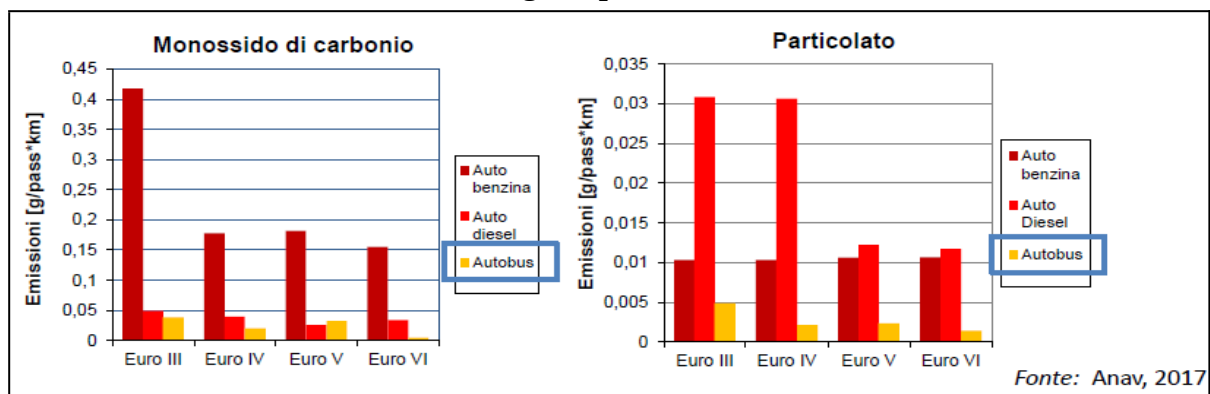
- per le ricadute sull'economia e sull'occupazione, poiché le circa 1000 imprese che vi operano impiegano oltre 120.000 lavoratori, generano un giro d'affari di 12 miliardi di euro e muovono quasi 50.000 mezzi (bus, treni)²;
- per i servizi di mobilità offerti: circa 2 miliardi di vetture*km e 220 milioni di treni*km che trasportano 5,3 miliardi di passeggeri³.

E' un settore inoltre che offre un significativo contributo alla riduzione dei costi esterni dei trasporti. Ad esempio, considerati la capienza e i coefficienti di riempimento medi l'autobus:

- è il mezzo di trasporto su strada con minori emissioni nocive per passeggero, sia rispetto ai gas responsabili del cambiamento climatico planetario (CO₂), sia in riferimento agli inquinanti con effetti a scala locale (polveri fini, ossidi di azoto, composti organici) (**Graf. 1**);
- sostituisce la circolazione di 30 automobili, con rilevante effetto di decongestionamento del traffico;
- è un mezzo di trasporto sicuro, con un indice di mortalità negli incidenti stradali 40 volte inferiore all'auto (in Europa solo il 3% dei decessi totali su strada è avvenuto durante viaggi in autobus).

Numeri analoghi sui livelli di sostenibilità riguardano il treno: emissioni di CO₂ inferiori di 2/3 rispetto all'auto e indici di mortalità per pass*km assimilabili a quelli dell'autobus⁴.

Graf. 1 – Il confronto autobus-auto sugli inquinanti locali



2. Questi numeri non traducono tuttavia una altrettanto rilevante penetrazione del trasporto pubblico locale nel mercato della mobilità. Nonostante la quantità di offerta di servizi e nonostante le performance di sostenibilità, autobus e rotaie non rappresentano le scelte prioritarie tra i mezzi di trasporto utilizzati dagli italiani. Secondo le stime dell'Osservatorio "Audimob" di Isfort, nel complesso oggi in Italia circa 2 spostamenti su 3 si effettuano in auto – e in gran parte si tratta viaggi con il solo conducente –, una quota cresciuta di quasi 8 punti negli ultimi 15 anni. E anche negli anni più acuti della crisi economica (2008-2013), che avrebbe dovuto incentivare la ricerca di soluzioni di mobilità meno costose, l'auto ha grossomodo mantenuto lo stesso *share* modale. Quanto al trasporto pubblico nei suoi vari sistemi (autobus urbani e di lunga percorrenza, metro, tram, treno, ecc.) complessivamente

² I dati sono tratti da Asstra: "Le aziende di Tpl: ieri, oggi, domani", febbraio 2018

³ Ibidem

⁴ Fonte FS

esso assorbe poco più del 10% della domanda, inclusa la quota crescente dell'integrazione modale (attestata a poco meno del 5% del totale spostamenti).

Va detto che negli ultimi anni il trasporto pubblico ha mostrato segnali di ripresa consolidando il proprio *modal split*, ma il quadro generale resta fortemente squilibrato, soprattutto se si guarda alla mobilità sostenibile nel suo complesso. La quota complessiva di spostamenti effettuati con mezzi a basso impatto (trasporto pubblico + bicicletta + pedonalità) si è attestata nel 2016 a poco più del 30%, 6 punti in meno rispetto ad inizio millennio. Il minimo che si può dire è che le azioni di sostegno, centrali e locali, alla mobilità sostenibile alla prova dei fatti, e al di là della retorica, negli ultimi 15 anni non si sono mostrate efficaci. L'attuale cambio di passo delle politiche nazionali di settore (nuove risorse per il rinnovo del materiale rotabile, stabilizzazione dei finanziamenti dei servizi Tpl, investimenti nelle infrastrutture di rete e di nodo del Tpl, finanziamenti per la ciclabilità), unito al segnale positivo dell'ultimo biennio (2016-2017) dal lato della domanda, potrebbe innescare un circuito positivo per la mobilità sostenibile dei prossimi anni.

3. D'altra parte, il trasporto pubblico locale resta il tassello fondamentale della mobilità alternativa al mezzo privato. Se si escludono i tragitti di prossimità (fino a 1 o 2 km di lunghezza), dove si concentrano le percorrenze a piedi, nel breve e medio raggio è il mezzo pubblico a soddisfare la quota maggioritaria della domanda di trasporto espressa da chi non va con l'auto propria. Per quanto in crescita significativa, né la bicicletta, né le soluzioni di mobilità condivisa (car/bike/scooter sharing, car pooling, servizi taxi e affini) catturano segmenti di mercato paragonabili a quelli del trasporto pubblico (**Tab. 1**).

Tab. 1 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

(*) La stima del peso della sharing mobility è stata fatta a partire dai dati dell'Osservatorio Nazionale della Sharing Mobility relativi in particolare a bike e car sharing. Non ci sono invece dati sul car pooling. In ogni caso i noleggi car e bike sharing non sono più di 100.000 al giorno (con una tendenza al crescita soprattutto per il bike sharing a flusso libero), a fronte dei circa 100 milioni di spostamenti complessivi degli italiani nel giorno medio feriale; si tratta inoltre di un mercato concentrato per l'80-90% - sia offerta che domanda - in sole 4 città (Milano, ampiamente leader nazionale della sharing mobility, Roma, Torino e Firenze).

