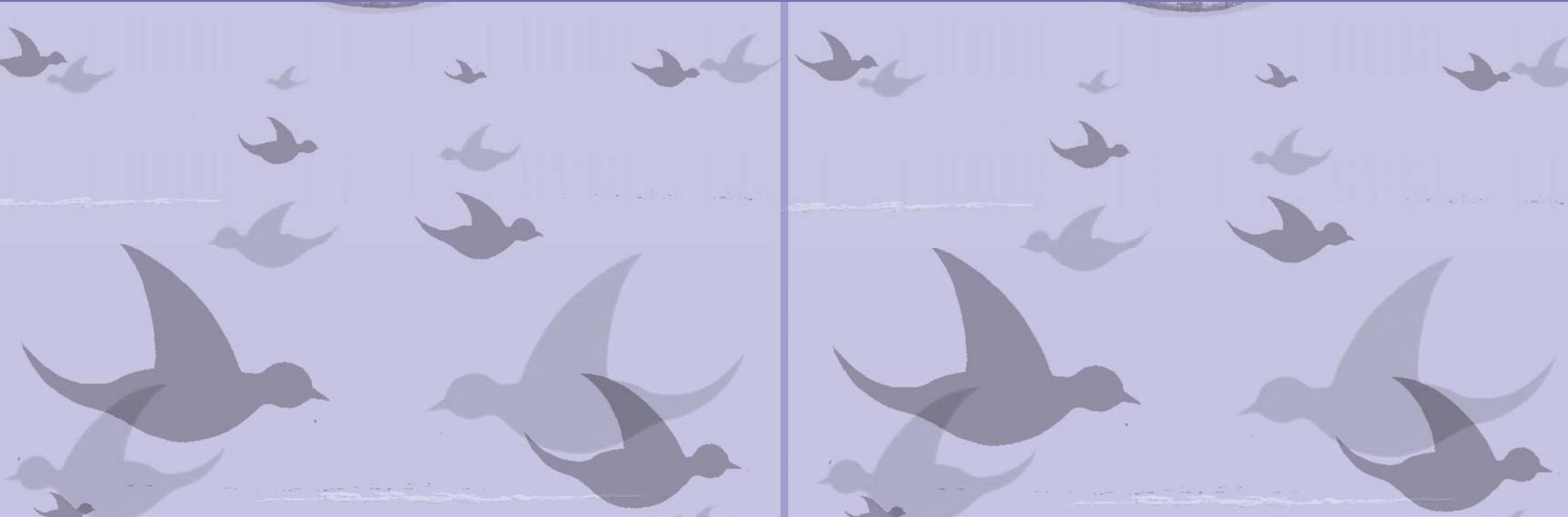
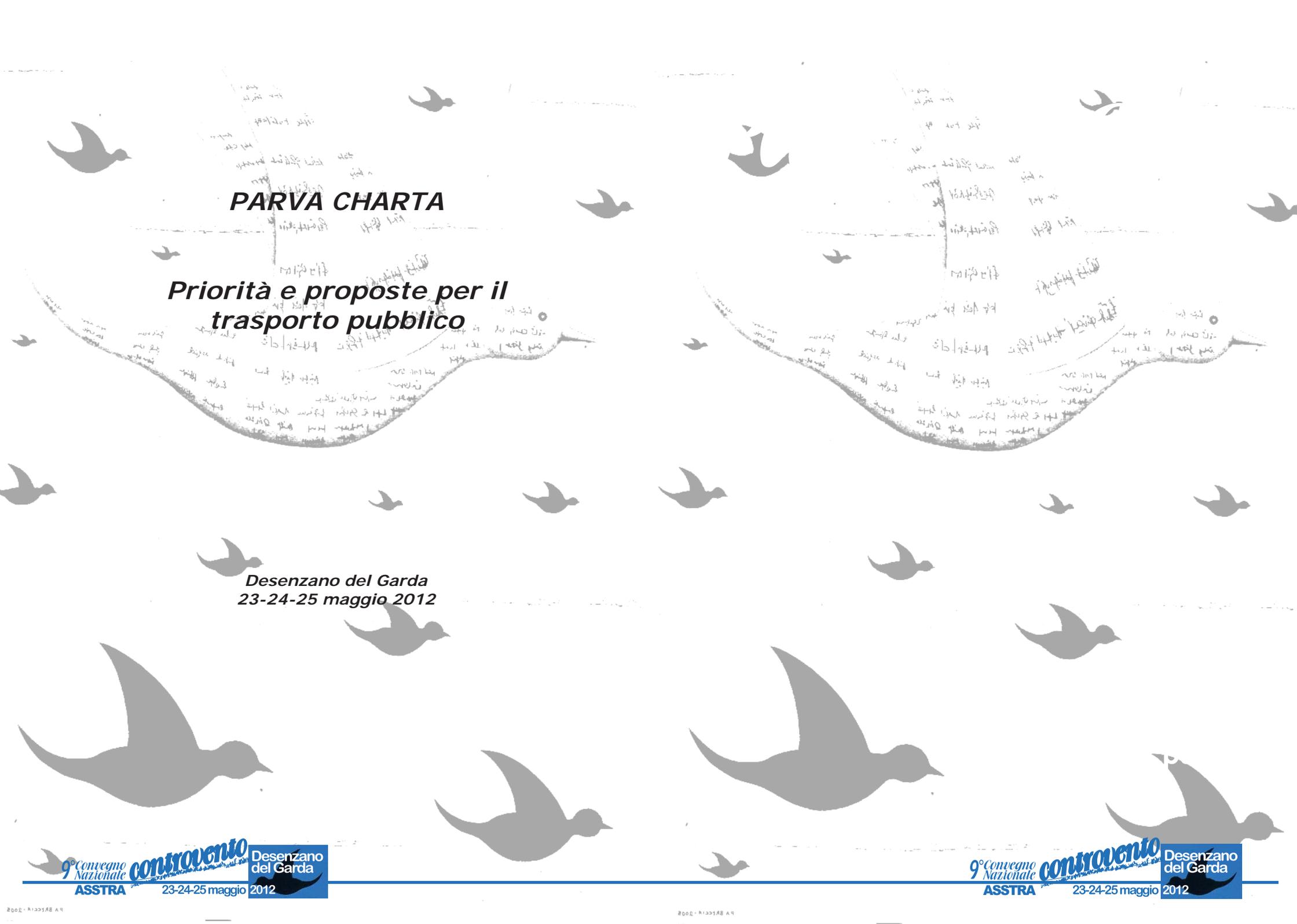


