



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BORIOLI, Stefano ESPOSITO, FILIPPI, CANTINI, CARDINALI, MARGIOTTA, RANUCCI, ALBANO, AMATI, ASTORRE, BROGLIA, CALEO, CARIDI, CHITI, CIRINNÁ, CUCCA, D’ADDA, DIRINDIN, FABBRI, FAVERO, Elena FERRARA, FILIPPIN, FISSORE, FORNARO, GIACOBBE, GINETTI, GRANAIOLA, LUCHERINI, MANASSERO, Mauro Maria MARINO, MASTRANGELI, MATTESINI, PAGLIARI, PEGORER, PEZZOPANE, SCALIA, SOLLO, TOMASELLI, VACCARI, VALENTINI e ZANONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MARZO 2014

Delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di trasporto pubblico locale e regionale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge intende conferire una delega al Governo per la riforma e riordino della disciplina in materia di trasporto pubblico locale e regionale.

Gli assi principali dell'intervento di riordino sono quattro: la ridefinizione dei livelli essenziali di servizio universale, da garantire attraverso il sussidio delle risorse pubbliche e la conseguente determinazione dei loro costi *standard*; il recupero di efficienza ed efficacia del sistema, attraverso il superamento di sovrapposizioni e parallelismi e l'impianto di un processo di integrazione tra le diverse modalità di trasporto; il completamento della liberalizzazione del trasporto su gomma e la programmazione e attuazione dei processi di liberalizzazione del trasporto ferroviario universale, nazionale e regionale; individuazione di nuovi meccanismi di reperimento delle risorse, di continuità e affidabilità delle dotazioni finanziarie del settore, tanto per ciò che riguarda l'esercizio, quanto per gli investimenti in materiale rotabile.

Rispetto ai criteri sino ad oggi adottati, occorre integrare, ai fini dell'individuazione dei livelli essenziali di servizio, i parametri relativi alla percentuale di equilibrio tra la quota di copertura dei costi affidata alla contribuzione pubblica e quella generata dalle tariffe, con quelli derivanti dalla densità demografica e dalle caratteristiche geomorfologiche del territorio. Ciò implica un lavoro non banale, che coinvolge direttamente la funzione delle regioni e la capacità dello Stato di portare a sintesi un impianto che sia, al tempo stesso, sufficientemente articolato per tener conto delle differenti realtà territoriali, e accettabilmente omogeneo per non determinare disparità tra gli utenti nel diritto di accesso ai servizi universali.

La chiave per realizzare questo duplice obiettivo sta, ovviamente, in un'efficace definizione dei costi *standard*, il cui computo complessivo va posto quale base «garantita» del flusso di trasferimenti di risorse per l'esercizio dallo Stato alle regioni e da queste ai vari enti soggetti di delega. Questa base, in analogia a quanto già accade per la sanità, deve configurare il fondamento programmatico di un vero e proprio «Patto per la mobilità», modellato su «livelli essenziali di mobilità» (LEM), le cui risorse devono, a regime, essere sottratte ai vincoli del patto di stabilità.

L'eliminazione dei parallelismi e delle sovrapposizioni tra gomma e ferro costituisce senza dubbio un obiettivo fondamentale per allocare le risorse pubbliche (scarse) in maniera efficace, riducendo margini di spreco. A questo scopo, occorre che l'individuazione di ciò che è correttamente definibile come «parallelismo» o «sovrapposizione» avvenga in modo puntuale e specifico, tenendo in debito conto che, in diversi casi, la coincidenza del punto di partenza e di quello di arrivo di una linea di trasporto stradale o ferroviaria non costituisce di per sé una sovrappopolazione di servizi identici. Quando, però, il parallelismo è chiaramente individuabile, in termini di sviluppo del percorso, frequenza e capillarità delle fermate, e di tempi di percorrenza, deve essere posto in termini rigorosi l'obbligo per l'ente programmatore dei servizi di escludere da ogni forma di finanziamento pubblico verso la modalità di trasporto più onerosa. Ferma restando la facoltà degli operatori di mettere in esercizio servizi a totale rischio d'impresa senza alcuna contribuzione pubblica in qualunque forma e a qualunque titolo erogata. A questo capitolo è altresì ascrivibile la finalità di perseguire una metodologia di pro-

grammazione dei servizi aperta a modalità di servizio innovative e flessibili (taxi-bus, *car-sharing*, eccetera), in ragione delle peculiari caratteristiche geografiche, demografiche, sociali ed economiche dei diversi ambiti territoriali. Infine, il traguardo dell'efficienza e dell'integrazione è destinato a rimanere incompiuto se non si realizzerà in tempi ragionevolmente brevi l'integrazione tariffaria, la quale va posta, perciò, anche attraverso l'utilizzo di misure incentivanti, sia per gli operatori sia per gli enti soggetti di delega, quale traguardo da raggiungere già nel breve o medio periodo in coincidenza con i futuri bandi di gara per l'affidamento dei servizi.