Fonte: Elaborazioni Isfort

4. Il trasporto pubblico è dunque l'architrave dell'offerta di mobilità sostenibile nel Paese, nonostante lo squilibrio modale a favore dell'auto resti altissimo, al netto di qualche recente miglioramento. D'altra parte il Tpl è affetto da criticità strutturali che ne indeboliscono la capacità competitiva e quindi la posizione di mercato. È opportuno qui ricordare almeno alcuni di questi nodi strutturali, ampiamente documentati dalle statistiche di settore:

- 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 (**Tab. 2**);
- sotto il profilo qualitativo, il Tpl soffre un ritardo strutturale nel rinnovo del materiale rotabile, ritardo che genera cattiva qualità del servizio per il passeggero (bus e treni con

bassi standard nel comfort di viaggio), impatti ambientali molto significativi e costi di gestione più alti per gli operatori. Nel 2015 l'età media degli autobus in Italia è stata di 11,4 anni contro i 7 anni della media europea. Quanto al trasporto locale ferroviario l'età media dei treni è di circa 17 anni con una punta superiore a 20 al Sud⁵;

- dal lato aziendale, la copertura dei costi operativi attraverso gli introiti da traffico è del tutto insufficiente, supera di poco 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 (le tariffe medie bus in Italia sono inferiori del 60% nelle aree metropolitane e del 17% nelle aree non-metropolitane)⁶. L'impossibilità di manovrare la leva tariffaria e i conseguenti bassi introiti da traffico innescano il classico circolo vizioso per cui le risorse per gli investimenti sono insufficienti, la qualità del servizio si deteriora, gli introiti da traffico diminuiscono ulteriormente e così via. Su questo punto va ricordato che attraverso il Piano strategico nazionale della mobilità (Legge di Bilancio 2017) sono previsti nuovi finanziamenti per il rinnovo del parco autobus dedicato al trasporto pubblico locale e regionale. Lo stanziamento complessivo è pari a 3,7 miliardi di euro, in un orizzonte temporale di lungo periodo, fino al 2033. A queste cifre si aggiungono le cospicue risorse per l'acquisto di nuovi treni previste nel Piano industriale di FS;
- c'è poi l'annoso tema delle infrastrutture dedicate per il trasporto pubblico, soprattutto nelle aree urbane; è noto a tutti il ritardo dell'Italia nella dotazione di reti ferroviarie (metropolitane, tram, ferrovie suburbane) indispensabili per incrementare la capacità di offerta e velocizzare i tempi degli spostamenti con i mezzi pubblici. Anche in questo ambito, una spinta agli investimenti viene dai vari piani di investimento nazionali cofinanziati da risorse comunitarie (PON Metro, PON Infrastrutture e Reti, Fondo per lo Sviluppo e la Coesione ecc.).

Tab. 2 – Le ragioni di non utilizzo del mezzo pubblico per gli spostamenti effettuati con mezzo privato (val. %)^(*)

	Totale ^(*)	Grandi città (oltre 250.000 abitanti)
Fattore “DISPONIBILITÀ” (il mezzo pubblico non c'è)	17,1	7,5
Fattore “ACCESSIBILITÀ” (il mezzo pubblico non è comodo, frequente, non raggiunge la destinazione desiderata, non è facilmente fruibile)	70,5	64,0

(segue)

(continua) **Tab. 2 – Le ragioni di non utilizzo del mezzo pubblico per gli spostamenti effettuati con mezzo privato (val. %)^(*)**

	Totale ^(*)	Grandi città (oltre 250.000 abitanti)
Fattore “TEMPO” (il servizio non è regolare e i tempi di spostamento sono troppo lunghi)	42,5	60,0
Fattore “QUALITÀ” (il comfort di viaggio è inadeguata, i mezzi sono rumorosi, sporchi, senza aria condizionata)	4,8	8,1
Fattore “COSTO” (il servizio costa troppo)	1,8	1,8

⁵ Legambiente, Pendolaria 2016

⁶ Indagine UITP

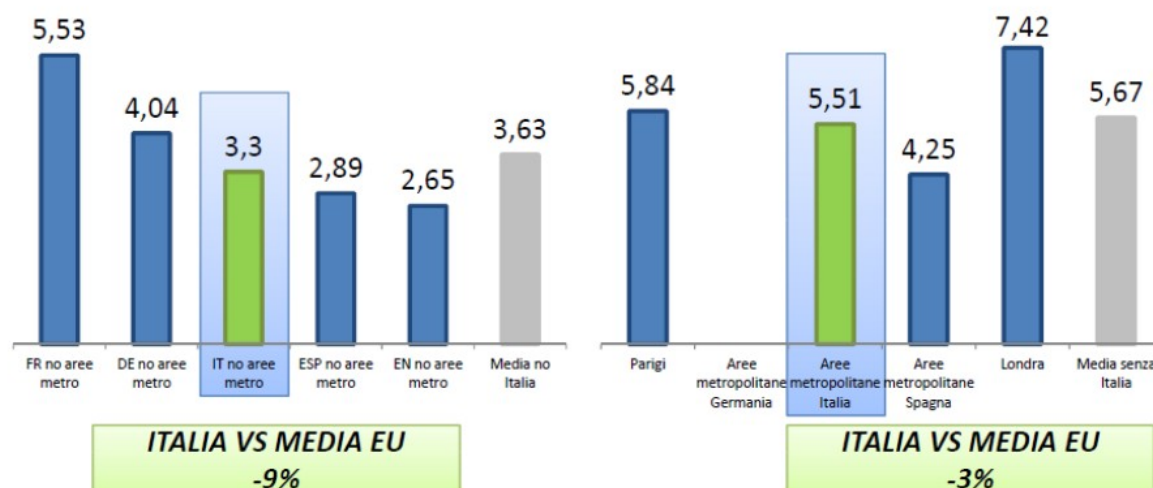
Fattore “PREFERENZA” (preferisco viaggiare da solo nella mia auto)	8,0	4,4
---	-----	-----

(*) Totali superiori a 100 perché erano possibili (al massimo) due indicazioni

Fonte: Isfort, Osservatorio “Audimob” sulla mobilità degli italiani

Va anche sottolineato che nonostante le oggettive difficili condizioni operative (vincoli tariffari, basse velocità commerciali...), e contrariamente a quanto si tende a pensare, i livelli di efficienza delle aziende italiane del Tpl non sembrano essere lontani dai benchmark europei, almeno a guardare ad un’indagine condotta da un gruppo di lavoro UITP composto da rappresentanze imprenditoriali di diversi paesi europei (**Graf. 2**)⁷. È la conferma che le aziende del settore, nel loro insieme, si sono incamminate sulla via del miglioramento delle performance produttive ed economiche, ovviamente con risultati molto diseguali nei diversi contesti territoriali.

Graf. 2 – I costi operativi per km prodotto (in euro). Un confronto europeo



Fonti:

Francia : elaborazioni su dati UITP Le chiffres clés du transport public 2013 – édition 2014

Germania: elaborazioni su dati VDV 2013 Statistik

Italia: analisi su bilanci aziendali 2014

Spagna: elaborazioni su dati elaborazioni su dati OBSERVATORIO MOVILIDAD METROPOLITANA - Informe 2013

Regno Unito: elaborazioni su dati UK Government- Department of transport – Transport statistics Great Britain

Elaborazioni Asstra

Le differenze territoriali negli indicatori di performance del Tpl sono infatti molto significative, come si deduce dai dati regionali dell’Osservatorio nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale (fermi però al 2015). E non necessariamente queste differenze ripercorrono la tradizionale linea di separazione Nord-Sud, tutt’altro.