# Parva Charta



Priorità e proposte  
per il trasporto  
pubblico



**PARVA CHARTA**

**Priorità e proposte per il  
trasporto pubblico**

**Desenzano del Garda  
23-24-25 maggio 2012**



## Introduzione

In occasione del IX Convegno annuale, a Desenzano del Garda, abbiamo ritenuto necessario rivedere in chiave critica, per un verso, e prospettica per l'altro, trent'anni di storia, legislativa, economica, sindacale, fiscale, tecnologica e ambientale del trasporto pubblico regionale e locale. Trent'anni condensati in una pubblicazione cui, in omaggio alla località che ospita il Convegno, abbiamo dato il titolo "Controvento" proprio a voler sottolineare le difficoltà che un settore strategico come quello del trasporto pubblico ha incontrato e continua, nostro malgrado, ad incontrare.

Ma vogliamo continuare a fare la nostra parte!

E così abbiamo ritenuto importante accompagnare la ricostruzione di trent'anni di storia con questo sintetico ma, ci auguriamo, efficace *booklet* che riassume lo stato del settore, le sue criticità e, soprattutto, quelle che, a nostro avviso, sono le azioni da porre in essere per rilanciare questo settore strategico per la vita dei cittadini e per l'economia del Paese, nella certezza che *"invece di maledire il buio è meglio accendere la candela"* (Lao Tzu).

## Le dimensioni del settore

Il settore del trasporto pubblico locale italiano è ad oggi caratterizzato da un mercato costituito da ben 1.170 aziende (di cui 1.144 di autolinee e 28 di ferrovie regionali), le quali impiegano 116.500 addetti, producono 2 miliardi di chilometri annui, trasportano oltre 5,4 miliardi di passeggeri l'anno e fatturano oltre 10 miliardi di Euro. I mezzi di trasporto a disposizione delle aziende ammontano ad oltre 50.000 unità, di cui circa il 92% sono autobus ed il restante 8% rappresentano mezzi operanti su modalità ferroviaria (treni locali, metropolitane, tranvie), lacuale, lagunare ed impianti a fune.

Il trasporto pubblico locale è un settore ad alta intensità di lavoro e rappresenta, in termini di forza lavoro, il comparto più grande tra i servizi pubblici locali.

Con riferimento all'anno 2009, il trasporto pubblico locale e regionale (esclusa FS) produce il 14% del valore aggiunto dell'intero comparto dei servizi di trasporto, incluso il trasporto merci. Dal confronto con



gli altri comparti del trasporto passeggeri risulta che il trasporto pubblico locale pesa, in termini di viaggiatori trasportati, per oltre l'88%, a conferma dell'importante ruolo che gioca all'interno del settore dei trasporti e conseguentemente all'interno del contesto economico del Paese.

## Le principali criticità del settore e le proposte per il rilancio dello stesso

Il settore del trasporto pubblico è un settore, per le sue caratteristiche intrinseche, fortemente dipendente dalla "regolazione" data dagli enti competenti e dalla contribuzione pubblica.

Elementi questi che hanno subito, soprattutto nell'ultimo quindicennio, evoluzioni ed oscillazioni non sempre positive e non sempre coerenti.

Ci si riferisce, innanzitutto, alla patologica evoluzione della normativa in materia di trasporto pubblico e di servizi pubblici locali che ha generato e continua a generare forti elementi di incertezza per "regolati" e "regolatori".

