

4° CORSO – 1° MODULO

Livelli adeguati di servizio e individuazione dei costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada



Servizi minimi, Livelli adeguati di servizio e pianificazione dei servizi di TPL

Prof. Stefano de Luca

Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi di Trasporto e Mobilità Sostenibili - ISTMoS

Dipartimento di Ingegneria Civile

Università di Salerno



Con il contributo tecnico-scientifico di



Con il patrocinio di



PROVINCIA
DI COSENZA



si ringraziano per il loro importante contributo

! Introduzione e concetti generali

Servizi minimi e Livelli adeguati di servizio

introduzione

In larghissima parte, il Fondo per i trasporti pubblici locali continua a essere ripartito tra le regioni secondo il criterio della spesa storica

→ quote dell'anno precedente (con piccoli aggiustamenti)

Tuttavia esiste la riforma approvata all'inizio del 2023 (decreto legge 176/2022, conv. L n. 6/2023) che un nuovo sistema basato per metà sui costi standard (Cs) e per l'altra metà sui livelli adeguati dei servizi (Las), con importi residuali destinati a specifici scopi.

introduzione

I Livelli Adeguati dei Servizi (LAS) sono i progenitori dei “servizi minimi”, previsti sin dal trasferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale (decreto legislativo n. 422 del 1997).

I LAS propriamente detti fanno la loro comparsa con la legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Secondo l’art. 8, c. 1, lett. c), nel determinare la spesa per il Tpl, si doveva tener conto “della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”.

Genesi

- principio dei *servizi minimi* introdotto dal D.Lgs. 422/1997
- la legge delega n. 42/2009 -> tenere conto “*della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard*”, ovvero la spesa pubblica nel TPL si deve basare su un **livello uniforme di servizio** (poi denominato LAS) garantito ovunque, oltre che su costi standardizzati.
- una definizione formale di LAS è stata introdotta nell’art. 27 del D.L. 50/2017

! Definizioni e differenze

I Livelli adeguati di servizio

Definizione ^{1/2}

- Il concetto di LAS è emerso con le riforme sul **federalismo fiscale** e la necessità di garantire standard uniformi di servizio in tutte le regioni.
- rappresentano il livello di offerta di servizio di trasporto pubblico ritenuto **“adeguato”** a soddisfare la domanda di mobilità su tutto il territorio nazionale

In sostanza, i LAS mirano a garantire un servizio pubblico equilibrato e razionale su tutto il territorio, evitando sprechi e sovrapposizioni, e fornendo comunque un adeguato accesso alla mobilità anche nelle aree periferiche.

I Livelli adeguati di servizio

Definizione ^{2/2}

«livello dei servizi coerente al raggiungimento degli obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità, assicurando l'eliminazione di servizi sulle stesse direttrici e privilegiando soluzioni innovative e di minor costo per fornire servizi di mobilità nelle aree a domanda debole, quali scelte di sostituzione modale»

Un livello adeguato di servizio deve:

- (a) soddisfare in modo efficiente la domanda di mobilità dei cittadini,
- (b) eliminare eventuali duplicazioni di servizi sulle stesse tratte,
- (c) Impiegare soluzioni moderne e a basso costo (es. modalità alternative di trasporto) per servire le zone a **domanda debole** (aree meno densamente popolate o con minori richieste di spostamento).

Servizi Minimi vs. Livelli Adeguati di Servizio

quali differenze?

Servizi minimi

introdotti con il decreto di riordino del TPL (D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422) e rappresentano la **soglia base di servizio pubblico** che le regioni devono assicurare ai cittadini.

“qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni”.

Definiscono

- **quantità** di servizio (es. numero di corse, orari, estensione delle linee)
- **standard di qualità** del trasporto pubblico locale

I LAS

I LAS non coincidono necessariamente con i servizi minimi regionali (anche se molte regioni li hanno interpretati così), ma sono **uno standard più omogeneo e oggettivo verso cui tendere.**

Servizi Minimi vs. Livelli Adeguati di Servizio

quali differenze?

I Servizi minimi

L'insieme delle prestazioni di TPL ritenute indispensabili (es. pendolari, scolastici, servizi per l'accesso a uffici, ospedali, etc.) e come tali finanziati con contributi pubblici regionali

I LAS

Evoluzione del concetto di servizi minimi in chiave di **equità nazionale e performance**. Mentre i servizi minimi sono definiti a livello regionale (spesso sulla base delle risorse disponibili localmente) per garantire un livello **essenziale** di mobilità, i LAS introducono una prospettiva **nazionale**: identificano il livello di servizio che ogni territorio dovrebbe poter avere in modo adeguato e comparabile in tutto il Paese. **Anche ...per verificare e colmare eventuali divari tra territori.**

Servizi Minimi vs. Livelli Adeguati di Servizio

quali differenze?

- I servizi minimi costituiscono la base locale (il minimo garantito su base regionale)
- I LAS rappresentano un livello adeguato su scala nazionale, da utilizzarsi come strumento di programmazione e di perequazione.

