

ALLEGATO 1

MINISTERO DEI TRASPORTI

*Relazione sul disegno di legge-quadro
sul trasporto pubblico locale*

PAGINA BIANCA

**Relazione del Ministro dei Trasporti sul
Disegno di legge quadro sul trasporto pubblico locale**

1. Premessa

Il settore del trasporto pubblico locale versa in una situazione di profonda crisi. Due elementi di fondo sono sufficienti ad evidenziarlo.

La qualità del servizio offerto è insoddisfacente per l'utenza e comunque assolutamente insufficiente a modificare a favore del trasporto pubblico l'attuale ripartizione modale della domanda. Lo dimostrano sia la bassa velocità commerciale dei servizi, particolarmente di quelli urbani, sia la continua perdita di utenza che ormai da qualche anno il settore fa registrare (tra il 1985 ed il 1990 la diminuzione dei viaggiatori-km trasportati è stata pari al 25% in ambito urbano e pari al 12% in ambito extraurbano).

La situazione economico-finanziaria del settore è ormai ai limiti del collasso: i debiti accumulati negli ultimi anni dalle aziende di trasporto hanno superato al 31 dicembre 1992 la soglia dei diecimila miliardi.

Tale situazione è destinata ulteriormente ad aggravarsi, fino al punto da mettere in pericolo la possibilità stessa di assicurare il servizio, se non si interviene tempestivamente con una incisiva azione di risanamento.

Il recente decreto legge sul trasporto pubblico, pur indispensabile per garantire al settore il minimo di ossigeno per andare avanti, non può costituire una risposta adeguata.

Occorre una nuova legge di settore, che persegua due obiettivi di fondo:

- definire una nuova organizzazione complessiva del trasporto pubblico locale, che stabilisca con chiarezza le condizioni per assicurare al settore una gestione efficiente ed economicamente sana;
- predisporre un piano di risanamento del settore, attraverso l'estinzione dei debiti pregressi e l'eliminazione degli esuberi di personale, in modo da non far gravare sulla "nuova organizzazione" le inefficienze del passato.

Il Ministero dei Trasporti ha in corso di predisposizione un disegno di legge quadro sul trasporto pubblico locale, finalizzato ai due obiettivi indicati, di cui nella presente nota viene presentata una sintesi dei principali contenuti.

2. La nuova organizzazione del trasporto pubblico locale

I punti di forza della nuova organizzazione sono:

- una nuova definizione del trasporto pubblico locale, comprendendo in questo settore l'insieme dei servizi di trasporto offerti per il soddisfacimento della domanda di mobilità locale. E' questa la condizione perchè si possa arrivare ad una programmazione dei trasporti locali effettivamente unitaria, e che

quindi elimini quelle sovrapposizioni e duplicazioni, soprattutto tra servizi stradali e servizi ferroviari, che contribuiscono all'aumento distorto dei costi del settore.

Dunque, i trasporti pubblici locali non saranno più soltanto i trasporti urbani e le autolinee regionali, come sostanzialmente dettava la L. 151/1981, ma anche i servizi di trasporto ferroviario, siano essi delle FS che in concessione e in gestione governativa;

- *l'unificazione, allo stesso livello di governo, delle responsabilità di programmazione e di quelle finanziarie;* in passato il fatto che il programma dei servizi era di competenza delle regioni, mentre la quantificazione delle risorse finanziarie disponibili per il settore era di competenza dello Stato (attraverso il Fondo Nazionale Trasporti), ha di fatto deresponsabilizzato entrambi i livelli di governo rispetto ai reali rapporti di causa-effetto tra scelte di piano (i servizi) e scelte finanziarie (le risorse dedicate).

Il superamento di questa situazione non può che portare all'unificazione delle responsabilità al livello di governo regionale, scelta peraltro che è stata fatta già in sede di legge finanziaria 1993 e che il d.d.l. in oggetto non può che confermare.

