



**ASSOCIAZIONE
TRASPORTI**
ASSTRA
Ci muoviamo per voi

LA LUCE DELLA LANTERNA

Viaggio nella mobilità
collettiva



Roma, 5 giugno 2008 - Palazzo Marini

SOMMARIO

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO 1 - I PRINCIPALI NUMERI DEL SETTORE	10
2.1 LA NORMATIVA COMUNITARIA	11
2.1.1 LA NORMATIVA COMUNITARIA IN MATERIA DI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO	11
2.1.2 LA NORMATIVA COMUNITARIA IN MATERIA DI TRASPORTO FERROVIARIO	18
2.1.3 LA DISCIPLINA COMUNITARIA DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP)	19
2.2 LA NORMATIVA NAZIONALE	20
2.2.1 LA RIFORMA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	20
2.2.2 LA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI TRASPORTO FERROVIARIO	30
2.2.3 LA DISCIPLINA DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO	32
2.2.4 STATO DELL'ARTE DELL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	34
2.3 CRITICITA' E PROPOSTE	35
2.3.1. PERIODO TRANSITORIO PER LO SVOLGIMENTO DELLE GARE E CLAUSOLA DI RECIPROCIITÀ	36
2.3.2. PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO	37
2.3.3. ACCESSO AI BENI	37
2.3.4. AGGREGAZIONI E FUSIONI	37
2.3.5. IN HOUSE	39
2.3.6. SUBENTRO E TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	40
CAPITOLO 3 – LA GESTIONE DELLE RISORSE – ANALISI, CRITICITÀ E PROPOSTE	43
3.1 IL FONDO NAZIONALE TRASPORTI	43
3.2 IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO IN SEGUITO ALLA RIFORMA	44
3.2.1 IL TAVOLO INTERISTITUZIONALE PER LO SVILUPPO DEL TPL	47
3.2.2 IL DISEGNO DI LEGGE SUI TRASPORTI CD BIANCHI (ORA DECADUTO)	48
3.2.3 LA SENTENZA ALTMARK	49

3.2.4 DECISIONE DEL CONSIGLIO DI STATO 5043/2006	49
3.2.5 IL NUOVO REGOLAMENTO EUROPEO(1370/07)	50
3.2.6 LE RISORSE PER GLI INVESTIMENTI	51
3.3 LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2008- L. 244/2007 ART. 1, C. 295-312	53
3.4 CRITICITÀ E PROPOSTE	61
3.4.1 LE COMPENSAZIONI PUBBLICHE IN CONTO ESERCIZIO	61
3.4.2 LE TARIFFE	65
3.4.3 LA CRESCITA DEI COSTI DEI PRODUZIONE	67
3.4.4 INVESTIMENTI IN AUTOBUS	69
3.4.5 INVESTIMENTI IN MATERIALE ROTABILE FERROVIARIO	71
3.4.6 INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE	72
<u>CAPITOLO 4 – I RIFLESSI DELLA NORMATIVA FISCALE E TRIBUTARIA</u>	74
4.1 IRAP SU CONTRIBUTI A COPERTURA DEI DISAVANZI DI GESTIONE E CUNEO FISCALE	74
4.2 PRO RATA DI DETRAIBILITÀ E RIPORTABILITÀ DELLE PERDITE FISCALI	76
4.3 DETRAZIONE DEL 19% DELL'IRPEF LORDA PER LE SPESE SOSTENUTE PER L'ACQUISTO NELL'ANNO 2008 DEGLI ABBONAMENTI AI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, REGIONALE ED INTERREGIONALE E INCENTIVAZIONE PER IL TICKET TRASPORTO.	77
4.4 DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PAGAMENTI DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI – ART. 48-BIS DPR 29 SETTEMBRE 1973, N. 602	79
<u>CAPITOLO 5 – LA GESTIONE DELLE SOCIETÀ. ANALISI, CRITICITÀ, PROPOSTE</u>	81
5.1. LA GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI	81
5.2. DISCIPLINA DEGLI APPALTI	84
5.2.1 IL CODICE UNICO APPALTI	84
5.2.2 LA VALUTAZIONE DEGLI ONERI DELLA SICUREZZA	85
5.2.3 QUESTIONE RICAMBI ORIGINALI O EQUIVALENTI	86
5.2.4 ARBITRATI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, DEGLI ENTI PUBBLICI E DELLE SOCIETÀ PER	

AZIONI.	88
5.3. LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE NELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA	88
5.4 LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DELLE PERSONE GIURIDICHE	92
5.5 CLASS- ACTION	95
5.6. CRITICITÀ E PROPOSTE	97
5.6.1 GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI	97
5.6.2 DISCIPLINA DEGLI APPALTI	98
5.6.3 RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE DELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA	99
5.6.4 LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DELLE PERSONE GIURIDICHE	100
5.6.5 CLASS-ACTION	100

CAPITOLO 6 – LE RELAZIONI INDUSTRIALI ED IL RAPPORTO DI LAVORO: ANALISI, CRITICITA' E PROPOSTE **101**

6.1. – LA SITUAZIONE SINDACALE COMPLESSIVA	101
6.2. – IL PROGETTO DEL “CONTRATTO UNICO DEI TRASPORTI”	102
6.3. – SCHEDE DEI C.C.N.L. DI RIFERIMENTO	107
6.4. – CRITICITA' E PROPOSTE SU ISTITUTI COLLETTIVI ED INDIVIDUALI	111
6.4.1- LO SCIOPERO GENERALE NEL “COMPARTO DEI TRASPORTI.	111
6.4.2 - RIFORMA AMMORTIZZATORI SOCIALI ED ESIGENZE DEL SETTORE	113
6.4.3. - LA SFIDA DELLA FORMAZIONE	115
6.4.4 - FLESSIBILITÀ DELLA PRESTAZIONE	116
6.4.5 - CARTA DI QUALIFICAZIONE DEL CONDUCENTE (CQC)	117
6.4.6. ACCERTAMENTO DELLA TOSSICODIPENDENZA	119
6.4.7. - VISITE DI CONTROLLO AI LAVORATORI IN INFORTUNIO	123

CAPITOLO 7 – MOBILITA' SOSTENIBILE E TUTELA DELL'AMBIENTE: ANALISI, CRITICITA' E PROPOSTE **124**

7.1 MOBILITA' SOSTENIBILE: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	124
7.2 TEMATICHE AMBIENTALI: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	127
7.2.1 EMISSIONI GASSOSE	128
7.2.2 EMISSIONI ACUSTICHE	130
7.2.3 EMISSIONI ELETTROMAGNETICHE	136
7.2.4 LE RICADUTE CRITICHE SULLE AZIENDE DI TPL	138
7.3 LE PROPOSTE	140
<u>CAPITOLO 8 - LA COMUNICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO</u>	143
8.1 NOMEN OMEN (IL DESTINO NEL NOME) – LA DIFFICOLTÀ DI COMUNICARE IL TRASPORTO PUBBLICO	143
8.2 LE INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE DI ASSTRA	143
8.3 PAROLE IN CORSA – CONCORSI LETTERARI PER SCRITTORI INEDITI	143
8.4 EDUCHIAMOCI, UN PROGETTO DI EDUCAZIONE ALLA MOBILITÀ SOSTENIBILE PER I RAGAZZI DELLE SCUOLE ITALIANE.	144
8.5 CAMPAGNE DI PUBBLICITÀ PROGRESSO PER IL TPL	144

INTRODUZIONE

A due anni dalla cosiddetta carta di Venezia, anni nei quali quanto messo a punto in quell'occasione è stato utilizzato per un confronto con le istituzioni centrali e locali, si avverte l'esigenza di affrontare la complessità del nostro sistema con lo stesso rigore metodologico e scientifico, partendo come evidente da una radiografia spesso impietosa, ma indispensabile perché solo in questo modo le proposte che poi verranno formulate avranno un nesso logico e sostanziale con le singole criticità.

La situazione di crisi del settore trasporto pubblico locale non è riconducibile solo alla mancata coerente attuazione della riforma del trasporto pubblico locale di cui al Decreto legislativo n. 422/97 e successive modifiche, ma ad un complesso di fattori che coinvolgono le nostre imprese e che rendono molto spesso problematica la produzione di un servizio adeguato e soddisfacente.

Manca, sia a livello nazionale che regionale che locale, una chiara scelta di carattere politico istituzionale a favore del servizio di trasporto come strumento essenziale per garantire il diritto alla mobilità dei cittadini, per combattere con mezzi efficaci la congestione da traffico privato che soffoca le grandi metropoli così come le città di medie e piccole dimensioni, ed infine per incentivare l'uso del trasporto pubblico locale al fine di contenere la grande quantità di emissioni inquinanti dovuta sempre al traffico privato ed alla distribuzione delle merci.

Il settore soffre, infatti, per:

- **l'assenza di adeguate risorse strutturali**, solo in parte risolta dalle previsioni della Legge Finanziaria 2008, con la completa indicizzazione delle compensazioni del contratto di servizio e delle tariffe;
- **l'assenza di organici e coerenti interventi finanziari di sostegno agli investimenti** e al miglioramento della qualità dei servizi di trasporto con conseguente permanere di una anzianità del parco rotabile automobilistico e ferroviario nettamente superiore a quella europea;
- la circostanza conseguente alla modifica del Titolo V della Costituzione di una **non sempre condivisa ripartizione dei compiti tra Stato e Regioni** in ordine ai diversi aspetti del t.p.l. con inevitabile proliferare di interventi della Corte Costituzionale;
- una **disomogeneità di trattamento** tra Regioni a statuto ordinario e **Regioni a statuto speciale** che rende indispensabile un intervento, specie per quel che riguarda i **finanziamenti**, che tenga conto delle peculiarità delle Regioni a Statuto speciale
- **mancanza di chiarezza in merito alla scadenza del periodo transitorio**. Se la concorrenza è materia di competenza statale, come affermato chiaramente dalla Corte Costituzionale, occorre allora una chiara presa di posizione da parte del legislatore nazionale in ordine al periodo transitorio, se, cioè, ci si deve attendere una ulteriore proroga dello stesso (scaduto al 31.12.2007) ovvero lo si debba considerare definiti-

- vamente scaduto;
- la **difficoltà di gestire società per azioni con la necessaria autonomia nel rispetto delle regole del codice civile** per una continua produzione di norme comunque riferibili alle sole società per azioni o a totale prevalente capitale pubblico ed ispirate ad esigenze più formali che sostanziali;
 - **assenza di una posizione chiara in merito agli affidamenti in house** e compatibile con il Regolamento Europeo n. 1370/2007 che, proprio con riferimento a detti affidamenti, rimanda espressamente la decisione circa la loro ammissibilità alla circostanza che la legislazione nazionale non ponga un divieto;
 - **l'eccessiva frammentazione delle imprese italiane** e conseguente minore competitività delle stesse ed assenza di una reale politica di incentivazione delle operazioni di aggregazione e fusione tra imprese accompagnata, oltretutto, da orientamenti discordi della giurisprudenza e dell'Antitrust in merito alle forme di aggregazione;
 - **la mancanza di attrattività del nostro sistema di Tpl per il mondo finanziario** (banche, assicurazioni) che al contrario, in altri Paesi, investono nella mobilità collettiva assicurando alla stessa la possibilità di espandersi ben oltre il breve termine;
 - **l'eccessiva burocratizzazione dei processi per la costruzione di infrastrutture** nonostante anche per queste ultime si sconti un ritardo inammissibile rispetto ad altri paesi europei, quale ad esempio la Spagna che in un decennio ha completamente colmato il gap esiste tra loro e noi;
 - **la necessità di adeguati finanziamenti per la messa in sicurezza delle ferrovie locali** nell'ottica di una reale liberalizzazione del sistema ferroviario, ma anche di una sicura utilizzazione delle diverse ferrovie che debbono contribuire allo sviluppo di una mobilità sostenibile;
 - **la necessità di superare la cultura che il sistema ferroviario debba ruotare come sistema di regolazione e come riduzione del servizio nelle mani del monopolista nazionale** con penalizzazione di fatto degli altri operatori, il che contrasta non solo con il processo di liberalizzazione avviato ma anche con le regole della buona amministrazione;
 - un **atteggiamento spesso ondivago delle amministrazioni locali** che ritengono talvolta, dopo un cambio di colore politico, di potere o addirittura di dover cambiare il progetto ormai avviato dalla precedente amministrazione trasformando un tram in un metrò o viceversa;
 - **la mancanza di adeguati interventi sulla mobilità locale** con strumenti quali la chiusura al traffico privato, l'introduzione di corsie preferenziali, misure incentivanti l'uso del mezzo pubblico;
 - la necessità di intervenire con adeguati **strumenti per combattere la piaga dell'evasione tariffaria** che oltre ad un consistente danno economico comporta conseguenze negative anche sull'immagine del servizio;
 - la necessità di dover ricorrere a contenzioso per ottenere l'affermazione di principi quali la **non assoggettabilità ad IRAP dei corrispettivi** e dei contributi erogati per

- compensazioni di obblighi di servizio;
- **un'eccessiva discriminazione dal punto di vista fiscale del nostro settore** sia per la parte pubblica che per la parte privata rispetto ad altri settori con conseguente necessità di contenzioso;
 - le **difficoltà connesse all'applicazione dell'art. 48-bis del D.P.R. 602/73** che impone, peraltro esclusivamente alle società a prevalente partecipazione pubblica (sollevando sotto tale profilo possibili disparità di trattamento rispetto alle società private che utilizzano comunque finanziamenti pubblici), di verificare che i beneficiari di pagamenti di importi superiori a 10.000 euro non siano inadempienti ad obblighi di versamento scaturenti da cartelle di pagamento;
 - **la difficoltà di far decollare**, più per ostacoli burocratici che non per contrasto con norme, **il cosiddetto ticket della mobilità** che contribuirebbe in modo rilevante, e non solo per l'impatto mediatico, al rilancio della mobilità collettiva con la semplice equiparazione anche organizzativa di questo voucher al ticket restaurant;
 - **la difficoltà di far comprendere ai soggetti regolatori** che alla luce delle disposizioni comunitarie (già dal Regolamento 1893/91) le **somme erogate assumono la veste di compensazioni per obblighi di servizio** e debbono comunque essere finalizzati non solo alla copertura dei costi ma anche al riconoscimento per l'impresa di un utile;
 - **il ritardo sistemico con il quale vengono erogati i corrispettivi alle imprese** costrette ad un indebitamento con le banche per le normali esigenze fisiologiche che incide ovviamente in modo negativo sull'economia dell'impresa senza che a questa sia in alcun modo addebitabile;
 - le difficoltà legate **all'eccessiva proliferazione di norme ed adempimenti in materia di appalti** che non favorisce l'economicità nella gestione degli approvvigionamenti e rischia, oltretutto, di determinare uno svantaggio competitivo per le imprese soggette a tale normativa;
 - **la necessità**, determinata dalla sempre più crescente attenzione della magistratura, per le imprese del settore di **adottare i modelli organizzativi e gestionali** per prevenire la commissione dei reati rilevanti ai fini dell'applicazione del **d.lgs. 231/2001**;
 - **la scarsa visibilità del settore sui media** interessati esclusivamente alle situazioni eclatanti e per lo più negative come scioperi ed incidenti;
 - **la carenza di una adeguata politica di marketing e di efficaci piani di comunicazione** delle imprese ancora troppo legata al concetto di produzione del servizio e di vendita dello stesso (come direbbe Totò) "a prescindere" dal cliente e dalla soddisfazione dello stesso;
 - un **elevato costo dell'unità di prodotto del settore** addebitabile agli oneri indotti e a fattori esterni condizionanti la produzione quali ad esempio la bassa velocità commerciale, oltre ovviamente al costo del lavoro;
 - **la rigidità nell'ambito del rapporto di lavoro** legato spesso a schemi obsoleti, ad un regime speciale non sempre adeguato ai reali bisogni della produzione;
 - **una difficoltà spesso registrata nelle relazioni con le organizzazioni sindacali** in

alcune occasione restie ad interpretare coerentemente il ruolo di attori per un cambiamento sostanziale, salvo poi a pensare che quest'ultimo si possa ottenere attraverso processi di assoluta semplificazione contrattuale che comporterebbero un innalzamento di costi e soprattutto la perdita di identità di un settore o di una categoria consolidata attraverso decenni di confronti e contrattazioni.

...e quindi...

damose da fa'

CAPITOLO 1 - I PRINCIPALI NUMERI DEL SETTORE¹

Il settore del trasporto pubblico locale italiano si compone di quasi **1.100 aziende** ripartite omogeneamente su tutto il territorio nazionale, le quali impiegano **116.500 addetti**, producono **1,9 miliardi di chilometri annui**, trasportano circa **5,4 miliardi di passeggeri annui** e fatturano oltre **8 miliardi di Euro**. I mezzi di trasporto a disposizione delle aziende ammontano ad oltre 50.000 unità, di cui il 90% sono autobus ed il restante 10% rappresentano mezzi operanti su modalità ferroviaria (treni locali, metropolitane, tranvie), lacuale, lagunare ed impianti a fune. Come evidenziato dalla tabella 1, quasi il 58% delle aziende operanti nel settore svolge servizio in ambito extraurbano, la maggior parte delle quali sono realtà di piccole dimensioni.

Tabella 1

Tipologia di servizio	Aziende di TPL Valore percentuale
Solo servizio urbano	24%
Solo servizio extraurbano	58%
Servizio misto	19%
TOTALE NAZIONALE	100%

Fonte: elaborazioni ASSTRA su Conto nazionale Trasporti 2005

Tabella 2

Classi di addetti	Aziende di TPL Valore percentuale
1-5	46%
6-10	15%
11-20	14%
21-50	9%
51-100	4%
oltre 100	11%
TOTALE NAZIONALE	100%

Fonte: elaborazioni ASSTRA su Conto nazionale trasporti 2005

Infatti, le imprese che impiegano oltre 100 addetti sono solamente l' 11% del totale (Tabella 2). Di converso il 46% delle aziende si trovano nella classe da 1 a 5 addetti e pertanto classificabili come microimprese a gestione prevalentemente familiare, operanti nel settore della gomma con un parco rotabile in dotazione che varia tra 1 e 5 autobus. Da questi dati emerge forte la frammentazione del sistema produttivo del trasporto pubblico locale italiano.

Tabella 3

Tipologia di servizio	Passeggeri trasportati	Passeggeri - km
	Valore percentuale	Valore percentuale
Gomma urbano	58%	29%
Gomma extraurbano	18%	46%
Ferro (Treni locali, metro, tram)	24%	25%
TOTALE NAZIONALE	100%	100%

Fonte: elaborazioni ASSTRA su Conto nazionale trasporti 2005

La tabella 3 mostra come la quota più consistente dei passeggeri trasportati sia soddisfatta in ambito urbano, mentre gli spostamenti effettuati in extraurbano si caratterizzano per percorrenze più lunghe. La quota di viaggiatori soddisfatta con modalità ferroviaria rappresenta un quarto del totale.

La quota di viaggiatori soddisfatta con modalità ferroviaria rappresenta un quarto del totale.

¹Fonte: Ministero dei Trasporti, ASSTRA, bilanci di esercizio aziende TPL – Dati 2005, 2006.

CAPITOLO 2 - LE REGOLE PER L'ACCESSO AL MERCATO: ANALISI, CRITICITA' E PROPOSTE

1997-2008: undici anni dopo il decreto legislativo 422/1997 siamo ancora qui a discutere dell'avvio della riforma del trasporto pubblico locale.

Sembra ieri quando si annunciava la tanto sospirata riforma. Una riforma che avrebbe dovuto, nelle intenzioni del legislatore, rimediare a tutte le storture del passato.

Sembra ieri quando si diceva che il settore del trasporto pubblico locale aveva fatto da "apripista" verso un sistema concorrenziale rispetto agli altri servizi pubblici locali.

Sembra ieri quando l'Antitrust, in un noto parere, ritenne che cinque anni di periodo transitorio fossero eccessivi e che tre anni fossero più che sufficienti per l'avvio di un sistema di concorrenza.

Sembra ieri.....

Cosa è successo se undici anni dopo siamo ancora qui a porci gli stessi interrogativi di allora?

Cosa non ha funzionato?

Dove il virtuoso meccanismo introdotto dal legislatore del 1997 si è inceppato?

I fattori che hanno contribuito a rallentare, se non ad arrestare, il processo di liberalizzazione del settore sono sicuramente diversi e tutti ben noti agli addetti ai lavori. E sono proprio tali fattori a dover costituire il necessario punto di partenza per un'analisi critica del processo di riforma che possa poi tradursi concretamente in un processo costruttivo che porti il settore fuori dall'*impasse* in cui si è arenato.

2.1 LA NORMATIVA COMUNITARIA

2.1.1 La normativa comunitaria in materia di obblighi di servizio pubblico

A livello comunitario la materia del trasporto pubblico locale risulta attualmente disciplinata dai principi fondamentali in materia di concorrenza e trasporti fissati dal Trattato e dal **Regolamento 1191/69**, come modificato dal successivo regolamento 1893/91, relativo agli obblighi di servizio pubblico ed ai contratti di servizio pubblico.

Tale ultimo regolamento si applica alle imprese di trasporto per ferrovia, strada e via navigabile e prevede che gli Stati membri possano escludere dal campo di applicazione dello stesso le imprese di trasporto pubblico locale.

Obiettivo del regolamento è l'eliminazione delle disparità di trattamento create dall'imposizione alle imprese di trasporto di obblighi di servizio pubblico che possono falsare in maniera sostanziale la concorrenza. Da qui la necessità di sopprimere gli obblighi di servizio pubblico (che sono gli obblighi che l'impresa, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni) salvi i casi in cui il mantenimento di tali obblighi è reso necessario per assicurare la fornitura di servizi di trasporto sufficienti. In tal caso sarà dovuta una compensazione per il

mantenimento degli obblighi di servizio pubblico.

Il successivo **regolamento 1893/91**, nel modificare il regolamento 1191/69, ha introdotto il concetto di “contratto di servizio pubblico” quale mezzo normale per conseguire finalità di servizio pubblico. Il contratto di servizio è il contratto concluso tra le autorità competenti di uno Stato membro ed un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti. Il contratto di servizio deve contenere una serie di elementi essenziali quali le caratteristiche del servizio, il prezzo delle prestazioni, la disciplina delle revisioni contrattuali (cd. jus variandi), le sanzioni per l'inadempimento, etc. etc..

A parte tale regolamento ed i principi del Trattato, nell'ordinamento comunitario non esiste, tuttavia, una norma che disciplini le modalità di accesso al mercato del trasporto pubblico.

Allo scopo di colmare tale lacuna, nel luglio 2000, la Commissione europea ha elaborato una **proposta di regolamento europeo** in materia di servizi di trasporto pubblico locale finalizzata ad assicurare l'affidamento trasparente e non discriminatorio dei contratti di servizio pubblico. Tale proposta venne poi emendata nel 2001 quando il Parlamento adottò una posizione in prima lettura che poi venne accolta dalla Commissione nella versione modificata del 2002.

Successivamente, anche a seguito di una forte divergenza tra gli Stati membri, la Commissione fermò i lavori del regolamento in attesa che la Corte di Giustizia si pronunciasse sul caso Altmark. La recente pronuncia della Corte e l'impatto di questa sul settore del trasporto pubblico locale ha, quindi, indotto la Commissione a presentare una proposta di regolamento rivisitata e semplificata al fine di tenere conto e della pronuncia Altmark e del dibattito sul Libro Bianco sui servizi di interesse generale.

Tale proposta, presentata ufficialmente il 20 luglio 2005, è stata quindi oggetto di numerose consultazioni che hanno dato luogo a diverse modifiche del testo originario sino ad arrivare al testo finale su cui, nel mese di maggio 2007, si è raggiunto un accordo politico e che è stato quindi approvato in via definitiva dal Parlamento Europeo nel mese di ottobre 2007 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 3 dicembre 2007.

Di seguito viene proposta un'analisi dei contenuti del **Regolamento CE 1370/2007** che entrerà in vigore il 3 dicembre 2009 e che non mancherà di sollevare dubbi interpretativi in ordine alla portata applicativa di alcune disposizioni.

Finalità ed ambito di applicazione (art. 1)	Il Regolamento è finalizzato a definire le modalità di intervento, da parte delle competenti autorità, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire. A tale scopo esso stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.
--	--

	<p>Quanto <u>all'ambito di applicazione</u>, esso si applica a servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia ed altri modi di trasporto su rotaia e su strada, ad eccezione dei servizi di trasporto prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico o del loro valore turistico. Per quel che riguarda il trasporto pubblico di passeggeri per vie d'acqua interne e in acque marine nazionali, è in facoltà degli Stati membri applicare il regolamento a detti servizi.</p> <p>I servizi di trasporto merci non sono, invece, soggetti all'applicazione del regolamento (considerando n. 11).</p>
<p>Contratto di servizio pubblico (artt. 3 e 4)</p>	<p>Il "contratto di servizio pubblico", già disciplinato dal regolamento 1191/69 come modificato dal regolamento 1893/91, è definito, dall'art. 2, lettera i) del regolamento 1370/07, come <i>"uno o più atti giuridicamente vincolanti, che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente ed un operatore di servizio pubblico, mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico; Il contratto può, altresì, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione dell'autorità competente che assume la forma di un atto individuale di natura legislativa o regolamentare oppure che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura ad un operatore interno"</i>.</p> <p>Ai sensi del successivo art. 3 del regolamento, il contratto di servizio pubblico è necessario tutte le volte in cui l'autorità competente decida di concedere all'operatore prescelto un <u>diritto di esclusiva e/o una compensazione</u> di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento degli <u>obblighi di servizio pubblico</u>. Come si legge nel considerando n. 8 <i>"i mercati del trasporto di passeggeri liberalizzati nei quali non esistono diritti di esclusiva dovrebbero poter mantenere le loro caratteristiche e modalità di funzionamento nella misura in cui esse sono compatibili con le disposizioni del trattato"</i>.</p> <p>L'art. 4 contiene una puntuale elencazione dei contenuti del contratto di servizio che dovrà definire con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore è chiamato ad effettuare. Conseguentemente andranno stabiliti, ex ante ed in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali calcolare le eventuali compensazioni di tali obblighi e la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi.</p>
<p>Durata contratto di servizio (art. 4)</p>	<p>Per quel che riguarda la durata dei contratti, essa non può essere superiore a <u>10 anni per i servizi di trasporto con autobus</u> ed a <u>15 anni per i servizi di trasporto per ferrovia o su rotaia</u> o per i servizi inte-</p>

	<p>grati in cui il i servizi ferroviari o su rotaia rappresentino almeno il 50% del valore dei servizi.</p> <p>La durata dei contratti di servizio può essere prorogata al massimo del 50% se al fine di consentire l'ammortamento di beni di entità significativa (in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi) conferiti dall'operatore.</p> <p>Qualora poi un operatore effettui investimenti in infrastrutture o in materiale rotabile e veicoli che abbiano carattere eccezionale, nel senso che implicano entrambi un alto valore di fondi, ed a condizione che il contratto di servizio sia aggiudicato con gara, la durata dello stesso può essere superiore</p>
<p>Compensazioni di servizio pubblico (art. 6)</p>	<p>Tutte le compensazioni devono rispondere alla regola generale di cui all'art. 4 (le compensazioni corrisposte non possono superare l'importo necessario per coprire in tutto o in parte i costi netti di produzione del servizio tenendo conto dei ricavi e di un margine di profitto).</p> <p>Per gli affidamenti effettuati senza ricorso a procedure di gara, le compensazioni devono conformarsi alla regola generale di cui sopra ed in più alle disposizioni dell'allegato che prevede sinteticamente quanto segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto risultante dalla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore; b) il calcolo dell'effetto finanziario netto deve essere effettuato secondo lo schema indicato nell'allegato c) il calcolo delle spese e delle entrate deve essere effettuato in conformità ai principi contabili vigenti; d) viene sancito l'obbligo contabilità separata per evitare sovvenzioni incrociate tra servizi compensati come obblighi di servizio pubblico ed altri servizi; e) viene definito il "ragionevole utile" f) il metodo di compensazione deve stimolare una gestione efficace ed una produzione di servizi di qualità sufficiente.
<p><u>Aggiudicazione dei contratti (art. 5)</u></p>	<p>L'art. 5 del regolamento 1370/07 pone, relativamente alle modalità di aggiudicazione dei contratti, una distinzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - i contratti per la fornitura di servizi di trasporto con autobus o con tram che non assumano la forma di contratti di concessione (<i>ndr: quindi qualificabili come "appalti di servizi"</i>) secondo la definizione contenuta nelle direttive appalti (direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) (<i>"la concessione di ser-</i>

	<p><i>vizi è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto di servizi ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo”) sono aggiudicati secondo le procedure previste in dette direttive;</i></p> <ul style="list-style-type: none">- tutti gli altri contratti (<i>ndr: contratti qualificabili come “concessione”</i>) sono aggiudicati conformemente alle procedure previste dal regolamento. <p>Per quanto riguarda l'affidamento dei servizi, l'art. 5 prevede le seguenti forme di affidamento:</p> <p>a) <u>Affidamento “in house”.</u></p> <p>A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale (siano esse singole o siano un gruppo di autorità che fornisce servizi integrati di trasporto pubblico) possono fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto (cosiddetto “operatore interno”) dall'autorità competente a livello locale su cui l'autorità locale competente o, nel caso di gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo completo ed analogo a quello esercitato sulle proprie strutture. A tal fine sono presi in considerazione elementi come il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione. La proprietà al 100% da parte dell'autorità pubblica competente, in particolare in caso di partenariato pubblico-privato, non è, invece, un requisito obbligatorio per stabilire il controllo a condizione che vi sia un'influenza pubblica dominante e che il controllo possa essere stabilito in base ad altri criteri. L'operatore interno e qualsiasi soggetto sul quale detto operatore eserciti un'influenza anche minima devono esercitare le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio dell'autorità competente a livello locale, escluse eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine, e non possono partecipare a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale. In deroga a ciò il regolamento prevede che l'operatore interno possa partecipare ad una procedura di gara equa da due anni prima che termini il proprio contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta, a condizione che sia stata adottata la decisione definitiva di sottoporre a procedura di gara equa i</p>
--	---

	<p>servizi di trasporto passeggeri coperti dal contratto dell'operatore interno e che questi non abbia concluso nessun altro contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta.</p> <p><u>b) Affidamento a terzi con gara</u> L'autorità competente può assegnare il contratto di servizio anche a terzi, che non sono "operatori interni" mediante una procedura di gara equa, aperta a tutti gli operatori e non discriminatoria con possibilità, peraltro, di procedere, dopo la presentazione delle offerte e dopo un'eventuale preselezione, ad una successiva fase di negoziazione.</p> <p><u>c) Affidamento diretto al di sotto dei valori soglia</u> A meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico</p> <ul style="list-style-type: none"> - il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1.000.000 Euro oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno. - Qualora un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli, dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a 2.000.000 Euro oppure, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, inferiore a 600.000 chilometri l'anno. <p><u>d) Affidamento diretto in casi di emergenza</u> L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici.</p> <p><u>e) Affidamento diretto dei servizi ferroviari</u> A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto ferroviario quali metropolitana o tram. La durata di tali contratti non è superiore a 10 anni.</p>
<p><u>Obblighi di pubblicità e trasparenza (art. 7)</u></p>	<p>Il regolamento prevede alcuni obblighi di pubblicità a carico delle autorità competenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annualmente devono pubblicare una relazione esaustiva sugli obblighi di servizio pubblico di competenza, sugli operatori del servizio pubblico prescelti e sulle compensazioni e i diritti di esclusiva ad essi concessi a

	<p>titolo di rimborso. La relazione distingue fra trasporti mediante autobus e trasporti su rotaia, consente il controllo e la valutazione delle prestazioni di servizi, della qualità e del finanziamento della rete dei trasporti pubblici e, ove opportuno, informa in merito alla natura e alla portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi.</p> <ul style="list-style-type: none"> - almeno un anno prima dell'inizio della procedura di gara o un anno prima dell'aggiudicazione diretta del contratto, occorre pubblicare sulla GUCE alcune informazioni in ordine al contratto di servizio. - in caso di aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia l'autorità competente deve pubblicare alcune informazioni entro un anno dalla concessione dell'aggiudicazione - quando è richiesto da una parte interessata l'autorità competente le trasmette la motivazione della sua decisione di aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico.
<p><u>Periodo transitorio e reciprocità (art 8)</u></p>	<p>Quanto al periodo transitorio, il regolamento prevede che l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada si conformi all'articolo 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019. Durante tale periodo transitorio gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5.</p> <p>Ai fini dell'applicazione di tale previsione è previsto che non si tenga conto dei contratti di servizio affidati conformemente al diritto comunitario e nazionale entro le tempistiche indicate al comma 3 dell'art. 8.</p> <p>E' prevista infine una clausola di reciprocità, limitata tuttavia alla seconda metà del periodo transitorio di cui sopra (3.12.2019), ai sensi della quale le autorità competenti hanno facoltà di escludere dalla partecipazione all'aggiudicazione dei contratti mediante gara pubblica gli operatori di servizio pubblico che non possono fornire la prova che il valore dei servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto di esclusiva conferiti a norma del presente regolamento rappresenta almeno la metà del valore di tutti i servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto di esclusiva. Tale esclusione non si applica agli operatori di servizio pubblico che gestiscono i servizi oggetto della gara. Nell'applicare tale criterio non si tiene conto dei contratti di servizio pubblico aggiudicati con provvedimento di emergenza di cui all'articolo 5, paragrafo 5.</p>

2.1.2 La normativa comunitaria in materia di trasporto ferroviario

Il regolamento trova applicazione sia per il trasporto su strada sia per il trasporto ferroviario.

Tale ultima modalità di trasporto merita, tuttavia, un'analisi più approfondita poiché nel settore ferroviario si è assistito, specie nel corso degli anni '90, ad una rilevante produzione normativa. Nel corso degli anni '90, infatti, il settore ferroviario ha registrato, a livello comunitario, una forte crisi dovuta ad una serie di cause: politiche trasportistiche che privilegiavano il trasporto su strada, carenze strutturali, tariffe non concorrenziali, insufficienza dell'offerta, rigidità del sistema, elevati costi di avviamento, costo del lavoro elevato.

Tutte cause queste che hanno portato, sin dai primi anni '90, ad assumere iniziative legislative finalizzate al rilancio del settore. Si è, così, proceduto a trasformare le aziende ferroviarie in società, a dettare le regole per la separazione tra la gestione dell'infrastruttura e la gestione dei servizi di trasporto, ad introdurre regole a tutela della concorrenza e dell'accesso al mercato, ad individuare e creare organismi di vigilanza e controllo, a promuovere gli investimenti, ad agevolare l'intermodalità dei servizi, etc. etc..

In tale quadro si inserisce il primo degli interventi normativi comunitari, la **direttiva 91/440/CEE** sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie, che, al fine di facilitare lo sviluppo ed un'efficiente gestione della rete ferroviaria, ha introdotto il fondamentale principio della separazione, almeno contabile, tra gestione dell'infrastruttura ed erogazione del servizio. In caso di separazione, il gestore dell'infrastruttura applica alle imprese ferroviarie che utilizzano l'infrastruttura ferroviaria un canone di utilizzazione della stessa calcolato secondo una serie di parametri obiettivi che evitino discriminazioni tra le imprese.

Obiettivi della direttiva sono i seguenti:

- favorire l'adeguamento delle ferrovie al mercato unico
- accrescere l'efficienza delle ferrovie
- assicurare l'autonomia gestionale delle ferrovie
- assicurare la separazione tra gestione delle infrastrutture ed esercizio
- assicurare il diritto di accesso alle infrastrutture.

Successivamente vengono emanate la **direttiva 1995/18/CE** e **1995/19/CE**, rispettivamente sul rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie e sulla ripartizione della capacità ferroviaria, nonché la **direttiva 1996/46/CE** sull'interoperabilità del sistema ferroviario europeo ad alta velocità.

Il 2001 è, invece, l'anno di approvazione del c.d. "**primo pacchetto ferroviario**" costituito dalle direttive **2001/12/CE** (di modifica della direttiva 91/440/CEE), **2001/13/CE** (di modifica della direttiva 1995/18/CE), **2001/14/CE** (di modifica della direttiva 1995/19/CE) in materia di liberalizzazione.

Tali direttive, nell'ottica della liberalizzazione del settore, introducono importanti principi e disposizioni in materia di ripartizione della capacità ferroviaria e sull'imposizione di pedaggi e canoni per l'accesso all'infrastruttura. Obiettivo finale delle direttive è quello di garantire un accesso equo e non discriminatorio delle imprese ferroviarie all'infrastruttura. A tal fine viene

anche prevista l'istituzione di un organo regolatore e di vigilanza nonché stabilito il requisito della necessaria "terzietà" del soggetto responsabile del processo di ripartizione della capacità di infrastruttura e di allocazione delle tracce orarie

L'accesso all'infrastruttura è consentito alle imprese in possesso della c.d. "licenza ferroviaria" rilasciata nel rispetto dei principi e dei requisiti posti dalle normative comunitarie e nazionale di recepimento.

Nel 2004 viene emanato il "**secondo pacchetto ferroviario**" costituito dalle direttive **2004/49/CE, 2004/50/CE e 2004/51/CE** con l'obiettivo di creare un mercato del trasporto ferroviario sempre più aperto, concorrenziale e sicuro.

La direttiva 49, in particolare, prevede che in ogni Stato venga istituita un'Autorità preposta alla Sicurezza ferroviaria e fissa elevati standard di sicurezza del trasporto ferroviario.

Il quadro viene completato con l'emanazione del regolamento 881/2004/CE con cui si prevede l'istituzione di un'Agenzia Ferroviaria Europea preposta alla tutela della sicurezza e della interoperabilità.

Il 23 ottobre 2007, infine, con l'emanazione delle Direttive nn. 58 e 59 ed il Regolamento n. 1371/2007, è stato approvato il terzo pacchetto ferroviario cui è correlata un'ulteriore apertura del mercato del trasporto ferroviario. La **Direttiva 2007/59/CE**, in particolare, modificando la direttiva 91/440/CEE, ha concesso, entro il 1° gennaio 2010, il diritto di accesso all'infrastruttura degli Stati membri per l'esercizio dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri. Nello svolgimento di tali servizi le imprese ferroviarie avranno anche il diritto di operare il cabotaggio anche se è riservata agli Stati membri la facoltà di limitare il diritto di accesso sui servizi che *"sono oggetto di uno o più contratti di servizio pubblico conformi alla normativa comunitaria"*. La direttiva prevede espressamente che tali limitazioni trovano applicazione nell'ipotesi in cui tale esercizio comprometta l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. Con la certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni prevista dalla direttiva 2007/59, infine, si è tentato di agevolare la mobilità dei macchinisti fra Stati membri e imprese ferroviarie.

2.1.3 La disciplina comunitaria del Partenariato Pubblico Privato (PPP)

Come è noto, la tematica delle società miste e del cosiddetto "Partenariato Pubblico Privato (PPP)" forma oggetto di dibattito presso le Istituzioni Europee da diversi anni ed, in particolare, dalla pubblicazione del **Libro Verde del 2005** sul PPP.

Di recente (**5 febbraio 2008**) la Commissione Europea ha pubblicato una **Comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionali (PPPI)** che sono dei soggetti a capitale misto normalmente creati per la prestazione di un servizio pubblico, di regola a livello locale.. La Comunicazione interpretativa della Commissione, e che si fonda sulla nota decisione Stadt-Halle della Corte di Giustizia Europea, trova la sua origine nelle consultazioni pubbliche sul libro verde sul PPP e che hanno evidenziato l'esigenza di chiarire l'applicazione delle regole del diritto comunitario nei casi di PPP istituzionale.

A livello comunitario, infatti, non esiste una regolamentazione specifica per la creazione di PPP. Il fatto che un soggetto privato ed uno pubblico cooperino non può, ad avviso della Commissione, giustificare il mancato rispetto delle disposizioni sugli appalti o sulle concessioni. Come evidenziato dalla Corte di Giustizia nella citata decisione, infatti, la partecipazione, sia pure minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società pubblica esclude l'esistenza di una relazione qualificabile come "in house".

In pratica la creazione di un PPPI di regola si traduce:

- nella creazione di una nuova società nella quale il capitale sia detenuto congiuntamente dal soggetto pubblico (ente aggiudicatore) e dal partner privato con attribuzione di un appalto o di una concessione a tale società di nuova creazione, oppure
- nella partecipazione di un partner privato ad un'impresa pubblica già esistente che gestisce un appalto o una concessione ottenuti nel quadro di una relazione in house.

In ogni caso il soggetto pubblico deve scegliere il partner privato attraverso una procedura equa e trasparente e, ad avviso della Commissione, una doppia procedura (una per la selezione del partner e l'altra per l'affidamento dell'appalto o della concessione) è difficilmente praticabile. Una soluzione, a tal fine, secondo la Commissione è quella di selezionare il partner privato attraverso la procedura concorrenziale il cui oggetto sia l'affidamento dell'appalto o della concessione.

Qualora la società mista debba risultare affidataria di un appalto, la procedura di selezione sarà disciplinata dalle direttive appalti; viceversa, se si tratta di una concessione, la procedura dovrà rispettare le regole ed i principi fondamentali del Trattato.

Condizione essenziale della procedura è il rispetto dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. In particolare, al fine di garantire la parità di trattamento, la stazione appaltante deve, negli atti di gara, fornire tutte le informazioni fondamentali per i concorrenti ed in particolare con riferimento a: statuto, patti parasociali, relazione contrattuale tra ente aggiudicatore e partner privato, possibilità di rinnovo e/o modifica dell'appalto o della concessioneQualora si segua la procedura del dialogo competitivo o una procedura negoziata alcune di queste informazioni possono essere identificate nel corso della procedura e formare oggetto della stessa.

Una volta creata una società mista, questa non può essere considerata alla stessa stregua di un affidatario interno o in house. Nuovi appalti o nuove concessioni possono essere aggiudicati nel rispetto delle relative discipline, così come ogni modifica dei termini essenziali del contratto non prevista nel contratto di servizio esige una nuova procedura concorrenziale.

2.2 LA NORMATIVA NAZIONALE

2.2.1 La riforma del trasporto pubblico locale

A livello nazionale il processo di riforma del settore del trasporto pubblico locale è stato

oggetto di una lunga evoluzione culminata nel 1997 con l'approvazione della legge 59/97, più nota come Legge Bassanini, e del successivo decreto legislativo 422/97 con le quali si è rinnovata l'intera materia del trasporto pubblico locale.

Prima di questa riforma, la disciplina del trasporto pubblico e dei servizi pubblici in generale si fondava su una **legge del 1925, la n. 2578**, recante il Testo Unico sulla municipalizzazione e che per lungo tempo ha costituito il testo fondamentale di riferimento per la gestione dei servizi pubblici.

Tale legge venne, infatti, superata soltanto nel **1990** con l'approvazione della **legge n. 142** di riforma dell'intero settore dei servizi pubblici locali.

Queste leggi consentivano l'affidamento diretto dei servizi ad aziende speciali, a consorzi ed a società di capitali di proprietà, anche non maggioritaria, degli enti locali. L'unico limite incontrato da queste aziende era costituito dall'impossibilità di gestire dei servizi *extra moenia*, e cioè al di fuori del proprio territorio.

Nel **1981** poi era stata emanata una legge, la **n. 151**, che, nell'istituire il cosiddetto "Fondo Nazionale trasporti", statuiva che i contributi di esercizio alle aziende fossero determinati sulla base di un "costo standardizzato" del servizio medesimo. Tale sistema si rivelò tuttavia inadeguato a coprire i costi di esercizio delle aziende e costrinse il legislatore ad intervenire negli anni '80 e '90 con provvedimenti finalizzati alla copertura dei disavanzi di esercizio prodotti.

Il fallimento di questa legge, unitamente al fenomeno di Tangentopoli sviluppatosi nei primi anni '90, evidenziarono, quindi, l'esigenza di avviare una riforma organica del settore. Riforma che è giunta a compimento con l'emanazione della legge n. 59 (Legge Bassanini), che in un'ottica di semplificazione dell'apparato statale e di responsabilizzazione delle Regioni e degli Enti Locali, ha avviato una vera e propria rivoluzione nel settore, delegando il Governo ad emanare norme attuative dei principi fondamentali per la riforma del trasporto pubblico locale.

Tali principi sono stati poi attuati dal **decreto legislativo n. 422/97**, che costituisce la principale norma di riferimento in materia di trasporto pubblico locale.

I principi su cui si fonda il sistema del trasporto pubblico locale sono oggi i seguenti:

- a) **regionalizzazione del settore** intesa come attribuzione alle Regioni ed agli Enti Locali di importanti funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale. In particolare le Regioni hanno il compito, oltre che di legiferare in materia in attuazione dei principi stabiliti nella legge quadro, di attuare tutte le azioni necessarie per una corretta e completa programmazione e pianificazione del settore, prima tra tutte l'individuazione della rete dei servizi minimi (e cioè dei servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini)
- b) **distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione**: da un lato i livelli istituzionali (Governo, Regioni ed Enti Locali) cui sono affidati compiti di programmazione in materia di trasporto pubblico locale, dall'altro lato le aziende gerenti i servizi di trasporto pubblico. L'orientamento emergente a livello europeo è, infatti, quello dello sviluppo di logiche di "mercato regolato" fondate su una netta separa-

- zione tra la funzione pubblica di regolazione e la produzione imprenditoriale dei servizi.
- c) **liberalizzazione** attuata mediante procedure di gara per l'affidamento dei servizi.: l'unica forma di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale è la gara. Il gestore dei servizi pubblici deve, cioè, essere scelto con procedure ad evidenza pubblica conformi alla normativa europea.
 - d) principio della **regolamentazione contrattuale** dei rapporti tra ente locale e soggetto gestore scelto con gara: si prevede che i rapporti tra Enti Locali e imprese di trasporto pubblico locale siano regolati da **contratto di servizio** conformemente a quanto previsto dai regolamenti CEE 1191/69 e 1893/91. Il contratto di servizio deve esplicitare in maniera chiara e precisa tutti gli obblighi assunti dalle parti in esito gara stessa ivi compreso l'obbligo del raggiungimento del rapporto del 35% tra costi operativi e ricavi da traffico al netto dei costi di infrastruttura.
 - e) **trasformazione "obbligatoria" delle aziende in società di capitali**: Per consentire l'apertura del mercato alla concorrenza il D.lgs. n. 422/97, come successivamente modificato dal d.lgs. 400/99, ha imposto a Regioni ed Enti Locali l'obbligo di procedere entro il 31.12.2000 alla trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali a capitale pubblico prevalente o maggioritario. Per facilitare il compimento di queste operazioni il legislatore ha previsto una procedura semplificata di trasformazione da attuarsi mediante una delibera consiliare dell'ente proprietario.
 - f) **integrazione modale e tariffaria**. Uno dei principali obiettivi del legislatore della riforma era quello di favorire e stimolare il risanamento e l'efficientamento del sistema anche allo scopo di determinare un ampliamento non solo dell'offerta dei servizi di trasporto pubblico locale ma, principalmente, del livello qualitativo degli stessi. E ciò è confermato non solo dalle previsioni del decreto legislativo 422/97 ma anche da tutte le disposizioni normative adottate in quegli anni. Basti pensare, per fare un esempio, alla legge 194/98 ed alla legge 211/92 il cui scopo precipuo era proprio quello di favorire il risanamento ed il rilancio del settore. Uno degli strumenti attraverso cui realizzare tali obiettivi è stato, quindi, individuato nell'integrazione modale e tariffaria dei servizi. Come si evince dalla lettura del decreto legislativo 422/97, infatti, l'integrazione modale e tariffaria dei servizi deve essere tenuta in considerazione a tutti i livelli: dalle Regioni nella stesura e nell'approvazione degli strumenti di programmazione nonché nella definizione della rete dei servizi minimi, dagli Enti Locali nell'affidamento dei servizi e dalle imprese nell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico e nella partecipazione alle gare.