Guardando infatti alle autolinee e filovie:

- i corrispettivi di servizio (indicatore di costo) evidenziano le punte più alte per corsa*km in Lombardia, Lazio, Campania (dove incide il peso del più “costoso” trasporto urbano su gomma) seguite da Trentino, Liguria e Valle d’Aosta, mentre i corrispettivi più bassi sono mediamente riconosciuti alle aziende che operano in Alto Adige, Marche, Veneto e Abruzzo; il valore più basso (Alto Adige) vale il 33% di quello più alto (Lombardia);

⁷ Questo lavoro condotto in seno all’UITP sembra essere, tra quelli apparsi negli ultimi anni, quello più affidabile per la trasparenza della metodologia adottata e per la fonte diretta dei dati.

- quanto ai ricavi da traffico per corsa*km la prestazione migliore si registra in Sicilia (3,56 euro) seguita a distanza dalla Valle d'Aosta (2,56 euro) e dalla Liguria (1,51 euro); in basso in graduatoria si attestano la Basilicata (0,37 euro), il Molise, il Trentino e l'Abruzzo; il valore più basso (Basilicata) vale appena il 10% di quello più alto (Sicilia).

Per ciò che riguarda invece il trasporto ferroviario, incluse tramvie, metropolitane e funicolari:

- i corrispettivi più alti sono riconosciuti agli operatori della Campania, della Sardegna, del Lazio e della Lombardia, mentre quelli più bassi agli operatori della Basilicata, dell'Emilia-Romagna, del Molise e della Puglia; il valore più basso (6,25 euro per treno*km della Basilicata) vale il 35% di quello più alto (17,52 euro della Campania);
- i ricavi da traffico più alti si registrano in Liguria, seguita a distanza da Lombardia, Lazio, Toscana e Veneto, mentre i valori più bassi interessano Molise, Basilicata, Alto Adige e Calabria; il valore più basso (0,69 euro del Molise) vale appena l'8% del performance migliore (8,44 euro della Liguria).

5. Oltre ai dati di performance economico-produttiva appena ricordati, guardando ai livelli di utilizzazione del trasporto pubblico si colgono ulteriori criticità e squilibri territoriali. Due linee di frattura si vanno infatti consolidando⁸.

La prima linea di frattura, meno incidente, è quella tradizionale tra Nord e Sud. In riferimento ad esempio alle ripartizioni modali della mobilità urbana, nelle regioni del Nord-Ovest il peso del trasporto pubblico si attesta attorno al 20%, circa il doppio rispetto alle regioni meridionali dove invece lo *share* di mercato dell'auto raggiunge la punta dell'85%. Il divario con il Nord-Ovest è quindi molto ampio, ma va detto che non accade lo stesso per i tessuti urbani diffusi del Nord-Est che hanno un modello di mobilità motorizzata tutto sommato simile a quello del Sud (quota dell'auto saldamente superiore all'80% con i mezzi collettivi fermi al 12% degli spostamenti serviti).

La seconda linea di frattura territoriale è invece decisamente più netta e preoccupante: è quella che corre tra aree urbane dense e piccoli centri. I numeri sono incontrovertibili: il peso del trasporto pubblico nelle grandi aree urbane (oltre 250mila abitanti) ha saldamente agganciato l'asticella del 30% degli spostamenti motorizzati. Questo valore crolla letteralmente non solo nei centri più piccoli (comuni con meno di 50mila abitanti), dove il trasporto pubblico svolge una funzione naturale di servizio verso i poli maggiori (in ogni caso la percentuale di penetrazione della mobilità collettiva è qui del tutto marginale, ferma al 4-5%), ma anche nei centri di media e medio-grande dimensione (da 50mila a 250mila abitanti) dove il trasporto pubblico svolge funzioni urbane e nonostante ciò la quota modale non supera il 12% (**Tab. 3**). Il punto è che nelle grandi urbane vive circa il 15% della popolazione italiana, a fronte del 18% che vive nelle città 50-250mila abitanti e il 67% che risiede nei centri con meno di 50mila abitanti. Il mercato della mobilità collettiva tende quindi a ridursi in porzioni molto ampie (e popolate) del Paese, faticando a ritagliarsi una presenza significativa persino nelle aree urbane di media e medio-grande dimensione. Quanto alle aree interne e in quelle periferiche dei piccoli centri, qui i tagli dei servizi di Tpl sono stati negli anni passati più dolorosi (trattandosi di linee meno "redditizie"), innestando un nuovo circolo vizioso tra riduzione dell'offerta, deterioramento del servizio, calo dei passeggeri, ulteriore riduzione dell'offerta e così via.

Tab. 3 – La ripartizione delle quote modali (solo spostamenti motorizzati) della mobilità urbana per ampiezza dei comuni di residenza degli intervistati

Peso %	Quota %	Quota %	Totale
--------	---------	---------	--------

⁸ Dati tratti dall'Osservatorio "Audimob" di Isfort.

	sulla popolazione	spostamenti motorizzati con mezzi pubblici	spostamenti motorizzati con mezzi privati	spostamenti motorizzati (%)
Comuni fino 10mila abitanti	30	4,4	95,6	100
Comuni da 10 a 50mila abitanti	37	5,2	94,8	100
Comuni da 50 a 250mila abitanti	18	12,0	88,0	100
Comuni con oltre 250mila abitanti	15	30,1	69,9	100