Il processo di liberalizzazione deve costituire un'occasione per consentire il recupero di competitività dell'intero sistema, attivando elementi di concorrenza per il mercato e, dove possibile e utile, anche nel mercato. In questo senso, la recente costituzione dell'Autorità dei trasporti, rappresenta un fattore di garanzia in termini di terzietà nella regolazione e nella definizione dei bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto. Dai bandi di gara deve passare il discrimine dell'assegnazione di risorse incentivanti e premiali in ragione di obiettivi predeterminati quali: le integrazioni tra le diverse modalità di trasporto; l'integrazione tariffaria; le integrazioni societarie strettamente finalizzate ad elementi di efficienza e di qualità, come un rapporto congruo tra addetti diretti al servizio e indiretti, o la realizzazione di investimenti finalizzati al rinnovo della flotta e del materiale rotabile, l'attivazione di servizi di infomobilità e telecontrollo della flotta. Su questo specifico terreno il nostro Paese nel suo complesso necessita di un recupero di credibilità anche in una dimensione comunitaria. Il tempestivo recepimento della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, è in questo senso un buon terreno di esercizio, che porrebbe l'Italia all'avanguardia nel contesto europeo, aiutando un processo di recupero qualitativo

degli *standard*, oggi inaccettabili, del trasporto ferroviario regionale.

Separazione, aziendale e contabile, tra i soggetti gestori delle reti e degli impianti dedicati al trasporto ferroviario regionale, e i soggetti gestori del servizio, apertura al mercato attraverso procedure di evidenza pubblica nell'affidamento dei servizi: sono queste le leve su cui agire. Ciò comporta anche l'introduzione dell'obbligo, non solo per la rete ferroviaria italiana (RFI) ma anche per le società della *holding* Ferrovie dello Stato spa cui in questi anni è stata trasferita la proprietà di impianti e *assets* infrastrutturali e tecnologici, di metterli a disposizione per il mercato, ovviamente salvaguardando le legittime attese di remunerazione.

L'apertura alle liberalizzazioni del settore ferroviario può trovare un efficace percorso realizzativo gradualmente programmato e modulato: ponendo a gara, da parte dello Stato, i servizi universali di taglia nazionale, e da parte delle regioni, anche attraverso una programmazione condivisa con lo Stato, in grado di portare a gara progressivamente e in fase successiva lotti circoscritti di servizi ferroviari regionali e interregionali.

Per quanto riguarda la liberalizzazione del trasporto pubblico locale (autobus, tram, metro), i processi di liberalizzazione sono più avanzati, ma occorre da un lato completarli e dall'altro valorizzarli quale leva per la razionalizzazione del sistema di impresa, caratterizzato da un'estrema frammentazione e, quindi, da una generalizzata debolezza delle aziende. Il raggiungimento, per le aziende di trasporto pubblico locale, di una dimensione adeguata al perseguimento di un'effettiva capacità industriale è uno degli obiettivi del presente disegno di legge.

Su questo fronte, perciò, bisogna prevedere misure che consentano di utilizzare anche le gare quale elemento catalizzatore dei processi di aggregazione e fusione di imprese, ad esempio vincolando le imprese che partecipino alle procedure di evidenza pubblica associate in associazione tempora-

nea di imprese (ATI) a trasformarsi in impresa unica entro il termine di vigenza del contratto, pena l'esclusione dalle gare successive.

In condizione di ristrettezza di risorse, oltre alle strade indicate, che passano attraverso la ridefinizione dei LEM e la determinazione dei costi *standard*, che possono consentire significativi risparmi dalle sacche di inefficienza, da riversare sui servizi essenziali in difficoltà finanziaria, occorre prevedere possibili fonti incrementali.