Tali principi sono stati poi ulteriormente specificati dalle Regioni nelle proprie leggi regionali. Come previsto dal d.lgs. 422/97, infatti, tutte le Regioni hanno provveduto ad emanare proprie leggi in materia di trasporto pubblico locale. Leggi queste che hanno seguito, nel corso di questi ultimi anni, l'evoluzione del d.lgs. 422/97 più volte modificato dal legislatore.

Fermo restando l'obbligo di affidare tutti i servizi di trasporto pubblico locale con gara entro il 31.12.2003 (temine poi prorogato, ad opera di successivi provvedimenti legislativi, sino al **31.12.2007**), sono state stabilite regole ulteriori per quanto riguarda la partecipazione alle gare (C.d. "Clausola di reciprocità"): *Alle gare possono partecipare i soggetti in possesso dei requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti, ai sensi della normativa vigente, per il conseguimento della prescritta abilitazione all'autotrasporto di viaggiatori su strada, con esclusione, terminato il periodo transitorio previsto dalla presente legge o dalle singole leggi regionali, delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, delle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, delle loro controllanti e delle società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali* e per quanto riguarda la disponibilità degli assetts funzionali all'espletamento di un servizio pubblico (*Il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziale per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti. Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al capoverso precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica*).

Tale sistema avrebbe dovuto attuarsi e definirsi completamente entro e non oltre il 31.12.2003. Tuttavia, l'evoluzione normativa in materia di servizi pubblici locali ha prodotto un ritardo nell'attuazione della riforma.

Parallelamente alla riforma del trasporto pubblico locale, a livello nazionale si è, infatti, assistito ad un processo di riforma dell'intero settore dei servizi pubblici locali. Riforma questa che ha prodotto, tra il 2003 ed il 2004, un ritardo nell'attuazione della riforma del trasporto pubblico locale.

Con la **legge Finanziaria per il 2002, la legge 448/2001**, infatti, si è approvato un articolo, l'art. 35, che ha riformato completamente la materia dei servizi pubblici locali modificando integralmente il testo dell'art. 113 del T.U.E.L. .

Tutto ciò accadeva, tuttavia, in un quadro di riformato assetto costituzionale del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. A seguito dell'approvazione, nell'ottobre del 2001, infatti, della riforma del Titolo V della Costituzione è, infatti, cambiato l'art. 117 Cost. e conseguentemente il sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni anche con riferimento alla materia del trasporto pubblico locale. Tale materia, prima riservata alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, è stata rimessa alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Circostanza questa che indusse quattro Regioni ad adire la Corte Costituzionale avverso l'art. 35 della Finanziaria per presunta violazione delle regole sul riparto delle competenze legislative.

La Corte Costituzionale, pronunziatasi soltanto due anni dopo, e cioè nel mese di luglio 2004, ha confermato la validità delle norme statali in materia di servizi pubblici locali in quanto norme "a tutela della concorrenza" come tali rientranti nella competenza legislativa statale.

Nel frattempo, con il **decreto-legge 269/2003, convertito nella legge 326/03**, il legi-

slatore è ancora una volta intervenuto a modificare la disciplina dei servizi pubblici locali. L'art. 14 del citato provvedimento, nel riscrivere sostanzialmente l'art. 113 del T.U.E.L., ha, in particolare, completamente modificato le regole per l'affidamento dei servizi pubblici locali prevedendo le seguenti forme di affidamento:

- a) affidamento a società di capitali individuate attraverso l'esperimento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- b) affidamento a società a capitale misto pubblico, privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;
- c) affidamento a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Rilevante è stato l'impatto di tale disposizione sul settore del trasporto pubblico locale poiché diversi enti hanno proceduto ad affidare "in house" i servizi di trasporto pubblico locale.

A distanza di poco più di un anno, tuttavia, l'approvazione della legge delega in materia di ambiente (dicembre 2004) ha riportato integralmente il settore del trasporto pubblico locale alla disciplina del D.lgs. n. 422/97 con conseguente applicazione della regola della gara quale unica modalità di affidamento dei servizi e con la scadenza del periodo transitorio per l'effettuazione delle gare allora fissata al 31.12.2005.

Come già anticipato, tuttavia, con la legge Finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005) sono state apportate ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 422/97.

In particolare tale legge ha prorogato al 31.12.2006 il termine del periodo transitorio per l'espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, termine la cui scadenza era inizialmente prevista al 31.12.2003 e successivamente prorogata per i soli servizi automobilistici al 31.12.2005 dalla legge 47/2004. Tale termine vale come termine massimo di scadenza degli affidamenti fissato dalla normativa nazionale. Ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 422/97, infatti, la prorogabilità dei servizi sino al termine massimo fissato dal legislatore nazionale è, infatti, rimessa alle Regioni. Per poter usufruire di detta proroga, quindi, occorrono specifici provvedimenti di legge regionale che recepiscano detto termine.

La legge Finanziaria citata ha aggiunto, poi, alcuni commi all'art. 18 del decreto legislativo 422/97 finalizzati a consentire alle Regioni di disporre una proroga degli affidamenti sino ad un massimo di due anni (termine prorogato dal successivo decreto Milleproroghe per il 2006) al verificarsi di alcune condizioni consistenti nella cessione, entro il 31.12.2006, del 20% del capitale o del 20% dei servizi, ovvero nella fusione tra almeno due società affidatarie

di servizi. Anche tale proroga deve essere recepita e disposta dalle Regioni nel rispetto delle condizioni stabilite dalla disposizione di legge statale. Un successivo comma ha poi stabilito **che le società che fruiscono di tale ulteriore proroga per tutta la durata della proroga stessa, non possono partecipare a procedure ad evidenza pubblica attivate sul resto del territorio nazionale per l'affidamento di servizi.**

Per gli affidatari "in house" (ex art. 113, comma 5, lettera c), del T.U.E.L.), la norma ha previsto, infine, l'obbligo di affidare, con procedure ad evidenza pubblica, entro il 31.12.2006, una quota di almeno il 20 per cento dei servizi eserciti a soggetti privati o a società, purché non partecipate dalle medesime regioni o dagli stessi enti locali affidatari dei servizi.

Come già anticipato, sia la proroga al 31.12.2006 (prevista dalla Legge Finanziaria) sia l'ulteriore proroga al 31.12.2008 (prevista dalla legge Finanziaria e prorogata sino al 2008 dal decreto Milleproroghe 2006) per trovare applicazione devono essere espressamente recepite dalle disposizioni di legge regionale. Disposizioni regionali che incontrano un limite inderogabile ed invalicabile nelle disposizioni di legge nazionale come sostenuto dalla **Corte Costituzionale nella decisione 80/2006.**

La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune leggi regionali attuative del decreto legislativo 422/97, ne ha affermato la incostituzionalità in quanto contenenti discipline derogative della normativa nazionale e come tali lesive dell' esclusivo potere del legislatore statale di dettare norme a tutela della concorrenza. Ciò che preme alla Corte è, infatti, assicurare la complessiva conformità della legislazione regionale ad una disposizione statale posta a tutela della concorrenza, nella quale si individuano anche una serie di limiti e condizioni per l'eventuale intervento legislativo regionale al fine di disciplinare la fase transitoria di avvio del sistema di liberalizzazione.

Il termine di scadenza del periodo transitorio per l'effettuazione delle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale è stato, infine, ulteriormente prorogato al **31.12.2007** dal decreto Milleproroghe del 2007 (legge 17/2007).

Ad oggi, quindi, il termine del periodo transitorio fissato dalla normativa nazionale è scaduto ed a parte alcune Regioni che hanno provveduto a recepire con legge regionale la possibilità di usufruire di ulteriori proroghe alle condizioni sopra indicate e le regioni che hanno già proceduto ad effettuare le gare per l'affidamento dei servizi, in tutte le altre regioni non si è proceduto ad affidare i servizi con gara.

Tra l'altro è stato bocciato l'emendamento proposto al decreto Milleproroghe 2008 finalizzato a prorogare ulteriormente la data di scadenza del periodo transitorio, per cui si pone il problema oggi, in assenza di un provvedimento normativo chiaro, di legittimare gli affidamenti in essere e di interpretare correttamente la clausola di reciprocità contenuta nell'art. 18 del decreto legislativo 422/97.

A tale proposito occorre evidenziare come l'art. 18 comma 3-bis preveda, per le Regioni, la facoltà di mantenere, nel corso del periodo transitorio, gli affidamenti agli attuali concessionari ed esercenti i servizi. Le successive modificazioni del comma in questione e l'introduzione di commi successivi (si veda in particolare il comma 3-quater come introdotto

dalla Legge Finanziaria per il 2006) non fanno altro che confermare ciò. Ciò significa che sino alla data indicata dalla legislazione gli enti hanno facoltà tanto di mantenere gli affidamenti in essere quanto di procedere con gara. L'ultimo periodo del comma 3-bis afferma poi che "trascorso il periodo transitorio tutti i servizi vengono affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali di cui al comma 2 lettera a)". **Ciò significa che, ferma restando la suindicata facoltà, l'obbligo di affidare i servizi con gara sorge, per gli enti concedenti, trascorso il periodo transitorio e quindi, oggi, dall'1.01.2008.**

Il problema che si pone, a questo punto, è la corretta interpretazione da dare alla clausola contenuta nell'art. 18, comma 2, lettera a) là dove vieta, trascorso il periodo transitorio, la partecipazione alle gare per le società affidatarie dirette.

Se l'obbligo di affidare i servizi con gara sorge per gli enti dal 1° gennaio 2008 la dizione contenuta nel comma 2 lettera a) non può che interpretarsi nel senso che, per ovvie motivazioni poste a tutela della concorrenza e del fondamentale principio di reciprocità, **le società che operino in affidamento diretto possano partecipare esclusivamente alla gara indetta per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale dalle stesse gestiti ma non anche a gare per l'affidamento di servizi fuori dal proprio territorio.**

A ulteriore conferma di tale interpretazione si veda il comma 3-septies del medesimo articolo 18, come introdotto dalla legge Finanziaria per lo scorso anno, che vieta alle imprese beneficiarie della proroga del periodo transitorio previsto dal vigente articolo 18 (periodo transitorio che, si rammenta, è scaduto nel 2003 e prorogato sino al 2006-2008 con successivi interventi normativi) di concorrere sul resto del territorio nazionale con ciò affermando, in sostanza, la possibilità per le imprese affidatarie dirette di concorrere esclusivamente alla propria gara.

L'evoluzione normativa del comma 2 a) in questione e quanto disposto in modo analogo per i servizi pubblici locali si ritiene, quindi, debbano essere intese nel senso sopra indicato e, cioè, nel senso di ritenere che **il 1° gennaio 2008 debba considerarsi come "dies a quo"** per l'avvio di un sistema di concorrenza per il mercato e che, coerentemente a ciò, **la clausola di reciprocità di cui al comma 2 a) debba poter consentire alle imprese attualmente gerenti i servizi la partecipazione alla prima gara indetta per l'affidamento dei propri servizi.**

Interpretazioni difformi finalizzate ad attribuire una valenza "calendariale" alla scadenza del periodo transitorio e, conseguentemente, al regime delle esclusioni, sarebbero in contrasto non solo con la volontà del legislatore ma con ogni interpretazione in senso pro-concorrenziale. La volontà del legislatore, come risulta dall'evoluzione normativa dell'art. 18 in questione, è infatti quella di distinguere tra periodo transitorio la cui scadenza era fissata al 31.12.2003 in ottemperanza ad un pronunciamento dell'Antitrust, e regime di proroga dello stesso.

Ora, fermo restando che il **1° gennaio 2008** è da considerarsi come "**dies a quo**" per l'avvio di un sistema di concorrenza per il mercato e che è da tale data che sorge giuridicamente l'obbligo per gli enti concedenti di affidare i servizi con gara, v'è da chiedersi, in assenza di un termine finale per l'adempimento, quali siano le azioni che i suddetti enti possano e

debbano opportunamente porre in essere anche al fine di evitare potenziali contenziosi.

Considerato quanto sopra si riterrebbe opportuno che gli enti affidanti, nell'esercizio dei loro poteri di regolazione e programmazione, stabilissero e rendessero note, con delibera motivata, le tempistiche che intendono darsi per la pubblicazione del bando di gara, l'aggiudicazione della gara e la stipula del contratto. **Al contempo gli enti, al fine di assicurare continuità nell'erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale e, quindi, di non determinare interruzioni di servizio pubblico, dovrebbero, nella medesima o in altra delibera motivata, prorogare gli affidamenti in essere.**

In aggiunta alle disposizioni di modifica del decreto legislativo 422/97 va segnalata la disposizione, di portata decisamente innovativa, contenuta **nell'art. 12** del primo dei **Decreti Bersani** sulle liberalizzazioni (**decreto-legge 223/2006 convertito in legge 248/2006**) che *testualmente recita: "1. Fermi restando i principi di universalità, accessibilità ed adeguatezza dei servizi pubblici di trasporto locale ed al fine di assicurare un assetto maggiormente concorrenziale delle connesse attività economiche e di favorire il pieno esercizio del diritto dei cittadini alla mobilità, i comuni possono prevedere che il trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico, in ambito comunale e intercomunale, sia svolto, in tutto il territorio o in tratte e per tempi predeterminati, anche dai soggetti in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali, fermi restando la disciplina di cui al comma 2 ed il divieto di disporre finanziamenti in qualsiasi forma a favore dei predetti soggetti. Il comune sede di scalo ferroviario, portuale o aeroportuale è comunque tenuto a consentire l'accesso allo scalo da parte degli operatori autorizzati ai sensi del presente comma da comuni del bacino servito. 2. A tutela del diritto alla salute, alla salubrità ambientale ed alla sicurezza degli utenti della strada e dell'interesse pubblico ad una adeguata mobilità urbana, gli enti locali disciplinano secondo modalità non discriminatorie tra gli operatori economici ed in conformità ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione, l'accesso, il transito e la fermata nelle diverse aree dei centri abitati di ciascuna categoria di veicolo, anche in relazione alle specifiche modalità di utilizzo in particolari contesti urbani e di traffico. Per ragioni di sicurezza della circolazione, possono altresì essere previste zone di divieto di fermata, anche limitato a fasce orarie. Le infrazioni possono essere rilevate senza contestazione immediata, anche mediante l'impiego di mezzi di rilevazione fotografica o telematica nel rispetto della normativa vigente in tema di riservatezza del trattamento dei dati personali."*

La norma, la cui *ratio* ispiratrice sembra essere connessa a quella della liberalizzazione delle licenze dei taxi, ha una portata ampia e pone le premesse per l'avvio di un sistema di liberalizzazione "all'inglese" nel momento in cui consente a ciascun soggetto in possesso dei requisiti di accedere al mercato senza beneficiare di sovvenzione alcuna.

La norma appare connotata da una portata del tutto innovativa rispetto al sistema del trasporto pubblico locale e che richiederebbe chiarimenti finalizzati ad un'armonizzazione con le regole della concorrenza regolata vigenti per il trasporto pubblico locale. Tuttavia né la relazione di accompagnamento al decreto né le modifiche apportate in sede di conversione del

decreto-legge forniscono elementi che aiutino a comprendere l'esatta portata della disposizione.

Nell'auspicare, pertanto, un intervento chiarificatore da parte del legislatore ed al fine di evitare applicazioni distorsive della concorrenza, si ritiene opportuno, in questa fase, concordare per un'interpretazione ed un'applicazione della norma limitata ai servizi aggiuntivi. I servizi oggetto della liberalizzazione introdotta dalla norma devono, cioè, caratterizzarsi per essere servizi aggiuntivi come tali non appartenenti alla categoria dei servizi minimi per i quali, invece, continuerebbe ad applicarsi la regola della concorrenza per il mercato di cui al decreto legislativo 422/97. In ogni caso tali servizi non possono determinare situazioni di concorrenza nei confronti dei servizi contribuiti ai sensi del d.lgs. 422/97. Una situazione di competizione tra servizi contribuiti ex decreto legislativo 422/97 e servizi autorizzati e non contribuiti ai sensi dell'art. 12 del decreto Bersani, oltre a costituire potenziale fonte di contenzioso tra enti e gestori, sarebbe del tutto ingiustificabile anche da un punto di vista finanziario.

Tale articolo ha, peraltro, formato oggetto di un ricorso alla Corte Costituzionale da parte della Regione Veneto. La **Corte Costituzionale, nella decisione n. 452/2007**, nell'affermare la legittimità costituzionale degli articoli 6 e 12 del Bersani, con specifico riferimento all'art. 12 ha espressamente statuito che si tratta di disposizione riconducibile alla materia della tutela della concorrenza dal momento che consente che nel trasporto di linea di passeggeri operante in ambito comunale ed intercomunale i Comuni possano autorizzare soggetti in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali, "ad integrazione di quanto previsto dagli artt 18 e 19 del d.lgs. 422/97", e che questi soggetti possano svolgere la loro attività anche presso gli scali aeroportuali, ferroviari e portuali esistenti nel territorio comunale.

Vale la pena, inoltre, segnalare come nei mesi scorsi, sotto la vigenza del Governo appena caduto, sia stato ripreso il dibattito, a dire il vero mai sopito, sulla riforma dei servizi pubblici locali. Nel mese di luglio 2006, infatti, è stato presentato un disegno di legge, noto come **Disegno di Legge "Lanzillotta"** (dal nome del Ministro proponente), finalizzato a riformare ancora una volta il testo dell'art. 113 del T.U.E.L.. Tale Disegno di Legge, le cui alterne vicende hanno occupato le pagine dei quotidiani per tutta la durata del Governo, non è stato tuttavia convertito in legge. Le novità più importanti contenute nella proposta normativa riguardavano le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali: accanto alla gara per la scelta del gestore del servizio, infatti, si prevedeva la possibilità dell'affidamento a società mista nella quale il socio privato fosse scelto con gara, la possibilità di affidamento in house a società a partecipazione totalmente pubblica nel rispetto dei requisiti previsti dalla giurisprudenza comunitaria, nonché la possibilità di affidamento ad azienda speciale o in economia.

Parallelamente a tale Disegno di Legge, il Governo ha avviato un percorso finalizzato a riformare la disciplina del trasporto pubblico locale soprattutto al fine di riavviare il processo di liberalizzazione interrotto e di dare soluzione normativa alle problematiche evidenziate dal settore. Tale percorso è iniziato con la costituzione di un **Tavolo Interistituzionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri** e le cui conclusioni hanno formato successivamente

oggetto di una **proposta di legge di riforma** del settore del trasporto pubblico locale approvata dal Consiglio dei Ministri il **26 novembre 2007**. Tale Disegno di Legge, tuttavia, non ha mai iniziato formalmente il proprio iter parlamentare ma se ne riassumono, comunque, brevemente qui di seguito i contenuti al fine di tracciare un quadro evolutivo della riforma settoriale più completo ed indicativo delle necessità che richiedono una soluzione normativa.

Il **Disegno di legge Bianchi** interveniva espressamente sui seguenti punti:

- chiarimento in ordine all'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di trasporto pubblico locale e concorrenza;
- programmazione e ridefinizione dei servizi minimi attraverso la previsione di un sistema vincolante ed incentivante per Regioni ed Enti Locali in ordine all'adozione degli atti di programmazione e di pianificazione di competenza;
- ridefinizione dei servizi minimi essenziali e determinazione, attraverso al costituzione di uno specifico tavolo tecnico degli standards per la determinazione dei servizi minimi e per la commisurazione delle risorse
- individuazione dei bacini di traffico ottimali intesi come porzioni di territorio che risultino omogenee dal punto di vista delle caratteristiche della domanda e dell'offerta di trasporto, tali da favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, garantendo l'inserimento di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi;
- revisione dei contenuti dei contratti di servizio ed in particolare: previsione di meccanismi automatici di revisione annuale del corrispettivo (per una disamina più dettagliata si veda il capitolo.....); fissazione di standard qualitativi minimi del servizio e di obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e della sua efficacia (es. aumento delle vetture-km prodotte o dei passeggeri trasportati), ai quali associare meccanismi di incentivazione e di penalizzazione finalizzati al miglioramento dell'efficacia e della qualità del servizio, anche attraverso un miglioramento dell'organizzazione del lavoro.
- rilevazione obbligatoria della qualità dei servizi e monitoraggio della stessa nonché obbligo della pubblicizzazione di una carta dei servizi;
- previsione di meccanismi di tutela dell'utenza
- obbligo dell'adozione di una contabilità separata
- adozione di meccanismi di revisione delle tariffe attraverso il sistema del price cap globale
- previsione di costi e fabbisogni standard per la corretta definizione dei corrispettivi di servizio e per la quantificazione dell'importo a base d'asta che l'amministrazione affidante è tenuta a fissare nelle procedure di gara.
- previsione secondo cui il rapporto ricavi-costi allo 0,35 vada inteso come parametro di riferimento, rimandando alle Regioni la possibilità di individuare, entro il vincolo delle risorse a loro disposizione, valori del rapporto ricavi-costi diversi (superiori o inferiori) dallo 0,35, purché nei contratti di servizio pubblico sia previsto un meccanismo di miglioramento che obblighi un recupero percentuale per ciascun anno della durata del contratto medesimo.

- previsione di diverse modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale: gara per la scelta del gestore, gara cosiddetta “a doppio oggetto”(relativa, al contempo, alla selezione del socio privato ed all'affidamento del servizio);
- incentivazioni alle aggregazioni ed alle fusioni per favorire la creazione di un vero sistema industriale con la nascita di efficienti competitors nazionali,
- previsione di misure di garanzia e sostegno ai lavoratori attraverso l'adozione di clausole che garantiscano la continuità del rapporto di lavoro dei lavoratori occupati dal precedente gestore e la conservazione del trattamento, economico e normativo, complessivo nonché dell'inquadramento in atto presso l'impresa cessante.
- disciplina delle modalità di trasferimento dal precedente gestore all'impresa subentrante del trattamento di fine rapporto maturato al momento del subentro, attraverso l'introduzione della possibilità che il trasferimento possa avvenire anche mediante rilascio di apposita fidejussione bancaria o assicurativa stipulata dal gestore uscente a garanzia del pagamento.
- chiarimento per cui l'esclusione dalla partecipazione alle gare, prevista per le società che gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, non opera con riferimento alle prime gare che hanno per oggetto i servizi in precedenza affidati in via diretta alla medesima società.
- previsione di specifiche clausole da inserire nel bando di gara atte a risolvere il problema del trasferimento dei beni essenziali all'espletamento del servizio
- proroga dei termini per l'affidamento dei servizi di trasporto con gara

2.2.2 La normativa nazionale in materia di trasporto ferroviario

L'evoluzione normativa del decreto legislativo 422/97 ha interessato, ovviamente, anche il settore ferroviario introducendo, per le reti di trasporto ferroviario regionale, i principi di liberalizzazione poi introdotti per tutto il comparto ferroviario dalle norme attuative della normativa comunitaria esaminata nel capitolo precedente.

Gli articoli 8 e 9 del più volte citato decreto legislativo 422/97 estendono, infatti, ai servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione e non a FS S.p.A. le disposizioni in materia di affidamento dei servizi, contratti di servizio e attribuzioni alle Regioni ed Enti Locali previsti, in generale, dal decreto legislativo medesimo.

In particolare, per quel che riguarda i servizi ferroviari non in concessione a FS S.p.A., l'art. 8 ha previsto la delega alle Regioni delle funzioni e dei compiti di amministrazione e programmazione inerenti le ferrovie in gestione commissariale governativa e le ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.a. A tal fine le Regioni subentrano allo Stato, quali concedenti, delle ferrovie in gestione commissariale governativa e, sulla base di accordi di programma, per le ferrovie in concessione regionali e locali. Agli accordi di programma è demandata la definizione del trasferimento dei beni, degli impianti e dell'infrastruttura a titolo gratuito alle regioni sia per le ferrovie in ex gestione commissariale governativa sia per le ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.a., nonché la

definizione dell'entità delle risorse finanziarie da trasferire alle Regioni.

Con il successivo **DPCM del 16.11.2000** si è, quindi, provveduto all'individuazione ed al trasferimento alle Regioni delle risorse per l'esercizio delle funzioni trasferite

Per quanto riguarda la separazione tra gestione delle reti e dell'infrastruttura ferroviaria ed erogazione del servizio, l'art. 8 richiama la direttiva 91/440/CE recepita, nell'ordinamento italiano, con **D.P.R. 277/1998**. Con tale D.P.R., in particolare, è stata istituita la figura del gestore dell'infrastruttura quale soggetto autonomo ed indipendente dalle imprese ferroviarie.

I gestori delle reti per i criteri di ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e per gli standard e le norme di sicurezza sono, quindi, tenuti ad adeguarsi al regolamento attuativo della direttiva 95/19/CEE, emanato con **D.P.R. 146/99**.

Una volta perfezionati gli accordi di programma e realizzati i conferimenti, il decreto legislativo 422/97 prevede che le Regioni affidino, trascorso il periodo transitorio previsto dall'articolo 18, comma 3-bis (oggi 31.12.2007), con procedure di evidenza pubblica, la gestione dei servizi ferroviari alle imprese ferroviarie che abbiano i requisiti di legge. Tali imprese hanno accesso alla rete ferroviaria nazionale secondo le modalità stabilite dal citato D.P.R. 277/98.

I rapporti tra Regione ed impresa sono regolamentati con contratti di servizio aventi le caratteristiche di cui all'art. 19 del decreto legislativo 422/97.

Vale, qui, la pena evidenziare come il termine del periodo transitorio previsto dall'art. 18 del decreto legislativo 422/97 quale termine finale (dies ad quem) entro cui effettuare le gare per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, valga per l'espressa dizione dell'art. 8 e dell'art. 18 del d.lgs. 422/97, quale termine iniziale (dies a quo) dal quale sorge l'obbligo per le Regioni di avviare il processo di liberalizzazione del settore.

Sempre per quanto riguarda il settore ferroviario, un discorso a parte merita il recepimento del primo pacchetto ferroviario avvenuto, in Italia, con il **decreto legislativo 188/2003**. Con tale decreto si è, infatti, provveduto a recepire le direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE, raccogliendo in un unico testo normativo le disposizioni sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario.

I principi posti dal decreto legislativo 188/03 sono i seguenti:

- 1) Semplificazione del processo di regolazione del settore mediante il rinvio a decreti ministeriali attuativi.
- 2) Ruolo centrale del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.
- 3) Applicazione dei principi di liberalizzazione, di accesso all'infrastruttura, di ripartizione della capacità ferroviaria, delle licenze ferroviarie anche alle reti regionali e locali non isolate (interconnesse con la rete nazionale).
- 4) Introduzione del c.d. "richiedente autorizzato" cui viene riconosciuta la possibilità di acquisire capacità di infrastruttura per l'effettuazione di un servizio di trasporto .
- 5) Previsione dell'accordo quadro tra il soggetto interessato e il gestore dell'infrastruttura quale strumento flessibile di regolazione dei rapporti tra i soggetti.
- 6) Creazione dell'organismo di regolazione individuato nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per le reti ferroviarie non isolate di competenza delle Regioni, le fun-

zioni dell'organismo di regolazione sono svolte dalle regioni interessate o da apposito organo individuato dalle stesse.

Si ritiene opportuno evidenziare, inoltre, che il legislatore italiano ha caratterizzato il recepimento del primo pacchetto ferroviario da spinte concorrenziali più avanzate rispetto alle più limitate prescrizioni comunitarie attraverso l'introduzione del regime autorizzatorio per l'esercizio dei servizi ferroviari. L'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, infatti, è consentito, a norma dell'articolo 6, comma 1, del DLgs. 188/2003, alle imprese ferroviarie in possesso della licenza e del certificato di sicurezza che hanno concluso un accordo con il gestore dell'infrastruttura. Il successivo secondo comma precisa che le imprese devono possedere il titolo autorizzatorio. Attraverso l'introduzione di questo articolo, quindi, si è attuata la soppressione del previgente regime concessorio attraverso il quale lo Stato si riservava di concedere un determinato servizio ferroviario "traslando" sul concessionario potestà di rango pubblicistico.

Il D.lgs 188/2003 ha, inoltre, trovato attuazione attraverso l'emanazione del **decreto ministeriale 5 agosto 2005, n. 28T** che ha individuato le reti regionali "non isolate", l'accesso all'infrastruttura regionale e gli obblighi del gestore dell'infrastruttura regionale e dovrà trovare ulteriore e specifica attuazione decreti ministeriali finalizzati, a fissare i criteri per la determinazione dei canoni di accesso, ad assegnare la capacità di infrastruttura, a gestire le licenze, a definire il canone dovuto per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, a definire le regole per la fornitura dei servizi alle imprese ferroviarie da parte di RFI S.p.A.

In tal modo nel territorio italiano per l'esercizio dei servizi ferroviari è richiesto:

- certificato di sicurezza per i servizi internazionali di passeggeri e di merci;
- titolo autorizzatorio (in aggiunta al certificato) per i servizi passeggeri e merci in ambito nazionale ed a prescindere dalla tipologia.

Il **D.Lgs. 10 agosto 2007, n. 162**, nel recepire il secondo pacchetto ferroviario, ha istituito l'Agenzia per la Sicurezza Ferroviaria e l'Organismo Investigativo. Il provvedimento che si pone l'obiettivo del costante miglioramento della sicurezza del sistema ferroviario italiano posticipa di tre anni l'applicazione alle reti non isolate e isolate interessate dal traffico merci, al fine di permettere l'unificazione degli standard di sicurezza, dei regolamenti e delle procedure per il rilascio del certificato di sicurezza.

2.2.3 La disciplina del partenariato pubblico-privato

Anche in Italia la tematica della creazione di società miste per la gestione di servizi pubblici locali non ha mancato e non manca di suscitare dibattito, dubbi e perplessità.

Il dibattito in Italia appare, peraltro, condizionato dalle perplessità evidenziate dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alla equiparazione tra gara per la scelta del socio e gara per l'affidamento del servizio. Una costante giurisprudenza del Consiglio di Stato esclude, infatti, che la gara per la scelta del partner privato di una società pubblica possa essere equiparata, negli effetti, ad una gara per l'affidamento del servizio e quindi per la scelta del gestore.

re dello stesso.

Il dibattito sulle società miste ha, tuttavia, ripreso vigore di recente a seguito delle proposte normative contenute nei sopra indicati decreti di riforma dei servizi pubblici locali e del trasporto pubblico locale ed ha trovato un primo chiarimento in un parere dell'Adunanza Plenaria del **Consiglio di Stato (parere 456/2007)** nel quale si valuta la creazione delle società miste sotto un'angolazione prospettica differente e che la colloca all'interno di un sistema di concorrenza regolata.

La procedura di gara per la scelta del socio privato si atteggia, in questa prospettiva, come una doppia gara effettuata con un'unica procedura: una gara per l'affidamento del contratto di servizio ed una gara per la valorizzazione del capitale della società pubblica.

Il bando di gara per prima cosa conterrà l'indicazione dei servizi messi a gara rispetto ai quali l'oggetto potrà essere definito o definibile attraverso una proposta del partecipante come avviene nell'appalto concorso. Il secondo oggetto è rappresentato (valorizzazione del capitale) da un'offerta economico-finanziaria che ciascun partecipante dovrà presentare per indicare qual è il prezzo disponibile a pagare per garantirsi l'*x* per cento della società messo in vendita dal committente proprietario. L'aggiudicazione al termine della gara avverrà nei confronti di quel soggetto che comparativamente rispetto agli altri avrà formulato la migliore proposta e di servizio e economica considerando i criteri prefissati nel bando di gara.

Questo sistema fondato su un concetto ampio di concorrenza non ha niente a che vedere né con l'affidamento diretto né con l'in house né tanto meno con la gara semplice per l'individuazione del socio privato. Secondo il Consiglio di Stato, si può ritenere che tale modello sia compatibile con il sistema comunitario almeno nel caso in cui tale affidamento non si qualifichi come un affidamento diretto ma come un affidamento con gara dell'attività operativa della società mista al partner privato attraverso la stessa gara indetta per la scelta del socio medesimo. In tal senso il socio si qualifica come socio operativo o industriale.

Del resto in tutti i casi in cui si è pronunciata la Corte di giustizia il socio privato non era stato scelto con gara, né si può pensare che la Corte di Giustizia possa preferire una società 100% pubblica affidataria in house ovvero il totale ricorso al mercato rispetto ad un modello che in qualche modo fa rientrare nel gioco il mercato ed i privati con specifiche e precise garanzie specie in ordine al mantenimento di un controllo "pubblico" sullo stesso.

Sembra allora **ammissibile il ricorso alla figura della società mista (quantomeno) nel caso in cui essa non costituisca, in sostanza, la beneficiaria di un "affidamento diretto", ma la modalità organizzativa con la quale l'amministrazione controlla l'affidamento disposto, con gara, al "socio operativo" della società.**

L'amministrazione deve comunque motivare in modo adeguato perché si avvale di una società mista invece di rivolgersi integralmente al mercato

In altri termini, laddove vi siano giustificate ragioni per non ricorrere ad un affidamento esterno integrale, appare legittimo configurare, quantomeno, un modello organizzativo in cui ricorrano due garanzie:

1) che vi sia una sostanziale equiparazione tra gara per l'affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui il socio si configuri come un "socio industriale od

operativo", che concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso;

2) che si preveda un rinnovo della procedura di selezione "alla scadenza del periodo di affidamento" prevedendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

E tale assetto già oggi non può dirsi escluso dalla normativa vigente, che non va quindi necessariamente "disapplicata" ma, ove possibile, adeguata anche in via interpretativa, alla luce dei principi comunitari definiti dalla Corte di Lussemburgo.

L'esistenza di una gara che conferisca, di fatto, al socio privato l'"affidamento sostanziale" del servizio svolto dalla società mista consente di ricondurre l'ipotesi in questione a quel legittimo fenomeno di "partenariato pubblico-privato" (PPP) già da tempo affrontato dalle istituzioni comunitarie (Libro Verde pubblicato dalla Commissione europea il 30 aprile 2004).

2.2.4 Stato dell'arte dell'attuazione della riforma del trasporto pubblico locale

Come già anticipato nell'introduzione, ad oggi la situazione in Italia è piuttosto diversificata. Una buona parte d'Italia, infatti, per via dell'incertezza legislativa esistente e per via dell'assenza delle condizioni necessarie per l'apertura del mercato, non ha ancora provveduto ad avviare le gare per l'affidamento dei servizi.

A fronte di Regioni che hanno già completato le procedure di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, ve ne sono altre nelle quali tali procedure sono in corso ed altre ancora che hanno provveduto ad effettuare affidamenti in house.

Rimane, tuttavia, aperta ed irrisolta una serie di problemi la cui risoluzione appare quanto mai urgente ed indifferibile al fine di assicurare effettive condizioni di concorrenza in vista dell'avvio del processo di liberalizzazione.

Le esperienze di gara sino ad oggi realizzate hanno, infatti, dimostrato come la normativa di riforma del trasporto pubblico locale e, più ancora, la concreta applicazione della stessa da parte degli enti appaltanti, non abbia contribuito a stimolare l'atteso miglioramento della qualità dei servizi e sia in grado, a volte, di produrre effetti distorsivi nella concorrenza.

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.

La prosecuzione del percorso intrapreso verso la concorrenza necessita, quindi, oggi più che mai, della risoluzione di tutti i problemi che ostano ad una concorrenza reale e della individuazione di regole chiare, trasparenti e valide per tutti.

2.3 CRITICITA' E PROPOSTE

Come già più volte accennato nel corso dell'esposizione, molte delle difficoltà incontrate nell'avvio del percorso di liberalizzazione derivano dalla mancanza di certezza e di chiarezza delle regole.

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, quel che è più grave, svuotato di credibilità un processo di riforma che negli intenti era, voleva essere ed è, virtuoso.

Sappiamo tutti quanto l'evoluzione della normativa nazionale e regionale in materia di trasporto pubblico locale e di servizi pubblici locali sia stata in questi ultimi anni particolarmente caotica e altalenante.

Aggiustamenti in corso d'opera nell'attuazione di processi di riforma importanti ed innovativi sono fisiologici. Quel che è accaduto al settore del trasporto pubblico locale in undici anni di "tentata riforma" è patologico.

Si è partiti dall'idea della liberalizzazione regolata nel 1997 con l'obiettivo di arrivare, a fine 2003, ad avere tutti i servizi di trasporto pubblico locale affidati con gara per essere fermati, dapprima, nel 2002, dall'obbligo di scorporare la proprietà degli assets dall'esercizio introdotto dalla legge Finanziaria per il 2002, poi dall'avvio di una procedura di infrazione comunitaria nei confronti dell'Italia per violazioni delle norme sulla concorrenza e contemporaneamente dall'instaurarsi di un contenzioso costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni conclusosi solo nel 2004, poi ancora dall'approvazione del decreto Buttiglione di riforma dell'art. 113 del T.U.E.L. con previsione della possibilità di effettuare affidamenti in house, poi dal ritorno del settore alla regola della gara per l'affidamento dei servizi, poi dal continuo slittare in avanti della scadenza del periodo transitorio per arrivare oggi alle discussioni relative al possibile impatto che il regolamento europeo n. 1370/2007/CE è destinato ad avere sul settore del trasporto pubblico locale italiano.

Oggi il termine del periodo transitorio per il mantenimento degli affidamenti diretti è scaduto, la tanto auspicata separazione tra "regolati" e "regolatori" stenta a decollare, la situazione in Italia è piuttosto diversificata poiché l'Italia è quasi spaccata in due tra Regioni che hanno provveduto a liberalizzare e Regioni che sono rimaste alla finestra a guardare, le gare, là dove effettuate, oltre ad essere caratterizzate da una tendenza al "risparmio", hanno evidenziato problematiche legate al trasferimento dei beni funzionali al servizio e del personale e l'obiettivo dell'efficientamento del settore sembra essere perseguito più attraverso disposizioni finalizzate ad un taglio dei costi che attraverso disposizioni ispirate ad una politica in-

dustriale.

Il risultato è una totale incertezza delle “regole” che dovrebbero governare il mercato e, conseguentemente, la paralisi del settore.

L’incertezza delle regole deve diventare, quindi, non un “guscio protettivo” per quanti nelle regole non credono, ma il necessario punto di partenza per arrivare ad avere regole chiare, certe, condivise per un sistema competitivo, efficiente e di qualità.

In questo contesto la creazione di un mercato del trasporto pubblico locale realmente contendibile attraverso la competizione regolata può costituire uno strumento utile per sollecitare una spinta verso l’economicità dei servizi.

Appare, peraltro, il caso di evidenziare come il ritorno al sistema della concorrenza non sia scevro da problemi la cui risoluzione appare quanto mai necessaria ed urgente considerata l’avvenuta scadenza del periodo transitorio per l’espletamento delle gare.

A tal fine si ritiene indispensabile avere un assetto normativo certo, che possa costituire uno schema preciso all’interno del quale gli enti locali possano definire le proprie scelte di programmazione e le imprese possano elaborare le proprie strategie aziendali.

A livello nazionale si dovrà, in particolare, evitare il susseguirsi di continui, frammentari e talora incoerenti interventi legislativi che si è registrato nel recente passato ed assicurare che l’intervento del legislatore statale sia rispettoso delle attribuzioni delle Regioni e degli Enti locali in materia. Non solo la centralità del ruolo delle Regioni e degli Enti Locali nel settore del trasporto pubblico locale è riconosciuta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ma rappresenta una naturale conseguenza del principio di sussidiarietà, riconosciuto applicabile all’intero ambito dei servizi di interesse generale anche dai più recenti interventi degli organi comunitari.

Gli aspetti critici della normativa nazionale su cui si ritiene necessario un intervento sono i seguenti:

2.3.1. Periodo transitorio per lo svolgimento delle gare e clausola di reciprocità

Come evidenziato precedentemente, il termine per l’espletamento delle gare per i servizi di trasporto pubblico locale fissato al 31.12.2007 è scaduto.

L’avvenuta scadenza del periodo transitorio determina, come già visto, problemi interpretativi in ordine alla portata della clausola di reciprocità per la partecipazione alle gare. La possibilità di partecipazione alle gare per l’affidamento dei servizi da parte degli attuali gestori operanti, non per loro responsabilità, in virtù di affidamento diretto è, infatti, rimessa all’interpretazione, più dettagliatamente evidenziata nel paragrafo sulla normativa nazionale, del termine in questione come *dies a quo* piuttosto che come *dies ad quem*. Trattandosi di interpretazione che non assicura una tenuta in un eventuale giudizio innanzi al Giudice Amministrativo, è di tutta evidenza la necessità e l’urgenza di provvedere tempestivamente a prorogare la scadenza del periodo transitorio indicato o, comunque a prevedere, analogamente a quanto già accade per i servizi pubblici locali (art1 13 del T.U.E.L.), che gli affidatari

diretti possano comunque concorrere alla prima gara che venisse indetta per l'affidamento dei loro servizi.

2.3.2. Partenariato pubblico-privato

Come evidenziato nei paragrafi dedicati alle forme di partenariato pubblico-privato, occorre consentire in via legislativa che, nel settore del trasporto pubblico locale, si possa procedere sia alla gara per la scelta del gestore sia alla gara per la scelta del socio qualificando quest'ultima come gara "a doppio oggetto" vertente, cioè, tanto sulla scelta del socio quanto sul contratto di servizio prevedendo, in analogia a quanto stabilito dal Consiglio di Stato, che gli Enti competenti possano procedere anche ad una gara per la scelta del gestore con contestuale cessione di quote del capitale della società in misura non inferiore al 30%. Al fine di favorire l'ingresso di nuovi soggetti nel capitale di dette società si potrebbe prevedere che, in tale ipotesi, gli enti possano incrementare la durata del contratto di servizio sino ad un massimo del 50% della durata contrattuale massima prevista dalle leggi regionali.

2.3.3. Accesso ai beni

Problema non trascurabile è quello relativo alla portata dell'obbligo, già previsto dall'art. 18 del d.lgs. 422/97, 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 competitors. E il problema appare particolarmente rilevante per il materiale rotabile ferroviario che, pur non costituendo un'*essential facility*, come affermato dall'Antitrust, costituisce un indubbio elemento di concorrenza e di potenziale discriminazione tra concorrenti nell'accesso al mercato.

La norma vigente prevede che il bando di gara debba garantire che la disponibilità a qualunque titolo dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio non possa costituire, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti e debba altresì assicurare che i medesimi beni vengano messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

La portata della norma e dell'obbligo dalla stessa posto non ha mancato di sollevare dubbi, perplessità e soprattutto, resistenze per cui se ne auspica una revisione che ne renda fattibile l'applicazione coerentemente alle indicazioni fornite dall'Antitrust in materia.

2.3.4. 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 creando condizioni reali per favorire l’aggregazione (o comunque forme di consolidata cooperazione) tra le imprese, considerando l’eclatante sottodimensionamento delle imprese italiane rispetto a quelle operanti nel settore nei principali stati europei.

Ciò consentirebbe di:

- diventare competitivi in campo europeo;
- favorire le sinergie di tipo strutturale, tecnologico e gestionale;
- superare l’eccessivo peso del campanilismo localistico senza, tuttavia, con ciò venir meno alla tutela delle specifiche esigenze delle comunità locali. Basti pensare, ad esempio, a come Enel e Telecom abbiano portato avanti una politica di sviluppo su tutto il territorio nazionale continuando, pur tuttavia, a tutelare gli interessi dei piccoli centri e delle piccole utenze;
- arginare la devastante prassi della omogeneità politica tra enti proprietari ed organi amministrativo-dirigenziali delle aziende.

Nel far ciò occorre, tuttavia, tenere in debita considerazione quanto di recente affermato dall’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato in un provvedimento sanzionatorio emesso, a novembre 2007, nei confronti di diverse aziende operanti nel settore del trasporto pubblico locale per presunti comportamenti restrittivi della concorrenza consistiti nell’aver dato luogo ad Associazioni Temporanee di Imprese considerate illegittime poiché composte da soggetti singolarmente in possesso dei requisiti per poter partecipare autonomamente alle procedure di gara. Tale comportamento è stato, dall’Antitrust, considerato illegittimo in quanto generante, nella sostanza, un’intesa restrittiva della concorrenza.

Tali affermazioni sono state tra l’altro riprese, sempre **dall’Antitrust**, in un recentissimo **parere del 7 aprile 2008**, reso alla Regione Friuli Venezia Giulia e relativo alla procedura di affidamento del trasporto pubblico locale attraverso una gara con lotto unico integrato dal punto di vista geografico e modale. Afferma, infatti, l’Antitrust che *“il ricorso alle ATI ha una valenza pro-concorrenziale nella misura in cui sia funzionale all’ampliamento del novero degli offerenti”*. In tal senso il lotto unico integrato potrebbe presentare il rischio, in assenza di una pluralità delle offerte, di un utilizzo dell’ATI con finalità restrittive della concorrenza.

Vale, la pena segnalare come, in senso parzialmente contrario, si sia espresso, sempre di recente, il **Consiglio di Stato**, che nella **decisione n. 588/2008**, ha rilevato come *“nel diritto comunitario il raggruppamento temporaneo di imprese sia considerato uno strumento pro-competitivo il cui utilizzo non è limitato alle imprese prive dei requisiti individuali di qualificazione”*.

Diverse possono essere le modalità attraverso cui procedere: dalla fusione al conferimento di ramo d’azienda, alla sottoscrizione dell’aumento di capitale: l’importante è che le dimensioni dell’impresa di t.p.l. divengano tali da consentirle di stare sul mercato con possibilità di azione eliminando quindi il rischio di non sopravvivere alla evoluzione del mercato.

Per fare questo occorre avere un approccio laico al problema non condizionato da falsi miti della privatizzazione in quanto tale perseguendo l'obiettivo principale della dimensione ottimale a prescindere dalla circostanza che l'alleanza sia fra soggetti pubblici o tra soggetti pubblici-privati.

Bisogna prendere atto che almeno sino ad oggi a parte l'intervento di gruppi stranieri (Transdev e Arriva) non si sono registrati interventi di operatori privati per rilevare quote di aziende pubbliche né di capitali finanziari italiani le uniche operazioni sono state compiute da imprese pubbliche. Gli operatori privati sembrano più interessati se non esclusivamente interessati ad azioni di subappalto.

Da un punto di vista pratico, poi, appare indispensabile garantire un regime di "neutralità fiscale" per le operazioni di aggregazione/fusione indipendentemente dalla soluzione operativa prescelta.

2.3.5. In house

Come già più volte evidenziato, l'applicazione della normativa di riforma dei servizi pubblici locali al settore del trasporto pubblico, sia pure per un breve periodo, ha creato le condizioni perché in molte realtà italiane, prima tra tutte per dimensioni il Comune di Roma, si procedesse ad affidamenti cosiddetti "in house".

Acquisita la legittimità degli affidamenti in house sulla base dei pronunciamenti della Corte di Giustizia, che trovano ulteriore riscontro nella volontà del legislatore comunitario come espressa nel regolamento europeo in materia di trasporto pubblico locale, sorge, quindi, l'esigenza che il legislatore nazionale intervenga a chiarire il rapporto tra la disciplina contenuta nel d.lgs. 422/97 ed il regolamento 1370/2007/CE là dove ammette forme di affidamento diretto (in house e affidamento diretto ferroviario) a condizione che "non sia vietato dalla normativa nazionale".

Ora, se è vero che l'evoluzione della normativa nazionale in materia di trasporto pubblico locale porta a ritenere esistente un siffatto divieto, è altrettanto vero che il quadro normativo si presta ad interpretazioni ambigue di cui se ne auspica una risoluzione in via legislativa.