Fonte: Isfort, Osservatorio “Audimob” sulla mobilità degli italiani

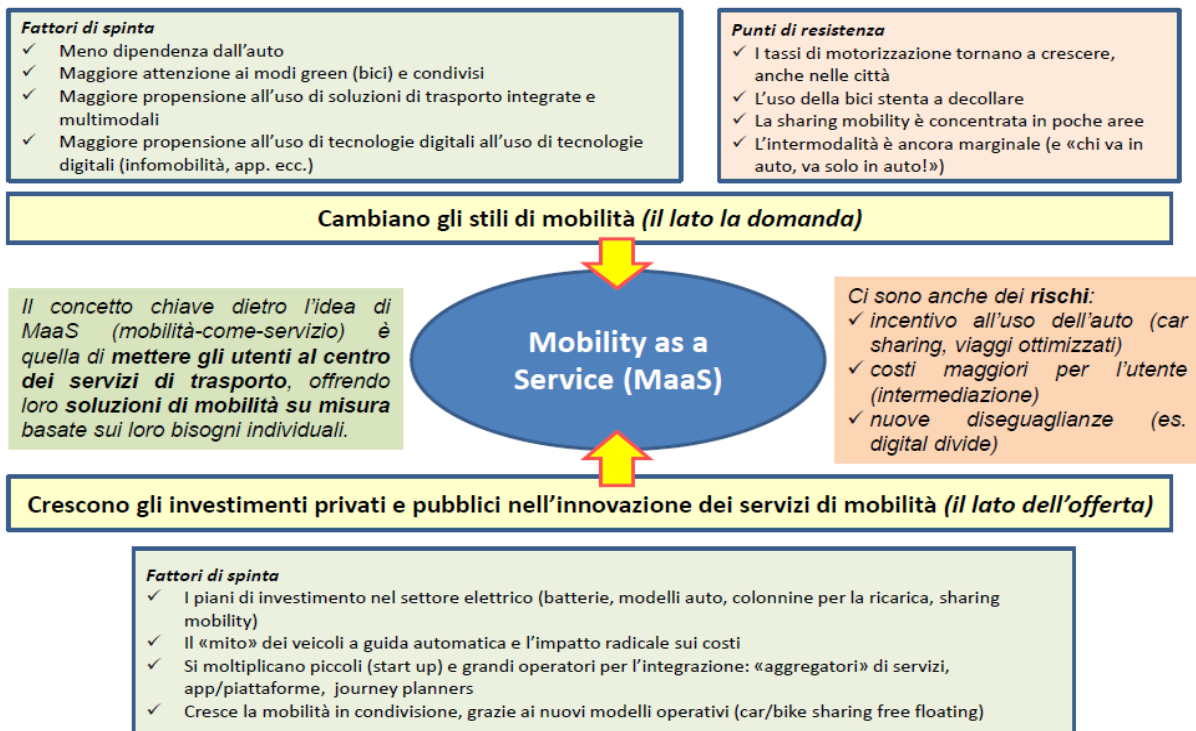
6. Lo scenario attuale del mercato per il trasporto pubblico, denso di quelle criticità di cui si è dato brevemente conto, si deve poi confrontare con le traiettorie di evoluzione dei modelli di mobilità sostenute dalle innovazioni tecnologiche, organizzative e socioculturali che stanno investendo gli stili di vita, prima ancora degli stili di mobilità, dei cittadini. Il paradigma di riferimento, a cui esperti e operatori di settore fanno convenzionalmente riferimento ormai in modo diffuso, è quello della c. d. “Mobility as a Service” (MaaS), ovvero l’idea che il trasporto sarà sempre più organizzato attorno al “servizio” di mobilità piuttosto che al “mezzo” da utilizzare.

Le potenziali implicazioni di questo semplice passaggio sono enormi, perché perderanno rilevanza alcuni tradizionali pilastri dell’organizzazione del trasporto e degli attuali equilibri tra domanda e offerta: la proprietà individuale del mezzo, la differenziazione netta dei segmenti di offerta (il servizio autobus, il servizio taxi, il servizio di noleggio...), l’opzione “monomodale” (a favore di soluzioni ottimizzate che possono richiedere l’utilizzo di più mezzi per un solo spostamento). Domineranno invece le “parole d’ordine” dell’integrazione, della condivisione (*sharing*), della flessibilità, dell’ottimizzazione; tutte linee di progressione che saranno sostenute da un uso intensivo dell’infomobilità (piattaforme, app, aggregatori ecc.), da un radicale ricambio dei *player* di offerta e dei prodotti/servizi messi sul mercato, da un salto di paradigma tecnologico nella movimentazione dei veicoli (la trazione elettrica, la guida autonoma...). È chiaro che questa rivoluzione sarà possibile se cambierà lo “stile di mobilità” nel senso pieno del termine, se cioè l’approccio dei cittadini alla scelta modale andrà nella direzione del “servizio” (ottimizzato), piuttosto che restare radicato nell’abitudine al possesso del mezzo, all’uso del trasporto individuale o all’uso del tradizionale trasporto pubblico rigido e sistematico.

La **Fig. 1** cerca di riassumere (grossolanamente) le spinte dal lato della domanda e dal lato dell’offerta che stanno progressivamente muovendo i modelli di mobilità, a partire dalle grandi aree urbane, verso il paradigma MaaS. Come si può vedere si tratta di un’evoluzione non priva di rischi per il cittadino e per la collettività - ad esempio per gli effetti sul riequilibrio modale, sui costi dei servizi, sul *digital divide* -, e soprattutto con molti punti di resistenza e indicatori che vanno in senso contrario (ad esempio i tassi di motorizzazione che non diminuiscono, la crescita troppo polarizzata della *sharing mobility*, gli scenari contrastanti dell’elettrico ecc.).

Per il trasporto pubblico si tratta di capire come agganciare questi processi di innovazione senza rimanerne ai margini. E quindi quali investimenti mettere in campo, dal parte delle aziende e anche da parte delle Amministrazioni, per accelerare l’integrazione di sistema a tutti i livelli che il paradigma MaaS per definizione richiede.

Fig. 1 – L’evoluzione verso il pradigma MaaS (Mobility as a Service)



Fonte: Elaborazione Isfort

Parte seconda

Gli scenari normativi e di regolazione

1. 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”. Tuttavia esso resta caratterizzato dalla presenza di numerose norme, il cui combinato disposto non è sempre di facile interpretazione, dal perdurare in alcuni casi della “fase di transizione”, dalla necessità di attendere alcune (poche) delibere e decreti per il completamento organico del quadro di riferimento (ad es. il decreto sui livelli adeguati dei servizi).

Tralascia la norma di riferimento del settore, ovvero il D.Lgs. n. 422/97, sulla quale si sono concentrate analisi e attenzioni nel corso degli ultimi 20 anni, i pilastri della “riforma” di settore (in senso ampio) su cui si concentra l’analisi in questo documento sono:

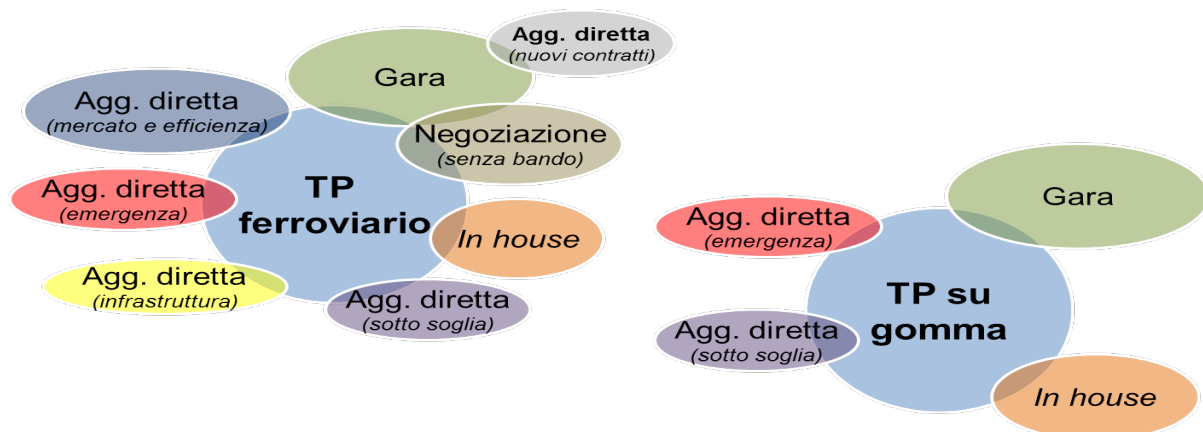
- il Regolamento (UE) n. 1370/2007, così come modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016;
- le delibere ART 49/2015 e 48/2017;
- il D.L. n. 50/2017 (artt. 27 e 48).

Questi provvedimenti richiedono su molteplici punti, in sede di applicazione, l’impegno attivo degli Enti locali di governo.