Il continuo balletto tra spinte liberalizzatrici e tentativi di rimunicipalizzazione, il continuo slittare in avanti della scadenza del periodo transitorio per l'effettuazione delle gare ed il continuo rincorrere i provvedimenti normativi dell'ultimo minuto affogati nel dilemma "norma speciale o norma generale" ha probabilmente fatto perdere di vista l'obiettivo iniziale dell'efficientamento del settore e dell'importanza del servizio, e, quel che è più grave, svuotato di credibilità un processo di riforma che negli intenti era, voleva essere ed è virtuoso. Incertezza normativa resa ancor più grave e pesante dalla grave situazione di carenza delle risorse da destinarsi al settore e, negli ultimi anni, da pesanti riduzioni delle stesse. La scarsità di risorse dedicate strutturalmente al settore, l'incertezza delle stesse, l'assenza di risorse per gli investimenti e per il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto, l'assenza di meccanismi revisionali delle compensazioni e delle tariffe, l'elevato costo del lavoro degli addetti al settore, le stringenti "clausole sociali" inserite nei bandi, i rilevanti problemi legati alla disponibilità degli assets (reti, impianti, dotazioni patrimoniali) asserviti al servizio di trasporto pubblico specie con riferimento al settore ferroviario, le problematiche legate



alla corretta applicazione della cosiddetta “clausola di reciprocità” sono tutti fattori che hanno influito e continuano ad influire negativamente sulla corretta attuazione di un sistema di concorrenza e di liberalizzazione.

Incertezze queste che, tuttavia, non sono riuscite ad arrestare il percorso virtuoso verso la concorrenza regolata se si considera che, in questi anni, oltre il 50% dei servizi di trasporto pubblico è stato affidato con procedure di evidenza pubblica.

Ed oggi il settore appare disorientato dalla spinta verso una concorrenza nel mercato, verso la *deregulation* quale *first best* che lascia alla concorrenza regolata solo gli spazi di fallimento dello stesso. Dibattito sicuramente affascinante e stimolante sotto il profilo della teoria economica e della regolazione ma estremamente rischioso, oltre che lontano dal costituire l'auspicata “panacea”, se praticato in un settore, quale quello del trasporto pubblico locale, caratterizzato da forti elementi di socialità delle tariffe ed in cui i margini di redditività dello stesso sono piuttosto bassi ed utilizzati a copertura, peraltro insufficiente, degli elevati costi di produzione del servizio. Per tale ragione appare, quantomeno, opportuno che le Regioni facciano un'attenta analisi dei territori e delle dinamiche trasportistiche specie con riferimento a quelle porzioni di servizio che non raggiungono un livello di copertura tariffaria adeguato.

Analogamente il settore appare fortemente preoccupato per la mancanza di risorse adeguate, il continuo taglio da parte dei soggetti istituzionali in un momento in cui, invece, occorrerebbe avere il coraggio di investire nella mobilità collettiva.

Di seguito le principali criticità accompagnate dalle nostre proposte per il rilancio del settore.

\*\*\*

### **Verifica gestione concorrenziale dei servizi e delibera quadro**

La nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali impone agli Enti Locali il compito di procedere, secondo i criteri dettati in apposito regolamento attuativo, ad un'analisi della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi finalizzata alla liberalizzazione con limitazione dei diritti di esclusiva ai casi in cui la libera iniziativa economica privata non dia garanzie di soddisfacimento delle esigenze della comunità. L'impianto proposto dalla bozza di



Regolamento in circolazione si caratterizza per l'estrema complessità nella costruzione del processo di verifica con il rischio di una dilatazione dei tempi della riforma che, viste le difficoltà di finanza pubblica, non è assolutamente auspicabile. Inoltre, lo spostamento della nuova disciplina verso logiche di *deregulation* all'inglese, non può che sollevare dubbi e perplessità circa l'idoneità di un siffatto sistema a garantire gli obiettivi di efficienza gestionale, di razionalizzazione dei fattori produttivi, di efficacia ed economicità nello svolgimento dei servizi che le norme intendono perseguire in un settore caratterizzato da una forte componente di universalità e socialità, dove i livelli tariffari rispondono a logiche di equità sociale, di stimolo per la sostenibilità ambientale e di valida e conveniente alternativa al sempre più costoso mezzo privato. I ricavi tariffari riescono mediamente a coprire il 30% dei costi operativi (al netto dell'infrastruttura), le tariffe sono tra le più basse in Europa, a cui si legano tassi di evasione tariffaria mediamente del 20%, aggravati dalla carenza dei poteri concessi dalla legge ai verificatori. Inoltre non va sottaciuto il rischio che la commistione e sovrapposizione di regimi di concorrenza per il mercato e concorrenza nel mercato produca una rottura della logica della rete che in un sistema di trasporto è l'elemento portante della pianificazione e programmazione dei servizi sia da un punto di vista organizzativo che economico-finanziario.

Per le ragioni su esposte, si ritiene che nel breve periodo gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità del servizio possano essere raggiunti con un processo concorrenziale per il mercato da far partire in tempi congrui e senza variazioni di rotta.

\*\*\*

### **Accesso ai beni**

Problema non trascurabile è quello relativo alla portata dell'obbligo della messa a disposizione dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio. L'esperienza condotta in materia di gare ha, infatti, dimostrato come il possesso dei beni funzionali all'espletamento del servizio di trasporto possa costituire una vera e propria barriera all'ingresso dei competitori. Tuttavia, pur comprendendo e condividendo le motivazioni di massima apertura del mercato alla concorrenza e di eliminazione delle eventuali barriere all'ingresso di nuovi competitori, si ritiene che la previsione, contenuta nelle norme vigenti, della “gratuità” della cessione dei beni, salvo quanto previsto per quelli non completamente ammortizzati, sia non solo eccessiva e



probabilmente incostituzionale, concretandosi in una sorta di espropriazione, ma rischia di creare effetti anticoncorrenziali “al contrario” e, cioè, a danno degli *incumbent* (che, seppur beneficiari di contribuzioni pubbliche per i beni, peraltro a copertura parziale dei costi, hanno comunque investito risorse per il mantenimento in efficienza degli stessi e quindi per la conservazione di un valore di mercato) nonché pericolose depauperazioni di patrimoni pubblici.