Oltretutto si ritiene debba prendersi atto che i pronunciamenti della giurisprudenza comunitaria e nazionale sugli affidamenti in house (si veda da ultimo la decisione del Consiglio di Stato, V Sez., dell'8.04.2008, sul caso Anav/Comune di Bari e Amtab S.p.A.), nel considerare tali forme di affidamento come "eccezionali" rispetto alle regole della concorrenza, ne affermano la legittimità in presenza di specifiche e dettagliate condizioni. Condizioni queste che riportano tutte al fenomeno della cosiddetta "autoproduzione" che, riportata nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, altro non è se non una gestione a mezzo di azienda speciale o addirittura in economia. E bisogna prendere atto che molte delle difficoltà interpretative sorte intorno agli affidamenti in house trovano la propria origine nella difficoltà di riscontrare le condizioni richieste dalla giurisprudenza comunitaria in una gestione a mezzo di società di capitali.

Meglio sarebbe allora prendere atto di questa incompatibilità di fondo e delle forzature

scaturenti dal tentativo di mettere addosso ad una società per azioni un vestito, quello di affidataria in house, che necessariamente risulta stretto, per giungere ad affermare che l'affidamento in house sia legittimo se effettuato ad un'azienda speciale.

2.3.6. 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.

2.3.7. Servizi ferroviari

Il trasporto ferroviario presenta alcune peculiarità che meritano una riflessione. Al fine di garantire la sicurezza dell'esercizio ferroviario, infatti, sono state emanate alcune direttive ministeriali (c.d. direttiva Lunardi e direttiva Bianchi) che hanno previsto l'installazione sull'intera rete nazionale dei sistemi SCMT e SSC. Sulla base dei programmi di realizzazione degli interventi tecnologici a terra le Imprese Ferroviarie sono tenute a predisporre un programma di installazione dei sottosistemi di bordo che dovrà essere completato entro il 30 giugno 2008.

Il prospetto di attrezzaggio delle linee dell'infrastruttura nazionale prevede che siano attrezzati 11.470km con SCMT e 5.703 km con SSC per cui quasi tutte imprese operanti su infrastruttura nazionale sono tenute ad attrezzare il proprio materiale con il sistema SCMT.

Appare opportuno evidenziare che i costi medi per l'attrezzaggio di un convoglio con SCMT si aggirano in media tra i 280.000 ed i 350.000 euro e che talune aziende sono chiamate ad effettuare questi investimenti :

- su macchinari vetusti che, nella maggior parte dei casi, saranno dismessi a breve e sostituiti con materiali tecnologicamente avanzati;
- per brevi percorrenze e, quindi, per attestarsi in stazione o per brevissimi tratte sull'infrastruttura nazionale (inferiori a 10km) ipotesi queste nella quali si potrebbero assicurare identici standard di sicurezza utilizzando strumentazioni meno tecnologiche e, quindi, meno costose.

L'attrezzaggio con il sottosistema di bordo SCMT pone, inoltre, un problema in relazio-

ne alla tempistica in quanto al momento esistono pochissime aziende in grado di produrlo che non sempre sono in grado di soddisfare le richieste anche in considerazione del brevissimo orizzonte temporale e dell'elevata richiesta.

Attualmente è in stato di studio avanzato un sistema di bordo interoperabile per i due sistemi, che dovrebbe essere omologato entro la fine del mese di marzo, ed il cui costo dovrebbe essere più contenuto rispetto al sistema SCMT. In considerazione della tempistica prevista per il sopraccitato sistema di bordo "b/ 3" sorge il problema: le Imprese ferroviarie devono presentare un programma di attrezzaggio entro il 31 dicembre 2007 e completare il programma di attrezzaggio entro il 30 giugno 2008. Sarebbe, pertanto opportuno, prevedere una proroga dei termini al fine di consentire alle imprese ferroviarie di attrezzare il materiale rotabile con sottosistemi di bordo compatibili con l'attrezzaggio di terra ma meno impattanti economicamente.

Sarebbe opportuno, inoltre, prevedere investimenti anche sull'infrastruttura regionale al fine di garantire analoghi ed adeguati standard di sicurezza. Sarebbe, pertanto, auspicabile prevedere su queste linee un sistema di attrezzaggio tecnologico, valutato ed approvato da un punto di vista tecnico ed economico dal Ministero dei trasporti e dalla Conferenza Stato Regioni, che tenga conto delle peculiari caratteristiche di ciascuna rete regionale, in particolare in ordine all'intensità ed alla tipologia del traffico esercito su tali reti, proponendo sistemi coerenti dal punto di vista economico con le tipologie di esercizio previste e tali da garantire l'interoperabilità con la rete in gestione ad RFI.

È auspicabile, infine, che l'accesso del materiale rotabile che circola su infrastruttura regionale ed accede alle stazioni di collegamento rete sia regolato all'interno di apposite convenzioni tra gestori dell'infrastruttura elaborate in osservanza di quanto previsto dall'articolo 10, comma 2 del DM 5 agosto 2005, n. 28.

Sempre con riferimento ai servizi ferroviari occorre prendere atto dell'avvenuto superamento, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, del sistema della delega dei poteri dallo Stato alle Regioni in materia di ferrovie locali con conseguente attribuzione alle Regioni di ogni potere normativo e competenza amministrativa in materia di ferrovie locali e soppressione dei poteri di vigilanza e sostitutivi dello Stato già regolati dall'art. 7, D.P.C.M. 16.11.2000 (**Comitati di Monitoraggio**)

Pertanto, ferma restando, ovviamente, la facoltà per lo Stato e le Regioni di avviare utili attività di consultazione o di monitoraggio su aspetti finanziari o tecnici dello stato di attuazione del trasferimento (e non della delega) delle funzioni in materia di ferrovie locali, deve ritenersi che non possa più essere esercitato dallo Stato alcun potere di indagine diretta sui bilanci aziendali delle ferrovie di cui all'art. 8 del d.lgs. 422/97.

2.3.8. Servizi aggiuntivi (art. 12 Bersani)

La norma contenuta nell'art. 12 del decreto Bersani 223/06 appare connotata da una portata del tutto estranea rispetto al sistema del trasporto pubblico locale e che richiederebbe chiarimenti finalizzati ad un'armonizzazione con le regole della concorrenza regolata vigenti

per il trasporto pubblico locale. Al fine di evitare applicazioni distorsive della concorrenza, occorrerebbe apportare una modifica tesa a chiarire con maggiore precisione la portata applicativa e, quindi, ad evitare che l'attuazione della norma possa ingenerare contenziosi. La disposizione contenuta nell'art 12 del decreto Bersani, infatti, se non interpretata correttamente rischia di dare luogo a contenzioso specie là dove si vada a sovrapporre un regime di concorrenza nel mercato ad un regime di concorrenza per il mercato. La modifica proposta, quindi, ne chiarisce la portata applicativa in conformità a quanto indicato nelle relazioni illustrative e nelle discussioni in Commissione del decreto Bersani.

2.3.9. Servizi Lagunari

Occorre, attraverso una modifica al d.lgs. 422/97, apportare modifiche alle attività di trasporto pubblico locale nella Laguna Veneta ed alla composizione degli equipaggi addetti al trasporto pubblico prevedendo l'applicazione alle suddette attività della normativa prevista per la navigazione interna e, in particolare, delle norme contenute nei titoli IV e V del D.P.R. 28 giugno 1949 n. 631 relativi al personale navigante e al regime amministrativo delle navi e dell'ultimo comma dell'articolo 317 del Codice della navigazione in base al quale le norme relative alla composizione e alla forza minima degli equipaggi delle navi della navigazione interna sono stabilite dal Ministro dei Trasporti.

CAPITOLO 3 – LA GESTIONE DELLE RISORSE – ANALISI, CRITICITÀ E PROPOSTE

3.1 IL FONDO NAZIONALE TRASPORTI

I meccanismi di finanziamento al trasporto pubblico locale hanno subito nel corso degli ultimi anni diverse modifiche dettate dall'esigenza di superare il sistema di ripiano dei disavanzi a piè di lista e di contrastare la profonda crisi economica e finanziaria delle aziende di trasporto.

Il tentativo più rilevante è stato quello delineato dalla **legge n. 151/1981** con l'istituzione del **Fondo Nazionale Trasporti (FNT)**, il quale nell'intenzione del legislatore voleva essere uno strumento per poter avviare il processo di riorganizzazione del settore.

Le Regioni, in questo modo, venivano in possesso di risorse finanziarie da destinare esclusivamente al settore dei trasporti sia per la parte corrente (supporto all'esercizio) sia per la parte capitale (rinnovo dei mezzi), le quali venivano determinate annualmente con legge finanziaria.

Le Regioni, a loro volta, o direttamente o attraverso la mediazione degli Enti Locali stanziavano ed erogavano i contributi sulla base dei principi e delle procedure stabiliti con legge regionale, con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei servizi di trasporto.

Accanto al Fondo Nazionale Trasporti venne istituito per un periodo quadriennale un fondo per gli investimenti dotato di una capacità di spesa pari a duemila miliardi di lire con lo scopo di acquistare mezzi di trasporto e di costruire ed ammodernare le infrastrutture.

Inoltre, era stato previsto un meccanismo di assegnazione attraverso il quale le Regioni avrebbero dovuto ripartire i contributi di parte corrente sulla base del costo standard definito come " il costo economico standardizzato del servizio con riferimento a parametri di rigorosa ed efficiente gestione distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso è svolto".

Il meccanismo era apparentemente semplice: gli Enti gestori avevano diritto ad un contributo pari alla differenza tra i costi standard (e non quelli effettivi) ed i ricavi accertati, che comunque dovevano coprire il costo effettivo del servizio in una misura non inferiore a quella stabilita annualmente per zone ambientali omogenee e per i diversi tipi di trasporto.

L'applicazione di questa norma non ha avuto esito felice, soprattutto per l'assenza di criteri chiari sui quali costruire una metodologia per l'individuazione dei costi standard e per le disomogeneità che si sono venute a creare nelle varie Regioni.

A rendere più difficile la sua attuazione è intervenuta anche una ripartizione statale dei contributi spesso in ritardo (in corso o a fine d'anno) che ha reso di fatto impossibile una loro pianificazione preventiva nelle aziende. Il fallimento dell'obiettivo di ridurre i differenziali tra i ricavi ed i costi si evince attraverso il sempre maggiore peso del finanziamento pubblico nel settore. La critica maggiore rivolta al metodo dei costi standard è quella di averlo applicato senza definire i livelli "ottimali" di costo. Si sono invece considerati come valori standard i co-

sti medi del servizio desumibili dai dati storici di contabilità e di bilancio.

E ancora, al di là delle buone intenzioni del legislatore, il risanamento delle aziende di trasporto pubblico locale non è stato possibile, poiché i criteri di ripartizione del FNT, dettati in sede ministeriale, si basavano esclusivamente sulla spesa storica, diventando così un premio alle imprese meno efficienti, piuttosto che uno stimolo per le imprese che avevano ben operato, (a partire dal 1993 è stato adottato un nuovo criterio di riparto del FNT che, invece del criterio della spesa storica, considera un insieme di parametri territoriali, demografici, economici e aziendali).

Lo Stato finanziava, inoltre, i servizi su ferro di interesse locale gestiti da ferrovie in concessione, da ferrovie a gestione commissariale governativa e dalle Ferrovie dello Stato. Questo modo di finanziare le attività di trasporto comportava, necessariamente, duplicazione di servizi: collegamenti tra le medesime località garantiti sia con il treno sia con gli autobus, finanziati dallo Stato gli uni e dalle Regioni, con le risorse del FNT, gli altri.

Di qui l'avvio di un circolo vizioso che ha reso necessari successivi provvedimenti e continui interventi per ripianare i deficit.

Fin dall'inizio degli anni novanta era stato avviato l'esame di alcuni progetti di legge diretti a riformare la predetta legge 151. I tentativi di riforma non furono conclusi, mentre sono stati approvati numerosi provvedimenti riguardanti gli aspetti finanziari.

A partire dal 1990, le regioni a statuto speciale sono state escluse dal riparto del FNT determinato annualmente con legge finanziaria.

Con la finanziaria del 1993 fu disposta la confluenza del FNT nel Fondo comune regionale, confermata anche dalle leggi finanziarie 1994 e 1995.

Il Fondo, quindi viene definitivamente **abolito con la legge n. 549/1995** che ha modificato radicalmente i meccanismi di finanziamento del trasporto pubblico locale. In particolare l'art 3 co. 1 ha disposto la cessazione dei trasferimenti provenienti dal FNT confluito nel Fondo comune regionale. I trasferimenti sono quindi di diretta derivazione delle Regioni, alle quali, al fine di finanziare il servizio di trasporto regionale, vengono assegnati gli introiti derivanti da una quota dell'accisa sulla benzina per autotrazione pari a 350 lire.

Inoltre per assicurare un livello di finanziamento pari a quello dei finanziamenti soppressi, è stato istituito un **Fondo perequativo** che corrisponde alle singole Regioni, a decorrere dal 1997, un importo equivalente alla differenza tra il gettito realizzato nel 1996 e l'ammontare dei trasferimenti che erano destinati dalle singole Regioni.

Nel 1996, ad eventuali difficoltà di cassa, le Regioni avrebbero potuto far fronte attraverso anticipazioni straordinarie concesse dal Ministero del Tesoro.

Le Regioni avevano comunque l'obbligo di destinare al settore del trasporto pubblico locale risorse di ammontare non inferiore alla quota del Fondo Nazionale Trasporti a ciascuna di loro assegnata nel 1995.

3.2 IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO IN SEGUITO ALLA RIFORMA

Le innovazioni che il settore del trasporto pubblico locale ha affrontato in seguito

all'emanazione del **decreto legislativo n. 422/1997**, hanno richiesto una revisione di tutto il sistema dei finanziamenti.

Il decentramento delle funzioni e compiti a livello regionale ha comportato il passaggio da una finanza derivata ad una finanza propria, attraverso la quale le regioni hanno assunto la responsabilità diretta in materia di gestione delle risorse finanziarie. L'attuale sistema prevede che ogni regione costituisca annualmente un fondo destinato ai trasporti alimentato sia con risorse proprie sia con risorse trasferite (art 20, comma 1, decreto legislativo 422/97).

La *ratio* della norma è stata palesemente quella di predisporre un meccanismo per una pianificazione organica e complessiva della spesa regionale per i trasporti ed una chiara esposizione contabile.

Le risorse del Fondo sono destinate all'organizzazione, alla gestione per i servizi minimi, la sua consistenza è definita annualmente tramite legge di bilancio, ed è articolato in una pluralità di capitoli di spesa.

Il sistema inoltre prevede che nell'ipotesi in cui i Comuni o le Province intendano istituire dei servizi aggiuntivi, essi sono a carico dei loro bilanci.

Con specifico riferimento al trasporto ferroviario locale e regionale non in concessione a F.S. S.p.a. (le ferrovie concesse ed in ex gestione commissariale governativa) i fondi destinati alla gestione del trasporto erano, fino al 2000, di diretta derivazione statale. Successivamente all'attuazione dei conferimenti delle competenze statali alle Regioni avvenuta con accordi di programma resi efficaci dal **D.P.C.M. del 16 novembre 2000**, sono state trasferite alle amministrazioni regionali le risorse finanziarie e strumentali necessarie a garantire l'erogazione del preesistente livello di servizi pari ad un importo annuo complessivo di oltre 670 milioni di Euro.

Inoltre al fine di consentire alle Regioni l'esercizio delle funzioni delegate attraverso società risanate dal punto di vista economico, nell'ambito dei predetti accordi di programma, è stata prevista la copertura totale dei disavanzi pregressi delle aziende ferroviarie attraverso uno stanziamento complessivo di 1.500 miliardi di lire, pari a circa 774,6 milioni di Euro (**L. 388/2000**) di cui 1.495 miliardi per la regolazione delle partite debitorie con le ex aziende in gestione commissariale governativa e con le aziende concessionarie e 5 miliardi di Euro per il ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale.

Il flusso finanziario tra Enti pubblici affidanti il servizio ed gli operatori affidatari viene regolato attraverso lo strumento del **contratto di servizio** e più in particolare in virtù di due diversi macro schemi contrattuali: contratto net cost e contratto gross cost. Nella prima tipologia contrattuale all'operatore vengono assegnate le competenze per la gestione dei ricavi da traffico nonché la responsabilità della gestione industriale intesa come capacità di minimizzare i costi sostenuti per l'erogazione del servizio. Nella seconda tipologia contrattuale al gestore rimane esclusivamente la responsabilità della gestione industriale, mentre la gestione tariffaria resta in capo all'Agenzia/Ente affidante il servizio. In sostanza, mentre nel contratto net-cost la compensazione pubblica in conto esercizio nasce dalla differenza tra ricavi da traffico e costi, nel contratto gross cost, come si evince dalla definizione anglosassone, la compensazione pubblica costituisce l'ammontare complessivo delle risorse a copertura dei costi sop-

portati dall'impresa. E' bene precisare che tali risorse definite in termini di Euro-Km, al fine di superare la cattiva pratica del ripiano a piè di lista, sono definite *ex ante* in sede di predisposizione dei contratti di servizio e pagate per la produzione di un ammontare prestabilito di servizio. Altresì all'interno di dette macrotipologie sono stati sviluppati da alcune realtà dei contratti che tendono ad inserire premi/disincentivi in funzione di alcuni parametri di economicità ed efficacia raggiunti.

Per quanto riguarda l'altra parte rilevante delle risorse del sistema del TPL, ovverosia **le tariffe**, il D.Lgs. 422/97 ha previsto che i principi tariffari vengano stabiliti dalle Regioni attraverso atti programmatici (Piani regionali dei trasporti, programmi triennali dei servizi), i quali, oltre a dare la necessaria coerenza alla politiche dei prezzi applicate all'interno dello stesso territorio regionale, hanno il pregio di favorire processi di integrazione modale e tariffaria. Altresì, consentono di svincolare gli Enti locali competenti da decisioni talvolta impopolari e permettono alle aziende del settore di programmare la propria attività con orizzonti temporali di medio lungo termine. In particolare il sistema introdotto con la riforma prevede che il Piano regionale dei trasporti definisca i lineamenti generali di politica tariffaria, che il Programma Triennale dei servizi determini le modalità di definizione del prezzo e l'integrazione tariffaria, ed infine che il Contratto di servizio provveda alla determinazione concreta delle tariffe in base ai vincoli stabiliti dalla Regione attraverso i predetti atti programmatici. La legislazione nazionale, inoltre, ha disposto che l'aggiornamento delle tariffe avvenisse secondo il principio del price-cap previsto dall'articolo 2 della legge 481/1995.

Altresì, la normativa nazionale, nell'assegnare alle Regioni il compito di fissare criteri e indirizzi per la determinazione delle tariffe e delle compensazioni pubbliche in conto esercizio, indica, quale parametro obiettivo, il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi che deve essere pari, dal 1° gennaio 2000, ad almeno lo 0,35.

Tuttavia, come vedremo in modo più approfondito nei paragrafi successivi, l'impianto finanziario del settore non è stato in grado di assicurare un equilibrio economico finanziario, in quanto i costi della produzione sono cresciuti con ritmi superiori all'andamento delle due principali voci di ricavo del settore (tariffe e compensazioni economiche in conto esercizio).

Tale situazione ha comportato diversi interventi finanziari da parte dello Stato il quale, negli ultimi anni, ha provveduto a compensare la quasi totalità dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, nonché la copertura dei maggiori costi sostenuti dalle aziende di TPL conseguentemente al nuovo regime di malattia (**Articolo 1, c. 148, L. n.311/2004**)

Di seguito si riportano i provvedimenti normativi relativi agli interventi statali per le predette finalità:

- **Articolo 23 del D.L. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47** che ha autorizzato la spesa di 337,5 milioni di euro per l'anno 2004 e di 214,3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2005, al fine di assicurare il rinnovo del contratto collettivo 2002-2003 relativo al settore del trasporto pubblico locale;

- **Articolo 1, comma 2, del D.L. 21 febbraio 2005, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 58** che ha autorizzato la spesa di 260 milioni di euro annui (200 a carico dello Stato, 60 a carico delle Regioni) a decorrere dall'anno 2005, al fine di assicurare il rinnovo del primo biennio economico 2004-2005 del contratto collettivo 2004-2007;
- **Articolo 1, comma 1230, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)** che ha autorizzato la spesa di 190 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2007, al fine di garantire il cofinanziamento dello Stato agli oneri derivanti dal rinnovo del secondo biennio economico 2006-2007 del contratto collettivo 2004-2007; la restante parte del costo contratto è coperta per 20 milioni dalle Regioni e la quota residua dalle Aziende;
- **Articolo 1, comma 273, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)** il quale dispone che le somme eventualmente residue dagli importi di cui al predetto articolo 23 del decreto legge n. 355 del 2003 e dall'articolo 1, comma 2, del predetto decreto legge n. 16 del 2005, sono destinate, fino a concorrenza, alla copertura degli oneri derivanti dagli accordi nazionali stipulati dalle Associazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali di categoria in attuazione dell'articolo 1, comma 148, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Oneri di malattia).

3.2.1 Il tavolo interistituzionale per lo sviluppo del TPL

Come abbiamo visto nel precedente capitolo, in ambito nazionale, prima dell'approvazione della legge finanziaria del 2008, vi sono stati diversi tentativi da parte del Governo di apportare delle modifiche ed integrazioni al D.lgs n. 422/1997. A tal proposito è opportuno ricordare i lavori del Tavolo interistituzionale per lo sviluppo del trasporto pubblico locale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto da Istituzioni e rappresentanti del mondo imprenditoriale e dei lavoratori. Focalizzando l'attenzione sulle questioni economiche nel tavolo erano emerse ed erano state condivise una serie di proposte tese ad aggiornare ed innovare la normativa nazionale di settore.

In primis si proponeva di **rinforzare il criterio di revisione delle tariffe** prevedendo un meccanismo tipo *price cap* globale fondato sulla media ponderata delle diverse tariffe tenendo conto dei miglioramenti qualitativi del servizio erogato e della maggiore efficienza allocativa (attraverso tariffe che favoriscano il riequilibrio modale o la modulazione temporale degli spostamenti, come le tariffe differenziate per grado di congestione del traffico). Alla formula di aggiornamento delle tariffe, pertanto, si sarebbe aggiunto, oltre al parametro legato all'inflazione effettiva e all'eventuale recupero di produttività, un ulteriore parametro legato ai miglioramenti di determinati standard qualitativi o di appositi indici di *customer satisfaction*.

A regime la piena applicazione del meccanismo del *price cap* avrebbe dovuto trovare forme di coordinamento con l'applicazione del ***subsidy cap***, soprattutto per quanto riguarda il recupero di efficienza produttiva sui corrispettivi.

L'aggiornamento delle tariffe avrebbe richiesto una preventiva revisione dei livelli e dell'intera struttura tariffaria, con la possibilità di differenziare ulteriormente la gamma dei titoli di viaggio offerti dalle singole amministrazioni, anche tenendo conto di criteri volti a premiare l'adozione di forme di integrazione sia modale che tariffaria nella distribuzione di risorse alle stesse amministrazioni.

Altresì si proponeva, a partire dal 2009, di tenere conto, in maniera progressiva, dei **costi e fabbisogni standard** associati alla fornitura del servizio per la quantificazione dei trasferimenti statali dovuti a ciascuna Regione, così come indicato anche dagli indirizzi che erano previsti nel disegno di legge delega sul federalismo fiscale.

Altra proposta era la **rivisitazione del rapporto ricavi-costi del 35%** inteso come parametro di riferimento, rimandando alle Regioni la possibilità di individuare, entro il vincolo delle risorse a loro disposizione, valori del rapporto ricavi-costi diversi (superiori o inferiori) del 35%, purché nei contratti di servizio pubblico fosse previsto un meccanismo di miglioramento che, partendo dal valore ricavi-costi riferito all'anno precedente a quello della stipula del contratto, obbligasse un recupero percentuale per ciascun anno della durata del contratto medesimo.

3.2.2 Il disegno di legge sui trasporti cd Bianchi (ora decaduto)

Alcuni dei principali risultati del predetto Tavolo erano stati traslati nel disegno di legge sui trasporti cd Bianchi (decaduto per lo scioglimento delle Camere in seguito alla caduta del Governo Prodi) nel quale, sempre con specifico riferimento alle questioni prettamente economiche, erano stati introdotti seguenti principi:

- Revisione triennale delle **tariffe** secondo il principio del **price cap**. Gli adeguamenti successivi al primo sarebbero stati consentiti solamente dell'accertamento dell'effettivo grado di miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi;
- Revisione annuale, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci regionali, entro i valori dell'inflazione reale e tenendo conto degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza, efficacia e qualità del servizio, per la quota parte dei **corrispettivi dei contratti di servizio** destinati alla copertura di costi le cui dinamiche non dipendono da scelte gestionali e nei limiti dell'inflazione programmata per la quota parte residua del corrispettivo medesimo;
- Determinazione con Decreto del Ministro dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze e con il Ministro per gli Affari Regionali e delle autonomie locali, dei criteri per la misurazione dei **costi standard** connessi alla fornitura dei servizi di trasporto pubblico locale ai fini della quantificazione dei trasferimenti statali spettanti a ciascuna Regione;
- Obbligo del gestore di introdurre un sistema di **contabilità regolatoria** al fine di consentire la separazione delle risultanze delle differenti gestioni avendo riguardo ai singoli servizi e linee di attività, anche allo scopo di applicare il sistema dei costi standard, assicurandone la relativa reportistica al committente e ad una Commissione

tecnica istituita con decreto del Ministro dei Trasporti;

- Definizione, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, degli **obblighi di servizio pubblico**, prevedendo nei contratti di servizio le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, definite sulla base dei costi standard le quali tengono conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità.

3.2.3 La sentenza Altmark

Alcuni dei principi introdotti nel succitato disegno di legge sui trasporti sono stati mutuati dalla sentenza della **Corte di Giustizia Europea Altmark**² attraverso la quale, in particolare, vengono individuate le condizioni affinché una compensazione non rappresenti un aiuto di Stato:

- In primo luogo, l'impresa beneficiaria è stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi sono stati definiti in modo chiaro;
- In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- In terzo luogo, la compensazione non eccede quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;
- In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico il livello della necessaria compensazione è stato determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

-

3.2.4 Decisione del Consiglio di Stato 5043/2006

In tema di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico si è pronunciato anche il Consiglio di Stato il quale, con la decisione n. 5043/2006, chiarisce l'immediata applicabilità dei principi contenuti nei Regolamenti comunitari in materia di obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni nell'ordinamento nazionale, disponendo che le disposizioni si integrano con quelle nazionali (Legge 151/1981).

2

Sentenza Corte di Giustizia CEE 24 luglio 2003 (Procedimento C-280/00 - Causa Altmark)

La decisione trae spunto dal ricorso proposto da una società di trasporto e volto ad ottenere l'integrale ristoro degli oneri sostenuti per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti.

Il Consiglio di Stato ha affermato la forza immediatamente dispositiva dei Regolamenti CEE negli ordinamenti degli Stati membri a fronte di una disciplina interna dell'ordinamento nazionale incentrata sulla legge n. 151 del 10 aprile 1981 (legge n.151 del 1981), vigente all'epoca dei fatti oggetto di contestazione, che non prevedeva un metodo di compensazione effettiva e piena dei maggiori costi sostenuti in stretta correlazione con lo svolgimento del servizio nel rispetto degli obblighi imposti dalle autorità concedenti (nel che è l'essenza del sistema delle compensazioni previste a livello comunitario) ma solo un regime di erogazione di contributi di esercizio avente la funzione di risanare le gestioni delle imprese di trasporto secondo criteri fondati sulla efficienza ed economicità, ma non diretto alla integrale copertura dei costi di impresa conseguenti all'assunzione degli obblighi di servizio pubblico.

La legge n. 151 del 1981 (in particolare nell'articolo 6) aveva previsto un regime contributivo di sostegno delle imprese di trasporto fondato sull'erogazione di contributi diretti a conseguire l'equilibrio economico dei bilanci tenendo conto del costo economico del servizio con riferimento a parametri di gestione rigorosa ed efficiente, dei ricavi del traffico anche tenendo conto dello speciale regime tariffario e della tendenziale esigenza della copertura dei costi effettivi del servizio nella misura definita in provvedimenti interministeriali d'intesa con organi interregionali.

Il sistema di definizione delle tariffe e dei contributi di esercizio non dipendeva, quindi, da meccanismi automatici ma dalla considerazione congiunta di una serie di elementi (il costo del servizio, il costo della vita, le risorse effettivamente disponibili in bilancio, la efficacia del servizio e la possibilità del ricorso ad altri mezzi di trasporto da parte dell'utenza) ed è, pertanto, ben giustificabile che nei relativi procedimenti venissero composti più interessi pubblici con la conseguente emersione di posizioni di interesse legittimo dirette a garantire il corretto esercizio del potere che presiedeva alla erogazione dei contributi pubblici in parola.

Le norme comunitarie hanno, invece, una funzione diversa, di procedere al ristoro effettivo dei costi sostenuti per l'adempimento agli obblighi di servizio pubblico, indipendentemente dal raggiungimento di posizioni di equilibrio di bilancio ma con lo scopo di non alterare il regime concorrenziale nel settore del trasporto passeggeri anche a livello locale.

Da ciò consegue che, ferma la spettanza dei contributi di esercizio nella misura determinata in provvedimenti amministrativi formali non può essere negata all'esercente il servizio pubblico la pretesa al ristoro dei costi effettivamente sostenuti in ragione dell'espletamento del servizio pubblico.

3.2.5 Il nuovo Regolamento Europeo(1370/07)

Si riportano di seguito, con particolare riferimento alle compensazioni economiche per gli obblighi di servizio pubblico, i principi definiti dal nuovo Regolamento Europeo:

L'art. 4, comma 1, lettera c stabilisce che i contratti di servizio definiscano le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura dei servizi (spese per il personale, per l'energia, per gli ammortamenti, per la manutenzione, il rendimento adeguato del capitale), rafforzando pertanto il principio di separazione contabile (Dir. 2000/52/CE – D.lgs 333/2003) che prevede per le imprese pubbliche su cui i poteri pubblici esercitano un'influenza dominante, l'obbligo di rispettare rigidi criteri di separazione contabile tra attività riservate e attività commerciali esplicite sul libero mercato.

Vengono quindi stabilite le modalità di ripartizione dei ricavi che possono essere tratti dall'operatore del servizio (contratto net-cost), riversati all'autorità competente (contratto gross cost) e ripartiti tra Autorità e operatore (Contratto misto).

L'articolo 4, comma 1, lettera b dispone che il contratto di servizio stabilisca in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione e la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi, in modo da impedire una compensazione eccessiva fermo restando comunque il diritto ad un ragionevole margine di profitto.

Il regolamento, altresì, dispone che le compensazioni, nel caso di affidamento diretto, debbano essere calcolate secondo regole precise stabilite nell'allegato al Regolamento, ed in estrema sintesi la compensazione dovrà esser pari alla differenza tra costi sostenuti per l'assolvimento di tutti gli obblighi di servizio definiti nel contratto ed i ricavi tariffari aggiungendo nel contempo un ragionevole margine di utile, che in Italia, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, è quantificabile quantomeno al 10%.

3.2.6 Le risorse per gli investimenti

Per quanto riguarda i meccanismi che sottintendono alla spesa per investimenti le fonti di finanziamento sono molteplici e coinvolgono tutti i livelli istituzionali (Stato, Regioni ed Enti Locali) nonché le aziende di trasporto attraverso gli autofinanziamenti. Lo Stato interviene per concorrere alle spese in conto capitale finalizzate all'ammodernamento ed al potenziamento del materiale rotabile e per la costruzione degli impianti ed infrastrutture dedicate al TPL, mentre le Regioni e gli Enti Locali, oltre che al cofinanziamento del materiale rotabile e delle infrastrutture (es. legge 211 del 1992), intervengono in particolar modo per finanziarie investimenti in tecnologie applicate al trasporto.

3.2.6.1 Legge 194 del 1998 e successivi rifinanziamenti

Il sistema di erogazione delle risorse pubbliche per contribuire agli investimenti finalizzati alla sostituzione e all'acquisto di autobus adibiti al trasporto pubblico locale si è basato fino al 2002 sull'impianto costruito dalla legge n. 194/98 e successivi rifinanziamenti, dove da una parte le Regioni venivano autorizzate a contrarre mutui quindicennali o altre operazioni finanziarie per provvedere alla sostituzione di mezzi di trasporto e dall'altra lo Stato concorreva a coprire le rate di ammortamento di tali mutui. Gli ultimi interventi, al contrario, sono dei

contributi di massimo tre anni che vengono erogati in un'unica soluzione dallo Stato alle Regioni.

La tabella seguente mostra dal 1998 ad oggi gli interventi legislativi in tema di finanziamenti per l'acquisto ed il rinnovo di mezzi di trasporto.

Legislazione di riferimento	Destinatari	Tipologia	Entità del Finanziamento
L. 194/98	Regioni Statuto Ordinario	Contributo quindicennale	Lire 20mld per il 2007, 146 per il 2008 e 195 dal 2009
L. 472/99	Regioni Statuto Speciale	Limite di impegno Quindicennale	Lire 20 mld a decorrere dal 2000
L. 488/99 (L.Fin. 2000)	Regioni Statuto Ordinario	Limite di impegno Quindicennale	Lire 67 mld dal 2001 e di 62 mld dal 2002
L. 388/00 (L.Fin. 2001)	Regioni Statuto Ordinario	Limite di impegno Quindicennale	Lire 30 mld dal 2002 e di 30 mld dal 2003
L. 166/02	Regioni Statuto Ordinario	Limite di impegno Quindicennale	Euro 30 mln dal 2003 e 40 mln dal 2004
L.266/2005 (L.Fin. 2006)	Regioni Statuto Ordinario	Definanziamento L. 194 /98	-120 mln Euro per ciascuno degli anni 2006-2007-2008
L.296/2006 (L.Fin. 2007)	Regioni e Province Autonome	Contributo triennale per mezzi di trasporto gomma + ferro	300 mln di Euro per il triennio 2007-2009
L. 244/2007 (L. Fin.2008)	Regioni e Province Autonome	Contributo triennale per mezzi di trasporto gomma + ferro	176,5 mln di Euro per il triennio 2008-2010

3.2.6.2 Legge 211 del 1992 ed altre leggi di finanziamento in infrastrutture

La legge 211 del 1992 *"Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa"* ha lo scopo di favorire la risoluzione dei problemi di congestione delle aree urbane incentivando, attraverso lo stanziamento di risorse finanziarie, l'istallazione di tramvie veloci, metropolitane e ferrovie locali, sia in ambito urbano che nel collegamento con aeroporti e poli universitari.

Il sistema di finanziamento si basa sul meccanismo del cofinanziamento (*matching grant*), dove una parte delle risorse necessarie per la costruzione dell'opera viene erogata dallo Stato e l'altra parte dagli Enti Locali interessati. Quindi i Comuni e le aree metropolitane

si avvalgono successivamente di altre società sia per la gestione del servizio che per la costruzione dell'opera stessa.

In estrema sintesi il programma prevede investimenti pari a più di 10 miliardi di Euro dei quali lo Stato concorre alla copertura di quasi il 60% dei costi sopportati per la realizzazione degli interventi. La restante parte è a carico degli Enti territoriali interessati.

Si riportano di seguito le ultime leggi di finanziamento per le infrastrutture nel TPL:

- **Il comma 1016 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007)** dispone lo stanziamento di **10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009** per il completamento degli interventi infrastrutturali volti alla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa (Leggen. 211/1992);
- **L'articolo 7 del D.L. 159/2007 (collegato legge finanziaria 2008)** dispone finanziamenti ai sistemi di trasporto metropolitano nelle città di Roma, Napoli e Milano. In particolare l'articolo autorizza, per l'anno 2007, **500 milioni di euro** per la prosecuzione delle spese di investimento finalizzate alla linea "C" della metropolitana della città di Roma, **150 milioni di euro** per spese di investimento relative al sistema metropolitano urbano e regionale di Napoli, **150 milioni di euro** per la realizzazione di investimenti relativi al sistema ferroviario metropolitano di Milano, quale cofinanziamento delle politiche a favore del trasporto pubblico;
- **Il comma 304, articolo 1, della legge 244/2007 (legge finanziari 2008)** stanziava 113 milioni di Euro per il 2008, 130 milioni di Euro per il 2009; 110 milioni di Euro per il 2010 destinati in pari misura all'acquisto di veicoli adibiti al trasporto pubblico locale secondo le finalità di cui all'articolo 1, comma 1031, della Legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) agli interventi previsti dall'articolo 9 della Legge 211/1992. Per questi ultimi interventi una quota non superiore al 20% è destinata al completamento di opere in corso di realizzazione ed il finanziamento di nuovi interventi è subordinato all'esistenza di parcheggi di interscambio. **Pertanto nel triennio considerato vi saranno risorse aggiuntive pari complessivamente ad Euro 176,5 milioni.**

3.3 LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2008- L. 244/2007 ART. 1, C. 295-312

La legge finanziaria per il 2008 ha apportato delle modifiche sostanziali ai meccanismi di finanziamento del trasporto pubblico locale, sancendo il completamento del trasferimento delle competenze finanziarie in materia di TPL dallo Stato centrale alle Regioni.

In estrema sintesi, il sistema di finanziamento delineato poggia le sue basi sul ricono-

scimento alle Regioni a statuto ordinario³ della compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione. Il gettito di tale compartecipazione, quindi, viene utilizzato da un lato per sostituire le risorse che annualmente lo Stato trasferisce alle predette Regioni e dall'altro per alimentare le risorse aggiuntive necessarie per lo sviluppo dei servizi di trasporto pubblico locale. Si evidenzia che siffatto sistema è assimilabile all'impianto finanziario costruito in seguito all'abolizione del Fondo nazionale trasporti (L.549/1995), dove per compensare la soppressione di tale Fondo veniva assegnata alle Regioni a statuto ordinario una quota di compartecipazione all'accisa sulla benzina pari a Lire 350 per litro di benzina consumato.

L'intenzione del legislatore è evidentemente quella di dare seguito al processo di decentramento amministrativo-finanziario avviato nel 1996, al fine di passare completamente da una finanza "derivata" ad una finanza "propria" regionale.

Pertanto, viene riconosciuta alle Regioni a statuto ordinario (articolo 1, comma 295) la compartecipazione al gettito sull'accisa sul gasolio per autotrazione per la realizzazione dei seguenti obiettivi:

- **Promozione dello sviluppo dei servizi del trasporto pubblico locale;**
- **Attuazione del processo di riforma del settore;**
- **Garanzia delle risorse necessarie per il mantenimento dell'attuale livello dei servizi, incluso il recupero dell'inflazione degli anni precedenti.**

I meccanismi di ripartizione vengono suddivisi in due distinti periodi (articolo 1, comma 296 e 297):

ANNI 2008-2009-2010

La compartecipazione al gasolio è destinata, alla sostituzione delle seguenti risorse:

- Compensazione della perdita del gettito derivante dalla compartecipazione regionale dell'accisa sul gasolio di cui all'articolo 3, comma 12-bis, della legge n. 549/1995 per un importo complessivo annuo è pari ad Euro 254.989.800,00;
- Trasferimenti statali per le ferrovie di cui all'articolo 8 del D.lgs n. 422 del 1997 per un importo annuo pari a Euro 670.534.423,14;
- Compensazione della riduzione dell'accisa sulla benzina non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche regionali per un importo annuo pari a Euro 342.583.000,02;
- Trasferimenti statali per la copertura degli ultimi rinnovi contrattuali del CCNL degli auto-ferro-tranvieri per importi annui pari a Euro 157.415.302,00 (Legge n. 47/2004), Eu-

³ Come si evince dal testo della legge finanziaria i soggetti beneficiari delle risorse aggiuntive sono esclusivamente le Regioni a statuto ordinario. Rimangono, pertanto, escluse le Regioni a statuto speciale. Tale esclusione trova la sua giustificazione nel fatto che queste Regioni introitano direttamente una rilevante parte del gettito di tale imposta elevata sul proprio territorio, mentre nelle Regioni a statuto ordinario gli introiti dell'accisa sono gestiti direttamente dallo Stato

ro 158.757.704,00(Legge n.58/2005) e Euro 164.060.176,00(Legge n. 296/2006).

Quindi, queste risorse, pari complessivamente a **Euro 1.748.340.405,16** per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, sono attribuite mensilmente a ciascuna Regione a statuto ordinario secondo la ripartizione riportata nella tabella 1 allegata alla legge finanziaria.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO Tabella 1 (articolo 1, comma 296)

	perdita accisa ex art. 3, comma 12-bis, L. 549/1995	trasferimenti ex art. 8 D.Lgs 422/1997	risorse ex art. 1, comma 58, L. 311/2004	contratti autoferrotranvieri I rinnovo L. 47/2004	contratti autoferrotranvieri II rinnovo L. 58/2005	contratti autoferrotranvieri III rinnovo L. 296/2006	TOTALE
Piemonte	23.776.200,00	18.439.803,07	41.840.829,28	12.699.212,00	13.769.413,00	13.629.016,00	124.154.473,35
Lombardia	44.581.650,00	136.789.000,24	43.860.872,77	28.479.956,00	29.767.188,00	30.590.200,00	314.068.867,01
Liguria	7.298.100,00	2.624.859,91	30.603.927,10	7.217.230,00	7.265.861,00	7.672.900,00	62.682.878,01
Veneto	27.761.850,00	4.014.128,98	54.330.121,06	10.817.906,00	11.098.344,00	11.456.500,00	119.478.850,04
Emilia Romagna	27.259.500,00	33.845.712,37	32.293.258,33	10.498.799,00	10.192.838,00	10.669.600,00	124.759.707,70
Toscana	21.450.600,00	9.005.168,44	40.379.180,95	9.576.403,00	9.441.173,00	10.089.500,00	99.942.025,39
Marche	9.751.200,00	0,00	3.671.418,87	2.817.990,00	2.545.237,00	2.670.900,00	21.456.745,87
Abruzzo	7.828.500,00	27.248.491,95	133.968,90	3.932.485,00	4.091.643,00	4.302.800,00	47.537.888,85
Umbria	5.013.300,00	11.690.744,32	10.284.148,95	2.327.422,00	2.319.336,00	2.398.360,00	34.033.311,27
Lazio	27.325.800,00	55.943.353,72	18.524.610,85	30.494.621,00	29.489.526,00	30.439.100,00	192.217.011,57
Campania	20.422.950,00	147.650.605,29	21.970.193,88	21.678.678,00	21.649.175,00	22.852.400,00	256.224.002,17
Molise	1.864.050,00	0,00	0,00	765.223,00	697.750,00	757.800,00	4.084.823,00
Puglia	19.461.600,00	163.612.738,66	25.158.661,48	9.020.743,00	9.722.064,00	9.315.300,00	236.291.107,14
Basilicata	3.060.000,00	18.837.991,34	6.953.128,12	2.098.807,00	2.027.175,00	2.167.200,00	35.144.301,46
Calabria	8.134.500,00	40.831.824,85	12.578.679,48	4.989.827,00	4.680.981,00	5.048.600,00	76.264.412,33
TOTALE	254.989.800,00	670.534.423,14	342.583.000,02	157.415.302,00	158.757.704,00	164.060.176,00	1.748.340.405,16

A PARTIRE DAL 2011

Le quote di compartecipazione di ciascuna Regione a statuto ordinario sono determinate da un apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella misura necessaria che consenta di corrispondere l'importo complessivo individuato dalla tabella 1. Quindi le quote di compartecipazione, espresse in Euro per litro di gasolio, saranno ottenute dividendo il predetto importo complessivo per il quantitativo di gasolio impiegato come carburante per autotrazione, erogato nell'anno 2010 in ciascuna Regione.

Il decreto ministeriale che stabilisce le quote di compartecipazione dovrà individuare anche le modalità di trasferimento delle somme spettanti a ciascuna Regione. Sino al momento dell'emanazione del decreto continuano ad essere attribuite alle Regioni, a titolo di acconto, le mensilità corrispondenti agli importi indicati nella tabella 1.

Alla luce di quanto esposto si evince che le disposizioni di cui ai commi 296 e 297 garantiscono per il triennio 2008-2010 una quota di finanziamento già quantificata, sostituiva delle risorse sopraindicate, mentre, a decorrere dal 2011, il livello di finanziamento potrà risultare incrementato, in relazione ai consumi di gasolio impiegato per autotrazione in ciascuna Regione.

Altresì, viene attribuita alle Regioni a statuto ordinario (**articolo 1, comma 298**) un'ulteriore quota dell'accisa sul gasolio utilizzato come carburante per autotrazione nella misura per litro di Euro 8,6 millesimi per il 2008, 8,93 millesimi per il 2009 e 9,2 millesimi a decorrere dal 2010, che produrranno, nel triennio 2008-2010, **maggiori risorse pari a 244 milioni di Euro per il 2008, 264 milioni di Euro per il 2009 e 284 milioni di Euro nel 2010**, da destinare all'adeguamento degli importi per i servizi di trasporto pubblico locale, ivi compresi i servizi ferroviari di cui all'art. 8 del D.lgs 422 del 1997.

Il comma 299 dell'articolo 1 detta disposizioni per il versamento e la ripartizione tra le Regioni delle somme di cui al comma 298. Altresì specifica che, a decorrere dal 2011, le somme spettanti alle Regioni ai sensi del comma 298 possono essere rideterminate sulla base dei criteri di commisurazione che tengano conto dello stato di adozione e di applicazione, da parte delle Regioni, delle disposizioni sull'organizzazione del trasporto pubblico locale, contenute negli articoli 14, 16, 17, 18, e 19 del D.lgs 422 del 1997.

Le risorse aggiuntive per il settore del TPL, ovvero sia nuove rispetto a quelle già previste a legislazione vigente, sono riportate nella tabella seguente (Dati espressi in milioni di Euro)

Anno	Perdita accisa ex art. 3 comma 12-bis L.549/95	Ulteriori risorse ex art. 1 c. 298 LF 2008	TOTALI
2008	Min: 170 Max: 255	244	Min: 414 Max: 499
2009	Min: 160 Max: 255	264	Min: 424 Max: 519
2010	255	284	539

Da un'attenta analisi del sistema di finanziamento introdotto si desume che, oltre alle risorse derivanti dall'articolo 1, c. 298 della LF 2008, si considerano aggiuntive anche la compensazione delle minori entrate relative alla perdita di gettito di accisa sulla benzina dovuta al calo dei relativi consumi. Infatti lo Stato era intervenuto riconoscendo alle Regioni, con l'articolo 12-bis della L. 549/1995 (ora abrogato), tale perdita quantificata in Euro 255 milioni annui i quali, con un'operazione contabile, sono stati rateizzati in tre anni: 75 milioni per il 2007, 85 milioni per il 2008, 95 milioni per il 2009. Quindi, con la legge finanziaria 2008 lo Stato attribuisce alle Regioni un importo complessivo annuo per ciascuno degli anni 2008-2009-2010 di Euro 255 milioni. Da ciò si evince che le Regioni, nella quantificazione delle risorse aggiuntive, potrebbero decurtare dall'importo del 2008 85 milioni e dall'importo 2009 95 milioni, in quanto somme già assegnate loro. **Pertanto, per gli anni 2008 e 2009 le risorse da erogare vanno rispettivamente da un minimo di 414 milioni di Euro ad un massimo di 499 milioni di Euro e da un minimo di 424 milioni di Euro ad un massimo di 519.**

Complessivamente per il triennio 2008-2010 le Regioni a statuto ordinario beneficeranno di risorse aggiuntive in conto esercizio pari ad un minimo di **1.377 milioni di Euro** fino ad un massimo di **1.557 milioni di Euro** finalizzate:

- **alla promozione dei servizi di trasporto pubblico locale;**
- **a garantire il mantenimento dell'attuale livello dei servizi;**
- **a recuperare l'inflazione degli anni precedenti;**
- **all'attuazione del processo di riforma del trasporto pubblico locale**

Più nello specifico, coerentemente all'impianto finanziario che si è voluto delineare, dette risorse saranno necessarie per assicurare l'indicizzazione delle compensazioni per i servizi su gomma e su ferro, l'eventuale ampliamento degli stessi e la copertura dei rinnovi

dei CCNL futuri.

