

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLO STATO DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, IN VISTA  
DELLA RISTRUTTURAZIONE DEL SETTORE E DELLA RIFORMA  
DELLA LEGGE N. 151 DEL 1981

La legge 1° aprile 1981, n. 151, concernente l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali e l'istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, nonostante la razionalità nell'organizzazione e nella relativa spesa, non ha ottenuto i risultati sperati, riuscendo soltanto a raggiungere una sanatoria parziale del disavanzo.

È stata avvertita, quindi, l'esigenza di affrontare in modo organico l'intera e complessa tematica del trasporto pubblico locale, in vista della ristrutturazione del settore e della riforma della legge n. 151 del 1981, in modo da rispondere prontamente alle nuove richieste di un'efficace mobilità complessiva. Dall'indagine conoscitiva sono emerse le linee di intervento legislativo volto a modificare l'attuale assetto normativo del settore al fine di eliminare le disfunzioni che oggi si registrano sul piano applicativo, ridefinendo le competenze, le procedure, i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali.

Per questo l'indagine ha voluto analizzare le principali cause dell'insufficiente resa dei meccanismi previsti dalla legge n. 151 del 1981 per estrapolare le linee guida di una razionale riforma della normativa.

*La situazione del trasporto pubblico locale.*

Da rilevazioni del Ministero dei trasporti, relativamente al 1990 risulta quanto segue:

*Autolinee:*

gli occupati risultano 111.402 unità: di essi 57.904 operano nel servizio urbano e 53.498 in quello extraurbano;

gli autobus utilizzati sono stati 16.610 in servizio urbano e 25.859 in servizio extraurbano, con una percorrenza media per autobus pari a 43.102 km per il servizio urbano ed a 43.182 km per quello extraurbano;

il numero dei viaggiatori è stato di 2,926 miliardi in ambito urbano e di 1,037 miliardi circa in ambito extraurbano; essi corrispondono rispettivamente a circa 11,62 e 17,50 miliardi di viaggiatori-km;

le spese ammontano a 9.181 miliardi circa; di esse il 51 per cento è da attribuire al servizio urbano e il 49 per cento al servizio extraurbano: esse sono finanziate per il 22,5 per cento con proventi del traffico e altri proventi, per il 57,1 per cento con contributi pubblici, mentre il restante 20,4 per cento rappresenta l'ulteriore deficit di gestione da ripianare;

la spesa corrente per viaggiatore risulta pari a 2.317 lire a fronte di un introito (prodotti del traffico e altri proventi) per viaggiatore di 522 lire.

Peraltro, la situazione all'interno delle singole regioni si presenta molto diversificata sia per il parametro di « spesa » sia per quello di « introito » per viaggiatore.

A fronte di una percorrenza media per autobus analoga per il servizio urbano ed extraurbano (rispettivamente 43.102 km/anno e 43.182 km/anno), si rilevano significative differenze nei costi chilometrici relativi al consumo di carburante, lubrificanti e pneumatici:

per il servizio urbano i dati 1990 indicano un costo per il carburante di 360 lire-km (301 lire-km nel 1989), per i lubrificanti di 15 lire-km (13 lire-km nel 1989) e per i pneumatici di 25 lire-km come nel 1989;

per il servizio extraurbano i dati 1990 indicano un costo per il carburante di 295 lire-km (236 lire-km nel 1989), un costo per i lubrificanti di 13 lire-km (11 lire-km nel 1989) e di un costo per i pneumatici di 27 lire-km (26 lire-km nel 1989).

Da un confronto con i dati 1989 sui parametri più significativi risulta che:

a) aumenta la percorrenza media annua per addetto sia in servizio urbano (+ 3,85 per cento), sia in servizio extraurbano (+ 1,40 per cento);

b) aumenta la percorrenza media annua per autobus in servizio urbano (+ 3,90 per cento) mentre diminuisce quella in servizio extraurbano (- 2,60 per cento);

c) peggiora il coefficiente di esercizio (rapporto spese/proventi) che risulta, per l'intero settore, pari a 4,44 (era 4,10) nel 1989.