In base a tale unificazione delle responsabilità, le regioni dovranno programmare la quantità e la qualità dei servizi di trasporto pubblico sulla base delle risorse finanziarie che saranno effettivamente disponibili;

- *la netta separazione dei ruoli e dei compiti degli enti di governo e delle società di gestione.*

Il settore del trasporto pubblico locale dovrà essere organizzato su due poli nettamente distinti: da un lato l'Ente di governo, che predispone i piani di

trasporto ed i programmi dei servizi, reperisce e gestisce le risorse finanziarie, affida alle società la gestione dei servizi contrattandone preventivamente il costo, controlla la quantità e la qualità dei servizi effettivamente resi; dall'altro lato le società di gestione che effettuano il servizio richiesto dall'Ente di governo, avendo certezza delle risorse finanziarie ed organizzandosi quindi su basi di imprenditorialità e di efficienza.

Gli enti di governo sono la regione (o per sua delega le provincie) per i servizi extraurbani, i comuni per i servizi urbani e, eventualmente, una apposita Autorità per le grandi aree metropolitane.

Le società di gestione dovranno essere quelle previste dalla L. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, e, segnatamente, le aziende speciali o le società per azioni.

Il d.d.l. presenta, a questo proposito, una norma che impedisce la costituzione di società o raggruppamenti societari che possano configurare forme di monopolio a livello nazionale;

- *la costituzione di una Autorità per i trasporti metropolitani nelle grandi aree metropolitane.*

I problemi del trasporto pubblico locale, indicati in premessa, sono particolarmente gravi nelle grandi aree metropolitane, dove la qualità del servizio tocca, in molti casi, i livelli più bassi ed alle quali è imputabile circa il 70% del debito complessivo del settore.

In queste aree l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico è pesantemente condizionata dal fatto che i servizi vengono svolti in promiscuità con il traffico automobilistico e dalla situazione di congestione in cui versa la rete stradale. Di fatto, le aziende di trasporto pubblico sopportano forti costi (appunto i

costi di gestione) che sono causati dalla circolazione privata. Questo problema può essere risolto soltanto attraverso la gestione unitaria ed integrata della mobilità e quindi affidando ad un unico organismo il ruolo di Ente di governo sia dei servizi di trasporto pubblico sia dell'organizzazione della circolazione stradale.

Di qui l'esigenza, in attesa che vengano attuate le città metropolitane, di cui alla citata legge 142/1990, di questo nuovo organismo di governo - l'Autorità per i trasporti metropolitani - che sovrintenda alla mobilità tutta ed attraverso una adeguata politica di tariffazione della circolazione e della sosta reperisca ulteriori risorse finanziarie da utilizzare direttamente a favore di tutto il sistema di trasporto.

- *la definizione, a livello regionale delle risorse finanziarie disponibili per i servizi di trasporto pubblico locale. Le risorse, disponibili annualmente a livello regionale, per la produzione dei servizi di trasporto pubblico locale saranno costituite dai trasferimenti dello Stato provenienti del soppresso Fondo nazionale trasporti, dai trasferimenti dello Stato per gli oneri relativi ai contratti di servizio di trasporto locale delle FS SpA e quelli relativi all'esercizio delle ferrovie concesse ed in gestione governativa.*

Tali trasferimenti, ed in particolare, il primo, non dovranno avvenire più secondo la ripartizione tra le regioni basate sul criterio della spesa storica, bensì sul criterio, da definire con opportune intese di tutti i soggetti interessati, della quantità e qualità dei servizi prodotti ed effettivamente venduti.

Ai suddetti trasferimenti vanno aggiunte le entrate

regionali, derivanti dall'applicazione del principio dell'autonomia impositiva: ciascuna regione dovrà fare ricorso a questo strumento in funzione della maggior quantità di servizi che intende assicurare alla propria popolazione ed al proprio territorio rispetto alla quantità consentita dai trasferimenti dello Stato.