Una revisione della disciplina in materia, magari in linea con quanto già previsto dalla disciplina di settore, sarebbe, quindi, quanto mai necessaria per riequilibrare le condizioni di concorrenza e di competizione senza danno per nessuno, pubblico o privato che sia.

\*\*\*

### Aggregazioni e fusioni

Il mercato italiano, se raffrontato a quello straniero, evidenzia una maggiore frammentazione delle imprese con conseguente minore competitività delle stesse. Appare indispensabile, allora, superare il “nanismo aziendale” stimolando non solo tutte le possibili forme di integrazione tra le diverse forme e modalità di trasporto delle persone (stradale, ferroviario, su acqua, con modalità innovative) a livello di bacino regionale e locale, ma anche favorendo, attraverso incentivazioni di natura fiscale o premialità per gli Enti territoriali in termini di patto di stabilità interno, processi di aggregazione e fusione i quali, al di là degli stereotipi, devono essere valutati in relazione alla struttura del territorio, della domanda, dei processi produttivi e devono essere incastonati all'interno di meccanismi di gara che tutelino i valori della concorrenza.

\*\*\*

### Subentro e trattamento di fine rapporto

L'esperienza condotta in materia di affidamenti di servizi di trasporto pubblico locale con gara ha dimostrato che all'atto del subentro di un nuovo gestore si pongono non solo problemi di trasferimento del personale e di trattamento economico dello stesso, ma anche problemi legati al necessario trasferimento del TFR sino a quel momento maturato. A parte l'entità dell'obbligazione economica, il problema diviene quello di far sì che l'adempimento di tale obbligo non si tramuti in un “atout” per i concorrenti che, proprio grazie a tale disponibilità economica, possono formulare offerte impegnative e fortemente migliorative anche dal punto di vista degli investimenti.



La soluzione a tale problema consiste nella previsione legislativa della facoltà, per il gestore uscente, di trasferire al subentrante una polizza assicurativa o equivalente stipulata a garanzia del trattamento di fine rapporto maturato.

\*\*\*

### Criticità proprie del trasporto ferroviario regionale

Il settore ferroviario presenta peculiarità e caratteristiche che richiedono, innanzitutto, un quadro regolamentare coerente e stabile che garantisca l'effettiva realizzazione della liberalizzazione auspicata dalle istituzioni comunitarie e, conseguentemente, efficientamento e sviluppo del settore.

Le principali criticità del settore sono legate alla sicurezza dell'esercizio, aspetto prioritario ed imprescindibile nella gestione del servizio ferroviario da un lato e nella gestione dell'infrastruttura dall'altro. Per tale motivo è necessario che il passaggio delle competenze di controllo della sicurezza in materia di ferrovie interconnesse in capo all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF) venga accompagnato da una rivisitazione del D.P.R. n. 753/1980 e, comunque, un coordinamento tra Ministero dei Trasporti, Ministero dell'Interno, ANSF e le associazioni di categoria al fine di evitare sovrapposizioni normative e/o di competenze.

Inoltre, in assenza di risorse e fondi per l'attrezzaggio, imposto dal D.M. n. 81/08, delle infrastrutture regionali interconnesse con quelle nazionali con sistemi di protezione della marcia del treno atti a garantire i medesimi livelli di sicurezza dei sottosistemi di terra adottati sulla rete in gestione ad RFI, si ritiene indispensabile, al fine di consentire il rispetto della tempistica imposta, istituire un tavolo tecnico composto dal Ministero dell'Economia, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ANSF e Asstra, con la funzione di pianificare gli interventi in relazione ad un indice di priorità costruito su parametri oggettivi quali le tipologie di servizio offerto, la frequenza, il distanziamento.

Altresì auspichiamo che il legislatore preveda in un prossimo futuro che anche le reti ferroviarie c.d. “isolate”, che in alcuni casi registrano livelli di traffico molto elevati, debbano essere attrezzate con sistemi di protezione della marcia del treno che tengano conto delle peculiari caratteristiche di ciascuna rete in ordine, in particolare, all'intensità e alla tipologia di traffico esercite.



Ulteriore aspetto che merita di essere segnalato è relativo ai limiti temporali per l'approvvigionamento del materiale rotabile ferroviario che la normativa fissa in un termine massimo di diciotto mesi decorrenti dall'aggiudicazione definitiva. Tale termine, si ritiene, ostacoli la partecipazione alle gare delle imprese che non abbiano già a disposizione il materiale rotabile, atteso che il processo produttivo di costruzione si caratterizza per una tempistica di almeno ventiquattro mesi da commisurare sia alle condizioni di mercato sia all'entità degli ordini.

Ulteriore aspetto che occorre evidenziare è quello relativo alla licenza ferroviaria. L'istituto della licenza nazionale previsto per le imprese ferroviarie che circolano sull'infrastruttura nazionale ben potrebbe essere esteso direttamente alle imprese ferroviarie che circolano sulle reti regionali, interconnesse e non all'infrastruttura.