Questi dati confermano la necessità di affrontare rapidamente i problemi del risanamento economico per avviare ad un processo di razionalizzazione del servizio di trasporto pubblico esercitato a mezzo autolinee, eliminando gli elementi di rigidità strutturale che determinano gli elevati costi di esercizio. Per quanto riguarda in particolare la spesa corrente, va rilevato che su 9.181 miliardi di lire di spese complessive, 6.376 miliardi (oltre il 69 per cento) sono imputabili a spese di personale (retribuzione + oneri sociali + altre spese di personale).

*Tranvie.*

Nel settore tranviario sono occupati 5.508 addetti per il servizio urbano su 402 chilometri di rete e 368 addetti per il servizio extraurbano su 47 chilometri di rete; per tali servizi sono state sostenute spese correnti pari a 445 miliardi per le tranvie urbane e a 28 miliardi circa per le tranvie extraurbane; detti mezzi hanno servito, rispettivamente, 418 milioni e 5,2 milioni di viaggiatori circa. Il disavanzo corrente è stato pari a 321 miliardi di lire per le tranvie urbane e a 25 miliardi di lire circa per le tranvie extraurbane.

I contributi pubblici a carico del Fondo nazionale trasporti sono stati pari a 239 miliardi di lire ed a 20 miliardi di lire circa, rispettivamente.

Il coefficiente di esercizio per l'intero settore è risultato, nel 1990, pari a 3,7.

*Metropolitane.*

Per il servizio delle metropolitane di Roma, Milano e, dal 1990, per quello di Genova, sono state impiegate 4.553 persone su una estensione della rete di 96 chilometri.

A fronte di 139 miliardi di lire di introiti, sono stati spesi 457 miliardi di lire per la loro gestione; il relativo disavanzo corrente di 318 miliardi di lire è stato coperto con contributi per 250 miliardi.

La domanda soddisfatta è stata pari a 438 milioni di passeggeri ed a 2,6 miliardi di passeggeri-chilometro. Il coefficiente di esercizio è pari a 3,3.

*Il valore aggiunto del trasporto pubblico locale.*

L'analisi è stata effettuata distintamente per i servizi di autolinee in ambito urbano ed extraurbano, per le tranvie, per le metropolitane e per le ferrovie concesse. Il valore aggiunto al costo dei fattori realizzato dalle suddette aziende è stato nel 1990, pari a 6.685 miliardi di lire così ripartito:

Autolinee urbane: 2.660 miliardi di lire (pari al 40 per cento);

Autolinee extraurbane: 2.402 miliardi (pari al 36 per cento);

Tranvie: 295 miliardi (pari al 4 per cento);

Metropolitane: 289 miliardi (pari al 4 per cento);

Ferrovie concesse: 1.039 miliardi (pari al 16 per cento).

Considerato che il valore aggiunto dell'intero comparto trasporti realizzato nel 1990 è stato pari a 73.045 miliardi, di cui 51.323 per il solo settore trasporti interni, va osservato che il trasporto pub-

blico locale ha contribuito alla formazione di detto valore aggiunto rispettivamente per il 9,2 per cento ed il 13 per cento.

Notevoli sono infatti i contributi correnti alla produzione in questi tipi di servizi, come già si è visto in precedenza: essi sono pari a 6.445 miliardi di lire e rappresentano il 96 per cento del valore aggiunto dell'intero comparto (6.685 miliardi di lire). Ciò significa che il fatturato riesce a coprire poco più dei costi intermedi di produzione (acquisto di carburanti, lubrificanti, prestazioni di terzi, fitti passivi, assicurazioni).

Tutte le spese di personale sono coperte con i contributi degli enti pubblici la cui parte preponderante è rappresentata dalle erogazioni del Fondo nazionale trasporti a favore delle regioni.

Il rapporto fra valore aggiunto ed occupati, utilizzato come indicatore di produttività per unità lavorativa, evidenzia, per il 1990, che ogni occupato nel trasporto pubblico locale ha prodotto ricchezza aggiuntiva pari a 48 milioni per tutto il settore trasporti.

Nell'ambito del trasporto pubblico locale sono le metropolitane a far registrare il valore più elevato (63,5 milioni di lire), superiore al dato medio di settore, il quale ultimo cresce soprattutto per l'elevato valore aggiunto per addetto dei trasporti aerei e marittimi.