Infine le tariffe, che dovranno essere di entità tale da assicurare nel tempo un grado di copertura dei costi decisamente maggiore dell'attuale (che è di circa il 25%, a fronte di una media europea del 45-50%).

Le tariffe dovranno essere uguali per tutti i modi di trasporto e dovranno essere strutturate in modo da consentire l'uso integrato dei diversi modi di trasporto.

Le tariffe saranno determinate dalle regioni, dai Comuni, dall'Autorità per i trasporti metropolitani, ciascuno per i servizi di propria competenza ed i relativi introiti affluiranno direttamente alle società di gestione.

L'entità complessiva delle risorse finanziarie, al netto degli introiti tariffari, dovrà essere quantificata dalle Regioni preventivamente ogni anno e ripartita sempre preventivamente tra servizi di trasporto extraurbani, servizi di trasporto urbani e, laddove esistenti, servizi di trasporto metropolitani.

I comuni e le Autorità metropolitane possono integrare tali trasferimenti dalla propria regione, con ulteriore entrate autonome.

- *la definizione di nuovi rapporti tra Enti di governo e società di gestione.*

Gli Enti di governo (Regione, Comuni, Autorità) affidano in concessione la gestione dei servizi di

trasporto pubblico al miglior offerente, secondo la forma dell'asta pubblica.

I rapporti tra gli Enti di governo e le Società di gestione sono regolati da contratti di servizio, nei quali sono indicati i programmi di esercizio da svolgere ed indicate le risorse finanziarie ad essi destinate.

Gli Enti di governo possono stipulare contratti nella misura resa possibile dalle risorse disponibili: i contratti per i quali non è assicurata la corrispondenza tra oneri e risorse disponibili sono nulli.

Il d.d.l. sostituisce quindi al deleterio metodo del ripiano dei disavanzi a piè di lista, che tanti guasti ha arrecato al settore, il metodo della contrattazione a preventivo in base alle risorse disponibili ed a costi dichiarati. I costi contrattati del servizio debbono comprendere anche gli oneri per ammortamenti ed interessi del materiale rotabile in misura necessaria ad assicurare un parco veicoli adeguato per efficienza, qualità e sicurezza.

3. Il risanamento del trasporto pubblico locale

Gli interventi di risanamento del settore riguardano la definizione di un piano di ammortamento del debito pregresso e di un piano per la produttività delle aziende finalizzato all'eliminazione degli esuberi di personale.

Sono queste le due condizioni necessarie per evitare che la nuova organizzazione del settore possa nascere non gravata da vincoli preesistenti, che costituirebbero un

ostacolo insormontabile ad una gestione basata sulla efficienza ed economicità.

A questo proposito è da osservare che i due piani suddetti, dato che per il 1993 non esistono risorse disponibili, potranno essere comunque avviati soltanto dal 1994.

I provvedimenti possibili debbono ancora essere concordati con gli altri Dicasteri competenti, in particolare Tesoro e Lavoro.

In questa fase è possibile soltanto delineare la strategia secondo la quale intende muoversi il Ministero dei Trasporti, che è pensata tenendo conto di quanto è stato già fatto per altri settori del trasporto (ad esempio, la societarizzazione delle FS) o si sta facendo (il nuovo ordinamento portuale).

Con questi limiti, per quanto riguarda il ripiano dei debiti pregressi, occorre lavorare all'ipotesi, già formulata a suo tempo, secondo la quale gli enti locali contraggono mutui decennali per la copertura del deficit e i relativi oneri vengano assunti a carico del bilancio stradale nella misura del 65%.

Per quanto riguarda, invece, gli esuberi di personale la nuova norma dovrà prevedere la possibilità di ricorrere allo strumento degli ammortizzatori sociali nelle forme (pre-pensionamento, mobilità del lavoro) già adottate per altri settori del trasporto.

4. L'articolato del d.d.l.

Il disegno di legge in esame è costituito da 14 articoli.