La prima norma considerata è il Regolamento (CE) n. 1370/2007, così come modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016. Il Regolamento disciplina in primo luogo le forme di affidamento dei servizi: gara come modalità “ordinaria”, *in house* nel caso di presenza di precise condizioni e con alcune limitazioni di applicazione, affidamenti diretti sotto soglia e in casi di emergenza.

Queste modalità sono già oggi utilizzabili sia per l’affidamento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su gomma che su ferro, ma in quest’ultimo caso la norma europea introduce nuove modalità di aggiudicazione in sostituzione dell’affidamento diretto a partire da fine 2023, ovvero dopo il periodo di transizione sancito dallo stesso Reg. 2238/2016. Nello specifico, sono state introdotte condizioni restrittive allo stesso affidamento diretto, reso possibile solo in determinate circostanze, ad esempio nel caso in cui l’aggiudicazione diretta sia giustificata da “*pertinenti caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati*” (dimensione, caratteristiche della domanda, ecc.) e da “*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*”. Nella **Fig. 2** si tenta di raffigurare la galassia delle modalità di affidamento previste dal Regolamento (CE) n. 1370/2007. È bene precisare che la scelta di affidamenti diversi dalla gara da parte delle Amministrazioni comporta per queste ultime una serie di adempimenti: pubblicazione delle motivazioni, definizione di requisiti di prestazione misurabili, trasparenti e verificabili e altre ancora.

Fig. 2 – Modalità di aggiudicazione dei contratti di servizio previste dal Regolamento (CE) 1370/2007



Fonte: Isfort

Le novità al Regolamento (UE) n. 1370/2007 ma riguardano anche:

- la definizione da parte dell'autorità competente delle specifiche degli obblighi di servizio pubblico, e della loro compensazione, nella prestazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri;
- l'ampliamento del contenuto minimo dei contratti di servizio (ad esempio definizione chiara degli obblighi di servizio pubblico e delle loro compensazioni, protezione sociale a partire dalla Direttiva n. 2001/23/CE, obbligo per gli operatori di fornire all'autorità competente 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.

2. Un secondo ambito di approfondimento riguarda alcune Delibere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, in particolare le Delibere n. 49/2015 e n. 48/2017. La prima definisce le cornice di regolazione per le procedure di gara per l'aggiudicazione in esclusiva dei servizi di trasporto (**Fig. 3**), in riferimento:

- agli aspetti propedeutici, tra cui l'individuazione e l'assegnazione dei beni essenziali e indispensabili per l'effettuazione del servizio, la disciplina del trasferimento del personale, l'individuazione delle informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti;
- alla definizione dei requisiti di partecipazione e dei criteri di assegnazione che, pur se lasciate nella sfera discrezionale degli enti affidanti, 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 di Intelligent Transportation System, ecc..

Alle informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti, la Delibera dedica una misura (la n. 9) e ne definisce i contenuti all'interno di un prospetto (il n. 1): corrispettivi e compensazioni, struttura tariffaria, caratteristiche infrastrutturali, socio-demografiche e di reddito (medio) del bacino di traffico e/o di gara, servizi, performance qualitativa per linea o gruppi di linee (informazioni da fornire solo in caso di trasferimento dei rotabili dal gestore *incumbent*), indici della qualità erogata dei servizi (in caso di messa a disposizione del materiale rotabile o di gara a doppio oggetto), informazioni sulle reti, sui beni immobili, sul materiale rotabile e sul personale da trasferire al nuovo gestore.

Altre misure riguardano il Piano Economico Finanziario “simulato”, l'incentivazione nel caso di affidamenti con procedure non competitive (criteri per il calcolo delle compensazioni e definizione, da parte degli enti affidanti, di obiettivi di miglioramento progressivo delle performance aziendali e relative sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi stessi), i termini per la presentazione delle offerte.

Non meno significative sono poi le misure sulle convenzioni (contratti di servizio) - contenuti minimi, durata, ecc. -, sui criteri di aggiornamento delle tariffe e dei corrispettivi, nonché sui criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici rivolte a garantire la massima trasparenza e la prevenzione di eventuali conflitti di interesse.

Fig. 3 – I contenuti in sintesi della Delibera ART n. 49/2015



Fonte: Elaborazione Isfort

Nel 2017 con la Delibera n. 48 l'ART ha poi 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: analisi della domanda, individuazione della domanda debole – secondo profili temporali, soggettivi, territoriali – e dei servizi che la soddisfano, definizione degli obblighi di servizio pubblico con condizioni minime di qualità e dei diritti degli utenti, calcolo del costo “efficiente” degli stessi OSP, determinazione delle tariffe.

Il percorso è sintetizzato nella **Fig. 4**, da cui si evince anche l'importanza dell'ultimo step del processo, vale a dire il dimensionamento dei lotti dei servizi di trasporto da affidare con procedure pubbliche, definizione da realizzare secondo il principio della “dimensione minima ottimale” (o efficiente) attraverso l'analisi delle economie di densità, di scala e di scopo.

Fig. 4 – Il percorso logico di affidamento dei servizi previsto dalla Delibera ART n. 48/2017



Fonte: Elaborazione Isfort

Oltre alle due appena (rapidamente) commentate, è opportuno segnalare anche la recente Delibera dell'ART, la n. 16/2018, con la quale sono definite le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, nonché sono previsti specifici compiti (anche) per gli Enti affidanti.

Infine un inciso: ad inizio della seconda parte di questo documento si è detto di un quadro regolatorio, per quanto strutturato, ancora mancante di alcuni tasselli, ebbene uno di questi riguarda la revisione della Delibera n. 49/2015, avviata dall'Autorità con Delibera n. 129/2017 e la cui conclusione è prevista entro il 20 dicembre 2018, a seguito delle novità introdotte dal legislatore con il D.L. n. 50/2017 di cui al punto che segue.

3. Per ultimo, il fondamentale D.L. n. 50/2017. Tuttavia prima di evidenziarne le principali disposizioni si richiamano, giusto per titoli, alcuni atti prodotti negli ultimissimi anni in grado di incidere sulle sfere di competenza delle Amministrazioni regionali e locali: il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (D.Lgs. 175/2016) e il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016). Merita una citazione anche la Segnalazione congiunta AGCM, ANAC ART del 25/10/2017.

Passando quindi al D.L. n. 50/2017, con esso il legislatore ha individuato lo strumento utile per inserire la più volte annunciata riforma del settore. La riforma vuole avere un respiro organico e in effetti gli aspetti toccati dal D.L. agli artt. 27 e 48 sono numerosi (**Fig. 5**).

Un primo ambito riguarda i criteri di ripartizione del Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del Trasporto Pubblico Locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario. In particolare è prevista l'accentuazione della premialità nei criteri di riparto:

- a regime il 20% delle risorse trasferite alle Regioni 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;
- è prevista una penalità per le Amministrazioni che non svolgono gare o lo fanno con criteri non conformi alle delibere ART (15% del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio non affidati con gara).