Al fine di monitorare costantemente l'andamento del settore del TPL il **comma 300** istituisce, presso il Ministero dei Trasporti, l'Osservatorio nazionale sulle politiche del TPL a cui partecipano i rappresentanti dei Ministeri competenti, delle Regioni e degli Enti Locali. **Per il suo funzionamento viene prevista una spesa di 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2008.**

Il comma 301 dispone che, a decorrere dal 2008, non può essere previsto, a carico del bilancio dello Stato, alcun trasferimento aggiuntivo per il finanziamento delle spese correnti del settore del trasporto pubblico locale, comprendendo in tale categoria anche gli oneri per i rinnovi contrattuali degli addetti al comparto, successivi all'entrata in vigore del disegno di legge in esame. Si stabilisce inoltre che le Regioni a statuto ordinario sono tenute a riversare agli Enti Locali le risorse ad essi destinate, entro quattro mesi dalla loro acquisizione. E' fatta salva la possibilità di adottare modalità di versamento più favorevoli nei confronti degli enti locali.

Il comma 302 stabilisce che lo Stato continuerà, per il triennio 2008-2010, a corrispondere alle Regioni le risorse per i servizi di cui all'articolo 9 del D.Lgs. n. 422 del 1997 (Ferrovie Regionali in concessione a Trenitalia S.p.A.). A decorrere dal 2011 tali risorse saranno sostituite mediante adeguamento delle misure di compartecipazione di cui al comma 296.

Il comma 303 aggiunge una disposizione che estende, nelle more di una riforma organica degli ammortizzatori sociali, al settore del trasporto pubblico locale il sistema degli **ammortizzatori sociali** disposto dall'articolo 2, comma 28, della legge n. 662 del 1996, che, tra le varie misure, prevede la costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento.

Il comma 304 istituisce il **Fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale**, con una dotazione di:

- **113 milioni di Euro per il 2008;**
- **130 milioni di Euro per il 2009;**
- **110 milioni di Euro per il 2010.**

Per gli successivi i relativi stanziamenti saranno indicati in tabella D della legge finanziaria.

Le risorse del Fondo sono ripartite in pari misura:

- **all'acquisto di veicoli adibiti al trasporto pubblico locale** secondo le finalità di cui all'articolo 1, comma 1031, della Legge 296/2006 (legge finanziaria 2007);
- **agli interventi previsti dall'articolo 9 della Legge 211/1992** (Costruzione di sistemi di trasporto rapido di massa e di tranvie veloci).

Per questi interventi una quota non superiore al 20% è destinata al completamento di opere in corso di realizzazione ed il finanziamento di nuovi interventi è subordinato all'esistenza di parcheggi di interscambio.

Il comma 305 demanda la ripartizione delle risorse di cui al comma 304 a un Decreto del Ministro dei Trasporti prevedendo che, per il triennio 2008-2010, le risorse siano attribuite

in misura pari tra le due finalità di cui al comma 304, mentre a partire dal 2011 la ripartizione è effettuata tenendo conto dei principi di premialità che incentivino l'efficienza, l'efficacia e la qualità nell'erogazione dei servizi, la mobilità pubblica e la tutela ambientale.

Inoltre il comma abroga la lettera d) dell'articolo 1, comma 1032, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) che dispone che, nella ripartizione dei contributi per l'acquisto di mezzi di trasporto di cui al comma 1031 dello stesso articolo, sia data la priorità alle Regioni e alle Province autonome le cui imprese si siano attenute alle previsioni di cui ai commi 3-ter e 3-septies dell'articolo 18 del D.Lgs 422 del 1997.

Il comma 306 integra l'articolo 1, comma 1031, della legge finanziaria 2007(L. 296/2007), il quale ha istituito un fondo **per l'acquisto di veicoli adibiti al trasporto pubblico locale**, e, in particolare, di:

- a) veicoli ferroviari da destinare ai servizi di competenza regionale;
- b) veicoli destinati a servizi su linee metropolitane, tranviarie e filoviarie;
- c) autobus a minor impatto ambientale o ad alimentazione non convenzionale.

Il comma in esame, altresì, prevede:

- che il fondo sia finalizzato anche all'**acquisto di elicotteri e di idrovolanti** destinati a garantire **collegamenti con isole minori** interessate da fenomeni di pendolarismo;
- che almeno il **50 per cento** della dotazione del fondo venga riservato all'acquisto dei veicoli di cui alle lettere a) e b) del citato comma 1031.

Il comma 307 destina, a decorrere dal 2008, **12 milioni di euro** al Ministero dei trasporti, affinché possano essere riattivati, in via d'urgenza, i lavori di realizzazione di **sistemi innovativi di trasporto in ambito urbano**, interrotti all'apertura di procedimenti tesi al riesame, da parte della Corte di giustizia europea, delle procedure contrattuali.

Il comma 308 dispone che i contributi statali per i rinnovi dei contratti del trasporto pubblico locale vengano corrisposti direttamente alle Regioni a statuto ordinario dal Ministero dell'economia, con le modalità indicate dal comma 297, che, per la compartecipazione delle Regioni al gettito dell'accisa, prevede l'emanazione di un apposito decreto del Ministro dell'economia. Il comma precisa che l'esclusione dal Patto di stabilità interno delle spese connesse al rinnovo dei predetti contratti si applica solo alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Il comma 309 prevede una **detrazione dall'imposta** lorda sul reddito delle persone fisiche, per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2008 per l'acquisto degli **abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale ed interregionale**, fino a concorrenza del suo ammontare, nella misura del **19 per cento** e per un importo non superiore a 250 euro. (Vedi capitolo 4)

Il comma 310 introduce una disposizione che tende a dirimere i supposti dubbi interpretativi in merito alla questione della **riportabilità delle perdite**.(vedi capitolo 4)

Il comma 311 interviene in relazione ai crediti maturati dalla Ferrovia della Calabria s.r.l. nei confronti della Regione Calabria, stabilendo che essi vengano destinati alla copertura dei disavanzi determinati dalla ex Gestione Commissariale Governativa Ferrovie della Calabria fino al 31 dicembre 2000, e, per la parte residua, investiti per rinnovo e potenziamento dei servizi ferroviari gestiti dalla predetta società.

Il comma 312 dispone l'abrogazione di alcune norme, conseguente alle disposizioni recate dai commi in esame. Vengono quindi abrogati: l'articolo 3, comma 12-*bis*, della legge n. 549/1995, in materia di attribuzione alle regioni di una quota dell'accisa sul gasolio; l'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 422/1997, relativo al trasferimento alle regioni delle risorse relative all'espletamento delle funzioni ad esse delegate in materia di trasporto pubblico locale, e l'articolo 1, comma 58, della legge n. 311/2004, con il quale veniva riconosciuto alle regioni a statuto ordinario un contributo in relazione alla perdita di gettito realizzata dalle Regioni stesse per gli anni 2003 e successivi, a seguito della riduzione dell'accisa sulla benzina, non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche.

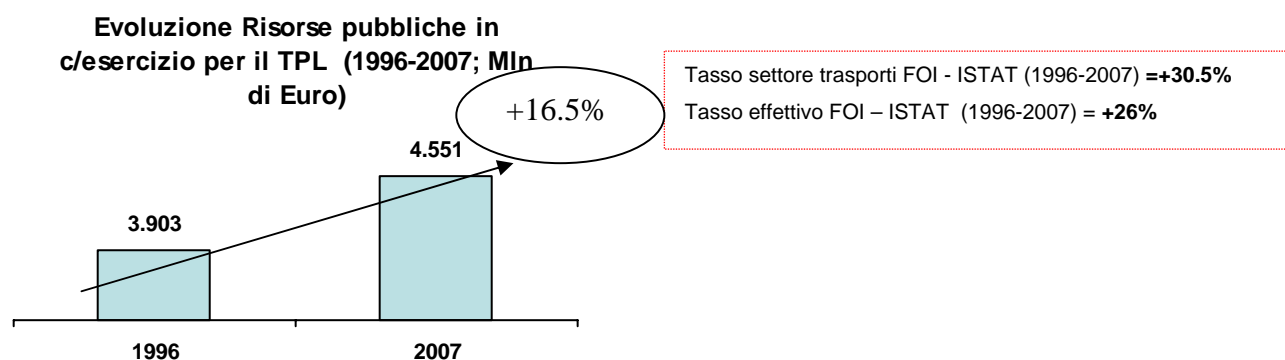
3.4 CRITICITÀ E PROPOSTE

Le incertezze normative del contesto di riferimento nel quale le aziende di trasporto pubblico locale si sono trovate ad operare non hanno potuto incidere negativamente sugli equilibri e sui processi economici e finanziari del settore.

Se a ciò si aggiunge il fatto che tali equilibri sono stati "strutturalmente" penalizzati da un andamento dei costi legato alle dinamiche determinate nel libero mercato (addirittura mercati internazionali nel caso dei carburanti e prodotti derivati) e dall'evoluzione delle tariffe regolate dalla mano pubblica e non in grado di sostenere il passo dell'inflazione, si può ben comprendere come il settore abbia fatto e sta facendo fatica ad incamminarsi con le proprie gambe verso l'ormai improrogabile percorso di sviluppo.

3.4.1 Le compensazioni pubbliche in conto esercizio

Come si evince dal grafico sottostante dal 1996 al 2007 le risorse pubbliche in conto esercizio, ovvero la principale fonte di finanziamento del settore del TPL, sono cresciute con dei ritmi significativamente inferiori rispetto alle dinamiche inflazionistiche.



Fonte: Bilanci Regioni, provvedimenti normativi

In particolare, in termini percentuali la crescita delle risorse pubbliche in conto

esercizio⁴ è stata pari al 16,5% contro il 26% del tasso effettivo di inflazione (FOI-ISTAT) e il 30,5% del tasso del settore trasporti (FOI-ISTAT). Tale gap viene inoltre accentuato dal fatto che, nello stesso periodo, la produzione chilometrica degli operatori è aumentata di oltre il 10% e che le risorse per le ferrovie concesse (ex art. 8 D.lgs 422/97) sono addirittura ferme al 2001 ad un importo di poco più di 670 milioni di Euro.

Si ricorda, altresì, che il Ministero dei Trasporti aveva quantificato, in base ad un tasso di settore ad hoc, gli importi spettanti alle predette ferrovie in misura pari a circa 60 milioni di Euro annui per il recupero dell'inflazione degli anni precedenti; tuttavia dette risorse non sono mai state liquidate.

A ciò si aggiunge il fatto che, in seguito all'abolizione del Fondo nazionale trasporti, l'entità dei Fondi regionali trasporti era stata determinata in virtù delle assegnazioni storiche precedenti che **come diverse indagini hanno fatto emergere si è dimostrata sottostimata rispetto alle esigenze del settore.** Infatti il passaggio dal Fondo nazionale ai fondi regionali è stata spesso una mera operazione di ridenominazione di vecchi fondi; è mancata in sostanza la previsione di un fondo regionale distinto dal bilancio capace di assumere una valenza programmatica e di definizione ex-ante delle scelte politiche dei trasporti.

Fino ad ora a tale situazione si è fatto fronte attraverso degli interventi integrativi da parte dello Stato, l'integrazione di risorse di alcune Regioni più virtuose, dei notevoli sforzi di efficientamento degli operatori ed infine degli interventi degli Enti Locali che nella loro veste di azionisti hanno provveduto a ricapitalizzare le proprie imprese. Non bisogna inoltre dimenticare che al fine di ovviare i disequilibri delle gestioni caratteristiche i bilanci sono stati fatti quadrare grazie alle gestioni straordinarie.

Come facilmente si desume è evidente che la sopravvivenza del comparto non può essere affidata a dei processi economico-finanziari caratterizzati da una mancanza di certezza, stabilità, adeguatezza e indicizzazione delle risorse nonché da una totale carenza di programmazione economica con orizzonti di medio lungo periodo.

In merito all'adeguamento delle compensazioni economiche al tasso di inflazione e conseguentemente alla revisione periodica dei contratti di servizio la giurisprudenza si è pronunciata più volte, **affermando che le clausole di adeguamento periodico delle compensazioni per obbligo di servizio pubblico hanno carattere tassativo ed inderogabile.** Pertanto i contratti di servizio stipulati tra enti affidanti ed imprese di trasporto pubblico locale devono contenere clausole di revisione periodica delle compensazioni per obbligo di servizio pubblico, le quali si inseriscono automaticamente nei contratti già stipulati, in quelli in corso di stipulazione ed in quelli allegati ai capitolati di gara in fase di aggiudicazione.

Il principio di adeguamento dei corrispettivi viene altresì confermato e rafforzato dalle disposizioni del nuovo Regolamento CE (1370/07) da cui si desume che, affinché il principio introdotto dall'art. 4, c. 1, let. B ossia che *"il contratto di servizio stabilisca in anticipo, in modo*

⁴ Le risorse pubbliche in questione sono comprensive delle compensazioni regionali in in c/esercizio ferro +gomma(tali risorse sono aumentate dal 1996 al 2007 del 9,8%), delle risorse statali a copertura dei rinnovi contrattuali, delle risorse statali per la copertura degli oneri di malattia, nonché delle risorse statali per i disavanzi pregressi.

obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione possa ritenersi soddisfatto per tutta la durata del contratto" sia rispettato, occorre che vengano previsti dei meccanismi di adeguamento dei ricavi (tariffe e compensazioni per obbligo di servizio pubblico) all'andamento dell'inflazione.

In più, tali previsioni avevano trovato, come visto precedentemente, la loro trasposizione sia nel tavolo interistituzionale per il trasporto pubblico locale che nel disegno di legge sui trasporti cd Bianchi.

La tabella sottostante mostra i contributi che annualmente lo Stato ed in parte più esigua le Regioni destinano al settore per la copertura dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione dei rinnovi contrattuali e di malattia.

Riferimento legislativo	Finalità	A carico STATO €milioni annui	A carico REGIONI €milioni annui	A carico AZIENDE €milioni annui
L. 47/2004	Rinnovo CCNL 2002-2003	214,2		
L. 58/2005	Rinnovo CCNL 2004-2005	200	60	
L.296/2006	Rinnovo CCNL 2006-2007	190	20	41,7
L. 266/2005	Oneri di malattia	60(1)		

(1) L'importo è variabile in base agli eventuali residui del finanziamento dei CCNL 2002-2003 e 2004-2005

Purtroppo, l'erogazione dei contributi in questione a favore delle aziende è particolarmente lenta; ciò comporta e ha comportato un aggravio degli oneri finanziari a carico degli operatori che per anticipare le somme dovute si vedono costretti a rivolgersi al mercato del credito. **Si stima che il maggiore onere finanziario per il settore nel suo complesso ammonterebbe a oltre 35 milioni di Euro annui.**⁵

In tale contesto si è inserita la legge finanziaria 2008 che, sulla scorta degli interventi e dell'attività di concertazione da parte dei diversi attori del TPL (Regioni, Associazioni imprenditoriali e sindacali), ha previsto un flusso aggiuntivo di risorse per l'esercizio alimentate grazie all'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario della compartecipazione regionale al gettito dell'accisa sui carburanti. L'intenzione del legislatore è stata quella di completare il processo di decentramento amministrativo-finanziario avviato nel 1996 e di attuare il titolo V, articolo 119 della Costituzione che espressamente dispone che le Regioni e gli Enti Locali finanzino integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite con risorse autonome : tributi ed entrate proprie, compartecipazione al gettito di tributi erariali (commi 2 e 4).

⁵ . Il calcolo è stato effettuato prendendo in considerazione un tasso di interesse del 5%

L'importo complessivo per il triennio 2008-2010 varia da **1.377 a 1.577 milioni di Euro** ed è destinato allo sviluppo del trasporto pubblico locale e al recupero dell'inflazione degli anni precedenti. E' doveroso sottolineare che la legge finanziaria in questione rappresenta per il settore un'opportunità unica; infatti è l'occasione affinché il comparto possa avviarsi a diventare finalmente autonomo ed autosufficiente e quindi in grado di coprire i maggiori costi con risorse generate "strutturalmente" dal sistema attraverso dei meccanismi automatici. Inoltre a decorrere dal 2011 le maggiori risorse saranno funzione diretta dei consumi di gasolio; pertanto più saranno consistenti e più il settore ne beneficerà.

Nonostante ciò nell'impianto delineato dalla legge finanziaria in questione si rileva una significativa criticità: nella quantificazione delle risorse aggiuntive per gli anni successivi al 2008 non viene indicizzato l'intero importo delle compensazioni in conto esercizio. Infatti, dall'analisi dei dati si evince che la crescita delle risorse aggiuntive (499 milioni per il 2008, 519 milioni per il 2009 e 539 milioni per il 2010), non tiene conto che l'importo da indicizzare non è solamente 499 milioni di Euro ma 499 milioni di Euro più 4 miliardi di Euro, ovvero sia il valore complessivo delle compensazioni economiche per obblighi di servizio pubblico (corrispettivi dei contratti di servizio o contributi in conto esercizio). In questo modo, come si può ben capire, si indicizza solamente il 10% del valore complessivo che deve essere adeguato, rimanendo di conseguenza scoperto il rimanente 90%.

PROPOSTE ED INDIRIZZI IN TEMA DI COMPENSAZIONI PUBBLICHE IN CONTO ESERCIZIO

- Prevedere in via legislativa ed in linea da quanto si evince dalla giurisprudenza e dai regolamenti comunitari⁶, che le compensazioni economiche in conto esercizio per l'assolvimento di obblighi di servizio siano "**obbligatoriamente**" **indicizzate alle dinamiche inflazionistiche proprie del settore** al fine di garantire la copertura dei maggiori costi derivanti dalla crescita dei prezzi dei fattori della produzione, ivi compresi gli oneri per i rinnovi dei CCNL, nonché un ragionevole margine di utile ; altresì prevedere dei meccanismi premiali che incentivino, nell'assegnazione delle risorse, l'efficientamento e la produttività;
- Assicurare che le risorse previste dalla finanziaria 2008 per il triennio 2008-2010 assegnate alle Regioni a Statuto ordinario siano **effettivamente e integralmente** destinate allo sviluppo del trasporto pubblico locale ed in particolare all'indicizzazione dei

6

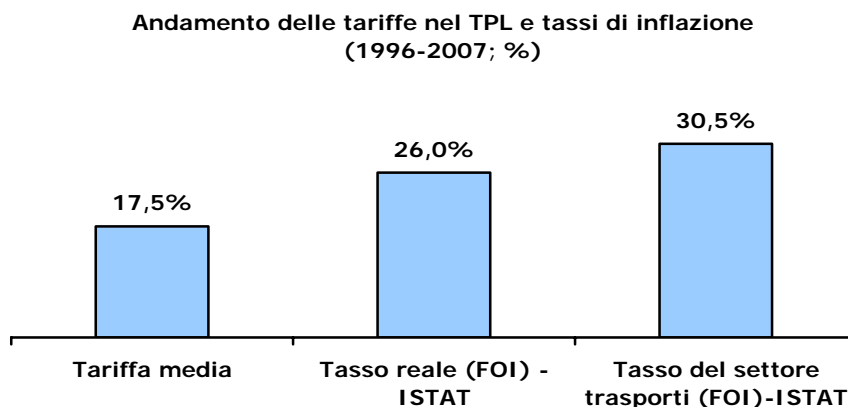
In merito all'adeguamento delle risorse al tasso di inflazione e conseguentemente alla revisione periodica dei contratti di servizio la giurisprudenza si è pronunciata più volte, **affermando che le clausole di adeguamento periodico delle compensazioni per obbligo di servizio pubblico hanno carattere tassativo ed inderogabile**. Il principio di adeguamento dei corrispettivi viene altresì confermato e rafforzato dalle disposizioni del nuovo Regolamento CE (1370/07) da cui si desume che, affinché il principio introdotto dall'art. 4, c. 1, let. B ossia che "*il contratto di servizio stabilisca in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione possa ritenersi soddisfatto per tutta la durata del contratto*", occorre che vengano previsti dei meccanismi di adeguamento dei ricavi (tariffe e contributi pubblici) all'andamento dell'inflazione.

contratti di servizio, all'ampliamento dell'offerta chilometrica e alla copertura dei maggiori oneri per i rinnovi dei CCNL futuri; **a tal proposito è necessario che attraverso lo strumento della concertazione tra i diversi attori del settore venga garantita una destinazione vincolata a favore del TPL delle risorse a disposizione;**

- Ripristinare l'applicabilità della disposizione contenuta nell'art. 115 del Codice Unico Appalti in merito all'adeguamento dei prezzi anche ai contratti ad esecuzione periodica e continuativa relativi ai cosiddetti "settori speciali". Tale previsione era già contenuta nell'art. 6 della legge 537/94 (abrogato con il codice appalti) ed applicabile sia ai settori ordinari che ai settori speciali.

3.4.2 Le tariffe

Come per le compensazioni economiche in conto esercizio anche le tariffe non sono state in grado negli ultimi 11 anni di tenere il passo con i più veloci andamenti inflazionistici.



Il grafico riporta il confronto tra tariffa media del biglietto singolo a tempo e dell'abbonamento mensile ordinario e i tassi di inflazione ISTAT. Si può facilmente notare un gap in termini reali, nell'arco di tempo considerato, di oltre il 10%.

In siffatto contesto il settore, a quasi dodici anni dall'avvio della riforma, non è ancora riuscito a raggiungere, a livello medio nazionale, uno dei macro obiettivi sanciti dalla legislazione nazionale, ovvero il rapporto del 35% tra ricavi da traffico costi operativi. Non solo, recenti indagini dimostrano che addirittura negli ultimi cinque anni il rapporto è tendenzialmente peggiorato attestandosi a poco più del 30%. Ad ogni buon conto esistono delle differenze tra le diverse realtà; in alcune aziende si raggiungono percentuali di quasi il 50% mentre in altre si fatica ad attestarsi ad una soglia del 20%.

I dati esposti e commentati non fanno altro che evidenziare che la logica che ha governato gli Enti competenti alla definizione delle politiche tariffarie è stata quella di privilegiare

la componente socio-distributiva rispetto alla componente economico-aziendale. Pertanto è assolutamente indispensabile, al fine di incardinare il settore verso percorsi di sviluppo, che le decisioni di politica tariffaria, oltre a considerare le esigenze di carattere socioeconomico, tengano conto della correlazione tra livelli tariffari e qualità-quantità del servizio erogato nonché delle esigenze di perseguimento dell'equilibrio di medio lungo periodo e di sviluppo delle imprese erogatrici.

Diversi sono i riferimenti normativi relativi ai meccanismi di revisione delle tariffe nel TPL sia a livello di legislazione nazionale che a livello di recepimento regionale dei principi introdotti dalle disposizioni statali.

In primis, va ricordato l'**accordo Governo-Parti Sociali del luglio 1993**, noto come accordo sul costo del lavoro, il quale, oltre ad introdurre cambiamenti sostanziali nelle relazioni industriali e nella contrattazione collettiva, contiene anche delle indicazioni in materia tariffaria. In particolare nel paragrafo 5° si sostiene che il Governo si impegnava a *“perseguire una politica tariffaria per i pubblici esercizi coerente con l'obiettivo dell'inflazione”* e ricordava la necessità di *“stimolare ampi recuperi di produttività e raccordare più direttamente il livello delle tariffe ai costi effettivi del servizio, garantendo altresì adeguati margini di autofinanziamento in grado di favorire la realizzazione degli interventi necessari. In questo quadro, appare altrettanto importante prevedere – continua il testo dell'Accordo- una graduale correzione delle tariffe vigenti, per avvicinarle a quelle in vigore nei maggiori Paesi Europei”*.

Altresì il **D.lgs 422 del 1997 all'articolo 18, comma 2, lettera g** ha esteso al trasporto pubblico locale il meccanismo di adeguamento delle tariffe previsto dalla legge 481 del 1995 cd *price cap*⁷, dando la facoltà agli enti competenti di avvalersi in tutto o in parte dei criteri di funzionamento del meccanismo come previsti dalla citata legge. Fermo restando, cioè, l'obbligatorietà del ricorso al meccanismo viene consentito agli enti appaltanti di applicare un meccanismo calibrato in base alle peculiarità del settore.

Il *price cap*, inoltre, come già accennato nei paragrafi precedenti era stato uno dei cardini delle proposte del tavolo interistituzionale per lo sviluppo del TPL nonché inserito nel disegno di legge sui trasporti Bianchi.

I vantaggi sono di seguito elencati:

- Incentiva l'azienda a migliorare l'efficienza produttiva e allocativa;
- Fornisce certezze in merito alle tariffe;
- Spinge verso il miglioramento della qualità del servizio;
- Consente la copertura dei costi e l'acquisizione dei flussi finanziari necessari per far fronte agli investimenti programmati;
- E' di facile applicazione;

7

Il meccanismo del *price cap* è un principio che vincola la variazione delle tariffe per un periodo pluriennale ai seguenti parametri: a) Indice dei prezzi rilevato dall'ISTAT; b) obiettivo di variazione del tasso annuale di produttività; c) recupero di qualità del servizio rispetto a standards prefissati d) costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o dalla variazione degli obblighi relativi al servizio universale; e) costi derivanti dall'adozione di interventi volti al controllo e alla gestione della domanda attraverso l'uso efficiente delle risorse.

- E' facilmente comprensibile da parte dell'utenza che può controllarne le modalità ed i tempi di adeguamento tariffario.

A tal proposito è bene ricordare l'esperienza positiva della Regione Campania che ha introdotto, con la legge finanziaria regionale 2008, il meccanismo del *price cap* e lo ha applicato, a decorrere dal 1° febbraio 2008, all'intera gamma dei titoli di viaggio in vigore.

Altro aspetto non di poco conto è relativo al fenomeno dell'evasione tariffaria, fenomeno che costituisce una delle maggiori piaghe del settore. Che, stimata sicuramente per difetto, causa una perdita pari ad almeno 200 milioni di Euro, cifra che consentirebbe di coprire una buona parte dei rinnovi contrattuali e alternativamente di acquistare oltre 800 nuovi autobus.

PROPOSTE ED INDIRIZZI IN TEMA DI TARIFFE

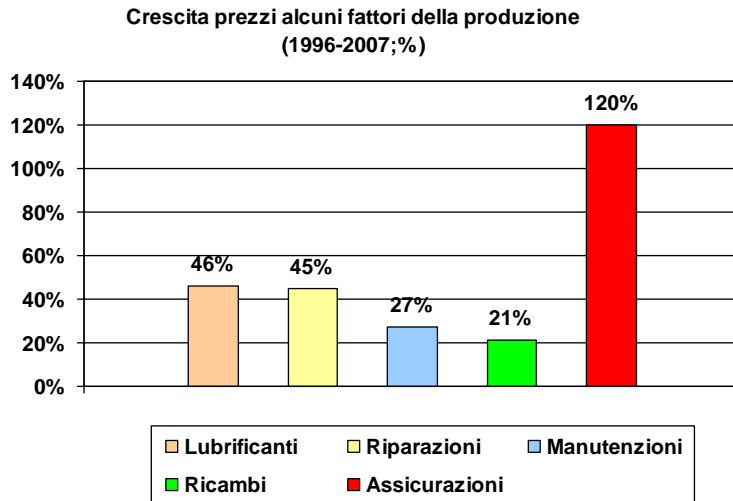
- Prevedere modifiche alla legislazione nazionale rafforzando l'obbligo di introdurre nelle singole legislazioni regionali **il principio del price cap** secondo criteri di formazione ed aggiornamento delle tariffe che incentivino l'efficienza, la qualità dei servizi ed un adeguato sviluppo degli investimenti e che considerino il grado di liberalizzazione, la struttura di mercato, l'intensità della concorrenza attuale e prospettica, le ripercussioni su eventuali mercati collegati, il confronto internazionale, l'equilibrio economico-finanziario delle imprese e l'incidenza di eventuali costi sostenuti per servizi di interesse generale, tenendo separato dalla tariffa qualunque tributo od onere improprio;
- Istituzione di **un'Authority nazionale** che garantisca la definizione di criteri oggettivi di determinazione delle tariffe ed il relativo monitoraggio affinché esse risultino certe, trasparenti e congrue rispetto all'effettiva consistenza e tipologia del servizio offerto;
- Prevedere una maggiore flessibilità per le gestioni aziendali in merito alle definizioni dell'ampiezza dell'offerta tariffaria in modo tale da stimolare azioni di **marketing tariffario** che accrescano l'appetibilità del mezzo pubblico;
- Consentire, in un'ottica di generale tutela della sicurezza nonché di una maggiore efficacia dei controlli, 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.

3.4.3 La crescita dei costi di produzione

Come più volte messo in evidenza nei paragrafi precedenti i costi della produzione tipici del settore del TPL si sono caratterizzati per andamenti ben più sostenuti rispetto ai ricavi del settore (tariffe e compensazioni pubbliche).

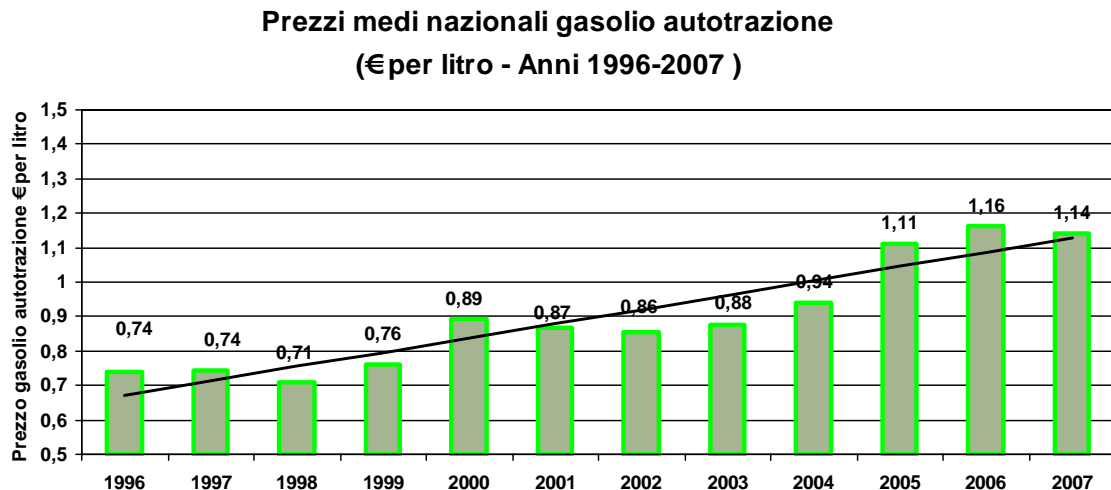
Il grafico mostra che negli ultimi 10 anni i prezzi di alcuni dei principali fattori della pro-

duzione sono cresciuti significativamente. Emblematico è il dato sulle assicurazioni: +120%.



Fonte: ISTAT

Il grafico seguente mostra l'inesorabile incremento del prezzo del gasolio per autotrazione. Dal 1996 al 2007 è cresciuto in misura pari al 54% e considerando l'importanza che assume nei processi produttivi del settore del TPL il dato conferma le difficoltà degli operatori nel far quadrare i conti.

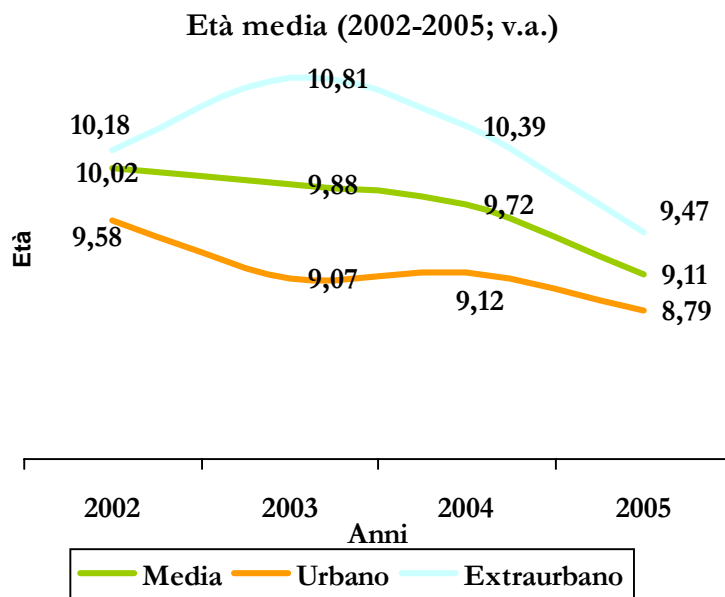


Da quanto finora esaminato emerge una delle caratteristiche principali nonché paradossi del settore del trasporto pubblico locale: mentre i costi seguono le dinamiche determinate dal libero mercato, gli andamenti dei ricavi sono regolati dalla mano pubblica. **Da qui nasce forte la necessità, come ampiamente dimostrato dai precedenti paragrafi, di introdurre dei sistemi che automaticamente legano gli andamenti dei costi a quelli dei ricavi prevedendo nel contempo delle misure che incentivino l'efficienza delle gestioni aziendali.**

3.4.4 Investimenti in autobus

Il grafico evidenzia che dal 2002 al 2005 si è assistito ad una costante diminuzione dell'età media del parco autobus adibito al trasporto pubblico locale che è passata dai 10,2 anni del 2002 ai 9,11 anni del 2005.

E' bene, però, precisare che questa tendenza positiva ancora risente degli sforzi finanziari che lo Stato ha sostenuto fino al 2002.

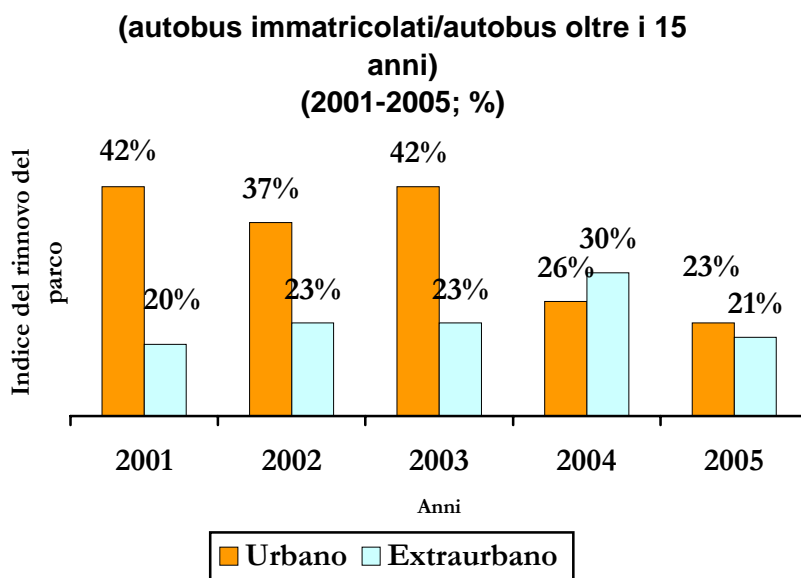


Purtroppo è doveroso constatare che successivamente a tale anno i rifinanziamenti del parco mezzi hanno subito una battuta di arresto. La legge Finanziaria 2006 ha ridotto i fondi nel triennio 2006-2008 per un importo complessivo di 120,6 milioni di Euro, mentre la legge finanziaria per il 2007 e del 2008 hanno previsto risorse aggiuntive pari a rispettivamente a **300 milioni di Euro (triennio 2007-2009)** e **176,5 milioni di Euro (triennio 2008-2010)** ma da suddivi-

dere con altre finalità quali l'acquisto di materiale rotabile ferroviario, tramviario e metropolitano.

A questi fondi si aggiungono anche le risorse per il rinnovo del parco mezzi derivanti dal **Fondo per la mobilità sostenibile** (art. 1, co 1121 Legge Finanziaria 2007) che ha stanziato 270 milioni di Euro per il triennio 2007-2009, per una serie di misure prioritarie, tra le quali il *"potenziamento ed aumento dell'efficienza dei mezzi pubblici, con particolare ri-*

guardo a quelli meno inquinanti e a favore dei comuni a maggiore crisi ambientale". Ad ogni buon conto la quota per l'acquisto di autobus si prevede piuttosto esigua.



Fonte: ASSTRA – Autobus e investimenti 2005

Dato significativo, che conferma l'andamento decrescente delle risorse pubbliche per l'acquisto e sostituzione di autobus adibiti al trasporto pubblico locale, viene fornito dalla figura sopraesposta. Si nota, infatti, che l'indice del rinnovo del parco, dato dal rapporto tra autobus immatricolati e autobus oltre i 15 anni, ha subito nel quinquennio considerato un brusco decremento. Mentre nel 2001 per ogni 100 autobus oltre i 15 anni ne venivano immatricolati 42(urbano) e 20 (extraurbano), nel 2005 ne vengono immatricolati 23 nell'urbano e 21 nell'extraurbano.

Si rischia pertanto, in assenza di un cambio di rotta da parte delle autorità competenti, di vanificare gli sforzi fatti sinora e di invertire quindi le tendenze positive registrate negli ultimi anni.

Queste considerazioni vanno legate, al fine di delineare un quadro complessivo, ai significativi ritardi da parte delle amministrazioni ministeriale nell'emanazione di decreti di ripartizione ed erogazione delle risorse in questione. Basti pensare che si aspetta ancora la pubblicazione dei decreti previsti dalla legge finanziaria 2007. A questi ritardi poi si aggiungeranno i tempi per la fase delle gare di aggiudicazione.

Inoltre a causa di un sistema di gare per l'acquisto di autobus basato sul meccanismo dell'offerta economicamente più vantaggiosa il parco mezzi non è omogeneo e pertanto tali differenziazioni comportano difficoltà gestionali e manutentive in capo alle aziende.

In sintesi la criticità che si rileva è che, nonostante le ultime iniezioni di fondi, ancora manca un processo di individuazione delle risorse corredato da un programma

di investimenti adeguato, stabile e costante nel tempo.

Occorre sottolineare, come anche ribadito nel libro Bianco dell'autobus 2007 edito dall'ANFIA, che il rinnovo del parco mezzi, oltre ad avere dei riflessi sulla qualità del servizio erogato e conseguentemente sulla sua appetibilità, è fondamentale per una serie di motivi che sono di seguito elencati:

- ambientali, basti pensare che un solo autobus di fine anni 80 inquina quanto 17 autobus di ultima generazione EEV ad alimentazione diesel o metano;
- economici, per i maggiori costi di manutenzione dei veicoli obsoleti; si stima che fra l'attuale parco obsoleto e uno allineato agli standard europei vi sia una differenza nei costi di manutenzione di almeno 60 milioni di euro all'anno;
- occupazionali, in quanto il settore impiega circa 2.000 addetti, prevalentemente concentrati nel Sud Italia, che diventano 10.000 considerando anche l'indotto e l'occupazione per la vendita e assistenza dei veicoli;
- economico nazionale, che ha nell'industria costruttrice di autobus un settore all'avanguardia sul piano dell'innovazione di processo e di prodotto, con una capacità produttiva valutabile in 4.000 unità/anno.

3.4.5 Investimenti in materiale rotabile ferroviario

Molto simili alle predette criticità sono le problematiche relative agli investimenti per il rinnovo dei mezzi adibiti al trasporto ferroviario di interesse regionale e locale non in concessione a F.S. S.p.a. **Basti pensare che solamente il 30% del materiale rotabile ha un'età inferiore ai 10 anni** e l'età media nazionale è pari a circa 30 anni. Vista, peraltro, la rilevanza che il materiale rotabile assume in un'ottica di miglioramento complessivo della qualità del servizio e di efficientamento della gestione, è assolutamente prioritario dare soluzione a diverse criticità. In primis si rivela una forte disomogeneità del parco, fattore che provoca numerosi problemi di manutenzione, di gestione delle scorte di ricambi, di formazione del personale e di flessibilità per la composizione dei convogli. Inoltre, considerato che il materiale rotabile è finanziato con risorse pubbliche e poi messo a disposizione degli operatori, si rileva una difficoltà da parte dei gestori di programmare e pianificare il rinnovo attraverso il meccanismo degli ammortamenti e dei noleggi in quanto le imprese, contrariamente a Trenitalia, non sono proprietarie degli assets.

Inoltre, come rilevato nel paragrafo precedente, le ultime leggi finanziarie hanno messo a disposizione un flusso di risorse inadeguato sia in termini quantitativi che in termini di destinazione delle stesse. Infatti i contributi si perdono in mille rivoli (tra autobus, metropolitane, tramvie e materiale rotabile) senza realmente affrontare i reali problemi di ogni singola modalità di trasporto.

PROPOSTE ED INDIRIZZI IN TEMA DI INVESTIMENTI IN 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 **26.000 autobus nei prossimi 7 anni**, operando nel contempo rottamazioni ed alienazioni dei mezzi più obsoleti. Servono, pertanto, risorse complessive per oltre **6,5 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 422/97 sono necessari per i prossimi 10 anni oltre **500 treni aggiuntivi e oltre 2 miliardi di Euro di investimenti**;
- Al fine di consentire l'utilizzo di forme più moderne e più snelle di acquisizione dei veicoli da parte delle imprese esercenti, potrebbe essere utile modificare l'art. 87 del Codice della Strada e prevedere una norma che consenta l'acquisizione della "disponibilità" dei veicoli a qualunque titolo (anche acquisto di Km/vettura);
- E' strettamente essenziale orientare una consistente quota di risorse **all'innovazione tecnologica e alla ricerca propria del settore**. In particolare è necessario incentivare l'adozione ed implementazione di sistemi basati sulle tecnologie di localizzazione dei veicoli, di telecomunicazione cellulare, di informazione geografica e di bigliettazione elettronica. Basti pensare ad esempio ai sistemi **ITS (Intelligent Transport System)** che permettono elevati vantaggi economici e qualitativi per le aziende. Le applicazioni di tali sistemi sono svariate; dal controllo delle flotte, al controllo della domanda di trasporto, ai semafori intelligenti, alle paline intelligenti e alla segnalazione delle condizioni di traffico e dei parcheggi.

3.4.6 Investimenti in infrastrutture

Come si può ben comprendere il percorso di sviluppo e di rilancio del trasporto pubblico locale non può prescindere da un politica di investimenti infrastrutturali espansiva. E' assolutamente necessario ed improrogabile destinare una significativa entità di risorse alla costruzione di nuove reti di metropolitane e ferroviarie nelle nostre aree urbane più congestionate nonché altri sistemi di trasporto pubblico in sede vincolata.

Relativamente ai km di rete di metropolitane le principali città italiane scontano un consistente gap se confrontate con le principali metropoli di Francia, Germania, Inghilterra e Spagna

Stesso discorso vale per l'estensione totale delle tranvie dove rispetto agli anni 60, quando erano ben 14 le città che disponevano di tale modalità di trasporto, i km di rete sono diminuiti di oltre il 40%.

Purtroppo l'impianto finanziario predisposto dalla legge 211/92, non è stato in grado, per diverse ragioni e vicissitudini, di portare a termine entro il 2000 **i 96 progetti previsti (Allo stato attuale 14 progetti sono stati conclusi⁸)**. Le motivazioni sono molteplici: blocco della spesa pubblica dovuto ai stringenti parametri europei, difficoltà progettuali e decisionali riconducibili ai contenuti innovativi della legge, difficoltà dei Comuni più piccoli a cofinanziare gli alti costi degli interventi.

Da ciò si evince che, nonostante gli ultimi interventi statali per il rifinanziamento della legge 211 del 1992, le risorse messe a disposizione non sono sufficienti ad apportare delle modifiche significative al contesto di riferimento. Come visto nei paragrafi precedenti e considerati i costi che devono essere sostenuti per la costruzione di impianti in sede vincolata è impensabile impostare piani pluriennali di sviluppo con risorse occasionali, senza una prospettiva di medio lungo periodo, e in particolar modo inadeguate; **precisamente sono pari a 30 milioni di Euro per il triennio 2007-2009, 176,5 milioni di Euro per il triennio 2008-2010 e 800 milioni di Euro per il solo 2007 ma limitati a Roma, Napoli e Milano.**

PROPOSTE ED INDIRIZZI IN TEMA DI INFRASTRUTTURE

- 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 10 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 una irripetibile 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 integrata da risorse nuove dovrebbero essere tempestivamente destinate all'acquisto di materiale rotabile, alla formazione di nuovo personale e al sostegno dei nuovi servizi.

⁸

Fonte: Ministero dei Trasporti- aggiornamento Marzo 2008

CAPITOLO 4 – I RIFLESSI DELLA NORMATIVA FISCALE E TRIBUTARIA

4.1 IRAP SU CONTRIBUTI A COPERTURA DEI DISAVANZI DI GESTIONE E CUNEO FISCALE

In tema di IRAP il settore ha affrontato due distinte tematiche. La prima riguarda l'assoggettabilità all'imposta dei contributi a copertura dei disavanzi di gestione mentre la seconda riguarda l'applicabilità alle aziende del Cuneo fiscale con l'abbattimento dell'IRAP introdotto dalla Legge Finanziaria per il 2007. In particolare:

Circa la prima tematica sull' assoggettabilità all' IRAP dei contributi a copertura dei disavanzi di gestione ha avuto un iter "tormentato" nel tempo anche a causa della contrapposizione tra le tesi delle aziende (favorevoli all'intassabilità dei contributi ai fini IRAP) e le tesi dell'Amministrazione finanziaria (favorevole alla tassabilità).

Infatti, l'art. 3, comma 2-quinquies del **D.L. 24 settembre 2002 n. 209** (convertito in Legge 22 novembre 2002 n. 265) ha recato una nuova disciplina, ai fini IRAP, dei contributi erogati in forza di legge - tra i quali devono ritenersi rientrare i contributi a copertura dei disavanzi di gestione, prevedendo che gli stessi sono soggetti ad IRAP anche se esclusi dal campo di applicazione delle imposte sui redditi. La norma era prevista nel disegno di legge di approvazione della Legge finanziaria 2003 n. 3200-bis; essa era stata poi stralciata ed introdotta appunto dall'art. 3, comma 2-quinquies del D.L. n. 209/2002 che prevedeva che "a decorrere dal 1° gennaio 2003 la disposizione contenuta nell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, secondo cui i contributi erogati a norma di legge concorrono alla determinazione della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive, fatta eccezione per quelli correlati a componenti negativi non ammessi in deduzione, si applica anche ai contributi per i quali sia prevista l'esclusione dalla base imponibile delle imposte sui redditi, sempre che l'esclusione dalla base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive non sia prevista dalle leggi istitutive dei singoli contributi ovvero da altre disposizioni di carattere speciale". Dalla riportata disposizione si evinceva con chiarezza che la stessa aveva solo effetto dal 1 gennaio 2003.

Era poi però intervenuto l'**articolo 5 della Legge 27 dicembre 2002 n. 289** (Legge Finanziaria per l'anno 2003), che aveva modificato l'articolo 3, comma 2-quinquies del D.L. n. 209/2002 come segue: "La disposizione contenuta nell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, secondo la quale i contributi erogati a norma di legge concorrono alla determinazione della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive, fatta eccezione per quelli correlati a componenti negativi non ammessi in deduzione, deve interpretarsi nel senso che tale concorso si verifica anche in relazione a contributi per i quali sia prevista l'esclusione dalla base imponibile delle imposte sui redditi, sempre che l'esclusione dalla base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive non sia prevista dalle leggi istitutive dei singoli contributi ovvero da altre disposizione di carattere speciale".

La modifica dell'art. 3, comma 2-quinquies in commento, avvenuta in un arco temporale brevissimo, con trasformazione della relativa portata da "innovativa" (e, come tale, avente efficacia solo dal 1 gennaio 2003), in - almeno formalmente - "interpretativa" (e, dunque, con effetto retroattivo), era contestabile in sede contenziosa per una valida serie di motivi, varie volte illustrati (quali l'irretroattività della norma tributaria – salvo in casi eccezionali che nella specie non ricorrono -, la violazione dei principi della buona fede e dell'affidamento e così via).

Ciò nonostante sono intervenute delle **sentenze della Corte di Cassazione (nn. 4838, 4839 e 4840 dell'8 febbraio 2007 e n. 7893 del 30 marzo 2007**, tutte discusse nell'udienza del 1 febbraio 2007 e sostanzialmente identiche) che, dando torto alle aziende di trasporto, hanno ritenuto di accogliere le argomentazioni dell'Amministrazione finanziaria. Le anzidette sentenze sembrano basate più che su principi giuridici su esigenze di gettito.