In primo luogo, occorre dare attuazione estendendola anche al trasporto regionale, alle misure già previste per il trasporto universale nazionale da un decreto-legge del 2011, che prevede l'applicazione di un sovrapprezzo sui canoni di utilizzo delle linee AV/AC di nuova realizzazione e su quelle linee che sono state adeguate all'assorbimento di treni AV/AC il cui gettito deve essere riversato sull'esercizio del trasporto ferroviario dei pendolari. Il concetto è quello di ipotizzare una sistema di sussidi ai servizi da realizzare sulle tratte che sia inversamente proporzionale alla redditività delle stesse. Ulteriori risorse, da destinare agli investimenti in materiale rotabile, potrebbero derivare dall'utilizzo di quote del gettito fiscale incrementale (ad esempio extragettito IVA generato dalla realizzazioni di nuove infrastrutture) per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario. Non secondaria può essere l'ottimizzazione nell'uso delle risorse determinabile attraverso la concentrazione delle gare per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario a livello nazionale o quantomeno sovraregionale, al fine di realizzare significative economie di scala. Per quanto riguarda, invece, il materiale rotabile su gomma, occorre aprire, per gli enti soggetti di delega e per le aziende, la facoltà di attivare i meccanismi del *leasing*. Infine, un fronte di impegno molto rilevante per il recupero di risorse è dato dal contrasto all'evasione tariffaria, calcolata su base annua in diverse centinaia di milioni di euro, che

può essere affrontato con misure specifiche di incremento dei controlli.

In vista della riforma del titolo V della Costituzione, occorrerà, altresì, rivisitare l'assetto delle competenze in materia di trasporto ferroviario regionale e interregionale, anche alla luce delle sovrapposizioni, delle criticità e delle conflittualità emerse nel corso della prima esperienza di gestione decentrata maturata nel corso di questi anni.

Soprattutto sul fronte dell'armonizzazione dei sistemi tariffari, del sistema delle premialità e delle sanzioni comminate alle aziende e dei conseguenti risarcimenti assegnati all'utenza, così come sul delicatissimo fronte della programmazione degli orari, si sono evidenziati, in questi anni limiti, cruciali nella capacità delle diverse regioni, di dar luogo a una programmazione dei servizi coerente tra le diverse realtà territoriali coinvolte e omogenea sul fronte del diritto alla mobilità dei pendolari. È perciò necessario rimettere mano ai meccanismi sin qui operanti, rendendo più stringenti i vincoli per i governi regionali nel porre mano a una programmazione comune condivisa sulle linee interregionali, o in alternativa l'esercizio più incisivo e tempestivo dei poteri di sussidiarietà da parte dello Stato.

Nella ridefinizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo, occorrerà inquadrare in maniera incisiva le funzioni, e gli strumenti per esercitarle con efficacia, delle città metropolitane, che proprio nell'ambito dei sistemi di trasporto, accessibilità e mobilità trovano una delle più significative ragioni d'essere.

Soprattutto, sul fronte della realizzazione e del successivo esercizio delle nuove linee metropolitane, occorrerà prevedere una strategia in due tempi: una fase di *start-up* che individui le risorse statali specifiche necessarie ad alimentare, per un arco temporale da definire, l'avvio delle nuove linee, nel contempo prevedendo l'assorbimento progressivo dei costi di esercizio attraverso

meccanismi di integrazione ed eliminazione delle sovrapposizioni.

Per le ragioni sopra esposte, si ritiene opportuno conferire una delega al Governo con l'obiettivo di favorire lo sviluppo e l'effi-

cienza del servizio di trasporto pubblico locale e regionale, la miglior qualità dei servizi di mobilità per i cittadini, la riduzione dell'impatto ambientale e delle esternalità negative legate al traffico privato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di favorire lo sviluppo e l'efficienza del servizio di trasporto pubblico locale e regionale, di migliorare la mobilità dei cittadini e di ridurre l'impatto delle emissioni inquinanti nell'ambiente e delle esternalità negative legate all'eccesso di traffico stradale privato, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e per gli affari regionali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, uno o più decreti legislativi, per il riordino della normativa in materia di trasporto pubblico locale e regionale, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di linee guida finalizzate alla tutela della concorrenza e alla garanzia del diritto degli utenti all'universalità e all'accessibilità dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale;

b) previsione di livelli essenziali di servizio e di prestazioni omogenee applicabili su tutto il territorio nazionale, tali da garantire parità tra gli utenti nel diritto di accesso al trasporto pubblico locale e regionale;

c) individuazione dei criteri di definizione dei costi *standard* connessi alla fornitura del servizio di trasporto pubblico locale e regionale e delle corrispondenti compensazioni economiche a copertura dei costi del servizio;

d) individuazione dei contenuti minimi dei contratti di servizio di trasporto pubblico locale;

e) individuazione di criteri omogenei per la definizione, all'interno dei piani regionali dei trasporti, dei bacini di traffico ottimali cui gli enti soggetti di delega devono fare riferimento nelle procedure di affidamento dei servizi, in modo da garantire la presenza di più soggetti sui mercati contigui;