Un secondo ambito di intervento del D.L. n. 50/2017 riguarda gli strumenti di rinnovo e mantenimento del materiale rotabile. Il decreto prevede la possibilità di acquisire il parco veicolare attraverso la locazione e l'accesso a Consip (anche per aziende private), introduce limiti alla circolazione per mezzi particolarmente inquinanti, stabilisce che i mezzi siano dotati di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri e di altre tecnologie utili per la

rilevazione della domanda e stabilisce l'obbligo per le aziende di installare sui veicoli sistemi di bigliettazione elettronica. Nei contratti di servizio è poi necessario prevedere risorse per la manutenzione ed il rinnovo del materiale del rotabile e degli impianti; in particolare le aziende nel proprio PEF devono prevedere che non meno del 10% dei corrispettivi sia destinato al rinnovo del materiale rotabile e per gli investimenti in nuove tecnologie.

Un terzo ambito afferisce alla definizione dei bacini di mobilità. I bacini devono comprendere un'utenza di almeno 350.000 abitanti ovvero inferiore solo se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane, e devono essere il risultato di un'attenta analisi delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, nonché della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento. I bacini a loro volta devono poi essere articolati in lotti per le gare secondo le caratteristiche della domanda (dimensione minima efficiente);

Ulteriori disposizioni del D.L. n. 50/2017 sono relative all'assegnazione di nuove attività all'Autorità di Regolazione dei Trasporti. In particolare con propria delibera l'Autorità deve definire gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica, la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario sia per i bandi di gara che per i contratti affidati con l'istituto dell'in house. Inoltre l'Autorità, con riferimento alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di trasporto, deve individuare le regole generali relative alle procedure che prevedano la facoltà di procedere alla riscossione diretta dei proventi da traffico da parte dell'affidatario, utili a garantire all'affidatario l'accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali indispensabili all'effettuazione del servizio (con apertura ai ROSCO), al trasferimento del personale, ecc.;

Fig. 5 – Principali elementi del D.L. n. 50/2017 (artt. 27 e 48)



Fonte: Isfort

Inoltre il D.L. n. 50/2017 interviene con norme per la lotta all'evasione tariffaria e per la diffusione delle nuove tecnologie (previste dal Piano di azione nazionale sui sistemi di trasporto intelligenti-ITS attraverso lo strumento dei Piani Urbani del Traffico).

Riallacciandosi a quest'ultimo punto, anche se il D.L. n. 50/2017 non ne fa mai specifico riferimento è importante sottolineare l'importanza dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS), il cui ruolo è fondamentale per la pianificazione locale dei trasporti, sia comunale

che di area vasta nel caso delle città metropolitane, e come strumento necessario per accedere a diversi strumenti di finanziamento di interventi di mobilità urbana sostenibile. Nel decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 agosto 2017 sono state pubblicate le Linee guida per la redazione dei PUMS, all'interno delle quali accanto alle procedure di redazione e approvazione dei Piani sono definiti gli obiettivi (tra cui miglioramento del Tpl e delle sue performance economiche), le strategie (ad esempio sviluppo della mobilità collettiva per migliorare la qualità del servizio ed innalzare la velocità commerciale dei mezzi del trasporto pubblico) e le possibili azioni (sviluppo dell'integrazione tariffaria prevedendo anche il trasporto delle biciclette sui mezzi pubblici, sui treni e sui traghetto, realizzazione di corsie preferenziali o riservate al trasporto collettivo e così via).

Il D.L. n. 50/2017 prosegue inoltre nel solco tracciato dal D.Lgs. n. 422/97 e della Delibera ART 49/2015 di 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”*.

Una norma quindi ampia ma che in taluni casi rimanda ad altri provvedimenti, su tutti il decreto sui costi standard e quello sui livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale. Il primo è stato recentemente pubblicato (Decreto ministeriale numero 157 del 28/03/2018) ed è quindi applicabile sia per contribuire ai criteri di ripartizione del Fondo nazionale, sia per determinare l'importo a base d'asta per le gare di affidamento dei servizi; il secondo ancora non è stato emanato e ciò può rappresentare un fattore di freno per le Amministrazioni regionali e locali nel loro processo di riorganizzazione del settore e di promozione della concorrenza.

Passando, per ultimo e rapidamente, al tema dei costi standard, il decreto di recente emanazione definisce i criteri per il loro calcolo e quindi – come si è appena ricordato - per il loro utilizzo sia ad un livello macro (ripartizione del Fondo nazionale tra le Regioni a statuto ordinario), sia ad un livello micro (definizione dei corrispettivi da porre a base d'asta nelle procedure pubbliche di affidamento dei servizi⁹). Il decreto distingue tra costo standard relativo ai servizi con autolinea (le variabili considerate sono la velocità commerciale, l'offerta di servizi in termini di bus-km e l'ammodernamento del materiale rotabile), ai servizi nella modalità ferrovia, ai servizi nella modalità tranviaria e, infine, ai servizi nella modalità metropolitana. Infine, si introducono fattori di correzione della funzione in taluni casi allo scopo di tutelare territori “svantaggiati” (aree a domanda debole, comuni capoluogo con un campo di variazione altimetrica superiore a 400 metri, ecc.), in altri per promuovere processi di aggregazione o di definizione di lotti di gara in grado di ottimizzare le economie di scala.

Parte terza

Il ruolo degli Enti locali nello scenario della riforma (e in quello di mercato): spunti conclusivi

Quali indicazioni di sintesi emergono dunque dall'analisi condotta, nella prospettiva di un ruolo maggiormente propulsivo degli Enti locali rispetto al “destino” del Tpl?

Bisognerebbe ricordare in primo luogo, quasi come preambolo, che il trasporto pubblico è un patrimonio distintivo di molte Amministrazioni che ne detengono la titolarità del servizio e, in molti casi, sono anche proprietarie della aziende di gestione.

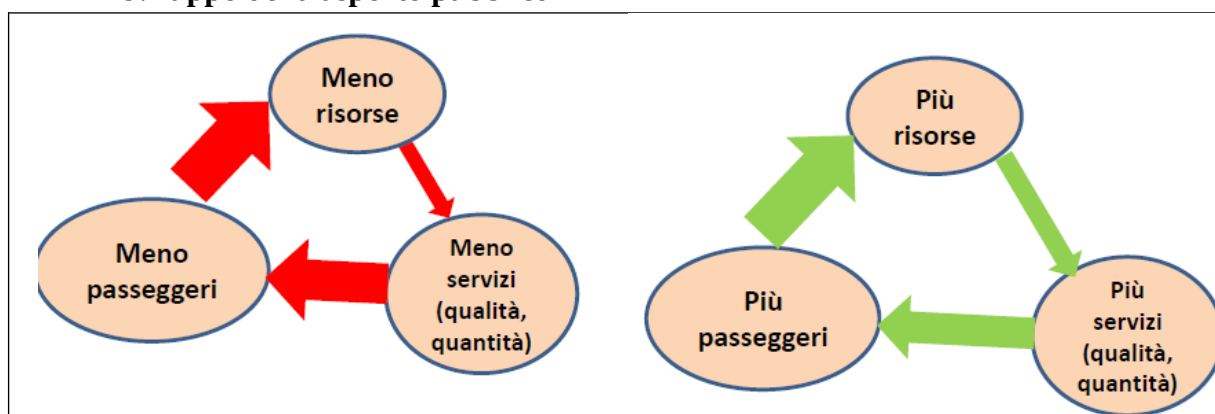
⁹ Sia il D.Lgs. n. 422/97 che il D.L. n. 50/2017 individuano nel costo standard l'elemento di riferimento per gli Enti per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta, ma nulla dicono per quanto riguarda gli affidamenti diretti e in house, rimandando quindi al concetto di “costo efficiente” indicato dall'ART, e ancor prima dal Regolamento europeo n. 1370/2007.