Con l'articolo 1 si definisce il campo di applicazione della legge medesima e si dà la nozione di trasporto pubblico locale. Ad esso sono assimilati i servizi effettuati con carattere complementare di competenza regionale.

Con l'articolo 2 si delega alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di linee ferroviarie in concessione e in gestione commissariale governativa, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 86 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Nel contempo si stabilisce la trasformazione delle gestioni governative in gestioni regionale e il trasferimento al demanio regionale di tutti i beni costituenti il patrimonio di entrambe le citate ferrovie.

L'articolo 3 prevede talune attribuzioni alle regioni relative alla predisposizione dei piani e dei programmi per l'espletamento del servizio di trasporto pubblico locale.

In particolare, esse definiscono la politica regionale dei trasporti; predispongono i piani regionali dei trasporti extraurbani, anche al fine di realizzare l'integrazione ed il coordinamento con i servizi ferroviari, e definiscono gli indirizzi generali del trasporto urbano e metropolitano; adottano, per i trasporti extraurbani, programmi triennali di assetto e di gestione dei servizi evitando duplicati concorrenziali nelle linee di trasporto pubblico ed assicurando un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato tra i vari modi, secondo fabbisogni di mobilità e principi di chiarezza.

La pianificazione dei trasporti urbani e metropolitani è invece riservata, nell'ambito della rispettiva competenza, alle province, alle Autorità per il trasporto locale ed ai comuni.

L'articolo 4 attribuisce, per gli adempimenti di cui al precedente articolo 3, una podestà normativa alle regioni, diretta a fissare gli indirizzi per l'organizzazione e la ristrutturazione dei servizi di trasporto; a definire gli ambiti territoriali dei bacini di traffico, che di norma dovrebbero coincidere con il territorio provinciale; a fissare i criteri programmatici e direttivi per l'elaborazione dei piani stessi; ad adottare modalità e strumentazioni idonee ad una capillare integrazione dei servizi, con particolare riferimento al trasporto intermodale; a promuovere e sostenere la costituzione di forme associative nella gestione dei servizi, per una maggiore economicità ed una migliore efficienza della gestione stessa; a stabilire l'unificazione dei livelli tariffari, nonché le sanzioni amministrative a carico dei viaggiatori; a realizzare sistemi a rete con interconnessioni tra il servizio in ferrovia e quello su gomma; a favorire, infine, la costituzione di società di trasporto nonché di altre società, controllate dalla prima, che svolgono attività di supporto.

Con l'articolo 5 viene ammessa la facoltà di istituire, da parte delle regioni, nelle aree metropolitane di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, l'Autorità per il trasporto locale, alla quale sono attribuite funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo.

Lo stesso articolo si incarica di individuare taluni criteri ai quali le regioni dovranno uniformarsi in sede di emanazione delle norme per l'istituzione dell'Autorità per il trasporto metropolitano: in particolare, si attribuiscono a tale organismo, in materia di trasporto locale, le funzioni amministrative spettanti alla città metropolitana; si individuano nel Presidente e nell'omonimo Comitato, gli organi dell'Autorità; si stabilisce che le funzioni di Presidente vadano attribuite a

persona in possesso del diploma di laurea e dotata di comprovante esperienza, nominata dalla Giunta regionale; si prevede, infine, che il comitato per i trasporti locali debba essere costituito assicurando una congrua rappresentanza della regione, della provincia e dei comuni nei quali si svolge il servizio.

L'articolo 6 individua la competenza delle Autorità le quali, nell'ambito delle proprie funzioni e in conformità al piano regionale dei trasporti, predispongono i piani di sviluppo del sistema di trasporto metropolitano e, con cadenza annuale, il piano operativo triennale, definendo gli investimenti da realizzare nel triennio ed individuando le fonti di finanziamento, i programmi di esercizio del trasporto locale, i provvedimenti per la disciplina tecnica, economica e tariffaria della circolazione privata e della sosta. Affidano, inoltre, in concessione i servizi di trasporto.