\*\*\*

### Compensazioni pubbliche e ritardo nei pagamenti

Come si è evidenziato, l'incertezza e l'inadeguatezza delle risorse ed il ritardo nell'erogazione delle stesse hanno costituito uno dei fattori più problematici per lo sviluppo del settore e per la realizzazione di sistemi competitivi non consentendo il raggiungimento dell'equilibrio economico del settore. Infatti, le compensazioni chilometriche per obbligo di servizio pubblico non hanno tenuto il passo delle dinamiche dei costi chilometrici della produzione e l'andamento dei costi è stato costantemente crescente e sostenuto in particolare modo dalle materie prime (carburanti) e dai servizi (assicurazioni). E la situazione non solo risulta oggi maggiormente aggravata per i tagli operati dalle ultime manovre di finanza pubblica ma non appare alleggerita da elementi che facciano ben sperare.

Occorrerebbe, quindi, innanzitutto chiarire in via legislativa quanto già affermato dalla normativa europea e dalla magistratura comunitaria e nazionale in ordine alla obbligatorietà della indicizzazione delle compensazioni economiche alle dinamiche inflazionistiche proprie del settore.

Inoltre appare indispensabile dare concreta attuazione al principio dei costi standard e fabbisogni standard (introdotto dalla L. n. 42/2009) per la definizione dei corrispettivi a base d'asta e per la quantificazione dei finanziamenti complessivi del trasporto pubblico locale. Il principio deve essere costruito in modo tale da tener conto dell'efficienza, efficacia, economicità della gestione nonché di un



ragionevole margine di utile finalizzato alla remunerazione del capitale investito.

Correlativamente si ritiene necessario prevedere dei meccanismi premiali che incentivino, nell'assegnazione delle risorse, l'efficientamento e la produttività, garantendo ove possibile l'esclusione delle risorse per il trasporto pubblico locale dai vincoli del Patto di stabilità.

Infine occorre prevedere misure atte a garantire la soluzione del problema del rilevante ritardo nell'erogazione delle compensazioni che genera enormi problemi di liquidità delle aziende con il rischio, già determinatosi in alcune realtà, di ritardo nei pagamenti delle retribuzioni al personale, riduzione delle corse, fallimento delle aziende.

\*\*\*

### Tariffe ed evasione tariffaria

Il principale effetto della riduzione delle risorse per il settore è sicuramente identificabile nell'aumento generalizzato dei livelli tariffari. Tuttavia, come dimostrato da una ricerca condotta da ASSTRA ed Hermes, oltre un certo livello di prezzo i passeggeri trasportati iniziano a decrescere fino ad un punto in cui anche i ricavi da traffico complessivi si contraggono e rendono la manovra tariffaria inutile ai fini dell'equilibrio economico-finanziario dell'impresa. Ciò significa che non si può pensare che i tagli operati siano interamente compensabili attraverso manovre tariffarie contingenti.

Quando si affrontano i temi tariffari non si può non introdurre la questione dell'evasione tariffaria che nel nostro Paese assume dimensioni che vanno ben oltre un tasso di evasione fisiologico. Recenti studi presentati da ASSTRA hanno mostrato che a livello medio nazionale il tasso di evasione si aggira su un valore di quasi il 20%. Ciò significa in termini di perdita un mancato ricavo di 450 milioni di Euro annui.

Occorre quindi prevedere modifiche alla legislazione nazionale rafforzando l'obbligo di introdurre nelle singole legislazioni regionali il principio del *price-cap*.

Inoltre, al fine di contrastare in modo adeguato l'evasione tariffaria, è necessario attribuire maggiori poteri ai verificatori nonché consentire, in un'ottica di generale tutela della sicurezza, che le attività di accertamento dei titoli di viaggio possano essere svolte anche da



guardie particolari giurate o da personale con la stessa qualifica appartenente ad istituti di vigilanza privata cui le aziende gerenti pubblici servizi di trasporto abbiano affidato lo svolgimento di servizi di sicurezza sussidiaria.

\*\*\*

### **Vincolo di destinazione delle risorse**

Nonostante le intenzioni della Legge Finanziaria per il 2008, finalizzata ad una maggiore responsabilizzazione finanziaria delle autonomie territoriali senza aumenti della pressione fiscale da realizzarsi attraverso il meccanismo della sostituzione della destinazione dell'imposta collegata ai consumi di carburante per autotrazione, l'auspicato flusso dinamico e strutturale di risorse stenta a decollare. E ciò a causa sia della diminuzione dei consumi di carburante che ha determinato minori entrate e, quindi, una riduzione della fonte di finanziamento sia a causa dell'erosione del monte delle risorse disponibili dalle quote di rimborso al bilancio delle Regioni per le minori entrate da accisa di benzina e dalle anticipazioni delle Regioni degli anni precedenti. Le Regioni, poi, oltre a stanziare nei propri bilanci importi minori rispetto alle risorse aggiuntive previste, lasciando incertezze in merito alla copertura degli oneri dell'ultimo contratto CCNL, hanno spesso impiegato le somme per finalità diverse dal trasporto nonostante gli indirizzi espressi dalla Conferenza Unificata in ordine al vincolo di destinazione delle somme.