Il settore delle autolinee si attesta al di sotto dei valori medi (44-45 milioni per addetto), mentre le ferrovie concesse fanno registrare una lieve crescita rispetto all'anno 1989 con un valore aggiunto di 60,1 milioni per addetto.

#### *Gli elementi di crisi.*

Il settore del trasporto pubblico locale si trova in una situazione di grave crisi strutturale che coinvolge la qualità del servizio offerto, rendendola insoddisfacente ed inadeguata; si registrano infatti una bassa velocità dei servizi, particolarmente di quelli urbani e la continua perdita di utenza che si è verificata tra gli anni 1985-1990, sia nei servizi urbani (- 25 per cento di viaggiatori-chilometro) sia nei servizi extraurbani (- 12 per cento di viaggiatori-chilometro).

Il trasporto pubblico locale, a fronte di un'insoddisfacente qualità del servizio, presenta per la collettività un costo sociale non più tollerabile: i debiti accumulati negli ultimi anni dalle aziende di trasporto hanno quasi raggiunto al 31 dicembre 1992 la soglia di 12.000 miliardi; essi sono destinati ad aggravarsi, visto che le regioni e gli enti locali rischiano di non poter più garantire il posto di lavoro per migliaia di lavoratori.

Non c'è dubbio che il settore del trasporto pubblico locale presenta distorsioni comuni a tutto il sistema generale dei trasporti italiani, quali l'eccessivo assorbimento di risorse finanziarie pubbliche, sotto forma di sussidi ed aiuti vari, nonché squilibri tra i modi di trasporto ovvero eccessivo utilizzo delle auto private a danno del trasporto collettivo, con conseguente congestione e inquinamento.

Peraltro, il Parlamento ha già avuto modo di dare risposte importanti sia prevedendo forme di gestione attraverso processi di

societarizzazione e sistema integrato del trasporto locale (legge n. 385 del 1990), sia definendo interventi più articolati con il sostegno finanziario e il coinvolgimento del capitale privato nel settore dei parcheggi (legge n. 122 del 1989) e delle metropolitane (legge n. 211 del 1992).

Negli anni scorsi, i contributi previsti dalla legge n. 151 del 1981, non sono stati erogati seguendo una logica di ripianamento a piè di lista dei disavanzi consolidati e non hanno avuto un ruolo di strumento di indirizzo e di governo verso il progressivo conseguimento dell'equilibrio economico dei bilanci delle aziende.

La soluzione dei problemi del trasporto pubblico locale richiede interventi in almeno quattro direzioni, con un unico obiettivo: consentire il funzionamento delle aziende di trasporto in condizioni di efficienza ed efficacia.

Oggi mancano i presupposti di efficacia (negli ultimi venti anni il trasporto privato ha continuamente eroso quote di traffico a quello collettivo in assenza di una strategia complessiva di gestione del traffico) e di efficienza (il debito delle aziende ammonterà infatti nel 1993 a tredicimila miliardi).

Particolarmente grave è la situazione nelle aree urbane dove è stato prodotto il 70 per cento del disavanzo di gestione del settore, e dove si concentra il 60 per cento degli spostamenti della popolazione con una spesa annuale sostenuta dalle famiglie pari a 20 mila miliardi.

Il Conto nazionale trasporti valuta che il costo della congestione prodotta dal traffico nelle aree urbane sia di circa 12 mila miliardi all'anno.

La scarsità delle risorse investite ha determinato tra il 1980 ed il 1989 evidenti conseguenze sui sistemi di trasporto urbano a impianti fissi (metropolitane + tranvie), che sono passati da una estensione di 496 chilometri (di cui 56 metropolitane) a 476 chilometri (di cui 81 metropolitane) con una crescita di 25 chilometri nella rete metropolitana ed una riduzione delle reti tranviarie pari a 45 chilometri.