Questa semplice constatazione dovrebbe spingere l'Ente locale a prendere in seria considerazione le criticità e i risultati deludenti del settore che sono emersi dallo scenario di mercato. In particolare, la bassa quota modale del mezzo pubblico nelle realtà urbane di media e medio-grande dimensione, oltre alla totale marginalità nei centri minori, dovrebbe spingere le Amministrazioni a mettere in campo azioni positive per il riequilibrio modale, certo senza ignorare i vincoli di competenze e di bilancio dentro i quali, con gradazioni differenti, esse si muovono.

Possibili suggerimenti in questa direzione rimandano alle ipotesi di *policy* per il sostegno alla mobilità (e a favore del trasporto pubblico) ampiamente consolidate nella discussione pubblica. Per rimanere sulle macro-indicazioni:

- incrementare gli investimenti nel settore per i servizi, per il materiale rotabile e per le infrastrutture dedicate. Il tema è spinoso e non può essere banalizzato, perché il rischio di sprechi e inefficienze alimentati da risorse pubbliche è sempre dietro l'angolo. Non va tuttavia dimenticato che nei servizi pubblici a rete, come è il trasporto pubblico locale (gomma e ferro), il miglioramento qualitativo e (soprattutto) quantitativo dell'offerta produce attraverso la crescita dei passeggeri ritorni degli investimenti in proporzione ben superiori alle risorse impiegate, per effetto delle economie di densità che si generano e della crescita delle aspettative positive degli utenti (vedi **Fig. 6**)¹⁰. Simmetricamente il taglio dei servizi determina un calo di passeggeri proporzionalmente superiore alla riduzione operata, innescando quel pericoloso circolo vizioso a cui si accennava in precedenza a proposito del taglio dei servizi nelle aree a bassa densità;
- esercitare una continua azione pianificatoria alle diverse scale territoriali, coordinata verticalmente e orizzontalmente, secondo le indicazioni e le buone pratiche europee e nazionali (a partire dalle Linee guida comunitarie e da quelle ministeriali per la redazione dei PUMS); nella pianificazione integrata della mobilità sostenibile va riconosciuta la posizione centrale del sistema del trasporto pubblico (come sottolineato dall'attuale realtà dei fatti, d'altra parte) e vanno definiti obiettivi ambiziosi di riequilibrio modale indicando poi gli interventi concreti, tra loro integrati, per poterli conseguire;
- negli ambiti urbani, applicare con maggiore sistematicità e "coraggio" le misure dissuasive della circolazione privata, di salvaguardia dello spazio pubblico, di velocizzazione dei percorsi bus; è questo un campo di azione se si vuole più tradizionale, ma tipicamente interno al perimetro di competenza dell'Ente locale che può quindi esercitarvi un ruolo propulsivo.

Fig. 6 – Il circolo virtuoso (vizioso) generato da risorse aggiuntive (decrementi) sullo sviluppo del trasporto pubblico



¹⁰ Né va dimenticato il c.d. "effetto Mohring" in base al quale un'offerta aggiuntiva di trasporto pubblico comporta un aumento di domanda tale da innescare economie di scala e rendere progressivamente economico il servizio.

L'altra grande riflessione che lo scenario di mercato sollecita rispetto al futuro del trasporto pubblico riguarda l'avanzare, seppure con le incertezze sopra ricordate, della rivoluzione culturale, tecnologica e organizzativa della mobilità (riassunta nel paradigma della Mobility as a Service) che sembra minacciare seriamente la stessa sopravvivenza del trasporto pubblico. Appare chiaro che l'azione degli Enti locali deve essere non quella di frenare il processo in corso per salvaguardare il trasporto pubblico e in attesa di valutarne gli esiti, ma al contrario di cogliere le opportunità che da essa si aprono per il settore, promuovendo con azioni concrete e in una logica "pubblica" di investimento e di regolazione, tutte le linee possibili di integrazione e innovazione di sistema che alimentano il nuovo modello (integrazione modale attraverso la pianificazione, integrazione tariffaria, infomobilità e così via). Ritagliare un ruolo strategico del trasporto pubblico in questo nuovo scenario, nel quale si rimescolano profondamente funzioni, attori e regole del gioco, significa peraltro contrastare i pericoli latenti di squilibrio generato dal nuovo paradigma, quali il persistente *uso* dell'auto (mentre diminuisce il *possesso*...), il *digital divide* tra fasce di cittadini, il costo dei servizi di intermediazione (la remunerazione dei providers di *mobility solutions*).

Passando al contesto normativo e regolatorio, si è detto di un quadro articolato di riforma, in gran parte vigente, che definisce in modo abbastanza chiaro le competenze e le funzioni affidate ai vari Enti, dalle Regioni ai singoli Comuni, rispetto alle quali le Amministrazioni sono chiamate in fase attuativa a dotarsi di risorse professionali, competenze specifiche e assetti organizzativi adeguati. Restano, va ricordato, alcuni provvedimenti a completare il dispositivo normativo e regolatorio, quali la revisione della delibera ART 49/2015 (attesa per fine anno) e il decreto ministeriale sui livelli adeguati dei servizi, tasselli indispensabili per la piena operatività attuativa della riforma da parte degli Enti locali (e anche per non dare ossigeno alla tentazione da parte di alcune Amministrazioni di procedere sul percorso della riforma con il freno a mano tirato...).

Bisogna poi sottolineare che il quadro normativo e regolatorio ricostruito è in verità molto parziale, poiché 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. E' questo un ulteriore, molto vasto filone di approfondimento.

Fatta questa doverosa precisazione che circoscrive la completezza dell'analisi (e non poteva essere altrimenti), nella **Fig. 7** si tenta di rappresentare la complessa realtà degli settore del Tpl evidenziando l'intreccio tra il sistema delle norme (si riportano solo le principali), il sistema delle competenze e funzioni, il sistema dei soggetti competenti. Senza commentare nel dettaglio le linee di intersecazione dei tre sottoinsiemi appare tuttavia evidente che gli Enti locali, alla luce soprattutto del ruolo di indirizzo e di controllo assunto dall'ART e dall'AGCM (un esempio su tutti è la possibilità per l'Antitrust di impugnare provvedimenti degli Enti dinanzi al tribunale amministrativo),¹¹ hanno sempre più l'onere di presidiare in modo attivo e tecnicamente competente l'intera filiera di processo della governance di settore, dove le funzioni e le responsabilità da assolvere si accrescono, dalla programmazione/pianificazione alla progettazione dei servizi, dal percorso di affidamento dei servizi alla gestione del Contratto di servizio e così via.