Livelli Adeguati di Servizio in sintesi

in sintesi

- In sintesi, i LAS combinano una **dimensione quantitativa** (quanta offerta di TPL è necessaria) con una **dimensione qualitativa** (come deve essere questa offerta), fissando standard che puntano sia alla **copertura del bisogno di mobilità** sia alla **qualità del servizio erogato**. Questo li rende uno strumento completo per valutare e programmare il TPL in modo equilibrato.
- I LAS chiariscono quanta offerta di trasporto pubblico dovrebbe essere messa in campo in ogni area per assicurare un servizio equo ed efficiente, superando la logica della sola spesa storica regionale e garantendo che tutti i cittadini, a prescindere dalla regione, abbiano accesso a un trasporto pubblico di qualità adeguata.



**Standard e funzione/effetti nella
programmazione del TPL**

Standard quantitativi dei LAS

Caratteristiche quantitative: riguardano la **quantità di servizio** offerta e la sua rispondenza alla domanda di mobilità:

- **numero di vetture-km o treni-km per abitante,**
- **frequenza delle corse,**
- **l'estensione della rete rispetto alla popolazione servita, ecc.**

Il modello ministeriale sviluppato di recente per calcolare i LAS prevede infatti di stimare il fabbisogno di servizio basandosi

- la **domanda**
- la **domanda potenziale** (cioè la propensione dei cittadini a spostarsi con il TPL in luogo del mezzo privato, se il servizio migliorasse)
- la **domanda aggiuntiva** legata a fattori erratici o temporanei, come il turismo, convertendo i flussi turistici in “residenti equivalenti”

Standard qualitativi dei LAS

Caratteristiche qualitative: riguardano **la qualità del servizio** offerto all'utenza e l'efficienza del sistema.

Un livello adeguato di servizio non si misura solo in “quanto” TPL viene erogato, ma anche in “come” viene erogato in termini di

- a) **affidabilità,**
- b) **comfort,**
- c) **sicurezza,**
- d) **accessibilità per utenti disabili,**
- e) **integrazione modale,**
- f) **Informazione all'utenza,** ecc.

...la qualità è – per la prima volta – declinata come «leva» per «*favorire lo shift modale dalla mobilità privata a quella pubblica*»..

Funzione dei LAS nella Programmazione del TPL

- I Livelli Adeguati di Servizio svolgono un ruolo centrale nella **pianificazione e programmazione** del TPL a livello regionale e locale.

!! i LAS costituiscono un *benchmark* che orienta le scelte di programmazione dei servizi di trasporto pubblico nei vari territori !!

- Con l'introduzione dei LAS, le Regioni sono chiamate a determinare i propri livelli adeguati di servizio in coerenza con i criteri nazionali

!! Una volta noti i criteri nazionali (decreto ministeriale sugli indicatori LAS), le Regioni dovranno dunque riprogrammare i servizi di TPL sul proprio territorio per raggiungere i livelli adeguati individuati !!

Che cosa spetta (aspetta) alla Regioni?

Piani regionali dei trasporti o i Piani di bacino dovranno essere fissati obiettivi di servizio in termini di

- **offerta per abitante,**
- **frequenze minime,**
- **orari,**
- **copertura territoriale,**
- **integrazione tra modalità,**
- **ecc.**

tali da soddisfare la domanda di mobilità stimata e garantire gli standard di qualità previsti.

* Ad esempio, se il modello di calcolo dei LAS evidenziasse che una certa regione ha un fabbisogno di X

Che cosa spetta (aspetta) alle Regioni?

.....se il modello di calcolo dei LAS evidenziasse che una certa regione ha un fabbisogno di X vetture-km di servizio pubblico per abitante, la Regione dovrà pianificare la propria rete (insieme agli enti locali) in modo da avvicinarsi a quel valore, eventualmente aumentando i servizi nelle zone carenti o riorganizzandoli dove ci sono inefficienze.

**«Costringono/costringeranno»
le Regioni
meno virtuose/inerti/strutturate a**

INNANZITUTTO i LAS fungono da **strumento di indirizzo**

e

- un' **analisi critica** dell'esistente
- una **razionalizzazione/efficientamento** della rete
- una **maggiore equità territoriale** nella programmazione.
- un eventuale **potenziamento il servizio**

Effetto dei LAS nella Programmazione del TPL

esempio di indirizzo «strategico»

Individuazione della scala ottimale di gestione del servizio

- Per conseguire livelli adeguati di servizio e massimizzare l'efficienza, la normativa incoraggia la definizione di bacini di traffico ampi per sfruttare economie di scala e migliorare l'offerta integrata sul territorio.
- Indicatori di LAS potrebbero includere anche parametri legati alla **dimensione ottimale dei bacini** o premiare le Regioni che riorganizzano i servizi su base di area vasta, in coerenza con tali obiettivi di efficienza.
- Il decreto MIT n. 19/2023 prevede di individuare indicatori per valutare possibili **aggregazioni dei bacini** di servizio, al fine di *“massimizzare i livelli di efficienza”* del TPL. Ciò evidenzia che raggiungere i LAS non è solo una questione di quantità di servizio, ma anche di *riorganizzazione* della governance e del perimetro dei servizi per ottimizzarne la gestione.