Negli ultimi anni la mobilità urbana in Italia si è svolta quasi unicamente attraverso la componente automobilistica privata con un conseguente aumento dei costi per la collettività in termini di congestione e inquinamento. Certo il fatto che le autovetture private sono utilizzabili in qualsiasi momento rende questa modalità di trasporto altamente competitiva. Per questo l'utente è disponibile a pagare prezzi elevati sia diretti (carburanti, stress, tempi) che indiretti (inquinamento, sottrazione di spazio) a carico della collettività.

Da qui il circolo vizioso del trasporto pubblico locale che perde domanda e quindi introiti, e di conseguenza non può fare investimenti né aumentare le tariffe.

Occorre rompere questo meccanismo perverso facendo recuperare al trasporto pubblico qualità e competitività attraverso adeguati investimenti, politiche di potenziamento del settore e politiche di regolazione del traffico privato in modo da riequilibrare il rapporto tra il trasporto privato e quello pubblico.

Gli elementi di crisi del trasporto pubblico locale riguardano il crescente dissesto economico delle aziende, con aumento dei costi e riduzione degli introiti. Si pongono inoltre problemi di congestione del traffico, non solo nei centri urbani, nonché duplicazioni di servizi e squilibri dell'offerta nei territori a bassa densità abitativa.

Un'esame attento delle problematiche del trasporto pubblico locale conferma lo squilibrio tra il livello economico e quello strutturale. Le limitate risorse economiche e la necessità di migliorare il servizio per attrarre più consistenti porzioni di utenti, rendono improcrastinabile una politica improntata alla razionalità ed economicità dei servizi stessi attraverso recuperi di efficienza tra i vari sistemi di trasporto. Occorre quindi riqualificare la spesa pubblica per i trasporti rendendola produttiva; questo in effetti era il fine della legge n. 15 del 1989 che prevedeva in un quinquennio la realizzazione dell'equilibrio economico delle aziende di produzione dei servizi di trasporto pubblico (autolinee, tranvie, metropolitane, filovie).

Il disavanzo economico non è diminuito neanche con la legge n. 18 del 1987 che stabiliva l'assunzione da parte dello Stato dell'area della copertura dei disavanzi d'esercizio non coperti dal Fondo nazionale trasporti per gli anni dal 1982 al 1986 nella misura dell'80 per cento, mentre il 20 per cento era a carico degli enti locali che hanno continuato ad assumere valori sempre crescenti nei bilanci aziendali. La legge n. 403 del 1990, che stabiliva l'obbligo da parte delle aziende ad adottare piani di risanamento economico-finanziario per ottenere l'equilibrio di bilancio entro la fine del 1996, è rimasta per gran parte non applicata. Successivamente, il decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 485, convertito dalla legge 17 febbraio 1993, n. 32, ha provveduto alla copertura parziale dei *deficit* di gestione per gli anni 1987-1991. Il disavanzo totale delle aziende aggiornato al 31 dicembre 1992 è di oltre 11.700 miliardi di lire.

#### *Gli interventi.*

Le direzioni da intraprendere che richiedono, però, l'accordo politico per definire un nuovo provvedimento legislativo in materia sono pertanto le seguenti:

a) va trovata una soluzione al problema del debito accumulato e della gestione degli esuberi occupazionali;

b) vanno garantite chiaramente le responsabilità e la separazione effettiva del controllo politico dalla gestione;

c) vanno introdotti strumenti che possano ridurre le cause endogene di inefficienza nelle aziende, in particolare per quanto riguarda la gestione dell'occupazione e del costo del lavoro non disgiunta da una nuova politica tariffaria, con l'obiettivo di gestire le nuove aziende attraverso una politica di costi-ricavi conseguente ai contratti di servizio.

Dall'indagine conoscitiva è emerso che gli operatori attribuiscono le cause della crisi alla cronica insufficienza del Fondo nazionale trasporti; ai mancati impegni in ordine alla copertura del contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria; alla mancanza di una idonea e complessiva politica di coordinamento che introduca presupposti di efficacia del trasporto pubblico locale aumentando la competitività del mezzo collettivo rispetto al mezzo individuale; ad una inadeguata politica tariffaria che – a causa del meccanismo perverso di misurare i contributi di esercizio quale differenza tra costi *standard* e ricavi presunti (37 per cento) anziché tra costi *standard* e ricavi effettivi (20,25 per cento) – comporta un onere improprio a carico delle imprese, derivante da scelte riconducibili alla responsabilità dell'ente di governo.