E' possibile che per il futuro possano modificarsi i menzionati orientamenti della Suprema Corte decisamente sfavorevoli per il settore.

Peraltro, si potrebbe insistere per un chiarimento normativo che escluda inequivocabilmente la retroattività dell'assoggettamento ad IRAP dei contributi di esercizio.

Con riferimento alla seconda tematica relativa al **cuneo fiscale** si ricorda che, come evidenziato sulla stampa specializzata, la Commissione Europea ha successivamente autorizzato le misure introdotte dal legislatore italiano in tema di "cuneo fiscale" e le ha ritenute, a seguito delle modifiche apportate dalle medesime autorità italiane, misure di carattere generale, come tali conformi alle norme in tema di aiuti di Stato (cfr. comunicato stampa n. IP/07/1306 del 12 settembre 2007 della Commissione UE). La Commissione dà atto, nel menzionato comunicato, che rimangono attualmente esclusi dall'agevolazione "soltanto i servizi pubblici gestiti sulla base di una tariffa regolamentata e di una concessione" e che "secondo le autorità italiane, l'esclusione ... **è necessaria per evitare casi di sovracompensazione, in quanto la tariffa regolamentata in base alla quale sono gestiti tiene conto dei costi fiscali, IRAP compresa**".

Sembra evidente che il Governo italiano non poteva pensare al settore dei trasporti pubblici locali quando ha dichiarato di voler evitare i menzionati casi di **sovracompensazione** e ciò in quanto, com'è noto, la tariffa di tale settore rappresenta, nella migliore delle ipotesi, il 35% dei costi sostenuti. Pertanto, la motivazione adottata dalle autorità fiscali a supporto dell'esclusione dal beneficio del cuneo fiscale in generale delle *public utilities*, non sembra applicabile al TPL, le cui aziende **non** sono interessate da **tariffe sensibili alle variazioni dell'IRAP**. Né tale conclusione può ritenersi modificata se si ha riguardo anche alle compensazioni economiche (contributi a copertura dei disavanzi di gestione, ovvero, in presenza di contratto di servizio, corrispettivi da contratto) necessarie ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende.

Con specifico riguardo ai contributi a copertura dei disavanzi di gestione (e, conseguentemente ai corrispettivi da contratto), infatti, l'Amministrazione finanziaria ha, da sempre, sostenuto che gli stessi sono soggetti ad IRAP, di fatto così tentando di decurtare in maniera consistente le risorse spettanti al settore che, d'altro canto, non sono mai state reintegrate né

dallo Stato né, attualmente, dagli enti regolatori del servizio. Le compensazioni erogate al settore, dunque, sono sensibili sì (per usare le parole delle autorità italiane) all'IRAP, ma in **sensu negativo** (nel senso che **non** vengono incrementate dell'IRAP assolta dalle aziende di trasporto). Conseguentemente né dalla tariffa né dalle compensazioni ricevute nel settore possono derivare i casi di **sovracompensazione** che preoccupavano le autorità italiane.

Sarebbe auspicabile comunque un chiarimento dell'Amministrazione sul punto; tuttavia non ci sembra opportuna la presentazione di quesiti e/o interPELLI all'Amministrazione finanziaria che in questa fase (di ricerca di gettito) potrebbe rispondere negativamente creando un danno al settore.

4.2 PRO RATA DI DETRAIBILITÀ E RIPORTABILITÀ DELLE PERDITE FISCALI

Nel corso degli ultimi anni, diverse Aziende del settore del trasporto pubblico locale – che ricevono contributi a copertura dei disavanzi di gestione non soggetti ad IRPEG (ora IRES) per effetto del disposto di cui **all'art. 3 del D.L. 9 dicembre 1986, n. 833** convertito, con modificazioni, nella Legge del 6 febbraio 1987 n. 18 - si sono viste contestare la deducibilità di un'ampia tipologia di costi ed il riporto a nuovo delle perdite fiscali. Infatti, l'Amministrazione finanziaria, con Ris. n. 126/E del 12 agosto 2005, aveva sostenuto che le Aziende di trasporto, avendo percepito contributi a copertura dei disavanzi di gestione non soggetti ad IRPEG (ora IRES), non potevano dedurre totalmente (ma solo parzialmente) un'ampia tipologia di costi dalle stesse sostenuti e ciò sulla base degli artt. 63 e 75, comma 5 del TUIR (ora art. 96 e 109, comma 5 del TUIR quale modificato dal D. Lgs. 12 dicembre 2003 n. 344). Inoltre, l'Amministrazione aveva sostenuto la non riportabilità a nuovo delle perdite fiscali subite dalle Aziende medesime, sulla scorta dell'art. 102, comma 1, del TUIR (ora art. 84, sempre comma 1, del "nuovo" TUIR).

Poiché le Aziende di trasporto, per loro natura, svolgono un servizio pubblico ad un corrispettivo - il biglietto di trasporto - non remunerativo e, dunque, sono in una situazione di perdita strutturale che viene "coperta" attraverso i contributi in esame, è evidente che anche la minima tassazione, anche se indiretta, imposta in relazione ai contributi medesimi comportava che l'indicato sistema di "copertura" venisse meno, con conseguenze significative sulla situazione finanziaria e patrimoniale delle Aziende stesse.

A tale situazione si è, ora, posto rimedio con il **comma 310 dell'art. 1 della Legge Finanziaria per il 2008**. Infatti, la norma prevede che "l'art. 3, comma 1 del D.L. 9 dicembre 1986 n. 833, convertito con modificazioni dalla legge 6 febbraio 1987 n. 18, si interpreta nel senso che le somme di cui all'art. 1 del medesimo decreto legge, nonché quelle che gli enti locali proprietari o soci hanno versato o versano per il ripiano delle perdite di esercizio dell'azienda o del consorzio di pubblico trasporto, ancorché riferite ad esercizi precedenti al 1982, come pure quelle provenienti dal Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio di cui all'articolo 9 della legge 10 aprile 1981, n. 151, e successive modificazioni non rilevano ai fini degli articoli 61 e 109, comma 5 nonché dell'art. 84, comma 1 quarto periodo del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917 e successive modificazioni".

La norma, come si vede dalla sua formulazione, ha portata interpretativa e, dunque, effetto anche per gli esercizi pregressi, fatte salve peculiari – difformi - interpretazioni dell'Amministrazione finanziaria, ed ha, quindi, posto rimedio a tale pretesa del Fisco.

4.3 DETRAZIONE DEL 19% DELL'IRPEF LORDA PER LE SPESE SOSTENUTE PER L'ACQUISTO NELL'ANNO 2008 DEGLI ABBONAMENTI AI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, REGIONALE ED INTERREGIONALE E INCENTIVAZIONE PER IL TICKET TRASPORTO.

La **Legge Finanziaria 2008** ha previsto all'articolo 1 comma 309 l'introduzione di una detrazione del 19% dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche IRPEF per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2008 *"...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."*

La norma fiscale da tempo sostenuta da ASSTRA, e che va certo vista con favore da parte delle aziende, che dovrebbe produrre anche una maggiore fidelizzazione ed un incremento dell'utenza abbonata.

L'Agenzia delle Entrate si è espressa con circolare n. 19/E del 7 marzo 2008 prevedendo che per poter usufruire della detrazione in questione è necessario poter documentare, da parte del contribuente, in sede di compilazione del relativo modello Unico e/o modello 730, la spesa sostenuta sia in proprio sia per le spese sostenute nell'interesse delle persone a carico di cui all'art. 12 del DPR 22 dicembre 1986 n. 917 e che si trovino nelle condizioni indicate nel comma 2 del medesimo art. 12.

Tale documentazione dovrà essere esibita al CAF e/o conservati i documenti "fiscali" (tagliandi di abbonamento e/o ricevute) che potranno dare diritto ad usufruire della detrazione in questione.

L'impegno di Asstra per poter rendere facile l'adempimento ha consentito di far esprimere l'Agenzia delle Entrate nella richiamata circolare n. 19/E per la sufficienza, nel caso di abbonamenti nominativi, della presenza sui titoli stessi dei famosi 5 dati previsti dal Decreto Ministeriale 30 giugno 1992:

- a) ditta, denominazione o ragione sociale o nome e cognome della persona fisica ovvero il logos distintivo dell'impresa e numero di partita IVA del soggetto emittente il titolo di viaggio o che effettua la prestazione di trasporto;
- b) descrizione delle caratteristiche del trasporto;
- c) ammontare dei corrispettivi dovuti;
- d) numero progressivo;
- e) data da apporre al momento dell'emissione o della utilizzazione.

Così come nel caso di abbonamenti non nominativi a consentire agli utenti/clienti di autocertificare l'acquisto e l'entità dell'abbonamento.

L'interpretazione dell'Agenzia delle Entrate limita il beneficio fiscale cumulativamente al proprio abbonamento ed a quello dei familiari a carico diminuendo in tal modo il vantaggio sarà, quindi, necessario che si arrivi a rendere stabile a regime il beneficio ed estenderlo an-

che disgiuntamente ai componenti dei nuclei familiari.

Sempre in tema di titoli di viaggio la norma del Testo Unico delle Imposte Dirette ha introdotto sin dal 1997 previsto **all'art. 51 del D.P.R. n. 917/86** che non concorrono a formare il reddito del lavoratore le prestazioni di servizi di trasporto collettivo, per lo spostamento dal luogo di abitazione o da un apposito centro di raccolta alla sede di lavoro e/o viceversa, alla generalità o a intere categorie di dipendenti, anche se affidate a terzi ivi compresi gli esercenti servizi pubblici.

La norma non è stata in gran parte sfruttata dai datori di lavoro e dei loro dipendenti sia per la scarsa conoscenza da parte di tali soggetti sia per le difficoltà dell'approntamento operativo.

In tale contesto è apparso evidente che l'incentivo della non tassazione in capo ai lavoratori avrebbe potuto indirizzare le richieste delle organizzazioni sindacali dei lavoratori in occasione dei rinnovi dei rispettivi contratti di lavoro verso l'ottenimento di tali servizi a carico dei rispettivi datori di lavoro in quanto il beneficio per i lavoratori non comporta l'applicazione dell'IRPEF e dei contributi previdenziali né, peraltro, del loro conteggio per la base di computo delle pensioni.

Anche per i datori di lavoro l'importo stanziato per l'acquisto dei titoli di viaggio non comporta l'imponibilità previdenziale ed è sicuramente deducibile fiscalmente.

L'interesse per le Aziende di trasporto è evidente in quanto l'afflusso dei corrispettivi della vendita dei titoli di viaggio avrebbe sicuramente un incremento ed anche l'aspetto finanziario è rilevante se si pensa alla disponibilità immediata dei corrispettivi.

Inoltre, l'incremento dei viaggiatori non dovrebbe comportare un mutamento dei piani di esercizio e quindi delle spese.

In tale contesto l'obiettivo delle Aziende associate è quello di attuare una maggiore pubblicizzazione di tale possibilità sia presso tutti gli altri datori di lavoro sia nei confronti di tutti i lavoratori dipendenti e di rendere semplice il processo di vendita ai datori di lavoro.

Tale ultima esigenza può essere, in parte, risolta con il sistema denominato **"Ticket Trasporto"** che rappresenta uno strumento innovativo che si potrebbe presentare sottoforma di voucher distribuito direttamente dal datore di lavoro al personale dipendente per permettere l'acquisto, da parte di questi ultimi, di titoli di viaggio per i trasporti collettivi.

Tale strumento è utilizzabile dai datori di lavoro per contribuire totalmente o in parte alle spese sostenute dal personale per il trasferimento casa - lavoro.

Il valore del ticket potrebbe essere libero e stabilito in relazione al piano mobilità dello stesso datore di lavoro ed alle tariffe applicate dalle aziende di trasporto di riferimento.

Peraltro, sono sorti alcuni problemi applicativi specie derivanti dalla necessità di limitare la validità dei titoli ai soli giorni di lavoro ed ai tragitti casa – posto di lavoro.

Quindi vi è l'esigenza dell'integrazione, come interpretazione autentica, dell'articolo 51, al comma 1, lettera d) dove precisi che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente "Le prestazioni di servizi di trasporto collettivo alla generalità o a categorie di dipendenti o anche se rese attraverso titoli di legittimazione allo scopo destinati. Si considerano validi a tali fini anche le prestazioni che pur eccedendo gli spostamenti casa-lavoro sia per tragitto

che temporalmente siano gli unici previsti ovvero siano di importo equivalente a quelli limitati.”

Inoltre potrebbe essere previsto anche che “Le somme corrisposte dai datori di lavoro per i servizi di trasporto collettivo alla generalità o a categorie di dipendenti, anche se rese attraverso titoli di legittimazione allo scopo destinati, ed i valori dei servizi erogati nell’ambito delle misure attuative del piano degli spostamenti casa lavoro del proprio personale dipendente di cui al decreto del Ministro dell’ambiente 27 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 1998, e al decreto direttoriale del Ministero dell’ambiente 20 dicembre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2001, siano detraibili dall’imponibile complessivo determinato ai fini dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, dell’imposta sul reddito delle società e dell’imposta regionale sulle attività produttive.”

Tale nuova norma potrebbe riprodurre per il ticket trasporto il sistema agevolativo già utilizzato con riferimento al costo dei dipendenti chiamati ad adempiere funzioni presso uffici elettorali; infatti come è noto tali costi sono deducibili sia come costo d’esercizio che in sede di dichiarazione dei redditi ex art. 2 della L. 30 aprile 1981 n. 178. La disposizione, infatti, recita in tal senso “Le somme corrisposte dai datori di lavoro per i servizi di trasporto collettivo alla generalità o a categorie di dipendenti comprese quelle rese attraverso titoli di legittimazione allo scopo destinati anche se affidate a terzi ivi compresi gli esercenti servizi pubblici sono detraibili dall’imponibile complessivo determinato per l’IRPEF, l’IRES e l’IRAP”. Anche i menzionati servizi, pertanto, sarebbero deducibili due volte per il datore di lavoro: una volta in sede di determinazione del reddito d’impresa, un’altra in sede di dichiarazione dei redditi. In sostanza, verrebbe introdotto un beneficio, consistente nella deduzione dalle basi imponibili di un ammontare pari alle spese affrontate dal datore di lavoro, che si andrebbe ad aggiungere alla deduzione già operata, per il medesimo ammontare, quale componente negativo nella determinazione del reddito complessivo.

4.4 DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PAGAMENTI DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI – ART. 48-BIS DPR 29 SETTEMBRE 1973, N. 602

L’obbligo, a carico delle amministrazioni pubbliche e delle società a prevalente partecipazione pubblica, di verificare prima di qualunque pagamento di importo superiore a € 10.000,00, se il beneficiario risulti di non aver adempiuto ad obblighi tributari (ossia l’obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento) per un ammontare pari almeno a tale importo dopo alterne vicende è stato nuovamente introdotto in sede di conversione dell’art. 19 del Decreto Legge 1° ottobre 2007 n. 159 dalla Legge 29 novembre 2007, n. 222.

Successivamente con il previsto regolamento del Ministero dell’Economia e delle Finanze 18 gennaio 2008, n. 40 ha precisato che nell’ambito delle disposizioni è prevista l’applicazione nei confronti dei “soggetti pubblici” quali risultanti da una nuova definizione che ricomprende oltre alle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, solo le società a totale partecipazione pubblica escludendo, quindi, esplicitamente le società a prevalente partecipazione pubblica per le quali verrà emanato apposito regolamento.

La norma crea notevoli disagi ed impegno di personale qualificato con aggravio di spesa alle aziende a totale capitale pubblico associate e, pur comprendendo le finalità della norma, si auspica od una modifica che escluda le aziende del trasporto pubblico ovvero ne limiti l'applicabilità ad importi superiori escludendo specificamente i pagamenti per il per i dipendenti quelli per le assicurazioni e per le forniture di carburanti.

CAPITOLO 5 – LA GESTIONE DELLE SOCIETA'. ANALISI, CRITICITA', PROPOSTE

Il presente capitolo è finalizzato ad effettuare una ricognizione delle principali novità normative e giurisprudenziali suscettibili di determinare un impatto, anche critico, sulla gestione delle società di trasporto pubblico locale e ad individuare le possibili soluzioni.

5.1. LA GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI

Una delle tematiche che vede le società a partecipazione pubblica più direttamente coinvolte è quella attinente la gestione delle proprie attività e partecipazioni correlata ad esigenze di tutela della concorrenza.

Nelle leggi Finanziarie degli ultimi due anni e in provvedimenti generali finalizzati a tutelare la concorrenza, infatti, sono state introdotte disposizioni specifiche, spesso fonte di acceso dibattito specie in ordine alla corretta portata applicativa, con l'obiettivo di circoscrivere l'ambito di azione delle società a partecipazione pubblica.

Tali disposizioni intervengono a disciplinare tale tematica a dire il vero già oggetto di disciplina normativa già dai primi anni '90. **L'art. 8 della legge 287/1990**, recante "*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*", infatti, prevede espressamente che "le imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono, operano mediante società separate".

Il proliferare di società di scopo costituite da amministrazioni pubbliche e da società a partecipazione pubblica ha indotto il legislatore ad emanare alcune disposizioni a tutela della concorrenza e del mercato.

La prima di queste disposizioni è contenuta **nell'art. 13 del decreto 223/2006** convertito in legge 248/2006, meglio noto come **decreto Bersani**, che testualmente recita "*1. Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti. Le società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono escluse dal divieto di partecipazione ad altre società od enti. 2. Le società di cui al comma 1 sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1. 3. Al fine di assicurare l'effettività delle precedenti disposizioni, le società di cui al comma 1 cessano entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto le attività non consentite. A tale fine possono*

cedere, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le attività non consentite a terzi ovvero scorporarle, anche costituendo una separata società da collocare sul mercato, secondo le procedure del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, entro ulteriori diciotto mesi. I contratti relativi alle attività non cedute o scorporate ai sensi del periodo precedente perdono efficacia alla scadenza del termine indicato nel primo periodo del presente comma.4. I contratti conclusi, dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2 sono nulli. Restano validi, fatte salve le prescrizioni di cui al comma 3, i contratti conclusi dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, ma in esito a procedure di aggiudicazione perfezionate prima della predetta data.”.

La norma si inserisce all'interno di un più generale dibattito sviluppatosi specie a livello comunitario circa ambito di applicazione, condizioni e vincoli imposti ai cosiddetti affidamenti in house. L'art. 13, infatti, conformemente agli orientamenti della giurisprudenza comunitaria, non nega la possibilità di effettuare detti affidamenti ma ne circoscrive l'ambito al fine di assicurare il rispetto del fondamentale principio della concorrenza. L'intento del legislatore è, cioè, quello di garantire che soggetti costituiti dalle pubbliche amministrazioni per la produzione di beni e servizi strumentali alle attività delle amministrazioni medesime non possano alterare i meccanismi del libero mercato e della concorrenza.

Alla chiarezza dell'intento del legislatore e delle finalità perseguite non corrisponde, tuttavia, eguale chiarezza nel testo normativo che si presta a diverse interpretazioni specie per quel che riguarda la portata applicativa e, come spesso accade in Italia, è rimesso all'interpretazione della magistratura.

Se, infatti è chiaro che la norma non trovi applicazione per i servizi pubblici locali, non appare altrettanto chiaro se tale esclusione riguardi le attività qualificabili come servizi pubblici locali ovvero le società gerenti detti servizi. E le conseguenze applicative dell'una o dell'altra interpretazione sono, come è agevole comprendere, particolarmente rilevanti per il settore del trasporto pubblico locale.

Successivamente, con la recentissima **legge Finanziaria per il 2008**, il legislatore è tornato ad occuparsi della questione delle società a partecipazione pubblica attraverso una disposizione, contenuta **nell'art. 3, commi 27 e ss**, i cui contenuti appaiono del tutto analoghi a quelli dell'art. 13 del Bersani.

Statuisce espressamente l'art. 3, commi 27-32, della legge Finanziaria per il 2008, quanto segue “27. *Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza. 28. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di*

cui al comma 27. 29. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27.....”.

La norma, quindi, nel ritenere sempre ammessa la costituzione di società per la gestione di servizi di interesse generale, nozione questa derivata dal diritto comunitario e sostanzialmente corrispondente alla nozione, esclusivamente italiana, di servizio pubblico, impone a tutte le pubbliche amministrazioni il divieto di costituire, detenere o mantenere partecipazioni dirette o indirette in società i cui scopi non siano strettamente necessari per il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente. Il che impone agli enti di effettuare una ricognizione delle partecipazioni, dirette ed indirette, dagli stessi detenute in società e di valutarle alla luce del fine del perseguimento delle finalità istituzionali.

A ciò aggiungasi che **l'art. 2, commi 33 e 34, della legge Finanziaria per il 2008**, al fine di ridurre i costi derivanti dalla duplicazione di funzioni, impone a Stato e Regioni, nell'ambito della rispettiva competenza, di provvedere alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, istituiti dai medesimi enti locali nell'ambito della rispettiva potestà regolamentare e titolari di funzioni in tutto in parte coincidenti con quelle svolte dagli enti locali medesimi..”. Tale norma va letta in combinato disposto con il successivo art. 3, comma 634 (“soppressione e razionalizzazione degli enti pubblici statali”) là dove prevede tra i criteri direttivi “c) fusione, trasformazione o soppressione degli enti che svolgono attività in materie devolute alla competenza legislativa regionale ovvero attività relative a funzioni amministrative conferite alle regioni o agli enti locali”. Il secondo comma, invece, prevede la soppressione o accorpamento degli organismi titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli Enti Locali medesimi. Ciò sembrerebbe non coinvolgere gli organismi titolari di funzioni, proprie sì degli Enti Locali, ma da questi delegate agli organismi medesimi (si pensi ad esempio alle Agenzie per la mobilità là dove svolgano, in nome e per conto degli Enti Locali proprietari, funzioni proprie di questi ultimi).

Vale la pena segnalare che, coinvolgendo la materia profili di responsabilità amministrativo-contabile degli enti coinvolti, la **Corte dei Conti, con delibera n. 1/2008**, recante “programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato”, ha espressamente previsto, tra le indagini programmate per l'anno 2008, un'indagine sulla “gestione delle società pubbliche e partecipate e del loro patrimonio” con particolare riferimento alla “gestione degli oneri derivanti allo Stato da contratti di servizio, da finanziamenti in conto impianti e da accollo di passività pregresse derivanti dalla gestione di società pubbliche e partecipate

L'indagine ha per oggetto la gestione delle rilevanti risorse finanziarie trasferite dal bilancio dello Stato alle società pubbliche e/o partecipate in esecuzione di contratti di servizio e di finanziamenti in conto impianti. Particolare attenzione sarà rivolta anche alle forme dirette o indirette di accollo di passività pregresse accumulate dalle suddette società e assunte a carico del bilancio pubblico. In tal modo potrà essere verificato il livello di vigilanza e la capacità di assumere decisioni appropriate ed economiche in relazione a fenomeni, talvolta disfunzionali, che hanno indotto lo Stato a subentrare nel rapporto inerente a tali passività.

5.2. DISCIPLINA DEGLI APPALTI

5.2.1 Il Codice Unico Appalti

Come è noto, il legislatore è di recente intervenuto a disciplinare la complessa materia degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, attraverso la redazione di un Codice Unico in materia approvato con **decreto legislativo 163/2007**.

Il Codice Unico, con il quale si è data attuazione alle **direttive comunitarie** in materia di appalti **n. 17 e 18 del 2004** (relative rispettivamente ai settori speciali ed ai settori ordinari), costituisce attuazione della delega conferita al Governo con legge 62/2005 (legge Comunitaria 2005) ed è entrato in vigore il 1° luglio 2006.

L'entrata in vigore di tale Testo Unico, la cui completa applicabilità è subordinata all'emanazione di un regolamento di attuazione attualmente in fase di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, non ha mancato e non manca di sollevare dibattito e perplessità per una serie di motivazioni che vengono qui di seguito sinteticamente esposte.

Perplessità derivano innanzitutto dalla mole ed eccessiva numerosità delle disposizioni in esso contenute. Il Codice si compone di circa 255 articoli ai quali vanno aggiunti i circa 350 della bozza del regolamento di attuazione (peraltro ancora non emanato) e le diverse leggi regionali in materia. A ciò vanno aggiunte le numerose determinazioni e deliberazioni provenienti dall'Autorità di Vigilanza le cui competenze sono state peraltro ampliate a tutti i contratti pubblici di servizi e forniture oltre che di lavori. Una mole immensa di disposizioni legislative e regolamentari che di certo non agevolano le già complesse attività degli addetti ai lavori e che spesso trovano ulteriori specificazioni nelle interpretazioni della giurisprudenza amministrativa.

Un acceso dibattito scaturisce anche dalla complessa articolazione di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di appalti e concorrenza. E tale dibattito coinvolge, innanzitutto, la legittimità di disposizioni regolamentari ed, in secondo luogo, i margini di azione lasciati alla competenza regionale. Diverse Regioni hanno, infatti, legiferato in materia, spesso in difformità o in modo ulteriore rispetto alle disposizioni contenute nel codice appalti. Ed a nemmeno due anni dall'entrata in vigore del Codice, la Corte Costituzionale si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale o meno di alcune leggi regionali contribuendo a definirne i confini.

Perplessità derivano, poi, dall'estrema complessità e farraginosità delle disposizioni del Codice Appalti le cui procedure per servizi e forniture sono state quasi integralmente equiparate alle procedure per l'aggiudicazione di lavori pubblici. Ne è derivata, per l'acquisizione di beni e servizi, una normativa estremamente complessa ed articolata che peraltro non trova alcuna corrispondenza nelle direttive comunitarie. La disciplina dei lavori pubblici di cui alle citate direttive 17 e 18 del 2004 appare, infatti, estremamente più snella rispetto alla disciplina nazionale caratterizzata da una stratificazione eccessiva di norme (basti pensare all'evoluzione delle varie leggi Merloni) i cui contenuti sono stati riportati integralmente nel Codice e nel regolamento di attuazione.

E tale complessità appare ancor più rilevante specie se si considera che riguarda non

solo e non tanto i settori ordinari ma, per quel che ci interessa, i settori speciali, da sempre caratterizzati da una maggiore snellezza rispetto alla disciplina dei settori ordinari. In tal senso appaiono, ad esempio, particolarmente rilevanti, in termini di appesantimento della disciplina e delle relative spese, le disposizioni in materia di pubblicità degli atti di gara, quelle relative alla composizione della commissione giudicatrice, quelle relative agli oneri accessori legati alle procedure (contributi all'autorità, Cig, Cup.) e quelle relative alla documentazione da richiedere ai concorrenti (Durc...) e subappaltatori.

Da ultimo si segnala che il quadro normativo è destinato a subire ulteriori mutamenti poiché il legislatore nazionale dovrà intervenire, con un nuovo decreto correttivo, a modificare il Codice Appalti per rispondere ad una procedura di messa in mora dell'Italia da parte della Commissione Europea a causa della mancata rispondenza di alcune disposizioni nazionali alla disciplina comunitaria.

5.2.2 La valutazione degli oneri della sicurezza

Tale disciplina è stata, tra l'altro, oggetto di recenti innovazioni introdotte dai provvedimenti emanati ed in via di emanazione in materia di sicurezza sul lavoro. In particolare, la **legge 123/2007**, recante "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia", ha apportato una rilevante innovazione all'art. 86 del Codice Appalti imponendo alle stazioni appaltanti, nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte, di valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta.

Tale disposizione, nata per il settore dei lavori pubblici ed estesa a servizi e forniture e le cui finalità sono comprensibili e condivisibili, non ha mancato di sollevare dubbi in ordine alla corretta applicazione della stessa. Innanzitutto la norma si riferisce, con espressione che si presta ad ambiguità nell'interpretazione, al "costo relativo alla sicurezza"; in secondo luogo non chiarisce quali siano gli oneri da prendere in considerazione e come gli stessi debbano essere determinati, se cioè essi siano quelli connessi all'intero ciclo produttivo del servizio o della fornitura ovvero quelli connessi alla realizzazione di quel servizio o di quella fornitura presso il committente.

A seguito di un approfondimento effettuato da uno specifico Gruppo di Lavoro costituito dall'Associazione e composto dai responsabili degli approvvigionamenti e della sicurezza sul lavoro delle principali Aziende Associate, l'Associazione ha redatto un documento contenente le **Linee Guida per l'applicazione della legge 123/07**.

Il documento, che si fonda sulla considerazione secondo la quale l'unico sistema per dare ragionevole applicazione alla disposizione sia quello di prendere in esame esclusivamente gli oneri della sicurezza derivanti dalle "interferenze" tra le attività proprie del committente e quelle degli operatori terzi, è stato quindi portato all'attenzione dell'Autorità di Vigilanza

za sui Contratti Pubblici in sede di audizione formale e dalla stessa recepito, nei suoi contenuti, nella deliberazione n. 3/2008 pubblicata il 5 marzo u.s..

5.2.3 Questione ricambi originali o equivalenti

Il problema della fornitura di ricambi originali o equivalenti è un problema particolarmente sentito da parte delle aziende operanti nel settore del trasporto pubblico ed, in particolare, del trasporto su gomma.

La normativa europea e quella nazionale di recepimento, infatti, pongono espressamente, a fini di tutela della concorrenza, il divieto di introdurre nei bandi specifiche tecniche che menzionino prodotti di una fabbricazione o di una provenienza determinata o procedimenti particolari aventi l'effetto di alterare la concorrenza favorendo o eliminando alcune imprese, salvo che non sia accompagnata dalla dizione "o equivalente" o a meno che tali specifiche tecniche non siano giustificate dall'oggetto dell'appalto (art. 19 d.lgs. 158/95).

E tale previsione è rimasta sostanzialmente invariata nella nuova direttiva appalti per i settori esclusi (**la direttiva 2004/17/CE**) il cui **art. 34** è sostanzialmente identico all'art. 19 citato salvo che per i seguenti aspetti:

- esso riconosce la possibilità di definire le specifiche di acquisto anche in termini di prestazioni ottenibili dal prodotto o dal servizio se i requisiti tecnici descrittivi non consentono di soddisfare le esigenze dell'ente aggiudicatore;
- le specifiche possono essere definite con riferimento a norme europee, omologazioni tecniche europee, specifiche comuni, norme internazionali, omologazioni tecniche nazionali, altri sistemi di riferimento tecnico elaborati da organizzazioni europee di normazione (e sempre accompagnate dalla clausola di equivalenza).
- l'offerente può sempre dimostrare l'equivalenza con qualsiasi mezzo appropriato. Costituisce mezzo appropriato una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione su prove effettuate da un organismo terzo.

Tale normativa, dettata, ovviamente, dall'esigenza di tutelare e di garantire la concorrenza, crea, tuttavia, nel settore del trasporto pubblico una serie di problemi pratici di difficile soluzione. Se, infatti, l'inosservanza delle prescrizioni normative può trovare la propria giustificazione in una serie di non trascurabili esigenze, prima tra tutte l'esigenza di assicurare la sicurezza del servizio, ma, al contempo, espone al rischio di ricorsi innanzi alla magistratura, che peraltro si è pronunziata sulla materia in modo assolutamente contrastante, l'osservanza del dettato legislativo e, quindi, l'inserimento della clausola di equivalenza, non espone al rischio di ricorsi ma presenta innegabili difficoltà operative.

In primo luogo esigenze di sicurezza dell'esercizio impongono il più delle volte alle aziende operanti nel settore di privilegiare la scelta di ricambi originali in quanto gli unici a fornire, con un sufficiente grado di certezza, garanzie di affidabilità, sicurezza nella prestazione di un servizio che, si ricorda, è aperto alla collettività.

In secondo luogo vi sono problemi legati alla garanzia ed alla manutenzione dei veicoli. Spesso, infatti, le case costruttrici dei veicoli, oltre a fornire istruzioni di manutenzione che, ovviamente, prevedono l'utilizzo di ricambi originali o comunque autorizzati dal costruttore, impongono che, durante il periodo di garanzia ovvero anche successivamente là dove si facciano gare che tengano conto del "costo del ciclo di vita" (LCC) dei veicoli, si utilizzino, per la manutenzione, ricambi originali. L'inosservanza di ciò può addirittura portare alla decadenza dalla garanzia ovvero al mancato riconoscimento delle penalità per mancato rispetto di quanto dichiarato in sede di offerta relativamente al "costo del ciclo di vita".

Dall'altra parte, osservare il dettato legislativo mediante l'inserimento nei bandi della cosiddetta clausola di equivalenza, se da un lato apre il mercato alla concorrenza consentendo anche di realizzare economie nel settore, solleva ulteriori problematiche legate alla definizione della nozione di "equivalenza" ed alla sua dimostrazione.

Stabilire astrattamente che l'equivalenza del ricambio all'originale debba essere intesa in termini dimensionali, qualitativi e funzionali non risolve, infatti, il problema.

Le aziende non sono, infatti, in possesso delle specifiche tecniche del ricambio originale, né le case costruttrici sono, per ovvi motivi, propense ad una diffusione di queste specifiche, peraltro protette da privativa industriale.

Sorge, quindi, un problema di dimostrazione e certificazione dell'equivalenza ed anche dei costi legati a tale dimostrazione, costi che è pacifico non possano assolutamente ricadere sulle aziende operanti nel settore. E ciò è confermato dalla direttiva 2004/17/CE là dove impone all'offerente l'onere della dimostrazione dell'equivalenza.

La necessità di agire conformemente alle prescrizioni normative a tutela della concorrenza unitamente all'esigenza di evitare ricorsi giudiziari dall'esito incerto e la difficoltà di comprovare l'equivalenza hanno indotto, quindi, l'Associazione ad avviare un Tavolo tecnico per la risoluzione di tali problematiche. La Commissione "Ricambi equivalenti", composta da una rappresentanza di aziende associate, ha quindi prodotto una proposta che è stata poi sottoposta, nel 2000, al vaglio della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, tuttavia, non si è mai espressa sul punto. Tale proposta è stata peraltro, nel corso di questi anni, sperimentata da parte di alcune aziende associate ed aggiornata dalla Commissione medesima.

Tuttavia tale questione continua, sia pure in presenza di una normativa comunitaria che pone l'onere della dimostrazione dell'equivalenza a carico del fornitore, a trovare soluzioni discordanti in giurisprudenza e nelle affermazioni dell'Autorità per la Concorrenza ed il Mercato.

Il che richiederebbe una risoluzione definitiva della questione specie se si considera che le aziende esercenti servizi di trasporto pubblico locale, oltre ad essere tenute al rispetto delle normative comunitarie in materia di appalti (ivi compresa la disposizione oggetto della questione), sono tenute ad assicurare, prima di ogni altra cosa, la sicurezza dell'esercizio. L'interesse dell'azienda non è, pertanto, quello di avere ricambistica originale o quello di escludere questo o quel fornitore, ma quello di avere mezzi sicuri e di qualità.

5.2.4 Arbitrati delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici e delle società per azioni.

Tra le novità normative si segnala anche l'**art. 3, commi 19-24, della legge Finanziaria per il 2008 (legge 244/2007)** che fa espresso divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, alle società interamente possedute o partecipate maggioritariamente dalle citate pubbliche amministrazioni nonché agli enti pubblici economici ed alle società interamente possedute o partecipate maggioritariamente da questi, di inserire clausole compromissorie in tutti i loro contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi ovvero, relativamente ai medesimi contratti, di sottoscrivere compromessi. Le clausole compromissorie ovvero i compromessi comunque sottoscritti sono nulli e la loro sottoscrizione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale per i responsabili dei relativi procedimenti.

Relativamente ai contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi già sottoscritti dalle amministrazioni alla data di entrata in vigore della legge e per le cui controversie i relativi collegi arbitrali non si sono ancora costituiti alla data del 30 settembre 2007, è fatto obbligo ai soggetti suindicati di declinare la competenza arbitrale, ove tale facoltà sia prevista nelle clausole arbitrali inserite nei predetti contratti. Dalla data della relativa comunicazione opera esclusivamente la giurisdizione ordinaria. I collegi arbitrali eventualmente costituiti successivamente al 30 settembre 2007 e fino alla data di entrata in vigore della legge, decadono automaticamente e le relative spese restano integralmente compensate tra le parti.

Tali termini sono stati prorogati al 30 giugno 2008 dal successivo decreto Milleproroghe (LEGGE 28 febbraio 2008, n. 31 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria").

5.3. LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE NELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

Il tema della responsabilità amministrativa contabile di amministratori e in genere del rapporto tra Corte dei Conti e società gerenti servizi pubblici locali è un tema particolarmente complesso ed articolato oltre che ampiamente dibattuto in dottrina come in giurisprudenza.

A rendere ancor più complessa tale tematica sono, peraltro, intervenute, nel corso di questi ultimi anni, alcune novità legislative e giurisprudenziali il cui impatto sulla materia è sicuramente rilevante specie se si considera il recente *revirement* della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione e dalla giurisprudenza della Corte dei Conti in tema di responsabilità per danno erariale di amministratori di società pubbliche.

La giurisdizione della Corte dei Conti è stata interessata da importanti riforme legislative e da interventi giurisprudenziali che ne hanno innovato la disciplina sia in senso sostanziale sia dal punto di vista formale, specie a seguito dell'approvazione della legge 20/94.

Il tema riguarda la *vexata quaestio* del controllo, e dei relativi limiti, della Corte dei Conti

sulle imprese gerenti servizi pubblici locali.

Tale problema si è posto soprattutto a seguito del processo di privatizzazione avviato nei primi anni '90 (IRI, ENI...). Prima della trasformazione in società di capitali, infatti, gli enti "trasformandi" erano sottoposti al controllo della Corte dei Conti ai sensi della legge 259/1958 attuativa dell'art. 103 Cost..

A seguito della trasformazione in società si pose il problema della permanenza di tale controllo. Problema poi risolto dalla Corte Costituzionale la quale, con sentenza 466/93 affermò il permanere del controllo della Corte dei Conti per le società a partecipazione pubblica statale.

Tale impostazione venne poi seguita dalla giurisprudenza che, nel pronunciarsi sulla giurisdizione della Corte dei Conti, giunse a porre una distinzione tra enti pubblici non economici, soggetti a detta giurisdizione, ed enti pubblici economici per i quali, invece, si distinse tra attività di diritto privato e attività pubblicistiche.

Secondo tale orientamento, cioè, il controllo della Corte dei Conti incontrava il limite della natura privatistica ed imprenditoriale di alcune attività o scelte. Con la conseguenza che per dette attività non era possibile far valere una responsabilità degli amministratori innanzi alla Corte dei Conti.

In tal senso si è pronunciata la costante giurisprudenza della Cassazione di questi ultimi anni ed anche la stessa **Corte dei Conti** che, con **delibera del 2001**, ha riconosciuto un limite al controllo della Corte nei confronti delle S.p.A. pubbliche a partecipazione locale. Esse cioè non sono soggette ad un controllo di gestione vero e proprio ma possono essere sindacate solo indirettamente e marginalmente in quanto la loro attività è parte della gestione regionale e locale (legge 20/94). (verifica di compatibilità tra gestione sociale e politiche di settore degli enti).

Tale impianto giurisprudenziale è stato tuttavia di recente ribaltato a seguito dell'affermarsi di un nuovo e più severo orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione e della stessa Corte dei Conti. E tale orientamento coinvolge sia gli enti pubblici economici in generale, sia le società a partecipazione pubblica.

Con una serie di sentenze (**19356/03; 19661/03, 19667/03...**) **la Cassazione**, nell'affrontare il tema del riparto tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile, ha, infatti, sostanzialmente equiparato il ricorso, da parte della pubblica amministrazione, al diritto privato piuttosto che al diritto pubblico, affermando che occorre accogliere una nozione oggettiva di attività amministrativa che si qualifica tale in quanto consista nello svolgimento di una pubblica funzione o di un servizio pubblico indipendentemente dalla riconducibilità dell'atto nell'ambito del diritto privato o del diritto pubblico. L'evoluzione della nozione di pubblica amministrazione, il processo di privatizzazione, l'evoluzione giurisprudenziale in materia rendono labile la distinzione tra enti pubblici economici e non economici e non più attuali i criteri di riparto della giurisdizione ordinaria e contabile, che pertanto vanno rivisti. Pertanto deve ritenersi che l'amministrazione svolga attività amministrativa non solo quando eserciti pubbliche funzioni e poteri autoritativi ma anche quando persegua le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato. Ciò significa che sussiste la giurisdizione della Corte anche per gli enti pubblici economici ed anche quando essi svolgano at-

tività di natura imprenditoriale. Ciò che rileva, infatti, è la natura pubblica delle risorse impiegate per l'esercizio di detta attività, oltre che, ovviamente, il perseguimento di finalità pubbliche.

Adirittura con la **decisione 4511/2006, le Sezioni Unite** si sono spinte oltre arrivando ad affermare la giurisdizione contabile anche nei confronti del privato che utilizzi o comunque impieghi risorse pubbliche affermando che *“il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che ben può essere un privato o un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti di società privata che abbia beneficiato di fondi pubblici...e abbia realizzato uno sviamento dalle finalità perseguite dalla pubblica amministrazione così determinando un danno erariale”*.

L'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici e della loro soggezione alla corte dei conti ha subito, quindi, nel corso degli anni, un'evoluzione che, unitamente al processo di privatizzazione di cui sopra, ha condotto ad una espansione della sfera di competenza giurisdizionale della Corte dei Conti.

Ed i profili che coinvolgono una responsabilità amministrativo-contabile delle società a partecipazione pubblica e dei loro amministratori e dipendenti sono diversi ed in via di espansione. Essi, a titolo semplificativo, possono riguardare:

- a) la gestione delle risorse pubbliche connesse al contratto di servizio o alla permanenza in mano pubblica del capitale sociale delle società gerenti servizi pubblici;
- b) la gestione degli introiti derivanti dalla gestione della sosta in virtù della specifica destinazione pubblicistica di tali somme prevista dall'art. 7 del Codice della Strada;
- c) la gestione del rapporto di lavoro. Di recente alcune aziende sono state oggetto di un'indagine effettuata dal Ministero dell'Economia ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 165/2001 (Controllo del costo del lavoro) a norma del quale il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche su espressa richiesta del Ministro per la funzione pubblica, dispone visite ispettive, a cura dei servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, coordinate anche con altri analoghi servizi, per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate. Tali verifiche vengono eseguite presso le amministrazioni pubbliche, nonché presso gli enti e le aziende di cui al comma 3 (tra cui enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità)
- d) il mancato adempimento degli obblighi previsti dall'art. 48-bis del D.P.R. 602/1973 in tema di pagamenti superiori a 10.000 Euro effettuati da pubbliche amministrazioni e società a prevalente partecipazione pubblica;
- e) l'inosservanza delle disposizioni contenute nelle ultime leggi Finanziarie in tema di compensi e numero degli amministratori. Come è noto, infatti, la

legge Finanziaria per il 2007, all'art. 1, commi 725 e ss, ha imposto una serie di obblighi e limitazioni per quel che attiene il compenso degli amministratori nelle società a partecipazione pubblica, il numero degli stessi e le condizioni di eleggibilità (ci si riferisce in particolare al divieto di nominare come amministratori i soggetti che abbiano nell'ultimo quinquennio chiuso tre esercizi in perdita). Tali disposizioni, la cui portata applicativa ha generato diversi dubbi, hanno poi trovato ulteriore specificazione in una Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del mese di luglio 2007 (la cui valenza innovativa rispetto al testo della legge ha creato non poche perplessità) nonché in deliberazioni di alcune Sezioni regionali della Corte dei Conti adite in via consultiva. Tali disposizioni hanno, peraltro, sollevato anche dubbi di legittimità costituzionale e la **Corte Costituzionale**, con la recentissima **decisione n. 159 del 20 maggio 2008**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, nonché dell'art. 1 commi da 725 a 728 nella parte in cui trovano applicazione per gli Enti Locali delle province autonome di Trento e Bolzano, e dell'art. 1, comma 734, nella parte in cui si riferisce alle Regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano.

- f) l'inosservanza delle disposizioni contenute nelle ultime leggi Finanziarie in materia di attribuzione di incarichi e consulenze, stipula di contratti di assicurazione a copertura della responsabilità di amministratori e dipendenti. La legge Finanziaria per il 2007 prevedeva, all'art1, comma 593, una disposizione finalizzata a contenere entro un determinato tetto i compensi e le retribuzioni corrisposti a titolari di incarichi conferiti da pubbliche amministrazioni e società a partecipazione pubblica. Tale disposizione è stata integralmente sostituita dall'art. 3, commi 44 e ss, della legge Finanziaria per il 2008 (legge 244/2007) che impone il medesimo tetto al trattamento economico di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali di cui all'art1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché le loro controllate, ovvero sia titolare di incarichi o mandati di qualsiasi natura nel territorio metropolitano. Il limite si applica anche ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, ai presidenti e componenti di collegi e organi di governo e di controllo di società non quotate, ai dirigenti. Nessun atto comportante spesa ai sensi della norma può ricevere attuazione, se lo stesso non sia stato pubblicizzato, comunicato al Governo e al Parlamento e preventivamente comunicato alla Corte dei conti. In caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione ha, con circolare n. 1 del

24.01.2008, circoscritto l'ambito di applicazione delle norme indicate, per quel che attiene le società, alle società partecipate dalle amministrazioni indicate dalla legge (amministrazioni statali). Per quel che riguarda la stipula di contratti di assicurazione della responsabilità amministrativa contabile, il comma 59 dell'art. 3 citato dispone la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

- g) le conseguenze dell'applicazione di una sanzione comminata ai sensi del decreto legislativo 231/01 recante "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300" e di cui si tratterà più approfonditamente nel paragrafo successivo.

5.4 LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DELLE PERSONE GIURIDICHE

L'introduzione del principio, introdotto dal **decreto legislativo 231/2001**, della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per la commissione di alcune fattispecie di reato previste dal codice penale da parte di propri amministratori e dipendenti rappresenta, senza dubbio, una delle più significative riforme attuate nell'ordinamento italiano nel corso degli ultimi anni.

Destinatari della disciplina contenuta nel D.lgs. n. 231/01 sono, secondo lo stesso decreto legislativo (art. 1), "gli enti forniti di personalità giuridica, le società e le associazioni anche prive di personalità giuridica". Tale disciplina non si applica, invece, allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

E'indubbia, quindi, l'applicabilità della disciplina in oggetto alle imprese di trasporto pubblico locale per le quali, peraltro, in quanto imprese gerenti un pubblico servizio, sorge l'ulteriore problematica delle ripercussioni penali derivanti dall'attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio ai dipendenti ed amministratori delle imprese medesime.

Le fattispecie di reato cui consegue la responsabilità amministrativa di cui al decreto legislativo 231/01 riguardavano inizialmente i reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, malversazione, concussione etc.), nonché i reati cosiddetti "societari" (introdotti dal de-

creto legislativo n. 61/2002 che ha aggiunto l'art. 25-ter al d.lgs. 231/01) quali: falsità in bilancio, nelle relazioni e nelle altre comunicazioni sociali, falso in prospetto, falsità nelle relazioni o comunicazioni della società di revisione, impedito controllo, formazione fittizia del capitale, indebita restituzione dei conferimenti, illegale ripartizione degli utili e delle riserve, illecite operazioni sulle azioni o quote sociali o della società controllante, operazioni in pregiudizio dei creditori, indebita ripartizione dei beni sociali da parte dei liquidatori, indebita influenza sull'assemblea, agiotaggio, ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza.