L'articolo 7 individua le risorse finanziarie di ciascuna regione a statuto ordinario per il trasporto pubblico locale. Queste ultime sono costituite, a decorrere dal 1993, principalmente da trasferimenti dallo Stato, siano essi provenienti dal Fondo nazionale trasporti, soppresso con la legge finanziaria 1993, ovvero riguardanti gli oneri relativi a contratti di servizio di trasporto locale dell'Ente FS S.p.A. o, infine, concernenti l'esercizio delle ferrovie in concessione e in gestione governativa.

Alle risorse di cui sopra le regioni possono contribuire con la propria autonoma potestà impositiva.

Il medesimo articolo 7 prevede, altresì, le forme di incremento delle predette risorse e rinvia a decreti interministeriali Trasporti-Tesoro la determinazione dei criteri di riparto delle risorse medesime.

L'articolo 8 demanda alle regioni la determinazione delle tariffe di trasporto le quali, nell'ambito di sistemi tariffari integrati, adottati dalle regioni medesime, sono uniformate tra i diversi modi di trasporto.

Ai sensi dell'articolo 9 i servizi di trasporto pubblico locale sono esercitati in regime di concessione.

Lo stesso articolo stabilisce i termini e le modalità della concessione nonchè gli obblighi del concessionario, che devono essere indicati nell'avviso d'asta.

Alle regioni, alle Autorità per il trasporto locale e agli enti locali è riservato il compito di effettuare la vigilanza sull'osservanza degli obblighi derivanti dalla concessione e sulla buona efficienza degli impianti e del materiale rotabile.

L'articolo 10 individua nella economicità ed efficienza i principi da osservarsi nella organizzazione del servizio di trasporto pubblico, da attuarsi nelle forme indicate all'articolo 22, comma 3, lettere b), c) ed e) della legge 8 giugno 1990, n. 142.

L'articolo 11 contiene disposizioni sui programmi di assetto che devono essere predisposti dagli enti di Governo ed individua nei contratti di servizio la forma di disciplina dei rapporti intercorrenti tra le regioni e le Autorità, da una parte, e le società di gestione, dall'altra.

La mancata corrispondenza fra oneri e risorse disponibili comporta la nullità dei piani, programmi e contratti.

L'articolo 12 regola la determinazione del costo dei servizi di trasporto, stabilendo che esso venga annualmente e preventivamente concordato tra gli enti di Governo da un lato e i singoli esercenti dall'altro.

Nella valutazione di tale indice occorre avere a riferimento parametri di efficienza e di economicità

della gestione e in esso devono ricomprendersi sia il costo delle risorse dirette (quali, ad esempio, le spese per il personale), sia di quelle indirette (dovute all'inquinamento, alla congestione del traffico, ecc.), nonchè una adeguata remunerazione per l'ammortamento del capitale investito dall' esercente (materiale rotabile e impianti ausiliari).

Con l'articolo 13 viene istituito presso il Ministero dei Trasporti un Osservatorio con il compito, tra l'altro, di effettuare analisi e valutazioni in materia di costi dei servizi di trasporto e di formulare proposte al Ministro dei Trasporti per appropriati interventi, allo scopo di eliminare eventuali anomalie riscontrate.

L'articolo 14 contiene norme transitorie, volte, tra l'altro, alla riduzione dei disavanzi pregressi delle aziende di trasporto pubblico locale.

Esse, con riferimento agli intendimenti recentemente manifestati dal Governo mediante il ricorso allo strumento del decreto-legge, consistono principalmente nel consentire alle regioni, alle Autorità e agli enti locali di contrarre mutui decennali per la copertura di tali deficit e nell'assunzione a carico del bilancio statale dei relativi oneri, nella misura del 65%

Con lo stesso articolo si dà facoltà alle regioni di applicare un'ulteriore maggiorazione del 20% alle tasse automobilistiche attualmente previste, indipendentemente dagli incrementi che le regioni medesime possono apportare ai sensi dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.