Seguendo le indicazioni suggerite alla Commissione dai soggetti auditi, un piano razionale ed organico di risanamento del trasporto pubblico locale deve prevedere:

1) una programmazione unitaria del trasporto pubblico grazie ad una incisiva azione da parte del CIPET;

2) l'unificazione in un unico livello di governo delle responsabilità di programmazione e di quelle finanziarie.

A tale obiettivo concorre il comma 1 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1992, n. 500, che ha previsto il trasferimento nei fondi comuni regionali del Fondo nazionale trasporti;

3) la netta separazione dei ruoli e dei compiti degli enti locali di governo e delle società di gestione.

Tale obiettivo è perseguibile attraverso la scelta del modello di gestione tra quelli previsti dall'articolo 22 della legge n. 142 del 1990. Il regime concessionario, che realizza un modello amministrativo di impresa indipendentemente dal vincolo di subordinazione con l'ente pubblico, consentirebbe la distinzione tra titolarità del diritto-dovere dell'ente pubblico a fornire il servizio, dalla titolarità della sua gestione affidata a terzi.

Viceversa, l'azienda speciale, seppur dotata di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, resta pur sempre un ente strumentale rispetto agli enti locali, in quanto la sua attività è diretta a soddisfare gli interessi specifici della collettività alla cui realizzazione gli enti sono preposti, avendo pertanto il vincolo della territorialità degli enti stessi nell'ambito del quale viene assolto l'interesse della collettività. Nella concessione a terzi, attraverso le procedure concorsuali, devono rientrare le società per azioni, così come previsto dall'articolo 12 della legge n. 498 del 1992, e cioè senza il vincolo della partecipazione maggioritaria. Difatti, tali società costituiscono pur sempre un soggetto giuridico terzo rispetto all'ente di governo e, di conseguenza, l'affidamento non può che avvenire attraverso la concessione a terzi e non direttamente;

4) la regolamentazione dei rapporti fra enti di governo e società di gestione attraverso contratti di servizio che stabiliscano i programmi di esercizio ed i corrispettivi per le prestazioni rese. I contratti di servizio sono già previsti dal regolamento CEE n. 1893/1991;

5) l'assunzione del costo sociale del servizio da parte dell'ente di governo per quegli obblighi imposti che contrastano con l'interesse commerciale dell'impresa. Come già è stato rilevato, la differenza tra il ricavo presunto ed il ricavo effettivo dovrà essere a totale carico dell'ente concedente;

6) il riconoscimento alle società di gestione, nell'ambito dei contratti di servizio, della remunerazione del capitale investito. In tal senso, l'articolo 1 del disegno di legge A.C. n. 2579 recante: « Delega per l'istituzione di agenzie per i servizi pubblici », prevede il diritto dell'imprenditore ad un ragionevole utile d'impresa.

Oltre tutto, appare opportuno sottolineare la necessità che gli enti di governo destinino ed utilizzino, oltre alle risorse loro accordate dalla ripartizione del Fondo nazionale trasporti, risorse proprie secondo le diverse competenze; che si garantisca l'uniformità dei criteri e delle metodologie di elaborazione dei costi di produzione del servizio, in attuazione della legge n. 160 del 1989; che si prevedano per il settore ammortizzatori sociali in grado di consentire una gestione senza traumi degli esuberi dei livelli occupazionali. In proposito, sembrano particolarmente idonee le norme sull'indennità di mobilità di cui alla legge n. 223 del 1991 e lo strumento della fiscalizzazione degli oneri sociali.

Nell'ottica di un quadro sistematico è necessario porre in essere un effettivo coordinamento tra i vari modi di trasporto; un contesto di concorrenzialità o almeno di contendibilità attraverso un sistema di concessioni effettive (e non di rendite di fatto) che assicuri a tutte le imprese un quadro di riferimento certo e comune circa i rapporti con l'ente pubblico; una gestione del traffico, anch'essa da affidare al libero mercato, che consenta le condizioni per un funzionamento efficace del trasporto collettivo.