Con successivi interventi legislativi l'ambito applicativo della disciplina in questione è stato esteso anche ad altre tipologie di reato quali:

- la falsità in monete, carte di pubblico credito e in valori di bollo (art. 25-bis introdotto dal D.L. 350/2001 convertito in legge 409/2001), i delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 25-quater introdotto dalla legge 7/2003)
- i delitti contro la personalità individuale disciplinati dalla sezione I del capo III del titolo XII del libro II del codice penale (art. 25-quinquies introdotto dalla legge 228/2003)
- abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (c.d. abusi di mercato), abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (c.d. abusi di mercato) (Legge Comunitaria per il 2004: legge 62/2005)
- reati societari relativi a società quotate, previsti dalla legge 261/2005 (*"Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari"*) che ha apportato alcune modifiche al regime della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche con riguardo ad alcuni reati societari
- reato di pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583-bis c.p.) introdotto dalla legge n. 7/2006
- delitti di pornografia minorile e detenzione di materiale pornografico (rispettivamente, artt. 600-ter e 600-quater c.p.), il cui ambito di applicazione è stato esteso dalla legge n. 38/2006
- reati di criminalità organizzata transnazionale (legge 146/2006)
- reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime che si verificano in connessione alla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative alla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro previsti dall'art. 25-septies introdotto dalla legge 3 agosto 2007, n. 123
- reati di ricettazione, riciclaggio e impiego di capitali illeciti, anche se compiuti in ambito prettamente "nazionale" introdotti con decreto legislativo 231/2007

Nel prossimo futuro dovranno essere affrontate anche le restanti fattispecie previste dalla L. 300/2001 (es., reati ambientali).

La commissione, da parte di uno dei soggetti a vario titolo legati all'ente/persona giuridica, di una delle fattispecie di reato contemplate dal decreto legislativo 231/01 determina, quindi, sempre che il reato venga commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente/persona giuridica, la responsabilità amministrativa dello stesso.

L'impatto sul nostro impianto normativo è quindi rilevante, in quanto la responsabilità amministrativa risulta solo in via formale, poiché, di fatto, si sostanzia in una vera e propria responsabilità penale, tenuto conto che l'accertamento degli illeciti è rimesso allo stesso giudice penale (chiamato a conoscere i reati dai quali gli illeciti dipendono) che procede secondo le regole proprie del processo penale. Alcuni parlano (così come la relazione governativa), infatti, dell'introduzione di un *tertium genus* che coniuga tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo.

Il decreto prevede, tuttavia, un'esimente a favore di quegli enti che si siano dotati di modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire i reati considerati e fornisce, all'art. 6, alcune indicazioni specifiche sulla configurazione di questi modelli.

Sempre all'art. 6 il decreto riconosce un ruolo centrale alle associazioni di imprese nell'elaborazione di codici di comportamento, sulla base dei quali le imprese possano poi predisporre specifici modelli organizzativi e gestionali.

In considerazione di ciò l'**Asstra** ha elaborato:

- a) un **codice di comportamento** di carattere generale (successivamente adattabile alle diverse e specifiche realtà associative ed imprenditoriali), contenente principi generali e norme comportamentali cui l'Associazione stessa e le Aziende Associate dovranno attenersi nello svolgimento delle proprie attività
- b) **linee guida per la predisposizione dei modelli organizzativi e gestionali** contenenti le linee di indirizzo sui criteri che le Aziende Associate potranno seguire nella preparazione dei singoli modelli. Ma non basta aver adottato un modello. Occorre anche che lo stesso sia efficacemente attuato e perché il sistema possa dirsi in grado di prevenire la commissione dei reati occorre poi procedere alla nomina di un Organismo dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo con il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del modello e di curarne l'aggiornamento.

Il Codice di Comportamento Asstra e le linee guida per la predisposizione dei modelli organizzativi e gestionali sono stati quindi trasmessi al Ministero della Giustizia e sono stati da questo approvati nel maggio 2004. A seguito dell'ampliamento delle fattispecie di reato coinvolte dal decreto in questione l'Associazione ha aggiornato i documenti indicati e li ha trasmessi nuovamente al Ministero ottenendone, il 2 aprile 2008, l'approvazione.

L'adozione del codice di comportamento e dei modelli organizzativi e gestionali per la prevenzione dei reati coinvolti dal decreto in questione, pur non costituendo un obbligo imposto dalla legge, rappresenta indubbiamente un'opportunità offerta dalla legge stessa al fine di escludere la responsabilità dell'ente/società. Come dimostrato anche dalla corposa giurisprudenza formatasi in materia, la mancata adozione delle misure previste dal decreto legislativo 231/01, pur non costituendo un obbligo, espone comunque gli enti e le società ad un giudizio

di scarsa diligenza nella prevenzione dei comportamenti a rischio con conseguente verosimile affermazione della responsabilità *de qua* e conseguente applicazione delle sanzioni pecuniarie e/o interdittive (e tra queste ultime vi è l'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione. E poiché le aziende di trasporto pubblico locale gestiscono servizi di pubblico interesse, l'art. 15 del D.lgs. n. 231/01 prevede, al fine di evitare ovvi disagi alla collettività, che in tali casi si proceda ad un commissariamento dell'impresa).

In tale contesto diviene, quindi, agevole comprendere l'importanza dell'adozione, da parte degli enti e delle società, di un codice di comportamento e di adeguati modelli organizzativi e gestionali per la prevenzione dei reati.

E tale adozione diviene ancor più indispensabile se letta alla luce della recentissima estensione dell'ambito di applicazione della normativa in questione ai reati in materia di sicurezza sul lavoro. La riforma, attualmente in discussione, della legislazione in materia di sicurezza sul lavoro dà, infatti, ampio rilievo all'intreccio tra normativa antinfortunistica e sulla sicurezza sul lavoro e normativa sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche prevedendo un forte stimolo all'introduzione di sistemi di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro conformi a determinati standards (Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007) e la cui adozione viene presunta conforme a prevenire i reati di cui al d.lgs. 231/01.

Appare quindi evidente che l'adozione da parte dell'azienda di un sistema di gestione con le caratteristiche sopra delineate è da ritenersi indispensabile.

5.5 CLASS- ACTION

L'art 2, commi 445-449, della Legge Finanziaria per il 2008 istituisce e disciplina l'istituto dell'azione collettiva risarcitoria a tutela degli interessi dei consumatori. Si tratta di un'azione giudiziale di gruppo, attivabile dalle associazioni rappresentative dei consumatori ed utenti nei confronti dell'impresa per specifici illeciti contrattuali ed extracontrattuali, dei cui effetti risarcitori possano giovare tutti gli appartenenti alla stessa categoria di soggetti.

Nello specifico, mentre il comma 445 dichiara la finalità del provvedimento (istituzione e disciplina della *class action* in conformità con la normativa nazionale e comunitaria), il comma 446 integra la disciplina della legittimazione ad agire giudizialmente a tutela degli interessi collettivi stabilita dagli artt. 139 e 140 del Codice del consumo (D.Lgs 6 settembre 2005, n. 206).

A tale scopo, nello stesso Codice è introdotto un articolo aggiuntivo (art. 140-*bis*), composto da 6 commi, che disciplina e scandisce le diverse fasi dell'azione collettiva, mirante ad ottenere dal giudice una pronuncia che, accertando la lesione degli interessi di una determinata categoria di persone, condanni il convenuto ad un risarcimento.

Le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, nonché le associazioni e i comitati che sono adeguatamente rappresentativi dei diritti collettivi che si intendono far valere in giudizio, sono legittimate a richiedere al tribunale del luogo in cui ha sede l'impresa l'accertamento del diritto al risarcimento del danno e la restituzione di

somme dovute ai singoli consumatori o utenti in conseguenza di atti illeciti commessi in ambito contrattuale o extracontrattuale. In particolare, il nuovo articolo 140-bis fa riferimento:

1) in ambito contrattuale, ad illeciti relativi ai rapporti giuridici originati dai contratti cd. di massa o per adesione, conclusi secondo le modalità previste dall'articolo 1342 del codice civile (con moduli o formulari);

2) in ambito extracontrattuale, a pratiche commerciali scorrette o a comportamenti anticoncorrenziali, quando ledano i diritti di una pluralità di consumatori o utenti .

L'esercizio dell'azione collettiva produce gli effetti interruttivi della prescrizione ai sensi dell'articolo 2945 del codice civile e la sentenza che definisce il giudizio promosso fa stato anche nei confronti dei consumatori e utenti che hanno aderito all'azione collettiva.

In caso di sentenza di condanna, il giudice determina i criteri in base ai quali liquidare la somma da corrispondere o da restituire ai singoli consumatori ed utenti che hanno aderito all'azione collettiva o che sono intervenuti in giudizio, individuando, ove possibile, la somma minima da corrispondere a ciascun consumatore o utente. L'impresa soccombente, nei 60 giorni successivi alla notifica della sentenza, può proporre il pagamento della somma, e l'accettazione da parte del consumatore o dall'utente costituisce titolo esecutivo.

Se l'impresa non formula alcuna proposta entro il termine sopra richiamato, ovvero nel caso in cui tale proposta non sia stata accettata, il giudice costituisce presso lo stesso tribunale apposita Camera di conciliazione per la determinazione del *quantum* dei singoli risarcimenti in favore dei consumatori.

A questo punto, la Camera di conciliazione definisce, con verbale, i modi, i termini e l'entità del risarcimento.

Tale verbale di conciliazione, costituisce titolo esecutivo. Da ciò consegue il diritto del singolo consumatore e utente di chiedere al giudice l'emissione di un decreto ingiuntivo di pagamento nei confronti del debitore.

Le disposizioni contenute in tale norma diventano efficaci decorsi centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (giugno 2008).

Sempre la **legge Finanziaria, all'art. 2, comma 461**, detta ulteriori disposizioni per la tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, prevedendo una serie di prescrizioni rivolte agli enti locali al fine di incrementare la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali, implementando qualità, universalità ed economicità delle relative prestazioni.

In particolare dispone che, in sede di stipula dei contratti di servizio, gli enti locali sono tenuti al rispetto delle seguenti disposizioni:

a) il soggetto gestore è tenuto ad emanare una "Carta della qualità dei servizi", redatta e pubblicizzata sulla base di intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, dalla quale si possano evincere gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, con particolare riferimento a quelle concernenti la proposizione dei reclami e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

b) gli enti locali sono tenuti a consultare le associazioni dei consumatori.

c) obbligo per il soggetto gestore, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, di verificare periodicamente l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato, fissati nel contratto di servizio, alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge con la possibilità per ogni singolo cittadino di far conoscere osservazioni e proposte in merito;

d) obbligo di approntare un sistema di monitoraggio permanente in ordine al rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle "Carte della qualità dei servizi" con una responsabilità diretta in capo all'ente locale od ambito territoriale ottimale prevedendo la partecipazione delle associazioni dei consumatori come pure la ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che potrà rivolgersi, allo scopo, tanto all'ente locale quanto a gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori;

e) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di istituire una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto di reclami, proposte ed osservazioni pervenute, da parte dei cittadini, a ciascuno dei soggetti partecipanti;

f) le attività di cui alla lettere b), c) e d) dovranno essere finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso».

5.6. CRITICITÀ E PROPOSTE

L'analisi delle tematiche evidenziate nei paragrafi da 1 a 5 del presente capitolo mette in luce alcune criticità alle quali è auspicabile venga data una soluzione secondo quanto di seguito indicato:

5.6.1 Gestione delle partecipazioni

Come emerso dall'analisi effettuata nel paragrafo 1) del presente capitolo, le recenti disposizioni della legge Finanziaria e del decreto Bersani, sia pur comprensibili e condivisibili nelle loro finalità, non risultano di agevole interpretazione e rischiano, peraltro, di ingenerare confusione nella già complessa gestione di una società di trasporto pubblico locale.

Se infatti appare chiaro il potere degli enti pubblici di costituire società per la gestione di servizi pubblici locali/servizi di interesse generale, altrettanto non si può dire per quel che attiene, non tanto la costituzione di società gerenti servizi ed attività strumentali a quelle dell'ente, ma la costituzione di società gerenti servizi ed attività strumentali e/o correlate alle attività costituenti esercizio di un servizio di interesse generale.

Il rischio che si corre è che un'interpretazione eccessivamente rigorosa delle disposizioni in questione possa portare alla cessazione di una serie di attività, a volte redditizie per il servizio pubblico, a volte fonte di risparmio per le società, i cui scopi non siano, a stretto rigo-

re, qualificabili come strettamente necessari per il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente. Basti pensare, ad esempio, alle varie società, costituite o partecipate dalle società di trasporto pubblico locale, per la gestione delle attività di manutenzione, dei servizi di assicurazione, dei servizi turistici, etc.

Sotto tale profilo si auspica pertanto una revisione delle disposizioni in questione che aiuti a fare chiarezza sulle attività consentite e non e che non costringa gli interpreti a difficili, se non impossibili, mediazioni tra la tutela della concorrenza e l'economicità della gestione.

5.6.2 Disciplina degli appalti

L'analisi, sia pure sintetica, della complessità della nuova disciplina degli appalti, come effettuata al paragrafo 2) del presente capitolo ha evidenziato le principali criticità riscontrate nel settore nella pratica di tutti i giorni.

5.6.2.1 Il codice unico Appalti

Sotto tale profilo occorrerebbe un intervento del legislatore che ponesse in qualche modo un freno all'eccessivo dilagare di disposizioni normative il cui effetto è esclusivamente quello di appesantire oltre misura l'attività delle società di trasporto pubblico locale le quali, già solo per il fatto di essere nella maggior parte dei casi società a partecipazione pubblica, scontano proprio in questo settore uno svantaggio competitivo. Anche se, infatti, la normativa in materia di appalti è rivolta anche ai soggetti che, indipendentemente dalla natura del loro capitale, gestiscano servizi in virtù di diritti speciali o esclusivi, è noto che la stessa poi venga applicata, interamente e rigorosamente, esclusivamente dalle società pubbliche. E ciò spesso senza la garanzia che l'applicazione rigorosa di tali procedure poste a tutela della concorrenza determini effettivamente un risparmio negli approvvigionamenti.

Anzi, al contrario, l'appesantimento dei costi legati alle procedure in questione, come determinato a seguito delle normative analizzate nel paragrafo 2, è già un elemento che, pur favorendo la massima trasparenza procedurale, non contribuisce di certo a favorire economicità nella gestione degli approvvigionamenti. Ad esempio, in tema di oneri di pubblicità, l'aver aggiunto anche a carico dei soggetti operanti nei settori speciali l'obbligo della pubblicazione dei bandi, oltre che sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, anche sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, su un numero spropositato di quotidiani e di siti, ha determinato un innalzamento dei costi delle procedure.

Sotto tale profilo si auspica quindi un intervento riequilibratore del legislatore nazionale.

5.6.2.2 Valutazione degli oneri della sicurezza

Per quel che attiene la valutazione degli oneri della sicurezza, le difficoltà e le paure riscontrate all'esito dell'approvazione della legge 123/07 possono dirsi temperate dal lavoro fatto dall'associazione e recepito dall'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici. Sotto tale profilo, quindi, più che un intervento del legislatore, occorrerà attuare un monitoraggio delle attivi-

tà condotte dalle società di trasporto pubblico locale al fine di verificare la concreta adozione delle indicazioni fornite e l'eventuale presenza di incongruità o difficoltà applicative.

5.6.2.3 Fornitura di ricambi originali o equivalenti

Come evidenziato nel paragrafo 2.3, si tratta di un'annosa questione che necessita, oggi più che mai, di un chiarimento da parte del legislatore e della giurisprudenza.

La progressiva evoluzione di modalità di acquisto degli autobus che tengano in debita considerazione, non solo l'elemento del prezzo, ma soprattutto elementi attinenti la qualità dei mezzi e fondati sulla valutazione del cosiddetto "costo del ciclo di vita", impone una soluzione definitiva al problema della fornitura dei ricambi.

Se da un lato le imprese sono costrette ad indicare, accanto alla marca del pezzo di ricambio, la dizione "o equivalente", è impensabile che la dimostrazione dell'equivalenza possa ricadere, così come i relativi costi, sul soggetto committente.

Come evidenziato, l'obiettivo non è quello di escludere uno piuttosto che l'altro fornitore, ma esclusivamente quello di contemperare le esigenze di tutela e di apertura della concorrenza con quelle, altrettanto meritevoli di tutela, della sicurezza della circolazione e dell'economicità della gestione.

E poiché le normative comunitarie indicano un percorso assolutamente in linea con quello da tempo proposto dall'Associazione, non rimane che auspicare un intervento chiarificatore del legislatore nel senso voluto dalle direttive europee.

5.6.3 Responsabilità amministrativo-contabile delle società a partecipazione pubblica

L'analisi del paragrafo 3 ha evidenziato il progressivo ed inarrestabile ampliamento della giurisdizione della Corte dei Conti.

Tuttavia, se da un lato non possono disconoscersi e non condividersi le motivazioni sottostanti ad un siffatto controllo sulle società a partecipazione pubblica, dall'altro lato non si può fare a meno di scorgere una pericolosa restrizione dell'ambito di azione di tali società. E ciò soprattutto quando si tratta di società operanti in un regime di concorrenza e gerenti risorse pubbliche destinate al servizio al pari di qualsiasi altro soggetto indipendentemente dalla natura, pubblica o privata, del suo capitale sociale.

Occorre, quindi, effettuare una valutazione rigorosa che prenda le mosse dal sistema di governance di tali società. Se, cioè, si intenda calare integralmente tale sistema nell'ambito delle disposizioni del Codice Civile ed assumere dette disposizioni come unica disciplina di riferimento, ovvero se si intenda valutare il sistema di governance anche alla luce di disposizioni pubblicistiche che vedano coinvolta, e non certo in ultima battuta, la giurisdizione della Corte dei Conti. In tale ultimo caso, però, occorre far sì che la riflessione coinvolga, anche al fine di evitare meccanismi distorsivi della concorrenza "al contrario" e cioè in danno delle società pubbliche, l'intero settore a prescindere, come già detto, dalla natura pubblica o privata della società.

5.6.4 La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

Come evidenziato nel paragrafo dedicato all'analisi del decreto legislativo 231/01, occorre prendere atto di una progressiva e sempre più crescente attenzione della magistratura all'adozione dei modelli organizzativi e gestionali delle società al fine di prevenire la commissione dei reati coinvolti dal d.lgs. 231/01, per orientare le aziende operanti nel settore del trasporto pubblico locale all'adozione di tali modelli e, in generale, di articolati sistemi di gestione aziendale che tengano conto innanzitutto delle esigenze derivanti dal decreto 231/2001 e di quelle derivanti dalla normativa sulla sicurezza sul lavoro, ed in secondo luogo anche di quelle attinenti i processi di qualità, di quelle attinenti profili ambientali, i profili sociali, etc.

5.6.5 Class-action

L'imminente entrata in vigore delle normative poste a tutela degli utenti ed, in particolare, delle disposizioni che introducono la class-action rendono indispensabile procedere ad un'analisi più approfondita delle carte dei servizi delle aziende di trasporto pubblico locale e delle corrispondenti disposizioni a tutela dell'utenza contenute nei contratti di servizio al fine di renderle maggiormente rispondenti alle esigenze espresse dal legislatore e, così, di evitare inutili quanto pericolosi contenziosi.

CAPITOLO 6 – LE RELAZIONI INDUSTRIALI ED IL RAPPORTO DI LAVORO: ANALISI, CRITICITA' E PROPOSTE

6.1. – LA SITUAZIONE SINDACALE COMPLESSIVA

La chiusura presso la Presidenza del Consiglio dell'accordo di rinnovo del c.c.n.l. autoferrotranvieri e della mobilità ha posto termine al quadriennio contrattuale 2004-2007 e ha aperto un'ulteriore fase nella strategia delle relazioni industriali che si presenta densa di profili problematici, alcuni dei quali sembrano porre in discussione la stessa sopravvivenza del settore.

Nel breve volgere di alcuni mesi si è, infatti, assistito ad un repentino cambiamento nei rapporti con le OO.SS.LL., i quali dai progressi significativi, seppure faticosi, raggiunti nella cd. "cabina di regia del TPL", passando per un rapido deterioramento, sono pervenuti ad un ribaltamento delle posizioni da parte delle Organizzazioni sindacali, diretto a rimettere in discussione completamente tempi, modi e contenuti del prossimo rinnovo del contratto nazionale.

Il maturare di siffatta situazione è stato indubbiamente favorito dalla difficoltà interna alle OO.SS.LL. di affrontare con credibilità, mediante una commissione tecnica paritetica, la stesura del "testo unico" del settore, segno dell'incapacità da un lato a rinunciare formalmente ad alcune disposizioni ormai desuete e superate dalla prassi applicativa, e dall'altro a valorizzare gli indubbi vantaggi che sarebbero derivati dal poter contare su di una disciplina dei rapporti più semplice e trasparente. In tal modo si sarebbe poi dato finalmente corso ad un fondamentale impegno sempre ricorrente negli ultimi accordi nazionali.

Questa "carezza strategica" si evince, altresì, anche dagli ostacoli frapposti all'attività di normale "manutenzione contrattuale", dalla quale derivano alcune problematiche attuative nonché inadeguatezze della regolamentazione pattizia, come di seguito sarà chiarito. Si rivela, in tal modo, scarsa attenzione per semplificare la dinamica organizzativa delle imprese; infatti, invece di farsi carico di adeguare la normativa di riferimento si favorisce in modo surrettizio l'apertura su tali questioni di spazi "indebiti" da parte della contrattazione aziendale; situazione che, però, si realizza solo nelle realtà in cui la presenza sindacale è più significativa.

Oltre le problematiche predette il rinnovo del prossimo contratto nazionale – rinnovo economico e normativo – si è trovato nel mezzo di un dibattito che, nell'anno passato e soprattutto in quello presente, ha coinvolto le parti sociali al più alto livello: quello confederale. Si è posto, infatti, in maniera non più eludibile il problema di un "superamento" o, comunque, di un riassetto del protocollo del 23 luglio 1993, con particolare riguardo alla tematica della riforma dei modelli contrattuali. Accanto a tale questione, lo stato preoccupante della situazione economica del paese, che si sostanzia sia negli indici dell'inflazione in risalita, con un aumento significativo dei beni di largo consumo, sia anche nei perduranti sintomi di perdita di competitività del sistema paese, ha allargato il confronto confederale da un lato alle modalità

per tutelare il potere d'acquisto dei salari, e d'altro lato agli strumenti in grado di favorire una ripresa della "produttività". A queste ultime tematiche si rapportano, altresì, gli auspicati interventi del Governo volti a ridurre il peso fiscale e contributivo di alcuni elementi economici della retribuzione, nonché a riorganizzare l'intero settore degli "ammortizzatori sociali" al fine di garantire un serio sostegno nei casi di perdita del posto di lavoro, ma anche condizioni di ri-collocamento, favorite anche da mirati processi formativi.

6.2. – IL PROGETTO DEL "CONTRATTO UNICO DEI TRASPORTI"

La situazione del settore, a fine luglio, lasciava spazio ad una speranza di un, seppure contenuto, miglioramento delle relazioni industriali; la possibilità che in un futuro ormai prossimo si sarebbe potuto contare su di una certezza di regolamentazione e di risorse, poteva significare che il settore avrebbe potuto iniziare ad affrancarsi dalle consuete e defatiganti tattiche per riuscire a chiudere i propri contratti, responsabilizzando in modo diretto sia i centri istituzionali interessati sia i vertici aziendali. Si poteva sperare in un significativo passo in avanti nella direzione auspicata nella Carta di Venezia.

Al momento attuale, invece, le organizzazioni datoriali e le aziende del settore si trovano a dover confrontarsi con una decisa azione delle OO.SS.LL. che rinunciando di fatto al "rinnovo" del c.c.n.l. autoferrotranvieri – mobilità optano per un nuovo contratto nazionale che non è altro che un'estensione al settore del contratto delle "attività ferroviarie" con alcune clausole di raccordo.

E' opportuno richiamare lo svolgimento degli eventi che hanno condotto il 22 febbraio 2008 alla presentazione da parte delle OO.SS.LL. delle "linee guida di piattaforma" intitolata "il nuovo contratto della mobilità per gli addetti al trasporto locale, ferroviario e servizi", volta a definire ex novo un nuovo accordo di regolamentazione del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri.

La vicenda ha inizio a seguito del parere reso, in data 26 ottobre 2007, dall'Autorità per la concorrenza che ha ritenuto illegittimo un emendamento governativo diretto a richiedere quale requisito indispensabile per l'accesso alla rete ferroviaria l'utilizzo del c.c.n.l. delle attività ferroviarie, con la motivazione che quest'ultimo, nonostante l'aspetto formale di contratto di settore, è, di fatto, il contratto di una singola azienda (FS); il Governo (rappresentato dai Ministri del lavoro e dei trasporti) e le parti sociali interessate (OO.SS.LL. firmatarie del c.c.n.l. delle attività ferroviarie ed AGENS assistita da Confindustria) ipotizzavano allora l'unificazione del c.c.n.l. autoferrotranvieri e del c.c.n.l. attività ferroviarie e in seguito quello del trasporto merci, per "avere un unico riferimento negoziale" per tutto il comparto dei trasporti, cercando di adeguarsi in tal modo all'indicazione contenuta nel predetto parere dell'Autorità garante per la concorrenza che non aveva escluso la possibilità di rendere vincolante un determinato contratto nazionale purché "sostanzialmente diverso da quello applicato dal gruppo Ferrovie dello Stato", in modo che "lasciando più spazio alla contrattazione integrativa a livello aziendale, meglio si adatterebbe alle caratteristiche dei nuovi entranti ed alla nuova struttura del settore".

Per comprendere più a fondo tale vicenda occorre richiamare l'intesa sottoscritta fra il

Ministero dei trasporti e le OO.SS.LL. firmatarie del c.c.n.l. delle attività ferroviarie nei giorni 17 e 18 luglio 2007, nell'ambito della vertenza per il rinnovo di tale contratto (scaduto il 31 dicembre 2006) e per la presentazione del piano di impresa delle F.S. Con il verbale di incontro predetto il Governo si impegnavo oltre che ad affrontare la questione del cd. "servizio universale" anche a presentare l'emendamento sopra richiamato.

Tale questione, ancora confinata al solo campo ferroviario, era, comunque, palesemente in contrasto con qualsiasi ipotesi di apertura alla concorrenza, e sollevava, al momento della presentazione di tale disposizione al Senato, la risentita protesta di ASSTRA che, anche con un apposito comunicato stampa, in data 19 settembre 2007, stigmatizzava la circostanza che aziende che esercitano servizi ferroviari e locali avrebbero dovuto dismettere la contrattazione degli autoferrotranvieri in uso da oltre 70 anni per quella in atto nelle F.S.

Dopo la presa di posizione dell'autorità per la concorrenza i Ministri del lavoro e dei trasporti convocavano un'apposita riunione, alla quale sono stati invitate a partecipare le organizzazioni confederali (Confindustria – Confservizi – CGIL – CISL – UIL – UGL) e le organizzazioni di settore del trasporto, sia datoriali (ASSTRA – ANAV – AGENS – CONFETRA) sia sindacali (FILT CGIL – FIT CISL – UILTRASPORTI – UGL Autoferrotranvieri – FAISA CISAL – ORSA ferrovie – FAST ferrovie), per "avviare il tavolo sul contratto unico del trasporto".

Nel corso dell'incontro il Ministero del lavoro esponeva brevemente il progetto e sottolineava la necessità di un avvio immediato del confronto, che se da un lato riguardava esclusivamente le parti sociali, dall'altro richiedeva il monitoraggio delle sedi istituzionali, anche per gli impegni normativi che ne sarebbero potuti derivare.

Alle richieste di chiarimento dei rappresentanti datoriali non presenti sul tavolo F.S. i rappresentanti del Ministero ribadivano che l'obiettivo del confronto era stato già convenuto con la sottoscrizione del verbale di intesa del 15 maggio 2007, senza tener conto che tale atto riguarda esclusivamente il Governo e le parti firmatarie del c.c.n.l. delle attività ferroviarie e non impegna minimamente le parti stipulanti il c.c.n.l. autoferrotranvieri e quello merci - logistica.

Lo stesso richiamo al cd. "Accordo Treu" (Protocollo 23 dicembre 1998), relativo alle nuove regole di relazioni sindacali nel settore dei trasporti sembra inconferente poiché il testo prevede unicamente un esame congiunto "della contrattazione collettiva di categoria nel settore, in direzione di una semplificazione" volta ad individuare la ridefinizione degli ambiti dei c.c.n.l. accorpando le attività ad essi complementari.

L'interesse delle parti sociali al tema della semplificazione, mediante accorpamento dei c.c.n.l. di categoria, ha determinato il recente ingresso di tale argomento nel dibattito sulla riforma del modello contrattuale, anche se, come chiarito da più parti, oltre l'esigenza dell'assorbimento dei contratti collettivi, sostanzialmente uguali, ma differenziati dalle diversità delle parti firmatarie, il fattore unificante può forse essere solo la considerazione nella sua interezza del ciclo produttivo, al fine di evitare, ove possibile, la segmentazione dei processi organizzativi. Sotto questi ultimi profili le difficoltà più rilevanti emergono nel settore aereo (oltre 10 ccnl) ed in quello marittimo (più di 15 ccnl), non certo nel comparto del trasporto terrestre (5 o 6 ccnl) dove peraltro sono coinvolte attività da sempre aperte al mercato e attività che stanno ancora agli inizi rispetto ad un'apertura alla concorrenza.

L'ipotesi di una semplificazione contrattuale può apparire attraente, solo perchè aree contrattuali più estese determinano l'esigenza che gli istituti economici rappresentino effettivamente i minimi da garantire, lasciando lo spazio agli incentivi e alla produttività aziendale, mentre gli istituti normativi si limitano a prevedere le garanzie contro gli abusi nell'utilizzo delle risorse umane, attribuendo, tuttavia, piena responsabilità alle direzioni aziendali nell'organizzazione dei fattori produttivi e nella efficienza della produzione.

In sostanza qualsiasi ipotesi di accorpamento – semplificazione contrattuale può avere un significato solo se, in linea con quanto puntualizzato dall'Autorità per la concorrenza con riguardo in particolare alla attività ferroviaria, si lasciano più ampi spazi alla contrattazione a livello decentrato o aziendale perchè ciò “meglio si adatterebbe alle caratteristiche dei nuovi entranti ed alla nuova struttura del settore”.

La Confindustria, di recente, dovendo chiarire tale tematica all'interno della trattativa interconfederale ha precisato che il ruolo delle Confederazioni è quello di elaborare e garantire indirizzi generali, poiché solo le Associazioni firmatarie dei contratti nazionali possono valutare le specifiche esigenze del settore rappresentato e trovare gli opportuni equilibri.

Il tema della “semplificazione contrattuale” nel comparto si presta, comunque, a due riflessioni di fondo:

- la prima è che tale processo è rimesso inevitabilmente alla esplicita e volontaria adesione della categorie interessate in quanto, secondo l'indirizzo dottrinale e giurisprudenziale prevalente, l'art. 39 della Costituzione e la convenzione OIL ratificata dall'Italia, pongono il principio della libertà di associazione sindacale come elemento non derogabile dall'art. 2070 cod.civ. La supremazia della “categoria merceologica” dell'attività “effettivamente” svolta dall'imprenditore affermata da quest'ultima disposizione non può, quindi, prevalere sulla “categoria contrattuale” cui l'azienda abbia espressamente o implicitamente aderito, né tale situazione può essere conseguita mediante l'approntamento di norme ordinarie;
- la seconda è che mentre il c.c.n.l. delle attività ferroviarie rimane nella sostanza il contratto di una azienda, cioè F.S., il c.c.n.l. degli autoferrotrenvieri, invece, è l'unico che ha tutte le caratteristiche di un vero contratto nazionale, sia per il numero delle aziende aderenti sia per la diversità delle attività /modalità nello stesso ricomprese, per cui un'eventuale semplificazione dovrebbe partire da quest'ultima regolamentazione per lasciare che le parti non integrabili del c.c.n.l. delle attività ferroviarie restino eventualmente quale disciplina aziendale delle F.S.

In esito all'incontro del 21 novembre 2007 veniva sottoscritto dai partecipanti un verbale con l'impegno a proseguire il confronto “in tempi rapidi” .

Il successivo incontro che si svolgeva lunedì 17 dicembre 2007, si chiudeva con una formale sospensione del confronto in quanto le OO.SS.LL. ritenevano di non poter rinunciare all'emendamento diretto ad estendere a tutti i gestori ferroviari il contratto delle “Attività ferroviarie”

Sempre più appare chiaro che l'unificazione contrattuale ipotizzata non attua le indicazioni dell'autorità Garante della concorrenza ma, da parte delle oo.ss.ll. si delinea come modalità per contrastare i cd. fenomeni di “dumping sociale” e da parte dell'azienda F.S. si invoca per imporre la parità con i costi del lavoro dell'“ex-monopolista”. La conseguenza di queste

convergenti considerazioni porta, pertanto, a realizzare l'unificazione ai più alti livelli sia per gli istituti economici che per quelli normativi. La presentazione delle predette "linee guida di piattaforma" è pienamente rispondente a tali finalità.

Di fatto un'eventuale estensione del c.c.n.l. Attività ferroviarie comporterebbe per le aziende che applicano il c.c.n.l. autoferrotranvieri e della mobilità che da sempre esercitano su ferro servizi passeggeri e merci, anche sulla rete nazionale, un 20% circa di maggior costo. Tale differenza sarebbe peraltro solo in minima parte dovuta alle retribuzioni contrattuali di riferimento (+ 10% di costo annuo per addetto), ma in modo ben più significativo (stimato un ulteriore 10%, ma probabilmente si giunge a percentuali più alte nelle aziende medie, più flessibili) sarebbe determinata dall'impatto delle diverse norme di utilizzo del personale che imporrebbero un'immediata crescita numerica degli organici accompagnata da una significativa lievitazione dei costi delle prestazioni accessorie e straordinarie non più ordinariamente incardinate nei normali orari di lavoro.

La minor flessibilità di utilizzo, la ridotta polifunzionalità di mansioni aggiunta al minor numero di ore lavorate nella settimana e di giorni lavorativi nell'anno determinerebbero un appesantimento insostenibile da ogni efficiente organizzazione del lavoro.

Il confronto sul tema in esame, presenta inoltre aspetti non ancora chiariti, che tuttavia hanno un impatto rilevante:

- il contratto delle attività ferroviarie è sottoscritto quali organizzazioni stipulanti da due sigle non riconosciute nel c.c.n.l. autoferrotranvieri: ORSA ferrovie e FAST ferrovie. Un'eventuale partecipazione al contratto unico aprirebbe a questi sindacati la possibilità di beneficiare di permessi retribuiti, etc..., in tutte le aziende del settore;
- l'ambito di applicazione dei due contratti è molto differenziato, mentre quello delle attività ferroviarie si applica solo ad una specifica modalità (ferro), quello autoferrotranviario ne racchiude molteplici (gomma, ferro, acqua, etc...) con diverse forme di esercizio (p.es. ferrovie, metropolitane, funicolari) e anche con distinte tipologie di trasporto (passeggeri e merci). Occorre chiarire questo aspetto, per evitare che il nuovo contratto unico non si traduca di fatto in uno "spacchettamento" dell'attuale ambito di riferimento del c.c.n.l. autoferrotranvieri, con conseguente ricadute sulle cd. "aziende miste".

L'unificazione contrattuale trascura al momento completamente un tema fondamentale quale quello dell'allocazione delle risorse fino ad oggi distintamente ripartite fra i due ambiti, con la difficoltà che una parte delle linee F.S. (quelle a lunga percorrenza) resterebbero di competenza statale, mentre la maggioranza delle aziende associate ha sempre più, come riferimento, la finanza regionale e locale.

Dopo aver ricevuto le "Linee guida di piattaforma" le organizzazioni datoriali ASSTRA ed ANAV hanno manifestato alle OO.SS.LL. la assoluta incompatibilità di tale documento in quanto pone l'aspetto rivendicativo a supporto della definizione di un assetto negoziale auto-referenziale, privo di qualsiasi preventiva delimitazione, concordata con le controparti, dell'ambito produttivo di riferimento. Tale aspetto appare, inoltre, ancor più singolare in quanto le attività prese in considerazione sono già regolamentate da un apposito c.c.n.l., sotto-

scritto fra le stesse parti sociali le quali non hanno mai segnalato l'insufficienza di tale assetto, né, soprattutto, si sono mai incontrate per porre le reciproche condizioni per un eventuale innovazione.

L'eventuale superamento dell'attuale situazione sembra, peraltro, possibile solo se da un lato si riduce la forza attrattiva dello status contrattuale F.S. e dall'altro si verifica, con uno sforzo congiunto, quale/i contratto/i nazionale/i esistente/i possano svolgere la funzione di catalizzatore/i per la realizzazione di un contratto dei trasporti assumendo come riferimenti gli esempi già realizzati con successo in passato (p.es. c.c.n.l. dei metalmeccanici) e, comunque, muovendosi in coerenza con quanto evidenziato dall'Autorità per la concorrenza.

In tale situazione con senso di responsabilità ASSTRA ed ANAV hanno ribadito più volte la propria disponibilità ad avviare quanto prima il confronto per il rinnovo del c.c.n.l. autoferrotrotranvieri-mobilità, nel rispetto delle tradizionali relazioni sindacali del settore, nonché ad aprire un tavolo tecnico per verificare le condizioni in grado di perseguire l'obiettivo di un contratto unificato.

6.3. – SCHEDE DEI C.C.N.L. DI RIFERIMENTO

Al fine di un ulteriore approfondimento della questione in esame si ritiene utile operare una prima presentazione ed analisi delle discipline dei settori richiamati:

- C.C.N.L. autoferrotranvieri e della mobilità,
- C.C.N.L. attività ferroviarie (trasporto ferroviario ex F.S.);
- C.C.N.L. trasporto merci, spedizione e logistica (in particolare trasporto merci ex - CONFETRA).

Appare, inoltre, utile fornire un primo confronto con la situazione contrattuale in atto nei maggiori paesi europei.

C.C.N.L. Autoferrotranvieri e della Mobilità

Le vicende del c.c.n.l. in epigrafe si intrecciano con quelle del R.D. 8 gennaio 1931, n. 148 che contiene parte della regolamentazione del rapporto di lavoro delle aziende interessate e che si situa all'interno dell'ordinamento come normativa "speciale", ancora in vigore, che prevale sulla disciplina comune dei rapporti di lavoro.

Il c.c.n.l. nasce, all'indomani dell'entrata in vigore del predetto Regio Decreto sia per integrarlo nella determinazione della parte economica e negli istituti normativi di dettaglio secondo gli espressi richiami di tale disciplina legislativa che rinviano agli accordi sindacali di categoria o alla predisposizione di atti regolamentari aziendali, sia al fine di definire il trattamento economico e normativo del personale che rimane al di fuori del Regio Decreto (p.es. personale stagionale, personale non addetto ad aree operative, personale dipendente da aziende con meno di 26 dipendenti, etc....).

Del resto lo stesso Regio Decreto n. 148/1931 non è che il recepimento normativo, con il necessario coordinamento, della regolamentazione, fino ad allora pattizia, dei più importanti istituti normativi del rapporto di lavoro delle società concessionarie di linee ferroviarie sia merci che passeggeri, tranviarie e di navigazione interna.

In parallelo alla progressiva espansione del R.D. n. 148/1931, spesso precedendola, anche il c.c.n.l. degli autoferrotranvieri estende il suo ambito di applicazione ad altri rapporti di lavoro relativi al personale sia non direttamente coinvolto nel servizio di trasporto (amministrazioni, officine, manutenzione, etc....) sia dipendente da aziende con attività simile: funivie, navigazione lagunare, filovie, metropolitane, autolinee urbane ed extraurbane.

Più di recente il c.c.n.l. autoferrotranvieri ha trovato applicazione anche ai servizi per la mobilità quali: parcheggi, corsie preferenziali, impianti di regolazione del traffico, emissione e controllo dei titoli di viaggio, etc.....

La storia passata e quella più recente testimoniano, quindi, la "forza attrattiva" del c.c.n.l. autoferrotranvieri, la sua "flessibilità" ed adattabilità ad una pluralità di servizi e di prodotti. Tali indicazioni sono confermate dal numero delle aziende che applicano il predetto contratto: ca 1200, impegnate nello svolgimento di varie attività di trasporto di passeggeri e merci con diverse modalità di esercizio (dalle funivie portuali agli ascensori pubblici, dalle metropolitane alle chiatte di traghettamento delle vie d'acqua interne), nonché dal numero del personale interessato (ca 118.500 addetti).

C.C.N.L. attività ferroviarie

Il c.c.n.l. delle attività ferroviarie nasce in tempi più recenti (nel 2003), ed ha motivazioni particolari, che possono, tuttavia, riassumersi nella necessità, soprattutto per il sindacato dei lavoratori, di poter disporre di uno strumento unitario per contrastare fenomeni di “dumping sociale” e rendere più difficoltose le esternalizzazioni anche di attività non centrali nei processi produttivi.

In particolare il c.c.n.l. delle attività ferroviarie ha come punto di partenza l’esigenza di evitare che la “societarizzazione” delle F.S. determini la sostituzione dei riferimenti contrattuali fino ad allora rappresentati dal “contratto F.S.” che, seppure con diffusione sul territorio nazionale, manteneva una valenza sostanzialmente “aziendale”. Con la “copertura” del c.c.n.l. la regolamentazione economica e normativa preesistente diviene in larga parte disciplina di categoria, più facile da garantire nel caso di passaggio dei lavoratori da una all’altra delle società del gruppo. L’altro obiettivo perseguito con il c.c.n.l. delle attività ferroviarie consegue al processo di apertura del “mercato ferroviario”, così che tale regolamentazione si presenta come fonte normativa del rapporto di lavoro per le nuove imprese di tale segmento produttivo, anche se fino ad ora circa il 95% dei lavoratori cui trova applicazione sono da ricondurre all’iniziale struttura negoziale F.S.. Lo scarso successo aggregativo del c.c.n.l. in esame deriva in particolare modo dalla eccessiva schematizzazione degli istituti normativi così che l’organizzazione del lavoro finisce per essere rigidamente predefinita e, quindi, difficilmente utilizzabile in realtà aziendali diverse dalle società del gruppo F.S.

L’aver conservato in modo così pervasivo la matrice originaria, comporta che le nuove aziende sono costrette ad applicare gli stessi modelli di gestione il che finisce per determinare un’equivalenza dei costi non tanto sotto l’aspetto delle singole retribuzioni, quanto sotto il profilo complessivo del costo del lavoro.

Secondo la “nota esplicativa” diramata dal sindacato in occasione della stipula del c.c.n.l. si tratta di una normativa contrattuale unificata, completa e immediatamente applicabile, esigibile e non modificabile “i cui criteri attuativi possono essere solo diversificati a livello aziendale “limitatamente ad alcuni aspetti” e “previo accordo con RSU/RSA” (in quest’ultimo caso sono espressamente previste le ulteriori indennità economiche da erogare).

Tale rigidità ha comportato che le aziende del gruppo F.S. abbiano dovuto impostare il proprio assetto organizzativo, riproducendo il modello precedente, ma per fare ciò hanno dovuto di fatto aggiungere un ulteriore livello contrattuale, così che oltre al livello nazionale/aziendale (2° livello) e a quello nazionale/settoriale (1° livello), si situa un 3° livello (quello territoriale), dove si incardina parte della “residua” flessibilità organizzativa.

La semplificazione che dovrebbe accompagnare i processi di unificazione e organizzazione non è stata nemmeno raggiunta con gli istituti economici, infatti solo come indennità accessorie (con esclusione, quindi, delle voci normalmente presenti quali: minimi retributivi; scatti di anzianità; etc.....) il solo c.c.n.l. delle attività ferroviarie ne elenca ca 20.

Il c.c.n.l. delle attività ferroviarie rimane, pertanto, incardinato in un segmento del trasporto ben delimitato e arriva a ricomprendere qualche decina circa di aziende con un numero di addetti pari a ca 100.000.

Lo “stretto legame” fra contratto “di settore” e realtà F.S. risulta del resto evidente anche nelle più recenti azioni delle organizzazioni sindacali, le quali proclamano stati di agitazione e azioni di sciopero rivendicando interventi del Governo a sostegno dell’unicità contrattuale, rinnovo del c.c.n.l. delle attività ferroviarie, piano di impresa e accordo aziendale F.S. senza soluzione di continuità fra le diverse richieste.

La “dipendenza” di tale contratto con il mondo F.S. è motivo di ulteriori remore applicative, essendo la forza, anche se solo di trascinamento, di tale “gruppo” in grado di disarticolare ogni equilibrio contrat-

C.C.N.L. trasporto merci, spedizione logistica

Il c.c.n.l. trasporto merci, spedizione e logistica nasce dall'esigenza di semplificare le relazioni industriali soprattutto in occasione dei rinnovi contrattuali, infatti, - in via esemplificativa, solo da parte datoriale esso risulta sottoscritto da 23 associazioni di categoria, con la partecipazione di 8 rappresentanze confederali - Il c.c.n.l. ricomprende un gran numero di attività che ruotano essenzialmente sull'autotrasporto merci, ma ricomprende pure gli spedizionieri anche marittimi ed aerei, le imprese di trasporto combinato, la gestione dei terminali, dei centri di distribuzione, dei centri intermodali, le aziende di servizi logistici anche se si svolgono in infrastrutture interportuali.

Lo sforzo operato al fine di giungere ad un unico contratto è stato contrassegnato da una prima tappa nel 2000 che ha visto la divisione del tavolo della trattativa e da una seconda intesa nel 2005 che ha ricostruito l'unità delle rappresentanze, sancendo la definitiva confluenza fra c.c.n.l. del trasporto merci e quello di Assologistica.

Nel contenuto l'attuale c.c.n.l. richiama lo schema del c.c.n.l. dell'industria metalmeccanica con una parte comune che ricomprende gli istituti normativi ed economici fondamentali, due parti specifiche (trasporto merci e logistica) che accoglie le flessibilità organizzative delle due sezioni, ed, infine, una appendice che racchiude discipline allegate.

Le voci economiche previste si limitano a quelle principali senza particolari indennità se non quelle di norma presenti nel c.c.n.l. quali l'indennità di trasferta, per lavoro straordinario, notturno, ovvero indennità di cassa e maneggio denaro oltre ad una serie di indennità minori la cui individuazione è tuttavia lasciata alle parti o ad intese con le organizzazioni sindacali territorialmente competenti.

Il c.c.n.l. in esame ha saputo dare una risposta unitaria ad un settore in precedenza estremamente frammentato, anche alla luce delle trasformazioni che soprattutto di recente sono intervenute nella realizzazione del prodotto finale: il ciclo produttivo del trasporto, grazie anche all'apporto delle tecnologie informatiche, si è, infatti, sempre di più integrato con le fasi di gestione unitaria dei magazzini e della spedizione delle merci, in modo da poter realizzare economie di scala.

Attualmente il c.c.n.l. del trasporto merci, spedizioni e logistica rappresenta circa 160.000 aziende e riguarda ca 700.000 lavoratori, avendo colto e saputo gestire sia le istanze unitarie sia quelle di adattamento alla varietà di prodotti e alle differenti strutture organizzative che provenivano dalle singole imprese interessate.

Contratto unico e situazione europea

Da un'indagine svolta sulla situazione esistente a livello europeo con riguardo alla problematica del contratto unico, si segnala che nelle quattro nazioni interessate (Spagna, Francia, Regno Unito e Germania), non emergono affatto segnali in tal senso, né quella sopra considerata appare come la via più seguita per tutelare la stabilità dell'impiego e le condizioni di lavoro.

In due nazioni (Spagna e Regno Unito) gli accordi collettivi sono concordati nelle singole aziende e sono fra loro differenziati; pertanto le retribuzioni e le condizioni di lavoro possono avere in generale una architettura simile, ma nella sostanza differiscono tra loro, a volte anche di molto.

Nel Regno Unito la stessa azienda che esercita diverse modalità di trasporto, contrae per ogni segmento un accordo collettivo. In entrambi i paesi i gestori del trasporto ferroviario e l'operatore della rete hanno contratti di lavoro diversi. Le vertenze collettive e gli scioperi si attuano nei confronti di una sola azienda e raramente si svolgono scioperi nazionali. Ove l'affidamento del servizio viene attribuito ad una nuova azienda, i lavoratori subentrano nel nuovo contratto, la salvaguardia della loro posizione economica e normativa è garantita dalle leggi che hanno recepito la disciplina U.E.