Si è volutamente accennato ad un "onere" aggiuntivo per gli Enti locali per l'attuazione della riforma del Tpl in termini di risorse e competenze tecniche, perché molto spesso così le Amministrazioni percepiscono 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). Ma, rovesciando di nuovo il punto di osservazione, il quadro esigente di governo del

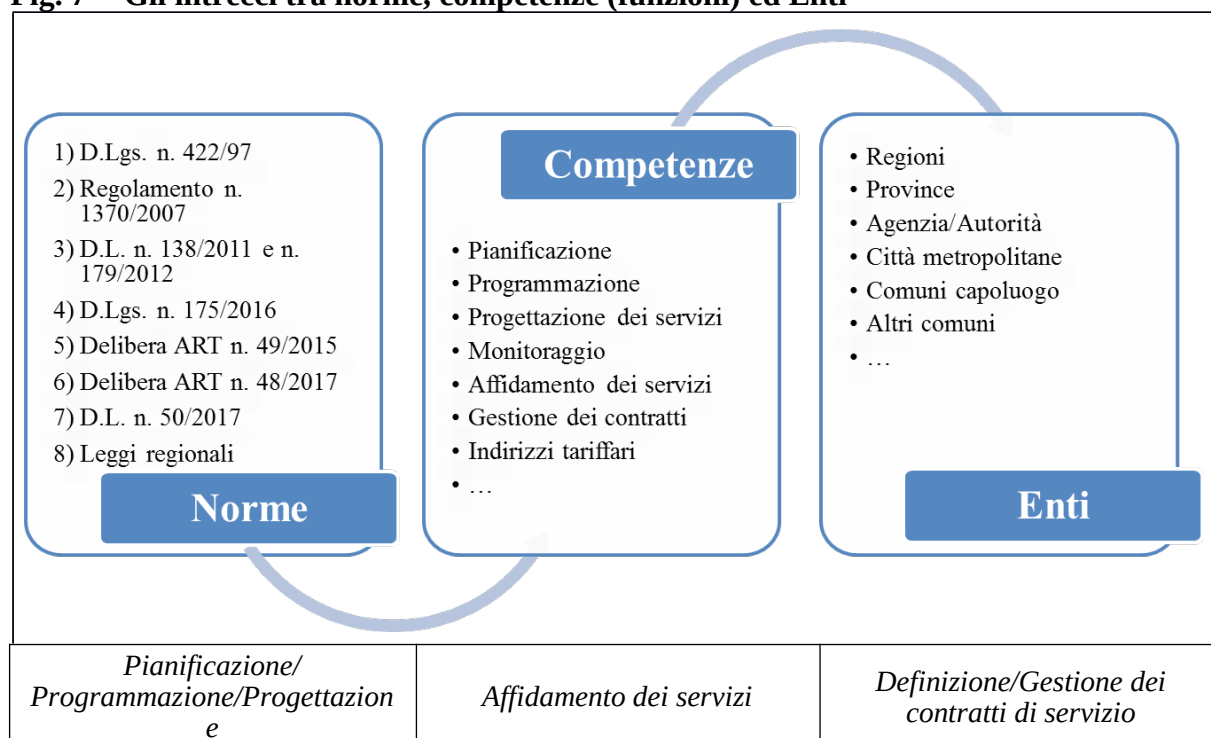
11 È peraltro recente la decisione dell'Antitrust di impugnare la Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 2 del 16 gennaio 2018 con cui si era decisa la proroga biennale dell'affidamento del servizio pubblico locale in favore di ATAC S.p.A., in quanto, secondo l'Autorità, in contrasto con l'art. 5, par. 5, del Reg. (CE) n. 1370/2007 e restrittiva della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE.

trasporto pubblico che va componendosi può essere letto dalle Amministrazioni 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, titolarità che, come si diceva sopra, dovrebbero rivendicare con orgoglio dedicandovi il massimo possibile della cura e delle risorse umane e finanziarie disponibili. Proprio su questo aspetto è possibile cogliere la migliore 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.

Dal quadro complessivo evidenziato nella **Fig. 7** si possono ancora leggere alcune funzioni/attività che in modo specifico impongono agli Enti un’organizzazione strutturata per il presidio della funzioni, insieme alla dotazione di profili professionali di alto livello. Si fa riferimento ad esempio (senza pretesa di esaustività):

- alla definizione degli obblighi di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, in particolare in vista del prossimo decreto sui livelli adeguati dei servizi;
- alla definizione dell’articolata documentazione alla base di una procedura di affidamento dei servizi, sia nel caso di procedure di gara (informazioni minime, individuazione e assegnazione dei beni strumentali, modalità di trasferimento del personale, calcolo dei costi standard, ecc.), sia nel caso di affidamenti diretti o in house (oneri motivazionali);
- alla redazione dei contratti di servizio.

Fig. 7 – Gli intrecci tra norme, competenze (funzioni) ed Enti



• Redazione del Piano Regionale dei Trasporti (programmi triennali dei servizi, ecc.)¹⁸ • Definizione dei Bacini di mobilità e dei relativi enti di governo¹³⁵⁷⁸ • Definizione degli ambiti di servizio¹²³⁶⁷⁸ • Definizione dei lotti di gara¹⁶⁷⁸ • Determinazione e aggiornamento delle tariffe¹⁶⁷⁸ • Redazione dei Piani Urbani del Traffico (e più in generale dei PUMS)⁷⁸	• Individuazione delle modalità di aggiudicazione¹²³⁵⁷⁸ • Individuazione e definizione delle modalità di assegnazione dei beni strumentali per l'effettuazione del servizio¹²⁵⁷⁸ • Modalità di trasferimento del personale¹²⁴⁵⁷⁸ • Definizione delle misure per garantire trasparenza ed evitare possibili conflitti di interesse¹²⁴⁵⁸ • Definizione delle informazioni minime da mettere a disposizione dei concorrenti²⁵⁸ • Calcolo dei costi standard e/o dei costi efficienti¹²⁶⁷⁸ • Redazione del Piano Economico Finanziario⁵⁸ • Definizione delle motivazioni in caso di affidamenti con procedure non concorsuali²⁴⁵⁷⁸	• Definizione dei contenuti dei contratti¹²⁵⁷⁸ • Individuazione di specifici obiettivi di efficienza ed efficacia in caso di affidamenti con procedure non concorsuali⁵⁷⁸ • Monitoraggio, controllo ed eventuali sanzionamenti¹²⁴⁵⁷⁸
--	---	---

N.B. I numeri in apice fanno riferimento alla normativa riportata nella figura.

Fonte: Isfort

Ulteriori spunti di riflessione emergono dal contesto delineato nelle pagine precedenti e che chiaramente non possono esaurirsi nella stilizzazione della Fig. 7.

A conclusione, preme qui rimarcare ancora due aspetti in particolare: (1) la necessità di proseguire verso l'implementazione dei principi di trasparenza e di mitigazione dei possibili conflitti di interesse tra Enti e società partecipate, (2) il diverso scenario configurabile tra Tp su gomma e Tp ferroviario, il primo proiettato già nel breve periodo verso le gare, il secondo ancora agganciato, almeno nel medio periodo, agli affidamenti diretti; si pensi in questo senso ai Contratti di servizio siglati da diverse Regioni con Trenitalia negli ultimi mesi, al periodo di transizione previsto dalla norma europea fino al 2023 con specifico riferimento al settore ferroviario o, ancora, all'esclusione temporanea dalle penalizzazioni previste dal D.L. n. 50/2017 nel riparto del Fondo nazionale.