Per tale motivo appare indispensabile chiarire in via normativa che le risorse previste dalla Finanziaria per il 2008 assegnate alle Regioni a Statuto ordinario siano effettivamente e integralmente destinate e vincolate - come già avviene ad esempio nel settore sanitario - allo sviluppo del trasporto pubblico locale ed in particolare all'indicizzazione dei contratti di servizio, all'ampliamento dell'offerta chilometrica e alla copertura dei maggiori oneri per i rinnovi dei CCNL futuri.

\*\*\*

### **I tagli al trasporto ferroviario regionale Trenitalia ed i riflessi negativi sul trasporto pubblico locale tradizionale**

I tagli dei trasferimenti statali alle Regioni hanno interessato in massima parte (quasi totalmente nel caso di risorse correnti) il trasporto ferroviario regionale gestito da Trenitalia. Tuttavia, mentre i



tagli sono stati distribuiti sull'intero settore (automobilistico, metropolitano, tramviario, navigazione e ferroviario), i conseguenti recuperi, scaturiti dagli accordi Stato Regioni, sono stati destinati in via esclusiva al trasporto ferroviario di Trenitalia. Pertanto, le risorse che il settore si è visto assegnare attraverso la fiscalizzazione corrono un duplice rischio: da una parte, di essere destinate a funzioni regionali diverse dal trasporto e, dall'altra, di essere sottratte per la copertura dei contratti di servizio che le Regioni hanno stipulato con Trenitalia.

Occorre, pertanto, quantificare dettagliatamente le risorse complessivamente disponibili a livello nazionale per il trasporto pubblico locale, dando evidenza tanto dei fondi per il trasporto pubblico locale tradizionale che vengono originati dalla fiscalità (accise, oggetto di trasferimento ai Comuni per i servizi ovvero destinate alle ferrovie ex concesse) tanto di quelli destinati in misura prevalente al trasporto ferroviario (FS) originati da trasferimenti statali e dal 2013 sostituiti dalla fiscalità.

\*\*\*

### **Assenza di risorse per gli investimenti**

In merito agli investimenti per l'acquisto di materiale rotabile e per la costruzione di infrastrutture la situazione è altrettanto difficile, se non di più, rispetto all'esercizio, atteso che le manovre finanziarie hanno cancellato i fondi per l'acquisto di autobus e che il nostro materiale rotabile su gomma (oltre 10 anni di anzianità) e su ferro (oltre 25-30 anni) è tra i più vetusti del continente.

E' necessario reintrodurre un Fondo strutturale di finanziamento per il materiale rotabile. Al fine di raggiungere l'obiettivo di portare l'età media del parco mezzi su gomma ai livelli europei di 7 anni è necessario provvedere all'acquisto di almeno 3.000 autobus all'anno nei prossimi 10 anni, operando nel contempo rottamazioni ed alienazioni dei mezzi più obsoleti. Servono, pertanto, risorse complessive per oltre 7,5 miliardi di Euro da reperire sia dallo Stato, dalle Regioni, dagli Enti Locali che dalle stesse aziende in autofinanziamento. Per l'adeguamento dell'età media del materiale rotabile delle ferrovie regionali ex articolo 8 del D.lgs n. 422/97 sono necessari per i prossimi 10 anni oltre 500 treni aggiuntivi per oltre 2 miliardi di Euro di investimenti.

Con riferimento alle infrastrutture la penuria di fondi è una vera e propria emergenza, situazione che si aggrava là dove gli iter



procedurali sono farraginosi ed i tempi di realizzazione particolarmente dilatati.

L'evidenza empirica dimostra che le nostre grandi città hanno una dotazione infrastrutturale di rete metropolitana ben al di sotto delle grandi città europee sia in termini di numero e di lunghezza complessiva delle linee. Stime prudenziali indicano in quasi 20 miliardi di Euro il montante finanziario necessario per completare i programmi di infrastrutturazione urbana su rotaia.

E' necessario sviluppare dei piani di intervento di medio lungo periodo che, basandosi su un flusso di risorse certe, stabili e durature, pongano le condizioni per la realizzazione di nuove linee metropolitane e tranviarie. Contestualmente devono essere sviluppati dei progetti di fattibilità nelle aree urbane che sono contraddistinte da una sostenuta domanda potenziale. Nei prossimi dieci anni sono pertanto necessari per il rifinanziamento della Legge 211 del 1992 e per la sicurezza ferroviaria contributi in conto capitale di 200 milioni di Euro annui.

E' indispensabile cogliere un'irrepetibile opportunità che si sta determinando nel settore ferroviario. Il completamento di una parte consistente della rete di AV/AC sta liberando nei grandi nodi metropolitani numerose tracce ferroviarie e pertanto, affinché le aziende di trasporto pubblico ferroviario locale afferrino tale occasione, sono assolutamente necessari dei programmi straordinari di intervento. Quota delle risorse già stanziata, integrate da risorse nuove dovrebbero essere tempestivamente destinate all'acquisto di materiale rotabile, alla formazione di nuovo personale e al sostegno dei nuovi servizi.

\*\*\*

### **Efficientamento gestionale: ruolo delle aziende e ruolo degli enti affidanti**

Nell'ambito del Patto per la razionalizzazione delle risorse del trasporto pubblico locale (in discussione presso la Conferenza Unificata) non si può non riconoscere che l'efficientamento delle gestioni aziendali giochi un ruolo di rilievo.