Nella Germania la situazione contrattuale permane differenziata, anche se più simile all'attuale contesto italiano. L'operatore ferroviario statale ha un proprio contratto, gli operatori pubblici, sia ferroviari che automobilistici, hanno, invece, contratti aziendali che pur essendo diversi fra loro, hanno un contenuto assai simile, le società private hanno sottoscritto con le rappresentanze sindacali un unico c.c.n.l. di riferimento, che presenta, tuttavia, diversità di regolamentazione rispetto alla contrattazione pubblica.

Singolare appare la situazione presente in Francia, nella quale i lavoratori delle due maggiori imprese pubbliche, non sono soggetti all'ordinamento comune, ma ad una "legge speciale" che attribuisce loro un particolare "status" e la stabilità del posto di lavoro oltre a garantire istituti e condizioni di lavoro particolari, che finiscono per ripercuotersi sulla stessa organizzazione produttiva. Per tali lavoratori sono sottoscritti accordi aziendali che integrano la legge speciale.

Le altre aziende del TPL hanno sottoscritto un c.c.n.l. che si applica a tutti i loro lavoratori, i quali, peraltro, sono soggetti all'ordinamento comune (codice generale del lavoro).

In conclusione l'esperienza europea sembra dimostrare un panorama variegato con diverse soluzioni, tutte, comunque, concordi nel privilegiare il rafforzamento del contratto aziendale e a non utilizzare l'esercizio di una modalità come fattore decisivo di orientamento, come, peraltro, dimostrano Spagna e Regno Unito che hanno operato una distinzione contrattuale fra gestore della rete ferroviaria nazio-

6.4. – CRITICITA' E PROPOSTE SU ISTITUTI COLLETTIVI ED INDIVIDUALI

Come sopra evidenziato vi sono problemi organizzativi delle aziende del settore, spesso conseguenti a discipline legislative, che con difficoltà si conciliano con le caratteristiche produttive del settore, ma sulle quali le OO.SS.LL. difficilmente hanno ritenuto opportuno ricercare soluzioni condivise, sia attraverso discipline negoziali di regolamentazione, sia concordando iniziative comuni volte a sollecitare interventi da parte delle competenti autorità istituzionali e/o amministrative, ove non sussistano spazi per discipline negoziali. Di seguito si evidenziano alcuni di questi nodi che hanno anche costituito oggetto di segnalazione da parte delle aziende del settore.

6.4.1- Lo sciopero generale nel “comparto dei trasporti.

Nel quadro attuale delle relazioni industriali la Commissione di garanzia, su sollecitazione delle OO.SS.LL., ha evidenziato la possibilità di regolamentare anche lo sciopero generale del comparto trasporti. In proposito si formulano le seguenti osservazioni.

L'astensione dal lavoro in esame, viene a coinvolgere più settori dello stesso comparto nei quali diversi sono i soggetti sindacali e datoriali di riferimento come diverse sono le discipline negoziali, ivi comprese quelle di regolamentazione dello sciopero.

In un simile contesto sfuma la possibilità che “le motivazioni” dello stato di agitazione sindacale appartengano alla “normale” dialettica fra interessi contrapposti poiché i punti di confronto economici e normativi sono diversificati nei singoli settori ed i gruppi di lavoratori e di imprese interessati sono specifici di ogni settore.

E' evidente, pertanto, che lo sciopero in oggetto può invocare a proprio fondamento solo “motivazioni di carattere politico”, non di profilo generale (tale da coinvolgere tutti i comparti) e nemmeno solo settoriali (con il coinvolgimento di un solo settore), ma relative a specifici aspetti tali da coinvolgere, pertanto, tutto un comparto (come quello dei “trasporti”).

Nell'attuale sistema di “regolamentazione dello sciopero” ogni astensione dal lavoro che si qualifica come “politica” si immette in una speciale corsia preferenziale nella quale le misure di tutela del diritto alla circolazione da parte dei cittadini vengono, almeno in parte, disattese.

Si tratta innanzitutto dell'esenzione dall'obbligo di attivare le fasi di raffreddamento e di conciliazione nonché di effettuare le prime astensioni con una gradualità della loro durata ed una riduzione del divieto di concomitanza fra scioperi che coinvolgono diverse modalità di trasporto; più complessivamente lo sciopero “politico” appare svincolato da quel sistema procedimentale che caratterizza l'attuale disciplina e che sorge con il preciso scopo di evitare che i cittadini-utenti divengano “ostaggi”, per l'affermazione di determinate rivendicazioni sindacali.

Sulla base di queste considerazioni è stato ritenuto che lo sciopero “politico” sia solo quello generale che coinvolge tutti i settori produttivi, poiché una estensione di tale fattispecie finirebbe per vanificare le ipotesi di regolamentazione dello sciopero nelle aziende che producono servizi di pubblica utilità e nello specifico in quelle che esercitano trasporti pubblici.

Infatti lo sciopero in questione, potrebbe egualmente riguardare sia il livello nazionale, sia quello regionale o territoriale, riferiti ai diversi comparti multisettoriali (trasporti, energia, comunicazioni, etc.....), specie se si tiene conto dell'attuale situazione di decentramento normativo e/o regolamentare che investe questi settori.

Inoltre la circostanza che la partecipazione azionaria di molte imprese di servizi resta in mano degli enti territoriali, o direttamente o indirettamente, determina un oggettivo interesse ad ottenere condizioni legislative o amministrative che indirizzino la gestione dei servizi nel modo che si ritiene più favorevole per le rivendicazioni sindacali proprie dei singoli settori.

Utilizzando la "vicinanza", propria delle aziende di servizi, con le articolazioni istituzionali, diviene più semplice per le OO.SS.LL. presentare le proprie istanze quali motivazioni "politiche", anche se perseguono interessi solo dei lavoratori direttamente coinvolti nello svolgimento di determinati servizi, piuttosto che quelli della generalità dei lavoratori.

La difesa, infatti, degli interessi di questi ultimi sui temi della politica dei trasporti, non può che far parte delle scelte di fondo sullo sviluppo del paese e sulla politica economica ed industriale, così che un'eventuale azione in tal senso da parte delle OO.SS.LL. non potrebbe che determinare uno sciopero generale esteso a tutti i lavoratori.

Un' ulteriore considerazione riguarda gli effetti, i quali nello sciopero generale del comparto dei trasporti finiscono per essere assai più gravi che durante lo sciopero "generale" di tutti i settori. Infatti, mentre le astensioni dal lavoro sono in quest'ultima fattispecie espressioni, nella maggioranza delle situazioni, dell'adesione allo sciopero, nel primo caso si determina un effetto moltiplicatore che riverbera ben oltre i settori coinvolti, inducendo molti cittadini ad assentarsi dalle loro normali occupazioni (lavoro – scuola – etc....).

Questa situazione è anche il frutto di una mancanza di coordinamento fra la fasce di garanzia delle diverse aziende così che lo sciopero di tutto il comparto finisce per rappresentare un ostacolo difficilmente superabile per il legittimo diritto di circolazione soprattutto dell'utenza pendolare.

Le stesse fasce di garanzia, in particolare nelle aree metropolitane, sopportano di solito la maggiore concentrazione di utenza in caso di sciopero solo grazie alla possibilità di avere a disposizione servizi paralleli gestiti con altre modalità di trasporto, non interessate dallo sciopero.

In conclusione, pertanto, nell'astensione dal lavoro in oggetto si renderebbe necessaria una revisione della durata e della distribuzione delle fasce di garanzia, oltre ad un coordinamento delle stesse che tenga conto dello spostamento dei flussi della domanda nell'arco della giornata fra i diversi vettori.

Un utilizzo "surrettizio" dello sciopero in esame da parte delle componenti sindacali può derivare altresì dalla constatazione che alcuni settori soprattutto con l'utilizzo delle fasce di garanzia, non determinano di fatto effetti tanto gravi sulla mobilità, da trovare più facilmente "ascolto" alle proprie rivendicazioni. Il coinvolgimento del trasporto locale è, ormai, divenuto negli ultimi tempi un fattore ricorrente, che si strumentalizza per altre finalità sociali (p.es. emergenza rifiuti a Napoli; rinnovo del contratto dei metalmeccanici; vertenza dei tassisti a Roma) così che, fatto salvo lo svolgimento di azioni di lotta illegittime (come gli scioperi senza preavviso o il blocco di tutti i servizi), lo sciopero in oggetto appare sempre di più come una

modalità che rientra nella “normale” dialettica sindacale soprattutto quando non si configurano altre forme di pressione sulle controparti, spesso, in questi settori, assai contigue con le stesse istituzioni.

Inoltre, se si pone quale punto di riferimento quello di emanazione della delibera di regolamentazione provvisoria del settore n.02/13 (31 gennaio 2002), si evidenzia come da tale momento, anche a livello di settore, si è instaurata una “prassi” delle relazioni industriali che non solo ha reso difficile pervenire a discipline aziendali di attuazione della delibera predetta, ma sono cresciute le situazioni di contrasto, pure su aspetti minori dell’organizzazione aziendale, rendendo lo “sciopero” o la “minaccia” dello stesso uno strumento per alimentare occasioni di tensione sociale idonee ad esasperare le condizioni della negoziazione.

L’ultima vertenza pare confermare tale chiave di lettura: essa, infatti, si indirizza nei confronti dell’interlocutore “politico” perché attivi risorse a strumenti volti a risolvere tre gravi crisi “aziendali” (Alitalia, F.S. e Tirrenia) oltre a definire una soluzione strutturale per il trasporto pubblico locale. Quest’ultima vicenda pare, peraltro, già avviata a conclusione con le misure inserite nella legge finanziaria per il 2008, così che non dovrebbero sorgere particolari problemi nell’affrontare il rinnovo del c.c.n.l. scaduto il 31 dicembre 2007, ove le aspettative risultino in concreto rispettate.

Restano irrisolte le tre “crisi” sopra richiamate, per le quali, oltretutto, si ipotizzano soluzioni che solo in linea generale possono essere fra loro correlate, tanto più che proprio lo specifico impatto occupazionale richiede, invece, un approfondimento relativo alle singole situazioni.

Nonostante il richiamo alla più generale “politica dei trasporti e delle infrastrutture”, lo sciopero, dunque, si concentra su alcune crisi di rilevanza aziendale e marginalmente su di un solo settore (trasporto pubblico locale), senza coinvolgere le altre modalità di trasporto passeggeri (linee a lunga percorrenza e noleggio), il comparto autostradale, ovvero il trasporto merci e la logistica, pure inserite nella cd. “piattaforma” del 14 giugno 2006.

Ciò posto sembra opportuno concludere la presente disamina con la richiesta di confermare il divieto sostanziale, di cui all’art. 5 della regolamentazione provvisoria di settore (delibera 02/13), circa la legittimità di scioperi concomitanti in diversi settori del trasporto che incidono sullo stesso bacino di utenza, poiché di fatto sembra l’unica possibilità sia di mantenere quel equilibrio dei diritti tutelati costituzionalmente posto a fondamento dell’attuale disciplina sullo svolgimento dello sciopero nei servizi essenziali, sia di evitare un utilizzo incongruente dell’astensione in oggetto.

6.4.2 - Riforma ammortizzatori sociali ed esigenze del settore

Come è noto la maggioranza degli addetti del settore, essendo in regime di stabilità perché soggetti al R.D. 8 gennaio 1931, n. 148, sono esclusi dal versamento del contributo per la disoccupazione (DS), vi rimangono soggetti solo i dirigenti, il personale delle aziende con meno di 26 dipendenti, e quello delle aziende o dei servizi aziendali autonomi che svolgono attività ausiliarie al trasporto. In modo analogo, ai sensi dell’art. 4 della legge 12 luglio

1988, n. 270, le aziende del settore sono escluse dal versamento relativo ai loro dipendenti del contributo per la cassa integrazione guadagni ordinaria (CIG) e straordinaria (CIGS) nonché per la mobilità.

Considerando la percentuale delle attuali aliquote e la base media imponibile, un'eventuale estensione di tali contributi verrebbe a pesare sul settore per circa 200 milioni di euro, al netto del costo a carico dei lavoratori (circa 20 milioni di euro).

Ciò posto occorre, altresì, richiamare l'attenzione sulla circostanza che l'agenda degli ultimi governi si è sempre posta l'obiettivo di giungere ad una riforma dell'attuale assetto degli ammortizzatori sociali, il quale risente della sedimentazione normativa di epoche precedenti, rispetto alle quali sia il mercato del lavoro sia la stabilità occupazionale hanno subito profonde modifiche.

A tale proposito l'ultimo governo si era fatto carico, di fronte alle parti sociali, di un disegno modernizzatore che si basava su 3 principi:

- carattere di universalità della nuova disciplina, così che tutti i settori ne fossero coinvolti;
- previsione di solo due tipologie di intervento riconducibili ai casi di riduzione e/o sospensione momentanea dell'attività produttiva, ovvero di perdita del posto di lavoro;
- mantenimento degli attuali livelli della aliquote contributive (esclusa la quota della DS pari allo 0,30% da attribuire ai Fondi per la formazione), prevedendo l'estensione dell'obbligo a tutti i settori.

La caduta del Governo non ha permesso la realizzazione del predetto disegno, ma, tuttavia, per quanto di interesse, la legge Finanziaria per il 2008, ha provveduto (art. 1, comma 303) a ribadire che il settore del trasporto pubblico locale è interessato al sistema "di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità" di cui all'art. 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Per giungere a tale risultato, che diviene effettivo solo dopo un apposito decreto del Ministero del lavoro di concerto con quello del Tesoro, le parti sociali interessate sono chiamate a definire un'intesa per costituire presso l'INPS un Fondo finanziato con un contributo, la cui aliquota non può essere inferiore allo 0,5% della retribuzione imponibile, e che non può incidere sui lavoratori con una partecipazione superiore ad $\frac{1}{4}$ della misura complessiva. Le parti, nei limiti delle risorse devolute al Fondo dovranno regolamentare l'attività che, almeno per l'esperienza condotta fino ad oggi, prevede due tipologie di interventi, la prima rivolta a favorire attività di formazione e di riqualificazione professionale mirate a migliorare l'occupabilità, la seconda diretta a realizzare politiche attive di sostegno del reddito sia di breve periodo (qualora l'attività sia solo temporaneamente sospesa o ridotta), sia di più lunga durata (qualora la perdita del posto sia definitiva) con accompagnamento alla pensione o nella ricerca di una nuova occupazione.

E' altresì rimessa al regolamento negoziale la definizione dell'entità dei trattamenti erogati, in cui dovrà essere inclusa anche la contribuzione previdenziale, le condizioni per la loro concessione, quali i limiti per la ripetizione della richiesta e dell'intervento solidaristico del

Fondo, le modalità per accedere alle diverse tipologie di sostegno, con la previsione di versamenti aggiuntivi nel caso che i trattamenti economici abbiano un carattere di maggiore onerosità.

Per quanto concerne l'utilizzo degli ammortizzatori sociali, occorre ribadire che l'eventuale inserimento del TPL nel sistema generale degli ammortizzatori sociali non è di alcun interesse per le aziende del settore, infatti i casi di possibile accesso alla CIG (temporanee e gravi cadute di volumi della produzione provocate da fattori esterni, ristrutturazione, riorganizzazione, crisi aziendali senza previsioni di ripresa certa dell'attività che si ripercuotono sul personale dipendente) non ricorrono nell'attività del TPL, la cui normativa speciale di riferimento assicura la c.d. stabilità dell'impiego, prevedendo e regolando, nel contempo, eventi specifici che possono incidere negativamente sui livelli occupazionali (cfr. art. 26 del R.D. 148/31 e art. 18, lett. e) del D.lgvo 422/97).

Più verosimilmente le criticità occupazionali del settore, le quali si polarizzano nel momento dell'accesso ai finanziamenti pubblici e del confronto dei costi (anche nel caso di assegnazione del servizio mediante gara) sono costituite prevalentemente dall'esistenza di sacche di "eccedenze/esuberanti", distribuite sul territorio nazionale in modo non omogeneo ed in misura significativa al centro-sud e soprattutto nelle aree urbane.

La costituzione di tali eccedenze nel tempo riflette i massimi effetti negativi sull'area operativa del personale di esercizio/movimento, soprattutto a causa di sopraggiunte inabilità a svolgere le proprie mansioni e della non sempre agevole, proficua riqualificazione/ricollocazione del personale interessato in altre mansioni, cui si aggiunge la difficoltà ad adottare da parte delle aziende provvedimenti espulsivi delle eccedenze, a causa delle intuibili ripercussioni sociali e delle ricadute negative sull'immagine dell'ente proprietario, in particolar modo nei bacini che offrono le maggiori difficoltà occupazionali.

La possibilità di poter realizzare nel settore un apposito Fondo che possa venire incontro alle esigenze sopra richiamate è opportuno che sia esaminata e portata a compimento con lacune necessarie condizioni:

- armonizzazione con il quadro normativo esistente soprattutto in tema di stabilità del posto di lavoro;
- sostenibilità dei costi aggiuntivi affrontati dal settore;
- riconferma dell'esclusione dal versamento dei contributi relativi al c.d. sistema degli ammortizzatori sociali, anche con riguardo ad una loro riforma;
- organizzazione in parallelo di un adeguato sistema formativo, anche al fine di ampliare le possibilità di rioccupabilità;
- accesso alle risorse del Fondo solo se sono abrogate le intese collettive sugli inidonei che derogano gli accordi nazionali e la normativa del settore, al fine di evitare l'andamento ciclico delle criticità.

6.4.3. - La sfida della formazione

Il settore avrà sempre più bisogno di ricorrere alla formazione delle risorse umane per

almeno tre ordini di motivazioni:

- in fase di assunzione crescono sia a livello europeo che dell'ordinamento interno le richieste anche nel nostro settore di specifiche professionalità (come per il C.Q.C.) "certificate". Una volta acquisita una determinata qualificazione, quest'ultima poi dovrà essere periodicamente verificata innovando, altresì, le proprie particolari competenze;
- in fase di svolgimento dell'attività le aziende, anche al fine di accrescere la propria competitività, avranno bisogno di poter disporre di risorse umane sempre più adeguate a dare risposte puntuali alle esigenze della clientela, modulando le loro capacità rispetto ad una domanda che si modifica al variare delle percorrenze, delle fasce orarie, delle tipologie di servizio, etc....;
- in fase di ristrutturazione e di gestione di processi di esuberi di personale, le procedure di ricollocazione dei lavoratori interessati saranno facilitate se questi ultimi avranno potuto nel tempo innalzare il loro livello culturale medio nonché approfondire le proprie competenze anche in segmenti produttivi affini.
- In generale le spese per la formazione sono in Italia riconducibili solo alla quota parte del contributo DS (0,30%). Nel settore, escluso l'impegno effettivo da parte di alcune aziende, non vi è neppure tale partecipazione essendo di norma i lavoratori autoferrotranvieri esclusi dal versamento della DS.
- La situazione con cui ci confrontiamo in Europa è sicuramente, in molti paesi, più avanzata. In Francia le imprese sono obbligate a partecipare alla formazione mediante un contributo statale (1,6% - 1,7% della massa salariale), che viene indirizzato soprattutto verso organismi paritetici, ma si stima che la destinazione complessiva di risorse alla formazione sia pari a circa al 3%.
- In Germania il sistema della formazione è sostanzialmente a carico delle imprese e manca un contributo obbligatorio. Tuttavia tale sistema, che vede il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e provvede sia alla formazione iniziale che a quella continua, garantisce un investimento continuo e costante di notevoli dimensioni (circa 30 miliardi di euro l'anno).
- Il Regno Unito ha lasciato libertà di iniziativa alle imprese ed ai lavoratori, anche se le parti sociali hanno mantenuto un precedente obbligo normativo che attribuisce alla formazione continua dallo 0,8% all'1,5% del monte retributivo. Lo Stato interviene finanziando piani di coordinamento e di educazione per i cittadini con più di 16 anni di età.
- La Spagna si ritrova un sistema molto simile a quello italiano con un obbligo contributivo pari allo 0,70% della massa salariale, di cui lo 0,07% è a carico dei lavoratori. Con le risorse ottenute sono finanziati sia i piani di formazione iniziale che quelli di formazione continua.

6.4.4 - Flessibilità della prestazione

Nel settore del trasporto pubblico, pur essendo confermato che la prassi ordinaria pre-

vede l'assunzione del personale con contratto a tempo indeterminato, al fine di sviluppare l'occupazione, soprattutto giovanile, di incentivare i servizi e di espandere il più possibile le attività aziendali, sono stati introdotti alcuni strumenti normativi e contrattuali finalizzati a dotare la prestazione lavorativa di maggiore flessibilità. Infatti, l'esigenza di garantire il raggiungimento di maggiori obiettivi di efficienza e di competitività, ha condotto i vari soggetti coinvolti a perseguire tali fini mediante l'utilizzo delle forme flessibili di accesso al lavoro e di svolgimento della prestazione compatibilmente sia con le esigenze delle aziende che con le aspirazioni dei lavoratori.

Vengono collocati nella prima categoria il contratto d'inserimento ed il contratto d'apprendistato professionalizzante, mentre, nella seconda, sono annoverati i contratti a tempo determinato, il part-time e la somministrazione a tempo determinato.

L'utilizzo di tali tipologie contrattuali andrebbe, tuttavia, ampliato sia per esigenze di mercato sia per superare le rigidità organizzative riguardanti la gestione del personale derivanti in determinati bacini di traffico dall'oscillazione della domanda e dell'offerta del servizio di trasporto specie in alcuni particolari periodi dell'anno (*si pensi, a puro titolo esemplificativo, alla necessità di assumere personale con contratto a termine durante l'anno scolastico, oppure, nelle località turistiche, nei periodi di maggiore affluenza*), nonché dalla conclusione di accordi sindacali.

La necessità di utilizzo di tutte le forme di flessibilità si coniuga, in un'ottica di incentivazione e valorizzazione dell'istruzione, con la valutazione ed il graduale inserimento nel processo produttivo di risorse umane caratterizzate da un adeguato bagaglio tecnico e culturale.

Occorre precisare che l'utilizzo di tali forme "*particolari*" di prestazione non è uno strumento diretto a snaturare la tipica conformazione del rapporto di lavoro subordinato o finalizzato a generare precarietà, come del resto ampiamente dimostrato dall'esperienza del settore.

In tal senso si evidenzia che l'attenzione delle aziende non si limita a considerare le tipologie contrattuali c.d. flessibili più tradizionali, ma è incentrata a valutare nelle sedi opportune la possibilità di incrementare la normativa contrattuale nazionale mediante ulteriori istituti recentemente introdotti nell'ordinamento lavoristico.

6.4.5 - Carta di qualificazione del conducente (cqc)

Il decreto legislativo 21 novembre 2005 n. 286 ed i successivi decreti attuativi del Ministero dei trasporti del 7 febbraio 2007 hanno recepito in Italia la direttiva 2003/59/CE concernente la qualificazione iniziale e la formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o di passeggeri.

I decreti riguardano, in particolare, l'individuazione degli enti preposti dalla formazione iniziale e periodica dei conducenti, il rilascio della carta di qualificazione dei conducenti e la gestione dei punti della carta di qualificazione del conducente.

Gli Enti preposti allo svolgimento dei corsi di formazione iniziale e periodica dei conducenti che effettuano professionalmente autotrasporto di persone e di cose su veicoli per la cui

guida è richiesta la patente delle categorie C, C+E, D e D+E sono le autoscuole, oppure, i soggetti autorizzati dal Ministero dei trasporti ed individuati con decreto ministeriale.

In base alle normativa ministeriale si può dunque affermare che:

- i corsi di formazione iniziale e periodica possono essere svolti, previa autorizzazione, *“da enti che hanno maturato, anche direttamente all’interno delle associazioni di categoria, almeno tre anni di esperienza nel settore della formazione in materia di autotrasporto e funzionalmente collegati; b) associazioni di categoria dell’autotrasporto di persone firmatarie di contratto collettivo nazionale di lavoro del settore; c) federazioni, confederazioni, nonché articolazioni territoriali delle associazioni di cui alle lettere a) e b)”*;
- i corsi di formazione periodica possono essere tenuti anche *“da aziende esercenti servizi automobilistici per il trasporto pubblico di persone di interesse nazionale, regionale o locale aventi un numero di addetti non inferiore ad ottanta unità”*.

Gli eventi formativi devono svolgersi esclusivamente presso le sedi autorizzate, rispettando i programmi didattici.

In particolare, i corsi di formazione iniziale hanno una durata di 280 ore (*di cui 260 ore di lezioni teoriche e 20 di lezioni pratiche*).

I corsi di formazione periodica previsti per i conducenti titolari della carta di qualificazione tenuti al rinnovo della stessa ogni cinque anni, prevedono un programma esclusivamente teorico suddiviso in moduli di 7 ore ciascuno.

Secondo la normativa transitoria la carta di qualificazione viene rilasciata dagli uffici della Motorizzazione civile, senza obbligo di frequentare il corso di qualificazione iniziale e l'esame finale ai conducenti residenti:

- in Italia, titolari, alla data di entrata in vigore del decreto, del certificato di abilitazione professionale di tipo KD
- in Italia, titolari, alla data di entrata in vigore del decreto, della patente di guida delle categorie C, C+E;
- in altri Stati appartenenti all’Unione Europea o allo Spazio Economico Europeo ma dipendenti da un’impresa di autotrasporto di persone o di cose avente sede in Italia e titolari, alla data di entrata in vigore del decreto, della patente delle categorie C, C+E, D, D+E;
- in altri Stati non appartenenti all’Unione Europea o allo Spazio Economico Europeo ma dipendenti da un’impresa di autotrasporto di persone o di cose avente sede in Italia e titolari, alla data di entrata in vigore del decreto, della patente delle categorie C, C+E, D, D+E.

Alla luce di tale assetto normativo è necessario evidenziare che l’obbligo di condurre veicoli adibiti al trasporto di persone con la CQC decorre dal 10 settembre 2008. Da tale data non sono più rilasciati certificati di abilitazione professionale di tipo KD.

Si precisa che a seguito delle modifiche dell’articolo 2, comma 1 del D.M. 7 febbraio 2007 la carta di qualificazione del conducente è rilasciata senza obbligo di frequentare il cor-

so di formazione iniziale e l'esame di valutazione delle conoscenze ai sensi dell'articolo 17 del d.l.vo n. 286 del 2005 ai conducenti residenti in Italia titolari alla data del 9 settembre 2008 del certificato di abilitazione professionale di tipo KD;

L'introduzione della carta di qualificazione del conducente, specie per quanto concerne la corposa procedura formativa comporta oneri sostanziali per le aziende sia sul piano dei costi delle attività didattiche sia sotto il profilo delle ripercussioni sul piano della gestione del servizio. Infatti, come si può evincere dal prospetto riassuntivo, mentre non sussistono particolari problemi per coloro che possono conseguire la carta di qualificazione del conducente su documentazione, tranne che nel momento del rinnovo, fra cinque anni, considerato che la scadenza sarà ravvicinata per un gran numero di conducenti, la situazione si presenta da subito meno agevole per le aziende ed i lavoratori che richiedono l'abilitazione dal 10 settembre 2008, dovendo partecipare ai corsi iniziali per ottenere la C.Q.C.

In tali casi è necessario procedere ad una formazione serrata, il che comporta inevitabilmente delle difficoltà nell'organizzazione dell'attività lavorativa.

Occorre altresì sottolineare che la valorizzazione del personale in possesso di determinate competenze ed esercente particolari attività, attraverso un processo di formazione continua, è sottoposto ad un vaglio continuo da parte del legislatore comunitario, pertanto, non è escluso che nell'immediato futuro possano essere coinvolte in tali adempimenti anche altre figure professionali centrali, operanti nel settore del trasporto.

6.4.6. Accertamento della tossicodipendenza

In data 30 ottobre 2007 la Conferenza Unificata ha approvato l'Intesa in materia di accertamento di assenza di tossicodipendenza, entrata in vigore il 30 novembre 2007.

Tale iter, che ha visto la partecipazione del Governo attraverso i ministeri interessati, delle regioni e delle rappresentanze degli enti locali, si è reso opportuno sia a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, modificando l'art. 117 cost., assegna alla legislazione concorrente le norme relative alla tutela e sicurezza del lavoro nonché quelle a tutela della salute, sia soprattutto per la rilevanza del profilo, inizialmente trascurato dal legislatore, relativo al rischio proprio del lavoratore che svolge la propria attività in stato di tossicodipendenza.

Al fine, dunque, di dare attuazione all'art. 125 del DPR 9 ottobre 1990, n. 309 (testo unico in materia di stupefacenti e di tossicodipendenza) che stabiliva l'emanazione di un apposito decreto interministeriale (Lavoro e Sanità), per individuare le mansioni a rischio e per stabilire tempi e modalità degli accertamenti medici, si è fatto ricorso alla procedura prevista dall'art. 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, cioè alla definizione di un'intesa fra le istituzioni interessate.

Il contenuto dell'intesa, che è stato oggetto di interventi in sede tecnica e politica da parte dell'Associazione, si presta da subito, ad una serie di importanti rilievi, anche nella considerazione che la procedura seguita non può tradursi in atti normativi di per sé vincolanti.

In fase di assunzione il lavoratore risultato positivo ai tests dovrà essere dichiarato "temporaneamente inidoneo" e non potrà essere utilizzato nelle mansioni a rischio (anche se

per es. è stato selezionato come conducente). Il datore di lavoro dovrà tuttavia posizionarlo o in aspettativa o in altra mansione e poi “reintegrarlo” nella mansione a rischio qualora si certifichi il superamento dello stato di tossicodipendenza.

Rimane il dubbio se la visita di idoneità preassuntiva possa/debba includere anche l'accertamento sull'uso di sostanze stupefacenti e se il lavoratore assunto in prova possa fruire dell'aspettativa per disintossicarsi (ex art. 124 T.U. delle tossicodipendenze). Non è, comunque, indicata la durata della “temporanea idoneità” nel caso in cui il lavoratore risulti consumatore solo occasionale di droghe.

Il lavoratore in servizio risultato positivo ai tests, subisce come unica conseguenza diretta la sospensione dallo svolgimento delle mansioni a rischio e può essere posizionato o in aspettativa (per programmi di recupero) o in altre mansioni, ma il provvedimento esclude che la tossicodipendenza possa essere “causa automatica” di licenziamento.

Mentre il datore di lavoro, che in caso di positività non provvede a distogliere il soggetto interessato dallo svolgimento delle mansioni a rischio, è sanzionabile con l'arresto da 2 a 4 mesi o con l'ammenda da € 5.164 a € 25.822, il lavoratore (ma solo quello già in servizio) che non si sottopone all'ulteriore accertamento è sanzionabile con l'arresto fino a 15 giorni o con l'ammenda da € 103,29 a € 309,87.

Il provvedimento in esame pertanto:

- nulla dispone per il rifiuto del primo accertamento e anche del secondo per il soggetto in fase di assunzione;
- dimezza senza alcuna ragione la sanzione già prevista per il lavoratore alcolista che si rifiuti di sottoporsi alla visita medica di controllo.

Nel silenzio di tale disciplina permangono perplessità circa l'utilizzo, comunque, sia delle sanzioni disciplinari in caso di rifiuto di sottoporsi all'accertamento medico e sia della procedura di esonero (per giustificato motivo) ove il lavoratore rifiuti di attivare un percorso di recupero.

La disciplina di cui trattasi incrementa direttamente e indirettamente il numero di soggetti “inidonei” che vengono posti a carico delle imprese, che, anche alla luce delle ristrutturazioni effettuate in questi anni, hanno ridotto in modo considerevole la presenza di personale del tutto “estraneo” al processo operativo e, pertanto, di posti di lavoro “accessibili”, anche nei termini di salvaguardia della loro sicurezza, da parte di soggetti “tossicodipendenti”. Occorre, altresì, valutare il profilo non secondario dell'atteggiamento rispetto alla “saturazione” dei “posti disponibili” da parte dei lavoratori (e dei sindacati), nel caso di personale divenuto inidoneo per motivi di salute dopo un lungo periodo di servizio in azienda.

In conclusione, seppure il provvedimento ha il pregio di colmare una lacuna dopo ben 17 anni di attesa e sebbene se ne possano condividere le implicite esigenze di natura sociale, non si può convenire né con il contenuto dell'intesa che avrebbe dovuto limitarsi all'individuazione delle “mansioni a rischio” e alle “procedure di accertamento”, né con il proposito di addossare alle imprese un problema, quale quello della tossicodipendenza, che avrebbe bisogno di trovare adeguate soluzioni in altri contesti. E' urgente, pertanto, considerati i dubbi e le perplessità sollevate dall'intesa, che il Ministero competente chiarisca mediante

un apposito intervento in merito, quali sono gli effetti di tale disciplina sul rapporto di lavoro e se del caso si adoperi in sede legislativa per introdurre le opportune modifiche.

6.4.7 - Assistenza ai soggetti disabili

Il Testo unico emanato in attuazione dell'articolo 15 della legge n. 53 del 2000 (*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura ed alla formazione e per il coordinamento dei tempi di città*) ed approvato con il decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151 (*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di sostegno e tutela della maternità e della paternità*) oltre a raccogliere e coordinare le disposizioni in materia di tutela della paternità e della maternità, armonizzandole con le esigenze legate al regolare svolgimento dell'attività lavorativa, prevede anche particolari forme di tutela per i soggetti disabili.

Prolungamento del congedo parentale

In base all'articolo 32 del d.l.vo n. 151 del 2001 entrambi i genitori hanno diritto di prolungare il periodo di congedo parentale (*ex astensione facoltativa*), fino a tre anni, in presenza di un figlio minore affetto da grave handicap non ricoverato a tempo pieno in strutture specializzate.

Congedo biennale

E' disciplinato dal combinato disposto degli articoli 42, comma 5, del d.l.vo n. 151 del 2001 e 4, comma 2, della legge n. 53 del 2000.

In particolare, si specifica che tale forma di assistenza in favore del familiare disabile, avente una durata massima di due anni, può essere accordata al richiedente una sola volta nell'arco dell'intera vita lavorativa, è spendibile in via continuativa, oppure in periodi frazionati, e deve essere fruita entro 60 giorni dalla relativa richiesta.

Permessi mensili per lavoratori con familiari affetti da gravi forme di handicap

Gli aspetti basilari riguardanti la reale portata del quadro normativo di riferimento relativo a tale istituto, risiedono principalmente nel combinato disposto degli articoli 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 (*Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone disabili*) e 42, commi 2, 3 e 6 del d.l.vo n. 151 del 2001.

Alla luce delle citate disposizioni, i lavoratori aventi diritto al beneficio in questione sono:

- i genitori naturali, adottivi e affidatari di figli d'età compresa tra i 3 ed i 18 anni, non ricoverati a tempo pieno in strutture specializzate;
- i genitori naturali adottivi e affidatari di figli maggiorenni a condizione che sussista effettiva convivenza o, in assenza di convivenza, vi siano continuità ed esclusività nell'assistenza. Su tale punto occorre precisare che la prassi amministrativa operante in materia ha ritenuto ormai superati tali concetti introducendo quelli di sistematicità ed adeguatezza della cura del disabile non ricoverato a

tempo pieno, sovvertendo così il precedente orientamento, in base al quale, la presenza di un altro familiare in grado di accudire il portatore di handicap grave precludeva, di fatto, l'accesso ai tre giorni di permesso mensile al lavoratore richiedente. Infatti, in base alle interpretazioni del giudice civile, amministrativo e costituzionale è scaturito che lo spirito della legge è quello di non lasciare, neanche momentaneamente, il portatore di handicap privo di assistenza. Inoltre, poiché tale cura non può essere solitamente prestata sistematicamente da un unico congiunto è legittimo che anche altri soggetti lo possano sostituire, almeno temporaneamente e se il sostituto è un lavoratore non può essergli negato il diritto di fruire dei tre giorni di permesso mensile ;

- coloro che assistono parenti o affini entro il terzo grado affetti da grave disabilità, conviventi e non ricoverati a tempo pieno in strutture specializzate.

La relativa concessione deve essere preceduta dalla presentazione di un' istanza su apposita modulistica al datore di lavoro, alla quale va anche allegata una dichiarazione delle aziende sanitarie locali territorialmente competenti, attestante lo stato di grave handicap del familiare.

Il lavoratore può provvedere alla cura ed all'assistenza del disabile anche quando l'altro genitore non ne ha diritto, in quanto non svolge alcuna attività lavorativa, è lavoratore autonomo, oppure, casalingo o casalinga. Tale assunto non ha, tuttavia, portata illimitata, in quanto sottoposto alla condizione che il disabile sia convivente con il lavoratore richiedente, ovvero, che in assenza di convivenza, quest'ultimo presti un'assistenza continuativa ed esclusiva. Si precisa che i requisiti della convivenza, dell'assistenza continuativa e dell'esclusività non sono specificatamente richiesti quando il figlio è minore, essendo ritenuti impliciti nella potestà genitoriale, viceversa, riguardano i figli disabili maggiorenni.

I permessi per accudire familiari affetti da grave disabilità possono essere fruiti dai soggetti richiedenti alternativamente o contestualmente.

Per le richieste successive è sufficiente un'autocertificazione del dipendente dalla quale risulti l'assenza di modifiche sullo stato di gravità della situazione psicofisica dell'assistito.

I permessi previsti per accudire i familiari disabili hanno natura retributiva, sono coperti da contribuzione figurativa ed incrementano l'anzianità di servizio, le ferie e le mensilità aggiuntive.

Per quanto concerne le ricadute applicative degli istituti in esame nel settore occorre sottolineare che sul piano della gestione del personale sono state rilevate alcune criticità riguardanti la concessione dei permessi necessari ai lavoratori per accudire i familiari affetti da grave handicap, menzionati nel precedente paragrafo .

Infatti, i tre giorni di permesso mensile rappresentano per il lavoratore un diritto e non una mera aspettativa e la relativa richiesta pone il dipendente in una posizione di sostanziale supremazia difficilmente confutabile dal datore di lavoro, anche qualora il soggetto beneficiario venga invitato ad un eventuale spostamento ad altra data della relativa fruizione, oppure ad utilizzare gli altri strumenti di tutela del disabile sopra citati .

Tale situazione genera difficoltà sul piano della gestione del servizio, soprattutto in caso di richieste concorrenti, con conseguenti difficoltà nella predisposizione dei turni di servizio e

prevedibili ripercussioni sull'efficienza dell'offerta di trasporto.

Pertanto, è auspicabile predisporre una modifica al testo di legge vigente in materia al fine di prevedere strumenti finalizzati a contemperare tale diritto, come, ad esempio, subordinare la concessione del permesso al rispetto da parte del richiedente di un termine minimo di preavviso, nonché limiti giornalieri complessivi e criteri per formulare una graduatoria nella relativa attribuzione.

6.4.7. - Visite di controllo ai lavoratori in infortunio

A seguito della stipula dell'accordo nazionale sul nuovo trattamento di malattia del 19 settembre 2005 è stato convenuto, in base alle norme specifiche operanti in materia, che i dipendenti infortunati hanno gli stessi obblighi di reperibilità, nonché, gli stessi oneri di sottoporsi al controllo sanitario domiciliare previsto per i lavoratori in stato di malattia.

Infatti, il sistema dei controlli delle malattie e dell'infortunio deve essere eseguito, su richiesta del datore di lavoro agli istituti previdenziali competenti, dalle strutture sanitarie pubbliche le quali sono tenute a compierlo una volta investite dall'istanza.

Si è venuto a conoscenza che, in diversi casi, a seguito di una posizione ufficiale assunta dall'INPS, le sedi territorialmente competenti dell'Istituto si sono rifiutate di dare seguito alle richieste mediante le quali alcune aziende richiedevano l'accertamento sanitario domiciliare di lavoratori in infortunio. Tale presa di posizione, oltre a porre in discussione quanto concordato con l'accordo nazionale 19 settembre 2005, cagiona, di fatto una limitazione del potere datoriale di controllare che le tutele previste per il lavoratore devono articolarsi sempre tenendo presente i canoni della buona fede e correttezza nella gestione del rapporto di lavoro.

CAPITOLO 7 – MOBILITA’ SOSTENIBILE E TUTELA DELL’AMBIENTE: ANALISI, CRITICITA’ E PROPOSTE

7.1 MOBILITA’ SOSTENIBILE: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il quadro di riferimento normativo in materia di “Mobilità Sostenibile” parte con il **Decreto Interministeriale del 27 marzo 1998** “*Mobilità sostenibile nelle aree urbane*”, varato dal Ministro dell’Ambiente di concerto con il Ministro dei Lavori Pubblici, il Ministro della Sanità ed il Ministro dei Trasporti e della Navigazione. Il suddetto Decreto, avvia le prime iniziative attuative delle linee di intervento finalizzate al conseguimento degli impegni assunti nella Conferenza di Kyoto nell’ottica della “mobilità sostenibile”.

In particolare per le imprese e gli enti pubblici con più di 300 addetti il Decreto individua la figura del responsabile della mobilità (Mobility Manager) avente l’incarico di ottimizzare gli spostamenti casa-lavoro del personale riducendo al minimo l’utilizzo dei mezzi di trasporto privati.

Gli obiettivi principali del Mobility Manager possono essere così sintetizzati:

- ridurre l’uso dei mezzi di trasporto individuali a favore dei trasporti collettivi (TPL, car sharing, car pooling);
- promuovere l’innovazione gestionale e le tecniche di informazione;
- favorire la progressiva diffusione di veicoli a minimo impatto ambientale.

L’attività del Mobility Manager si svolge attraverso tre fasi di sviluppo, descritte dal seguente schema:



E’ da sottolineare, che tra i compiti del Mobility Manager è di fondamentale importanza la stesura annuale del Piano di Spostamento Casa-Lavoro (PSCL) dei dipendenti di una

azienda.

Il Decreto, inoltre, introduce la figura del Mobility Manager d'area, sottolineando il ruolo strategico che questo assume nel fornire supporto tecnico ed individuare soluzioni operative ai problemi di mobilità delle aziende.

Le attività del Mobility Manager di Area risultano pertanto di formazione e supporto ai Mobility Manager; informazione alle aziende sulle attività di Mobility Management ed individuazione delle soluzioni e degli strumenti di intervento.

Gli art. 4 e 5, prevedono altresì, altre forme di incentivazione per una mobilità sostenibile.

In particolare, l'art. 4 prevede forme di incentivazione e finanziamento dei servizi di uso collettivo delle autovetture a condizione che, tuttavia, si utilizzino autoveicoli elettrici, ibridi, con alimentazione a gas naturale o GPL dotati di dispositivo antinquinamento. L'art. 5 stabilisce poi che le Amministrazioni Pubbliche e quelle degli Enti e dei Gestori di servizi pubblici o privati, prevedano, nel rinnovo del parco autoveicolare in dotazione, che una quota delle sostituzioni sia effettuata con autoveicoli elettrici, ibridi, con alimentazione a gas naturale, a GPL, con carburanti alternativi con pari livello di emissioni, dotati di dispositivo anti-inquinante secondo le percentuali indicate nel medesimo articolo.

Successivamente, viene emanato il **Decreto del Ministero dell'ambiente 20/12/2000 "Piani di mobilità integrati e interventi strutturali"**. Tale provvedimento allarga l'ottica degli interventi di mobilità sostenibile dalla singola azienda al "bacino" di intervento. In questa nuova prospettiva assumono particolare importanza le attività di Mobility Management legate a realtà aziendali fortemente concentrate in zone limitate della città. Nel caso del Comune di Roma, ad esempio, le aree di intervento particolarmente interessate risultano essere il Polo Tiburtino che si sviluppa lungo la via Tiburtina (altezza G.R.A.), il Polo EUR, la zona di Tor Vergata e la zona delimitata dal I Municipio.

Oltre ai tradizionali "Poli" attrattori e generatori di traffico come gli uffici e le aziende, il decreto riconosce come tali anche i centri commerciali, i teatri e gli auditorium, le scuole, le università, i centri sportivi, i centri ospedalieri. Per tenere conto dei non trascurabili flussi intercomunali, si allarga ulteriormente la zona di riferimento passando successivamente dalla singola sede aziendale, al polo territoriale, al comune di appartenenza, alla provincia ed infine alla regione. Si considerano sia gli spostamenti intercomunali sistematici (pendolarismo) sia quelli occasionali legati al turismo e al tempo libero.

Ad ogni modo, è da sottolineare che i decreti suddetti agiscono sulla domanda di trasporto e non sull'offerta.

Per quanto concerne, invece, lo stato dell'arte e le prospettive di sviluppo del Mobility management in Italia, i risultati più significativi si riscontrano sicuramente, dove la struttura di Mobility management di area è ben organizzata e si mostra "al servizio delle imprese". Infatti, gli aspetti professionali rappresentano una delle principali ragioni del difficile decollo presso organismi privati, mentre all'interno degli Enti locali il Mobility manager di area inizia ad essere una figura propria dell'organico; in particolare, attualmente ci sono circa 60 Mobility Manager di Area e circa 650 Mobility Manager Aziendali.

Al fine di perseguire una strategia volta al conseguimento di una Mobilità sostenibile, è necessaria, inoltre, un'attenta pianificazione urbana e territoriale. In tale ottica, si inseriscono i Piani Urbani del Traffico (PUT) e i Piani Urbani della Mobilità (PUM).

I **PUT** sono previsti ai sensi dell'**art. 36 del D.Lgs. 30-04-1992, n. 285 "Nuovo Codice della Strada"** che ne indica le modalità di redazione. Essi sono costituiti da un insieme coordinato di interventi per il miglioramento delle condizioni della circolazione stradale nell'area urbana, dei pedoni, dei mezzi pubblici e dei veicoli privati, realizzabili e utilizzabili nel breve periodo e nell' ipotesi di dotazioni di infrastrutture e mezzi di trasporto sostanzialmente invariate.

Il Decreto, stabilisce l'obbligo di adottare i PUT nei Comuni con oltre 30.000 abitanti e nei Comuni con popolazione inferiore ma con particolare affluenza turistica, con elevati fenomeni di pendolarismo o particolare congestione. Inoltre, le province devono provvedere, all'adozione di piani del traffico per la viabilità extraurbana d'intesa con gli altri enti proprietari delle strade interessate. Il PUT, che deve essere aggiornato ogni due anni, persegue i seguenti obiettivi:

- miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale
- riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico
- risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi.

Il piano prevede, inoltre, il ricorso ad adeguati sistemi tecnologici per la regolamentazione ed il controllo del traffico nonché per la verifica del rallentamento della velocità e per la dissuasione della sosta, al fine anche di consentire modifiche ai flussi della circolazione stradale che si rendano necessarie in relazione agli obiettivi prefissati.

I **PUM**, sono introdotti con l'**art. 22 della Legge 24 novembre 2000, n. 340 "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999"**. Essi vengono intesi come progetti del sistema della mobilità comprendenti l'insieme organico degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradali, sui parcheggi di interscambio, sulle tecnologie, sul parco veicoli, sul governo della domanda di trasporto attraverso la struttura dei mobility manager; la logistica; le tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città. Inoltre, tali piani prevedono l'implementazione di sistemi di controllo e regolazione del traffico e di informazione all'utenza. In particolare gli obiettivi dei PUM sono :

- soddisfacimento dei fabbisogni di mobilità della popolazione
- assicurare l'abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico
- riduzione dei consumi energetici
- aumento dei livelli di sicurezza del trasporto e della circolazione stradale
- minimizzazione dell'uso individuale dell'automobile privata
- moderazione del traffico
- incremento della capacità di trasporto
- aumento della percentuale di cittadini trasportati dai sistemi collettivi anche con soluzioni di car pooling e car sharing

- riduzione dei fenomeni di congestione nelle aree urbane.