f) previsione di criteri omogenei per la definizione dei servizi minimi, tali da garantire un livello adeguato di servizio di trasporto pubblico locale, in grado di soddisfare, in termini di quantità, qualità e modalità la domanda di mobilità dei cittadini;

g) previsione di *standard* minimi in relazione agli obblighi di servizio pubblico e delle corrispondenti compensazioni economiche in favore delle aziende esercenti il servizio di trasporto;

h) individuazione di misure di armonizzazione dei sistemi tariffari, dei criteri di programmazione quantitativa e qualitativa dei servizi, dei meccanismi risarcitori indirizzati all'utenza, da applicarsi alle linee di trasporto sovraregionale, ancorché affidate alla competenza di regioni diverse e confinanti;

i) previsione del ricorso esclusivo alla procedura di evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale;

l) individuazione di norme vincolanti per le aziende pubbliche, o sottoposte a controllo pubblico, proprietarie o affidatarie delle reti, degli impianti, delle stazioni, delle officine, dei depositi e di ogni altra pertinenza necessaria allo svolgimento del servizio di trasporto pubblico, finalizzate a rendere disponibili gli *assets* necessari ai soggetti aggiudicatari della gestione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, fermo restando da parte di questi ultimi il pagamento di canoni di utilizzo congrui in rapporto alle condizioni di mercato;

m) previsione di norme che disciplinino, al momento del subentro di nuovi soggetti aggiudicatari, il passaggio del materiale rotabile in disponibilità ai soggetti sino a

quel momento titolari dello svolgimento dei servizi, in modo da contemperare i legittimi diritti di questi ultimi al riconoscimento degli oneri direttamente sostenuti per l'acquisto dei mezzi, con le esigenze di continuità del servizio e di ottimizzazione nell'utilizzo del parco rotabile;

n) definizione dei requisiti minimi per la partecipazione alle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale;

o) previsione di meccanismi premiali all'interno dei bandi di gara in ragione del raggiungimento di obiettivi di razionalizzazione e superamento dei parallelismi, di integrazione delle diverse modalità di trasporto e di integrazioni tariffarie;

p) individuazione di meccanismi premiali volti ad incentivare l'aggregazione e la fusione tra imprese operanti nel settore del trasporto pubblico locale, nonché di misure di contrasto alla frammentazione societaria dei soggetti gestori del servizio;

q) previsione della separazione societaria o contabile tra i soggetti gestori delle reti e degli impianti di trasporto ferroviario e i soggetti gestori del servizio di trasporto ferroviario locale e regionale;

r) individuazione di parametri e meccanismi per il finanziamento dello sviluppo e del mantenimento delle infrastrutture di trasporto pubblico locale e regionale;

s) previsione della concentrazione delle gare per l'acquisto di materiale rotabile e di materiale per la manutenzione ordinaria e straordinaria dei mezzi a livello almeno sovraregionale;

t) previsione di agevolazioni fiscali finalizzate a promuovere l'utilizzo dei mezzi collettivi di trasporto;

u) previsione di eventuali maggiorazioni dei canoni di utilizzo delle reti dedicate all'alta velocità e all'alta capacità, nonché di maggiorazioni tariffarie da applicarsi, in particolare per i servizi di classe superiore all'economica, sui biglietti dei collegamenti ferroviari ad alta velocità, finalizzate alla co-

stituzione di un fondo destinato a incrementare le risorse disponibili per il trasporto pubblico universale;

v) attribuzione a regioni ed enti soggetti di delega della facoltà di individuare, secondo quanto prevedono le norme in materia di pubblica sicurezza, personale proprio o indicato dalle aziende di servizio, anche tra operatori dipendenti da istituti di vigilanza privati, incaricato della prevenzione, del contrasto e dell'accertamento dei casi di evasione tariffaria;

z) adeguamento delle funzioni e dei poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti in relazione alle disposizioni di riordino della normativa in materia di trasporto pubblico locale e regionale;

aa) attribuzione alla suddetta Autorità del compito di vagliare, su richiesta delle regioni e degli enti soggetti di delega, la congruità dei contratti proposti dalle aziende di trasporto nei casi di affidamento diretto o *in house* ancora consentiti dalle diverse normative regionali, nelle more della completa liberalizzazione del settore.

2. Lo schema dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono richiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di trenta giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere parlamentare, o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato. Il Governo, qualora non intenda conformarsi al parere parlamentare, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione

perché su di esso sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al medesimo comma, e secondo la procedura di cui al presente comma, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive.

3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