Il tema dell'efficientamento, spesso evocato dal legislatore, viene sempre collegato esclusivamente alle politiche gestionali aziendali. Occorre, invece, sottolineare che un reale perseguimento degli obiettivi di efficientamento coinvolge necessariamente ed in primo



luogo gli enti titolari delle funzioni di regolazione e programmazione. Una gestione aziendale efficiente ed efficace richiede, infatti, un contesto di programmazione ottimale dei bacini territoriali, efficaci processi di industrializzazione del settore nonché adeguate politiche della mobilità atte a creare le condizioni per incrementare la velocità commerciale dei mezzi ed a garantire gli investimenti necessari a ridurre i costi di gestione del servizio.

I processi di efficientamento aziendale volti a realizzare economie gestionali e recuperi di produttività sarebbero, infatti, ben più efficaci ed incisivi se sostenuti da un'ottimizzazione della programmazione dei servizi e della regolazione del mercato.

\*\*\*

### **Economie gestionali ed ammortizzatori sociali**

Si ritiene, dunque, che il processo di efficientamento debba essere visto come strumento necessario a liberare risorse non solo per gli investimenti ma anche per un'equa remunerazione della maggiore produttività del lavoro.

E' indubbio che un percorso di efficientamento del settore finalizzato alla razionalizzazione delle risorse per essere realmente efficace passi necessariamente attraverso una rivisitazione del modello dell'organizzazione produttiva atto a garantire recuperi di produttività e non possa prescindere da un valido sistema di ammortizzatori sociali, al fine di attutire gli effetti derivanti dai processi di riorganizzazione dei servizi.

Funzionale alla politica di efficientamento del settore è la costituzione di un Fondo bilaterale a sostegno del reddito allo scopo di poter governare i processi di razionalizzazione aziendale.

\*\*\*

### **Irap-Cuneo Fiscale**

La questione relativa alla misura del "cuneo fiscale", ritenuta dalle istituzioni europee conforme alle norme in tema di aiuti di Stato, presenta profili di criticità nel settore dei trasporti. A fronte di affermazioni della Commissione Europea tese ad escludere dall'agevolazione "soltanto i servizi pubblici gestiti sulla base di una tariffa regolamentata e di una concessione" e ciò al fine di evitare casi di sovra-compensazione, si sono registrate pronunce dell'Amministrazione finanziaria volte a limitare la spettanza del



beneficio al settore dei servizi pubblici locali (ivi incluso quello del trasporto).

Ora, la questione oltre ad essere pendente presso la Commissione Europea cui l'Associazione ha ritenuto di sottoporre la questione, costituisce attualmente oggetto di contenzioso tributario.

Appare evidente che il settore dei trasporti pubblici locali non possa essere escluso dal beneficio posto infatti, che, com'è noto, la tariffa del settore rappresenta, nella migliore delle ipotesi, il 35% dei costi sostenuti e certo non possono rinvenirsi nello stesso i menzionati casi di sovra-compensazione (anche considerando i contributi erogati alle aziende).

Sarebbe necessario un chiarimento legislativo sul punto, volto a salvaguardare il settore.

\*\*\*

### **Trasporto pubblico locale per vie navigabili e regime Iva**

La legge n. 217 del 2011, al fine di sanare la procedura di infrazione comminata al nostro Paese dalla Commissione Europea, ha modificato l'articolo 8-bis del D.P.R. n. 633/1972 (c.d. Codice Iva), il quale prevedeva in relazione alle navi adibite ad attività commerciali, l'applicazione del regime di non applicabilità IVA, senza però chiedere, quale ulteriore condizione, che le navi stesse fossero adibite alla navigazione in alto mare. Ora, la modifica introdotta dalla Legge comunitaria 2010 comporta che per le navi impiegate in attività economiche il regime di non imponibilità si può applicare solo se le stesse siano adibite alla navigazione in alto mare. Allo stato attuale, pertanto, il regime di non imponibilità Iva non si applica alle navi adibite alla navigazione costiera (né alle forniture e prestazioni ad esse relative) e in modo particolare alle prestazioni di trasporto pubblico locale per vie navigabili. A livello nazionale si stima un aggravio sui costi delle aziende di trasporto pubblico locale su acqua di oltre 10 milioni di Euro.

Al fine di evitare che i maggiori costi per le imprese causati dall'assoggettamento ad IVA degli acquisti di beni e servizi destinati all'esercizio del trasporto pubblico locale marittimo, lacuale, fluviale e lagunare determinino un aggravio delle tariffe per gli utenti, sarebbe necessario istituire presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un Fondo "di compensazione" alimentato con il maggior



gettito IVA e le cui risorse sono finalizzate al contenimento delle dinamiche tariffarie.

\*\*\*

### **Titoli di viaggio- agevolazioni fiscali e ticket trasporto**

Per l'anno 2009 era stato confermato quanto previsto dalla precedente Legge Finanziaria per il 2008 circa la detrazione del 19% dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) delle spese sostenute entro il 31 dicembre 2008 (e quindi fino al 31 dicembre 2009) "... per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale ... per un importo delle spese stesse non superiore a 250 euro".

Si ritiene indispensabile una riproposizione della disposizione, tenendo ovviamente conto delle varie problematiche emerse in sede di applicazione pratica (chiarendo, ad esempio, che il limite di € 250,00 annui si riferisce ad ogni persona e non al nucleo familiare).