Effetto dei LAS nella Programmazione del TPL

altra conseguenza «non trascurabile»

- una volta operativi, diventeranno un riferimento anche per l'esercizio dei **poteri sostitutivi dello Stato** in materia di servizi pubblici essenziali (come i LEP): «se una Regione non assicurasse il livello adeguato di servizio di TPL al proprio territorio, potrebbe attivarsi l'intervento sostitutivo statale (ai sensi dell'art. 120 Cost. e della legge 5 giugno 2003 n.131) per garantire quei livelli minimi ai cittadini».
- La normativa recente lascia intendere questo scenario: ad esempio, è stato previsto (in sede di elaborazione di testi unici) un termine entro cui le Regioni devono definire i LAS e, in caso di inadempienza, l'attivazione di poteri sostitutivi. Questo rafforza ulteriormente la funzione programmatica dei LAS, elevandoli a **obbligo di risultato** per le Regioni nell'assicurare un trasporto pubblico locale con standard adeguati.

Effetto dei LAS nella Programmazione del TPL

altra conseguenza «non trascurabile»

Oltre che nella programmazione, i Livelli Adeguati di Servizio giocano un ruolo fondamentale nel **finanziamento pubblico del TPL**, in particolare nei criteri di ripartizione del **Fondo Nazionale Trasporti (FNT)** destinato alle Regioni. La spinta ad introdurre i LAS nel finanziamento nasce dall'esigenza di superare la distribuzione delle risorse basata sulla *spesa storica*, ritenuta inefficiente e iniqua. Ad oggi, infatti, gran parte del Fondo TPL continua a essere ripartita in proporzione alle somme assegnate l'anno precedente a ciascuna Regione (criterio storico), con minimi aggiustamenti annuali [\[19\]](#). Ciò ha cristallizzato nel tempo forti disparità tra territori, non necessariamente correlate ai reali fabbisogni di mobilità o alle performance del servizio.

! Cronistoria e finale

La cronistoria e il finale

- Per determinazione dei costi standard per i Tpl, fu disposta dalla legge di stabilità per il 2014, che indicava la data del 31 marzo 2014 per la loro definizione, con decreto Mit: definizione che arrivò solo quattro anni più tardi, con il decreto ministeriale 28 marzo 2018, n. 157.
- Il ricorso ai Las per il riparto del Fondo Tpl è stato disposto con il DI n. 50 del 2017: entro 90 giorni avrebbero dovuto essere definiti, con decreto ministeriale, i criteri per la loro determinazione e le regioni avrebbero dovuto determinarli entro i successivi 120. Non se ne fece nulla.
- Alla fine, con il DI 176/2022, è stata approvata la riforma complessiva di ripartizione del Fondo, che prevede appunto la formula del 50 per cento Cs + 50 per cento Las. Entro il 31 luglio 2023, con decreto del Mit, di concerto con il Mef, avrebbero dovuto essere definiti “gli indicatori per determinare i livelli adeguati di servizio e le modalità di applicazione degli stessi”.
- **....il tutto è stato fatto con 2 anni di ritardo**

La cronistoria e il finale

- I Las sono calcolati separatamente per gli spostamenti intra- e intercomunali.
- Per ciascuna regione, il Las è dato dalla somma ponderata dei servizi Tpl per le quattro modalità: bus, treno, metro e tram. I pesi sono basati sui costi standard e sulla capacità media dei mezzi (urbani/extraurbani), e sono normalizzati rispetto al bus veloce
- La quota di Fondo spettante a ciascuna regione è determinata dal rapporto tra il proprio Las e il totale nazionale.

La quota di Fondo spettante a ciascuna regione è data dal rapporto tra il proprio Las e il totale nazionale. Nel modello si considerano tre componenti della domanda:

- (i) la domanda sistematica (numero di spostamenti rilevati e stimati);
- (ii) la domanda potenziale (propensione al passaggio dal mezzo privato al Tpl);
- (iii) la domanda aggiuntiva, vale a dire la componente erratica e turistica, quantificata convertendo i turisti in “residenti equivalenti” (2022).

Per i bus sono introdotti parametri di *round-up* per garantire un minimo di corse anche nelle aree a domanda debole, ma i flussi sono calcolati con riferimento a cluster di comuni vicini, aggregando dunque le corse minime su più comuni.

Grazie per l'attenzione!

Prof. Stefano de Luca

EVENTI
inFORMATIVE
20



Con il contributo tecnico-scientifico di



Con il patrocinio di



PROVINCIA
DI COSENZA



si ringraziano per il loro importante contributo