Sempre in tema di titoli di viaggio, appare necessario introdurre una disposizione normativa che incentivi l'utilizzo dei c.d. "Ticket Trasporto" (prestazione sostitutiva del servizio di trasporto collettivo resa dai datori di lavoro ai dipendenti fino ad un importo mensile di 25 euro) rendendo gli stessi, a certe condizioni, non tassabili in capo ai dipendenti.

\*\*\*

### **Politiche in materia di personale**

Le disposizioni legislative che si sono susseguite in questi anni in tema di reclutamento del personale e politiche assunzionali da parte delle società a partecipazione pubblica sono tutte caratterizzate dalla volontà di estendere la disciplina vincolistica valevole per le pubbliche amministrazioni anche alle società a partecipazione pubblica.

Si registra, tuttavia, una sovrapposizione di norme dal contenuto, se non identico, sostanzialmente analogo sia sotto il profilo dell'ambito applicativo sia sotto il profilo degli obblighi imposti. Tale sovrapposizione genera difficoltà interpretative sia per la corretta individuazione dei soggetti tenuti all'applicazione delle norme, se, cioè, solo le società cosiddette "in house" ovvero tutto il comparto delle società a partecipazione pubblica, sia sotto il profilo degli adempimenti conseguenti.



Sul punto sarebbe quanto mai opportuno ed indispensabile un chiarimento ufficiale anche al fine di evitare spiacevoli contenziosi peraltro di natura amministrativo-contabile

\*\*\*

### **Destinazione dei proventi della sosta**

In relazione alla gestione dei proventi della sosta, l'articolo 7 del Codice della Strada stabilisce un ordine di priorità nella destinazione dei ricavi derivanti dalla gestione della norma, lasciando agli interventi per la mobilità urbana solo un carattere residuale rispetto al reinvestimento nelle infrastrutture per i parcheggi e alla promozione degli stessi. In considerazione dell'attuale situazione economica del Paese, che vede una scarsità di risorse destinate alla mobilità e in considerazione che i proventi derivanti dalla sosta costituiscono un'entrata importante per gli Enti Locali, l'Associazione ritiene opportuno un intervento di modifica normativa della norma volto ad assicurare che i suddetti proventi possano, in un contesto di politica della mobilità organica e complessiva, finanziare, senza ordini di priorità, le infrastrutture relative alla mobilità privata e gli interventi per migliorare la mobilità urbana nel suo complesso.

\*\*\*

### **Criticità nel settore assicurativo**

Così come nel credito alle PMI e alle famiglie si è assistito al *credit crunch*, nelle assicurazioni lo stesso fenomeno si è verificato nei grandi rischi di massa, vale a dire nel trasporto pubblico locale e nelle flotte di trasporto merci per la RCA, e nella sanità per la RCT. Nonostante l'obbligo a contrarre presente nella RCA non esiste, tuttavia, nei settori assoggettati a gara ad evidenza pubblica, come per il trasporto pubblico locale, l'obbligo a presentarsi da parte delle imprese esercenti l'assicurazione RCA.

Ciò ha contribuito ad alimentare, a partire dalla metà del 2010, il fenomeno delle gare deserte nel settore del trasporto pubblico locale per i rischi RCA con conseguente necessità per le aziende di rivolgersi ai Prefetti per scongiurare interruzioni del servizio pubblico.

L'imposizione dell'obbligo a contrarre non ha, tuttavia, risolto il problema della lievitazione dei premi assicurativi sino al doppio ed in alcuni casi il triplo dei premi esistenti. La gravità della situazione ha indotto alcune aziende ad interpellare l'Antitrust che ha avviato



un'indagine, attualmente in corso, ed ha portato l'ANIA, sollecitata dall'Associazione, a prendere le distanze da tali comportamenti.

Ora, in attesa di un pronunciamento da parte dell'ISVAP e dell'Antitrust, appare indispensabile trovare soluzioni che impediscano tali squilibri del mercato.

La situazione appare ancor più aggravata a seguito dell'entrata in vigore dell'indennizzo diretto che determina, un forfait troppo alto e che ha fatto registrare un notevole incremento dei premi RCA: con riferimento al settore III (autobus), gli aumenti stimati vanno dal 30% al 50%.

Salvo interventi dell'ISVAP, sarebbe auspicabile un intervento normativo atto a determinare la fuoriuscita del trasporto pubblico locale dalla sfera di applicazione dell'indennizzo diretto.

Altra questione dolente nel settore delle assicurazioni attiene al tema del rimborso del sinistro e della rivalsa per il recupero della franchigia

La clausola della franchigia definisce contrattualmente una certa somma di denaro, che, in caso di sinistro, rappresenta il valore non coperto dall'assicurazione ma direttamente a carico dell'assicurato. In tutti i casi, secondo l'ANIA, la franchigia va rimborsata per intero dall'impresa di trasporto alla impresa delegataria anche quando il valore del sinistro pagato è inferiore a quello della franchigia. Questa posizione, a parere di ASSTRA, è del tutto locupletativa e tale da essere rifiutata in quanto si configura come un vero e proprio illecito arricchimento se riferita ad un singolo assicurato. Il suggerimento che si dà è quello di non sottostare a tale pretesa e di aprire una vertenza con l'ISVAP su questo punto salvo che non intervengano chiarimenti ufficiali in tal senso.