Da un punto di vista finanziario occorre mettere in evidenza l'istituzione, con legge finanziaria 2007, del Fondo per la mobilità sostenibile (**L.296/2006 – Art. 1121**). In particolare tale Fondo è stato dotato di **90 milioni di Euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, per un importo totale di 270 milioni di Euro che saranno destinati** al finanziamento di un complesso di misure che hanno la finalità di affrontare in modo organico e complessivo la tematica della mobilità sostenibile in ambito urbano e suburbano, con specifico riferimento alle grandi aree metropolitane.

Di seguito vengono riportate le misure oggetto del finanziamento:

- Realizzazione di servizi e infrastrutture che favoriscono l'uso del **mezzo pubblico** a svantaggio del mezzo privato;
- Potenziamento e sostituzione della flotta di **veicoli adibiti al trasporto pubblico locale con veicoli a basso impatto ambientale**;
- Potenziamento dei servizi di **infomobilità**;
- Realizzazione di **parcheggi di interscambio**;
- Potenziamento dei **servizi integrativi al trasporto pubblico locale** e di quelli complementari, con particolare previsione allo sviluppo della gestione dei sistemi di **car pooling** e alla implementazione e diffusione del **car sharing**;
- Diffusione ed utilizzo dei **carburanti a basso impatto ambientale** e potenziamento delle relative reti di distribuzione con specifico riferimento alle utilizzazioni per le flotte pubbliche;
- Diffusione della figura del **mobility manager** nelle aree geografiche in cui risulta poco diffusa o assente e potenziamento di tale figura ove esistente attraverso il sostegno alle nuove iniziative e a quelle già avviate particolarmente significative;
- Realizzazione e potenziamento di interventi di razionalizzazione e miglioramento del processo di **distribuzione delle merci** in ambito urbano;
- Promozione della **mobilità ciclistica**;
- Realizzazione di interventi specifici per aumentare la **sicurezza** degli utenti deboli della strada, tra cui i bambini, gli scolari e i pedoni.

7.2 TEMATICHE AMBIENTALI: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La consapevolezza della necessità del rispetto dell'ambiente ha portato, in questi ultimi anni, l'Unione Europea, lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali a prestare sempre maggiore attenzione ai problemi dell'ambiente e dell'ecosistema in generale, con interventi legislativi spesso particolarmente specifici e restrittivi, a volte dettati da seri programmi di interesse all'ambiente, ed a volte, invece, emanati sotto l'onda emotiva della pubblica opinione e dei mass media. Oggi infatti, c'è sempre una più ampia richiesta di informazioni in campo ambientale, dovuta ad una maggiore sensibilizzazione da parte dei cittadini nei confronti delle questioni ambientali, dove questo termine assume un'accezione più vasta che comprende lo stato dell'ambiente, le attività che incidono su di esso e le informazioni sullo stato della salute

e della sicurezza umana. Infatti, le componenti ambientali, come stabilito dal DPCM 377/88 "Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (2), recante istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale", e caratterizzate secondo i contenuti dell'art.5 del DPCM 27/12/1988 "Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità", sono:

- Atmosfera
- Ambiente idrico
- Suolo e sottosuolo
- Vegetazione, Fauna ed Ecosistemi
- Paesaggio e Clima Fisico
- Radiazioni ionizzanti e non ionizzanti e Salute pubblica.

Il Trasporto Pubblico Locale, incide sostanzialmente sull'Atmosfera e sulla Salute Pubblica; quest'ultima viene infatti definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, come "*uno stato di benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente come l'assenza di malattie o infermità*". Tale definizione implica che una valutazione di impatto ambientale relativa alla salute umana debba considerare non solo le possibili cause di mortalità o malattia per le persone, ma anche gli impatti sul benessere delle popolazioni coinvolte.

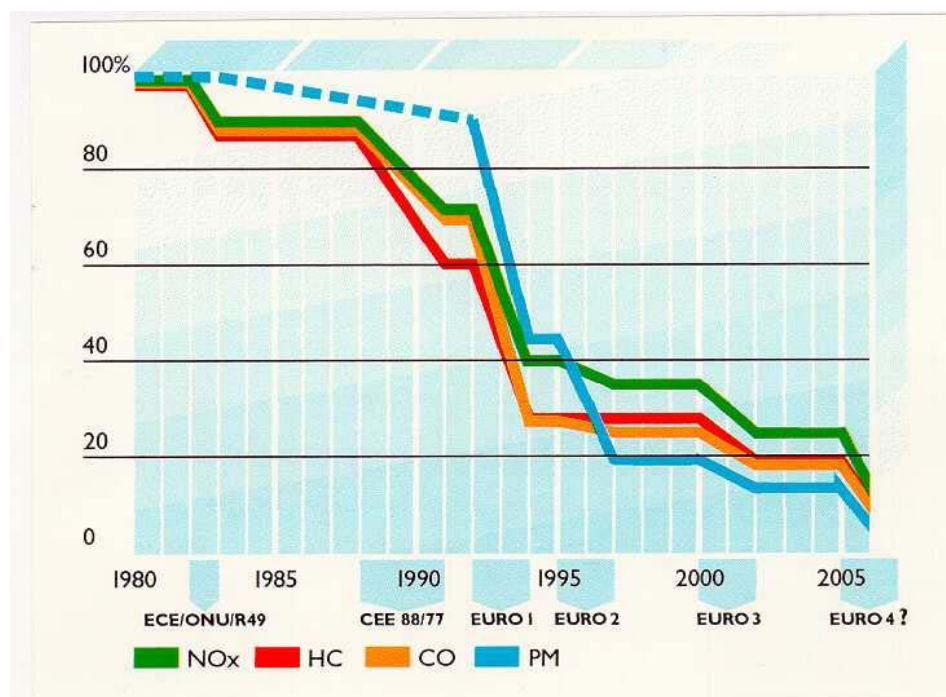
Nel presente paragrafo, saranno quindi analizzati i provvedimenti normativi in materia ambientale con particolare riferimento alle materie che interessano l' Atmosfera e la Salute pubblica:

- Emissioni Gassose
- Emissioni Acustiche
- Emissioni Elettromagnetiche.

7.2.1 Emissioni Gassose

La legislazione relativa alle emissioni inquinanti fino ai primi anni ottanta in Europa era molto carente circa i limiti massimi ammessi. Negli anni successivi sono state introdotte le prime limitazioni e nell'arco di un decennio i limiti per le emissioni inquinanti più significative, quali ossidi di azoto NOx, monossido di carbonio CO, idrocarburi incombusti HC e particolato PM, si sono ridotti di tre-quattro volte.

La direttiva 1999/96 CE "Ravvicinamento delle legislazioni sull'emissione di inquinanti gassosi e di particolato prodotti dai motori dei veicoli"(e successive modifiche ed integrazioni), ha infatti stabilito i livelli di emissioni di gas inquinanti allo scarico che il motore dei veicoli deve rispettare, la figura e la tabella seguente illustrano l'evoluzione avvenuta:

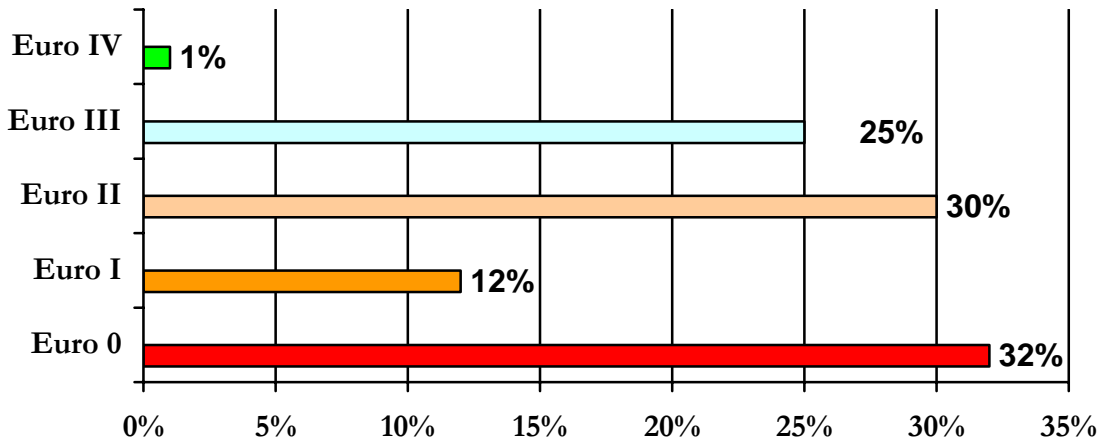


	EURO 0	EURO 1	EURO 2	EURO 3	EURO 4	EURO 5
Nuove omologazioni	1990	1993	1996	2000	2005	2008
Nuove immatricolazioni	1991	1994	1997	2001	2006	2009
CO (g/kWh)	11,2	4,5	4	2,1	1,5	1,5
NOx (g/kWh)	14,4	8	7	5	3,5	2
PM (g/kWh)	/	0,36	0,15	0,1	0,02	0,02

Questo ha ovviamente comportato, per le Aziende di TPL, la necessità di rinnovo del parco veicolare e quindi di flussi di finanziamenti pubblici certi, costanti ed adeguati. Infatti, come messo in evidenza nel capitolo 3, sebbene negli ultimi anni si è assistito ad un decremento dell'età media degli autobus adibiti al TPL i contributi si sono interrotti e comunque non sono sufficienti ad aggredire il problema .

Nell'anno 2005 quasi un terzo (32%) degli autobus in dotazione alle aziende operanti nel trasporto pubblico locale ed associate ad ASSTRA si caratterizza per un livello di emissione EURO 0. **Solo l'1% è EURO IV, dato che dimostra una necessità da parte dei soggetti competenti di rinnovare il parco mezzi al fine di ridurre l'impatto inquinante dello stesso e soprattutto evidenzia l'urgenza di continuare il percorso di ringiovanimento inaugurato con la legge 194/1998 e successivi rifinanziamenti.**

(2005; %)



Inoltre il **Decreto Legislativo 21 marzo 2005, n. 66** – *Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel*, vieta la commercializzazione di combustibile diesel non conforme alle specifiche di cui all'Allegato II del Decreto stesso, che prescrive, tra le altre cose, il massimo tenore di zolfo ammissibile pari a 50 mg/kg (equivalente a 50 ppm). Tale limite non dovrà superare, a decorrere dal **1° gennaio 2009**, i 10 mg/kg (10 ppm).

7.2.2 Emissioni Acustiche

Dopo aver consistentemente monitorato il campo dell'inquinamento chimico, l'attenzione degli organi legislativi si è spostata sul campo dell'inquinamento fisico, sicuramente meno pericoloso (fatta eccezione per alcuni elementi da sempre sotto controllo come il nucleare), ma altrettanto pernicioso per il precario equilibrio dell'ambiente e per la salute pubblica. In tale settore trova particolare attenzione l'inquinamento acustico in tutte le sue accezioni.

In Italia la prima normativa è del 1991, il **D.P.C.M. 1 marzo 1991**, "*Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno*", stabilisce i limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno. Nell'allegato A sono dettate apposite definizioni tecniche e sono determinate, nell'allegato B, le tecniche di rilevamento e di misura dell'inquinamento acustico.

La **Legge Quadro sull'inquinamento acustico n. 447/1995**, fornisce all' art. 2) delle definizioni, tra cui quella di inquinamento acustico: "*L'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo e alle attività*

umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi". Tale legge inoltre, "stabilisce i principi fondamentali in materia di tutela dell' ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico..".

Il comma 3 recita *"I valori limite di immissione sono distinti in:*

- a) Valori limite assoluti, determinati con riferimento al livello equivalente di rumore ambientale;*
- b) valori limite differenziali, determinati con riferimento alla differenza tra il livello equivalente di rumore ambientale ed il rumore residuo".*

La legge con l'art. 6 stabilisce le competenze dei comuni: comma 1: a) zonizzazione, b) coordinamento degli strumenti urbanistici con la determinazioni assunte ai sensi del p.to precedente; c) piani di risanamento, e) adozione di regolamenti per l'attuazione della disciplina statale e regionale per la tutela dell'inquinamento acustico. La legge, inoltre, recita nell'articolo 7 che *"nel caso di superamento dei valori di attenzione .. i comuni prevedono Piani di risanamento acustico, assicurando il coordinamento con il Piano Urbano del Traffico..".*

La legge prevede inoltre, con l'art. 10, precise sanzioni amministrative: *"..in deroga a quanto previsto ai precedenti commi (comma 2: sanzione amministrativa da lire 1.000.0000 a lire 10.000.000) le società e gli enti gestori di trasporto e delle relative infrastrutture, nel caso di superamento dei valori limite di immissione, hanno l'obbligo di predisporre e presentare al comune piani di contenimento ed abbattimento del rumore, secondo le direttive emanate dal Ministero dell'Ambiente con proprio decreto.."*

Infine l'art. 11 – Regolamenti di esecuzione stabilisce al comma 1 *"Entro un anno dalla data di entrata in vigore delle presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica,sono emanati regolamenti di esecuzione, distinti per sorgente sonora relativamente alla disciplina dell'inquinamento acustico avente origine dal traffico veicolare, ferroviario, marittimo ed aereo, avvalendosi anche del contributo tecnico scientifico degli enti gestori dei suddetti servizi ...".* Il comma 2 recita *"i regolamenti di cui al comma 1 devono essere armonizzati con le direttive dell'Unione Europea recepite dallo Stato Italiano".*

Il D.P.C.M. 14 novembre 1997, "Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore", prevede all'art.3 comma 2, che per *"le infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali e marittime, i limiti di cui alla tabella C (valori limite assoluti di immissione) non si applicano all'interno delle rispettive fasce di pertinenza, individuate dai relativi decreti attuativi"* (ancora in itinere). Inoltre l'art. 4 comma 3 prevede che i *"valori limite differenziali (il criterio differenziale) non si applicano alla rumorosità prodotta dalle infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali e marittime".* L'art. 6 comma 1 prevede che i valori di attenzione della tabella C (livelli continui equivalenti di pressione sonora ponderata "A" [Leq (A)] se riferiti ad un'ora debbono essere aumentati di 10 dB per il periodo diurno e 5 dB per il periodo notturno. Se relativi ai tempi di riferimento si considerano i valori di cui alla tabella C. Lo stesso articolo al comma 3 prevede che i valori di attenzione non si applicano alle fasce territoriali di pertinenza delle in-

infrastrutture stradali.

Il **D.M. Ambiente 16 marzo 1998**, *"Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'Inquinamento Acustico"* stabilisce con l'art. 1 *"le tecniche di rilevamento dell'inquinamento da rumore, in attuazione dell'art. 3 (Competenze dello Stato) comma 1, lettera c, della legge 26/10/1997"*; inoltre nell'Allegato A vengono stabilite delle Definizioni tra cui, *"Tempo di misura T_M : all'interno di ciascun tempo di osservazione, si individuano uno o più tempi di misura (T_M) di durata pari o minore del tempo di osservazione in funzione delle caratteristiche di variabilità del rumore ed in modo tale che la misura sia rappresentativa del fenomeno"*. L'art. 3 (Modalità di misura del rumore) recita, al comma 2, *"i criteri e le modalità di misura del rumore stradale sono indicati dell'Allegato C di cui costituisce parte integrante"*; l'allegato C ai punti 1 e 2 stabilisce rispettivamente

1. Metodologia di misura del rumore ferroviario
2. Metodologia di misura del rumore stradale

Il **D.P.R. 18/11/1998 n. 459** *"Regolamento recante norme di esecuzione dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447, in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario"*, stabilisce le norme per la prevenzione ed il contenimento dell'inquinamento da rumore avente origine dall'esercizio delle infrastrutture delle ferrovie e delle linee metropolitane di superficie, con esclusione delle tramvie e delle funicolari. Nello specifico, le infrastrutture di tipo lineare di interesse regionale e locale, esistenti e di nuova realizzazione con velocità di progetto non superiore a 200 km/h, sono oggetto dell'art. 5 del D.P.R. 459/98, che prevede, al comma 1, valori limite assoluti di immissione del rumore prodotto dall'infrastruttura all'interno della fascia di pertinenza di 250 metri per ogni lato (partendo dalla mezzeria dei binari):

- per scuole (vale solo limite diurno), ospedali, case di cura e case di riposo: 50 dBA Leq diurno e 40 dBA Leq notturno;
- per gli altri ricettori il limite è differenziato in funzione della distanza dell'infrastruttura all'interno della fascia dei 250 metri:
 - all'interno della fascia A (i primi 100 metri per lato) 70 dBA Leq diurno e 60 dBA Leq notturno;
 - all'interno della fascia B (i successivi 150 metri per lato) 65 dBA Leq diurno e 55 dBA Leq notturno.

Il comma 2, dell'art. 5, prevede che il rispetto dei valori menzionati sopra sia verificato con misure sugli interi periodi di riferimento diurno e notturno, in facciata agli edifici, ad 1 metro dalla fascia di pertinenza ed in corrispondenza dei punti di maggiore esposizione.

L'art. 6 del D.P.R. 459/98 prevede, negli allegati A e B, i limiti massimi di emissione (misurati a 25 metri dalla mezzeria del binario di corsa, in campo libero, a 3,5 metri dal piano del ferro) per materiale rotabile di nuova costruzione (entrata in servizio dal 1 gennaio 2002).

Il **D.M. Ambiente 29/11/2000**, *"Criteri per la predisposizione, da parte delle società e degli enti gestori dei servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, dei piani degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore"*, prevede, all'art. 2, comma 1, che il ge-

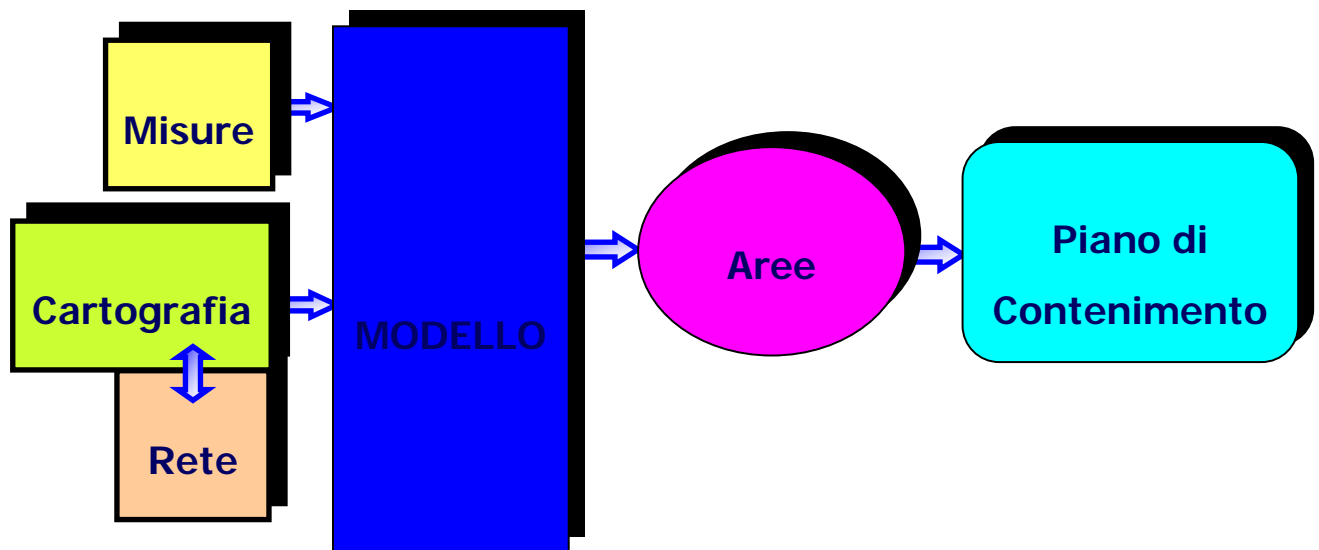
store dei servizi debba:

- individuare le aree in cui per effetto delle immissioni delle infrastrutture stesse si abbia superamento dei limiti di immissione previsti;
- determinare il contributo specifico delle infrastrutture al superamento dei limiti suddetti;
- presentare al comune e alla regione o all'autorità da essa indicata, il piano di contenimento ed abbattimento del rumore prodotto nell'esercizio delle infrastrutture.

L'art. 4 stabilisce che le attività di risanamento devono conseguire, entro 15 anni (per le infrastrutture di tipo lineare), entro 5 anni (per le altre infrastrutture) il rispetto dei valori limite del rumore stabiliti dai regolamenti vigenti. L'art. 5 stabilisce che gli oneri dell'attività di risanamento sono a carico delle società e degli enti gestori delle infrastrutture dei trasporti, inoltre, stabilisce che gli interventi strutturali devono essere effettuati secondo la seguente scala di priorità:

- a) direttamente sulla sorgente rumorosa;
- b) lungo la via di propagazione del rumore dalla sorgente al ricettore;
- c) direttamente sul ricettore.

Le fasi di definizione del Piano di monitoraggio acustico, sono riassunte nel seguente schema:



Con il successivo **D.P.R. 30 Marzo 2004, n. 142**, "Disposizioni per il contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, a norma dell'articolo 11 della legge 26 ottobre 1995, n. 447", vengono stabiliti i limiti di emissione acustica per i veicoli circolanti sulle infrastrutture stradali, fissando, per le diverse tipologie di strade, soglie diverse in relazione alla tipologia dell'edificio adiacente alla strada colpito dall'inquinamento da rumore: particolare attenzione viene infatti riservata alle zone ospitanti scuole, ospedali e case di cura.

Vengono inoltre stabiliti, differenti valori limite di emissione per le ore diurne e notturne,

nonché la ripartizione delle infrastrutture stradali in 6 fasce territoriali di pertinenza acustica.

Nel caso in cui i valori limite stabiliti, non siano tecnicamente conseguibili, deve essere assicurato il rispetto dei seguenti limiti:

- 35 dB(A) Leq notturno per ospedali, case di cura e case di riposo;
- 40 dB(A) Leq notturno per tutti gli altri ricettori di carattere abitativo;
- 45 dB(A) Leq diurno per le scuole.

I valori sono valutati al centro della stanza, a finestre chiuse, all'altezza di 1,5 m dal pavimento. Per i ricettori devono essere individuate ed adottate opere di mitigazione sulla sorgente, lungo la via di propagazione del rumore e direttamente sul ricettore.

In tale quadro si inserisce la **Direttiva 2000/49/CE** relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale del Parlamento Europeo, la quale costituisce la base per sviluppare e completare l'attuale serie di misure comunitarie per le varie tipologie di sorgenti. Tale Direttiva è stata recepita con il **D. Lgs. n. 194 del 19 agosto 2005**, "*Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale*", entrato in vigore l'8 ottobre 2005. Il decreto al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi dell'esposizione al rumore ambientale, compreso il fastidio, definisce (art.1) le competenze e le procedure per:

- a) l'elaborazione della mappatura acustica e delle mappe acustiche strategiche di cui all'articolo 3;
- b) l'elaborazione e l'adozione dei piani di azione di cui all'articolo 4, volti ad evitare e a ridurre il rumore ambientale laddove necessario, in particolare, quando i livelli di esposizione possono avere effetti nocivi per la salute umana, nonché ad evitare aumenti del rumore nelle zone silenziose;
- c) assicurare l'informazione e la partecipazione del pubblico in merito al rumore ambientale ed ai relativi effetti.

L'art. 2 (Definizioni) definisce, in particolare:

- "*Lday (livello giorno)*", "*Levening (livello sera)*", "*Lnight (livello notte)*": i descrittori acustici relativo ai periodi dalle 06:00 alle 20:00, dalle 20:00 alle 22:00, dalle 22.00 alle 06.00, modificando peraltro gli intervalli precedentemente introdotti dal D.P.C.M. 1 marzo 1991 che definiva il periodo diurno quello relativo all'intervallo di tempo compreso tra le 06:00 e le 22:00; mentre periodo notturno quello tra le 22.00 e le 06.00;
- "*mappatura acustica*", la rappresentazione di dati relativi a una situazione di rumore esistente o prevista in una zona, relativa ad una determinata sorgente, in funzione di un descrittore acustico che indichi il superamento di pertinenti valori limite vigenti, il numero di persone esposte in una determinata area o il numero di abitazioni esposte a determinati valori di un descrittore acustico in una certa zona;
- "*mappa acustica strategica*": una mappa finalizzata alla determinazione dell'esposizione globale al rumore in una certa zona a causa di varie sorgenti di rumore ovvero alla definizione di previsioni generali per tale zona;
- "*piani di azione*": i piani destinati a gestire i problemi di inquinamento acustico ed i relativi effetti, compresa, se necessario, la sua riduzione;
- "*pianificazione acustica*": il controllo dell'inquinamento acustico futuro mediante attività di

programmazione, quali la classificazione acustica e la pianificazione territoriale, l'ingegneria dei sistemi per il traffico, la pianificazione dei trasporti, l'attenuazione del rumore mediante tecniche di insonorizzazione ed il controllo dell'emissione acustica delle sorgenti.

Il decreto stabilisce inoltre delle **precise scadenze**:

- 30 giugno 2007 (art. 3, comma 1, lettera b): entro tale data le società e gli enti gestori di servizi pubblici di trasporto e delle relative infrastrutture elaborano e trasmettono alla regione (o provincia autonoma) competente la mappatura acustica ed i dati di cui all'all. 6, riferiti al precedente anno solare ed alle infrastrutture stradali su cui transitano oltre 6 mln di veicoli all'anno, e degli assi ferroviari principali su cui transitano oltre 60 mila convogli l'anno.
- 31 dicembre 2006 (art. 3, comma 2): termine fissato per la trasmissione delle informazioni di cui al punto precedente nel caso di servizi pubblici di trasporto e delle relative infrastrutture ricadenti nelle aree urbane con oltre 250 mila abitanti.
- 30 giugno 2012 (art.3, comma 3, lettera b), entro tale data le società e gli enti gestori di servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture elaborano e trasmettono alla regione o alla provincia autonoma competente la mappatura acustica, i dati di cui all'allegato 6, riferiti al precedente anno solare, degli assi stradali e ferroviari principali. Nel caso di infrastrutture principali che interessano più regioni gli stessi enti trasmettono la mappatura acustica ed i dati di cui all'allegato 6 relativi a dette infrastrutture al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed alle regioni o province autonome competenti.
- 31 dicembre 2011 (art. 3, comma 4): termine fissato per la trasmissione delle informazioni di cui al punto precedente nel caso di servizi pubblici di trasporto e delle relative infrastrutture ricadenti nelle aree urbane con oltre 250 mila abitanti.
- 18 luglio 2008 (art. 4, comma 1, lettera b): entro tale data le società e gli enti gestori dei servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, tenuto conto dei risultati della mappatura acustica di cui all'articolo 3, elaborano e trasmettono alla regione od alla provincia autonoma competente i piani di azione e le sintesi di cui all'allegato 6, per gli assi stradali principali su cui transitano oltre 6 mln di veicoli all'anno, per gli assi ferroviari principali su cui transitano oltre 60 mila convogli all'anno.
- 18 gennaio 2008 (art. 4, comma 2): termine fissato per la trasmissione delle informazioni di cui al punto precedente nel caso di servizi pubblici di trasporto e delle relative infrastrutture ricadenti nelle aree urbane con oltre 250 mila abitanti.
- 18 luglio 2013 (art. 4, comma 3, lettera b): entro tale data le società e gli enti gestori dei servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, tenuto conto dei risultati della mappatura acustica di cui all'articolo 3, elaborano e trasmettono alla regione od alla provincia autonoma competente i piani di azione e le sintesi di cui all'allegato 6, per gli assi stradali principali e per gli assi ferroviari principali.
- 18 gennaio 2013 (art. 4, comma 4): termine fissato per la trasmissione delle informazioni di cui al punto precedente nel caso di servizi pubblici di trasporto e delle relative infrastrutture ricadenti nelle aree urbane con oltre 250 mila abitanti.

7.2.3 Emissioni Elettromagnetiche

Sebbene le onde elettromagnetiche per la trasmissione dei segnali via etere siano utilizzate dall'uomo ormai da più decenni, il problema del cosiddetto "inquinamento elettromagnetico", ovvero la produzione di effetti indesiderati sull'uomo da parte di campi elettromagnetici, può sicuramente definirsi recente, essendo venuto alla ribalta essenzialmente col diffondersi delle nuove tecnologie di comunicazione (telefonia cellulare in primis), e si è focalizzato su tre tipi di sorgenti: le stazioni radiobase per la telefonia cellulare, le antenne per la diffusione radiotelevisiva e gli elettrodotti. Pur muovendosi inizialmente con una certa disomogeneità, molti Paesi industrializzati hanno emanato delle normative per regolamentare e limitare l'esposizione umana alle emissioni elettromagnetiche, sulla scorta dei dati e delle informazioni provenienti da organismi internazionali quali l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la Commissione Internazionale per la Protezione dalle Radiazioni Non Ionizzanti (ICNIRP)⁹.

L'ICNIRP, in particolare, ha rilasciato nel 1998 un documento contenente raccomandazioni per regolamentare l'esposizione a campi elettromagnetici fino a 300 GHz¹⁰.

Come indicato in maniera più esaustiva nel seguito, il quadro normativo in Italia è dato da:

- il D.P.C.M. 23 aprile 1992 *"Limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico generati dalla frequenza industriale nominale (50 Hz) negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno"*, riferito ad un valore discreto di frequenza (50 Hz) e dedicato al settore della distribuzione dell'energia;
- il D.M. n. 381 del 10 settembre 1998 *"Regolamento recante norma per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana"*, riferito ad una banda limitata (100 kHz e 300 GHz) e rivolto essenzialmente alle stazioni radiobase per la telefonia cellulare ed alle antenne per la diffusione radiotelevisiva;
- la Legge n. 36/2001 *"Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici"*, che estende la problematica dell'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici prendendo in considerazione i valori di frequenza compresi tra 0 Hz e 300 GHz.
- il D.P.C.M. 8 luglio 2003 *"Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz"*, che stabilisce i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici

⁹ ICNIRP è una organizzazione non governativa, no profit, con sede in Germania a Monaco, che opera nel campo della radiazioni non ionizzanti, per conto dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e dell'Ufficio Internazionale del Lavoro.

¹⁰ ICNIRP, "Guidelines for limiting exposure to time-varying electric, magnetic, and electromagnetic fields (up to 300 GHz)"

ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz; e riallinea l'Italia con quanto raccomandato dall' ICNIRP.

Come si è detto in Italia la prima normativa è del 1992; il **D.P.C.M. 23 aprile 1992** - come recita l'art. 1 "*Campo di applicazione*" - "*fissa i limiti massimi di esposizione, relativamente all'ambiente esterno ed abitativo, ai campi elettrico e magnetico generati alla frequenza industriale nominale (50 Hz)*". Il fatto che si parli della "*frequenza industriale*" a 50 Hz, è sintomatico di come tale decreto nasca e sia dedicato al settore della distribuzione dell'energia (elettrodotti, cabine di trasformazione, sottostazioni elettriche, ecc.), circostanza confermata dall'art. 5 denominato "*Distanze di rispetto dagli elettrodotti*".

Nel 1998 è stato emanato **D.M. 10 settembre 1998, n. 381** dedicato "*ai campi elettromagnetici connessi al funzionamento ed all'esercizio dei sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza compresa tra 100 kHz e 300 GHz*" (art. 1 "*Campo di applicazione*"), e quindi rivolto essenzialmente alle stazioni radiobase per la telefonia cellulare ed alle antenne per la diffusione radiotelevisiva.

Nel 1999 l'Unione Europea ha emanato **la Raccomandazione U.E. luglio 1999, n. 8550**, "*Limiti di esposizione della popolazione al campo elettromagnetico (0 Hz – 300 GHz)*" basata sui livelli ICNIRP; tale raccomandazione è stata approvata dai Paesi dell'Unione quasi unanimemente, con il solo voto contrario dell'Italia. Il D.M. 10 settembre 1998, n. 381 consentiva, infatti, livelli di esposizione in densità di potenza da 20 a 100 volte inferiori alla Raccomandazione europea.

A tale riguardo nel giugno 1999, settantanove ricercatori della comunità scientifica italiana, coordinati nell'ambito del "Centro Interuniversitario per lo Studio delle Interazioni tra Campi Elettromagnetici e Biosistemi (ICEmB)", hanno indirizzato agli operatori della comunicazione ed al mondo politico una "**Lettera aperta**", nella quale hanno indicato nella Raccomandazione dell'Unione Europea, la normativa di riferimento per l'esposizione ai campi elettromagnetici. Secondo i ricercatori firmatari della lettera aperta la Raccomandazione dell'Unione Europea "*si basa sui risultati ricavati da tutti gli studi scientifici disponibili ad oggi, ed è cautelativa rispetto a qualunque effetto dimostrato*".

Nel febbraio 2001 è stata emanata la **Legge 36/2001**. Rispetto ai due citati decreti, che si riferivano rispettivamente ad un valore discreto di frequenza (50 Hz) e ad una banda limitata (100 kHz e 300 GHz), la legge estende la problematica prendendo in considerazione i valori di frequenza compresi tra 0 Hz e 300 GHz.

La definizione dei valori dei livelli limite di esposizione è contenuta nel **D.P.C.M. 8 luglio 2003**; il provvedimento stabilisce che i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità fissati dal decreto non si applicano ai laboratori esposti per ragioni professionali o per esposizioni a scopo diagnostico o terapeutico. Inoltre, a tutela dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (definiti dalla norma CEI 211-17) generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz, generati da sorgenti non riconducibili ai sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi, si applica l'insieme completo delle restrizioni

stabilite nella raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 12 luglio 1999. Il Decreto stabilisce altresì che in caso di esposizioni multiple generate da più impianti, la somma dei relativi contributi normalizzati (definita nell'All. C del decreto) non deve superare 1. Di seguito, si riporta la tabella indicante i valori dei livelli di limite di esposizione, valori di attenzione e obiettivi di qualità. In particolare, i limiti di esposizione sono intesi come valori efficaci; i valori di attenzione si assumono a titolo cautelativo all'interno di edifici adibiti a permanenze esposizioni inferiori a 4 ore giornaliere; mentre gli obiettivi di qualità vengono assunti ai fini della progressiva minimizzazione della esposizione ai campi elettromagnetici.

E' infine da sottolineare, che i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità devono essere mediati su un'area equivalente alla sezione verticale del corpo umano e su un qualsiasi intervallo di sei minuti.

	Intensità di Campo Elettrico E (V/m)	Intensità di Campo Magnetico H (A/m)	Densità di Potenza D (W/m²)
Limiti di esposizione			
0,1 < f ≤ 3 MHz	60	0,2	-
3 < f ≤ 3000 MHz	20	0,05	1
3 < f ≤ 300 GHz	40	0,01	4
Valori di attenzione			
0,1MHz < f ≤ 300 GHz	6	0,016	0,10 (3 MHz-300 GHz)
Obiettivi di qualità			
0,1MHz < f ≤ 300 GHz	6	0,016	0,10 (3 MHz-300 GHz)

7.2.4 Le Ricadute critiche sulle Aziende di TPL

La consistente stratificazione di normative, di legge e regolamentari in materia ambientale, sta creando notevoli problemi interpretativi alle Aziende di produzione ed ancor più alle Aziende del Trasporto Pubblico Locale, costrette a districarsi attraverso un ginepraio di normative complesse ed onerose. I suddetti provvedimenti, salvo rari casi, più che ricercare soluzioni a monte dei problemi (sviluppando gli aspetti tecnici delle fonti dell'inquinamento), hanno delineato processi coercitivi restringendo spazi operativi alle aziende, affinando tecniche ispettive a tutto campo, con il giusto obiettivo di contribuire al risanamento dell'ambiente dall'inquinamento ma sovradimensionando l'aspetto ispettivo rispetto a quello preventivo e merceologico.

Per fronteggiare l'evolversi del quadro di riferimento normativo descritto nei paragrafi precedenti, si è reso necessario per le Aziende di TPL un impiego di risorse economiche non indifferente.

In riferimento alle emissioni gassose, la Direttiva 1999/96 CE, imponendo limiti di emissioni molto bassi, ha comportato un significativo rinnovo del parco mezzi ed un conseguente incremento delle spese da parte delle Aziende, nonostante l'impatto dell'inquinamento del TPL, nello scenario urbano, sia marginale rispetto a quello delle altre categorie. Infatti, come dimostrato da studi di settore, le emissioni di CO, CO₂, degli NO_x e del benzene prodotte dal TPL, sono trascurabili rispetto a quelle prodotte dal traffico privato, mentre le emissioni di PM₁₀ (il principale inquinante dei motori diesel) prodotte dagli autobus, rappresentano solo il

7% della flotta circolante [Fonte Euromobility – CNR, Istituto Inquinamento Atmosferico].

Peraltro il tasso di motorizzazione particolarmente elevato colloca l'Italia al primo posto in un confronto internazionale sulle aree urbane con 800 auto per 1000 abitanti [Fonte: elaborazione Isfort su dati Istat e Urban Transport Benchmarking Initiative 2006]. Tale dato non accenna a diminuire, si registra infatti c'è da segnalare un incremento mediamente diffuso del numero di vetture immatricolate (stabile nelle città del nord, in crescita al centro-sud) anche se di contro aumentano le percentuali di autovetture conformi allo standard emissivo Euro 4, che superano il 10% in tutte le città: il valore minimo si registra a Napoli con il 10,4%; mentre valori più alti si registrano al centro-nord (dal 18,7% di Trieste al 24,3% di Roma. [Fonte IV Rapporto APAT – Qualità dell'Ambiente urbano – Edizione 2007].

Anche per le emissioni acustiche, le scadenze imposte dai diversi provvedimenti normativi hanno reso necessario l'approfondimento della conoscenza dello stato dei sistemi di trasporto di ogni singola azienda, in relazione al contributo delle emissioni acustiche da essi generate. Il D.M. Ambiente 29/11/2000 in prima battuta e successivamente il D. Lgs. n. 194 del 19 agosto 2005 hanno impegnato significativamente le Aziende a predisporre Piani di monitoraggio acustico a cui non si sono accompagnate iniziative parallele di competenza degli Enti Locali (pur essendo previsti dai provvedimenti normativi) per valutare il contributo del traffico privato. Inoltre la diversa impostazione dei due provvedimenti suddetti (con livelli gerarchici differenti) ha creato non poche problematiche alle Aziende che si sono dovute allineare a quanto previsto nel contesto comunitario avendo intrapreso, precedentemente, un percorso diverso, basti citare come esempio le diverse fasce orarie previste che hanno comportato piani di monitoraggio differenti. Infine il limite di omologazione europeo per il rumore esterno degli autobus pari a 80 dB(A), come previsto dalla Direttiva CEE 96/20 prima, che adegua al progresso tecnico la direttiva 70/157/CEE del Consiglio relativa al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore, e successivamente dalla Direttiva CEE 92/97 "Direttiva che modifica la direttiva 70/157/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore", non è, comunque, coerente con i limiti di immissione previsto dal D.P.R. 30 Marzo 2004, n. 142.

Per quanto riguarda i campi elettromagnetici, questi costituiscono un argomento molto complesso: l'affastellarsi di notizie provenienti dal mondo dell'informazione, hanno talvolta generato nel pubblico un allarmismo comprensibile, ma che in molti casi non trova alcun riscontro scientifico. Infatti, sebbene la "pericolosità" ad oggi scientificamente dimostrabile dei campi elettromagnetici sia trascurabile rispetto ad altri tipi di inquinamento, prima di tutto quello atmosferico, la tematica è fortemente avvertita dalla popolazione. Di fronte a tale scenario e in linea con le vigenti norme, dovendo coniugare l'impegno di fornire un servizio pubblico primario, quale il trasporto di persone, con l'assoluta tutela della salute delle stesse persone trasportate, così come dei propri lavoratori e dei cittadini tutti, si è reso necessario da parte delle Aziende informarsi anche qui sullo stato dei propri sistemi di trasporto in relazione alle emissioni elettromagnetiche da essi generate, avviando campagne di misurazione al fine di stabilire i limiti di esposizione, anche in questo caso con un grosso impegno economico. I riscontri sono stati ovviamente positivi non evidenziando situazioni di "pericolosità" come

c'era da aspettarsi poiché il sistema del trasporto pubblico locale genera, comunque, campi elettromagnetici localizzati nello spazio e con limitati periodi di esposizione temporale. Per contro è opportuno evidenziare che il progredire della tecnologia applicata ai trasporti ha avuto – ed avrà – come effetto un incremento delle emissioni elettromagnetiche. In alcune applicazioni è possibile tentare di limitare tali emissioni; in altre applicazioni, con particolare riferimento alla trasmissione via radio di informazioni, le emissioni elettromagnetiche costituiscono il supporto delle informazioni stesse.

7.3 LE PROPOSTE

Recenti analisi sulla domanda di mobilità dimostrano che la percentuale di spostamenti effettuati con il mezzo privato è in crescita con la contestuale diminuzione dell'utilizzo dei trasporti pubblici.

Il dato è allarmante: in Italia l'81,7% degli spostamenti viene effettuato con la vettura privata, il 7,6% con le due ruote e solo il 10,6 con autobus, tram, treni locali e metropolitane.

In tale situazione, nelle grandi aree metropolitane, notoriamente interessate da crescente congestionamento da traffico, che finisce per impedirne la vivibilità e lo sviluppo, il potenziamento del trasporto pubblico locale e l'aumento della quota dallo stesso servita del complessivo volume di movimenti delle persone, con conseguente limitazione del traffico privato, rappresenta l'unica prospettiva praticabile.

Solo muovendosi in tale direzione si può combattere la congestione e l'alto tasso di motorizzazione privata che stanno causando, nei contesti urbani, un vero e proprio **allarme spazio e allarme inquinamento**, realizzando così l'obiettivo di una mobilità sostenibile, pervenendo ad una maggiore tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini ed assicurando nello stesso tempo un migliore soddisfacimento dei crescenti bisogni di mobilità dei cittadini, in particolare delle categorie socialmente più deboli.

Come già accennato, infatti, la percentuale sempre più decrescente dell'uso del mezzo pubblico provoca effetti negativi sotto differenti profili:

- sotto il profilo ambientale
- sotto il profilo di occupazione dello spazio urbano
- sotto il profilo economico ed organizzativo per l'intera comunità e per il singolo utente
- sotto il profilo del tempo di viaggio

Ai fini del perseguimento degli obiettivi indicati appare, quindi, essenziale porre in essere una serie di azioni concrete mirate a rendere il servizio pubblico effettivamente competitivo rispetto alla mobilità privata.

Per far ciò è necessario dare maggior forza e vincolatività a strumenti già previsti dalla normativa ed introdurre altri sulla scorta anche delle positive esperienze condotte negli altri paesi europei.

Per rendere il trasporto pubblico più competitivo rispetto a quello automobilistico privato le misure adottate devono puntare sulle caratteristiche qualitative, ed in particolare modo sulla velocità. Riuscire ad incrementare la velocità commerciale dei mezzi pubblici rappresenta una delle risposte più valide sia per spingere il settore verso i necessari ed

indispensabili processi di efficientamento e sia per stimolare la diversione modale a vantaggio

della più sostenibile e pulita mobilità pubblica. **Infatti, secondo recenti studi, un incremento della velocità commerciale di 1 Km/h provocherebbe un risparmio per il settore nel suo complesso pari a 280 milioni di Euro oppure, a parità di costi complessivi, un aumento della produzione chilometrica di 93 milioni di chilometri.**

Al fine di raggiungere tale scopo è necessario prendere in considerazione un coacervo di misure sulla circolazione urbana che integrandosi tra di loro possano portare ai risultati sperati. Le azioni praticabili si ritiene, quindi, possano essere le seguenti:

- a. Obbligare gli enti nella redazione degli atti di pianificazione di loro competenza (**Piani Urbani della Mobilità – PUM - e Piani Urbani del Traffico – PUT**) a tenere in debita considerazione la mobilità collettiva assicurando priorità al trasporto pubblico locale. I piani urbani della mobilità e del traffico rappresentano, infatti, uno strumento efficace, razionale ed efficiente, a disposizione della città, per realizzare interventi integrati a favore dello sviluppo sostenibile e per offrire alle città e alle aree metropolitane risorse aggiuntive per superare il gap infrastrutturale e di trasporto pubblico.
- b. Stimolare l'espansione e la regolamentazione delle **Zone a Traffico Limitato (ZTL)** già presenti in alcune aree di numerose città ma non sufficienti ad assicurare il perseguimento degli obiettivi sopra indicati
- c. **Adottare misure restrittive al traffico privato** quali divieti e restrizioni temporanei (circolazione a targhe alterne) finalizzati alla riduzione dell'inquinamento, o istituiti in particolari fasce orarie al fine di scoraggiare la mobilità sistematica;
- d. Sfruttare la leva della **Tariffazione della sosta** quale strumento per calmierare l'ingresso delle auto private nelle aree urbane
- e. **Aumentare la lunghezza delle corsie preferenziali:** permettono ai mezzi pubblici di svincolarsi dalla aleatorietà della circolazione privata consentendo un aumento della velocità commerciale accompagnato da una ripresa della domanda, da una maggiore affidabilità e sicurezza del servizio, nonché da un notevole contributo alla riduzione dei costi aziendali;
- f. Favorire l'utilizzo di strumenti di mobilità "alternativa" quali il **Car sharing** ed il **Car pooling**
- g. Valutare l'opportunità di introdurre, analogamente a quanto sperimentato in alcune città europee (ad es. Londra), il sistema del cosiddetto **Road pricing** che prevede un pedaggio per l'ingresso delle auto private nelle aree urbane. Nell'ottica dell'attuazione di una vera e propria politica della mobilità è evidente che, come nell'esperienza londinese, gli introiti derivanti dall'applicazione di tale sistema debbano essere reinvestiti in sistemi di mobilità collettiva e destinati al rilancio del trasporto pubblico locale.
- h. Incrementare servizi di trasporto pubblico "alternativi" quali i servizi a chiamata, i taxi collettivi
- i. Incentivare la costruzione di parcheggi di scambio (**park and ride**): sono funzionali a favorire la complementarità fra trasporto pubblico e trasporto privato ma anche fra diverse modalità di trasporto;

- j. **Incentivare la costruzione di parcheggi di destinazione:** hanno il vantaggio di razionalizzare lo spazio nei centri urbani permettendo la realizzazione di corsie preferenziali.

Una via potrebbe anche essere quella di stabilire per legge alcuni valori o percentuali di realizzazione quali, ad esempio:

- Km di corsia preferenziale in rapporto allo sviluppo complessivo della rete di trasporto pubblico locale;
- quantità dei parcheggi a pagamento, di scambio e di destinazione, in proporzione al numero di veicoli circolanti nelle città;
- livelli di tariffazione della sosta.

Le città che non rispettassero le percentuali minime di legge dovrebbero essere, nel tempo, penalizzate con multe o sanzioni ovvero non incentivate.

CAPITOLO 8 - LA COMUNICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO

L'Italia è un paese ad altissimo tasso di motorizzazione privata, con una mobilità soprattutto a livello urbano caratterizzata da un uso indiscriminato dell'automobile anche per tragitti molto brevi. Le conseguenze sono un conto salatissimo in termini di costi esterni per incidenti, inquinamento, e traffico che può essere ridimensionato solo operando un massiccio spostamento verso il trasporto collettivo di buona parte della mobilità privata. Per fare questo, oltre ad attrezzare il paese e le città con un sistema di trasporti pubblici all'altezza delle esigenze, occorrerebbe educare, convincere e conquistare le persone ad una cultura della mobilità diversa, in una parola occorrerebbe comunicare a favore del trasporto pubblico a 360°: nei confronti dei cittadini, nei confronti dei decisori politici, nei confronti del personale stesso delle aziende di trasporto. Eppure è proprio sul piano della comunicazione che il settore registra delle grandi difficoltà, in totale contraddizione con sé stesso.

8.1 NOMEN OMEN (IL DESTINO NEL NOME) – LA DIFFICOLTÀ DI COMUNICARE IL TRASPORTO PUBBLICO

Il settore paga lo scotto di una cultura della mobilità, radicata nel tempo ed in tutte le pieghe del tessuto sociale, in cui la fa da padrone il mito dell'automobile. Dal dopo guerra ad oggi, lo sviluppo industriale si è fondato sull'automobile e l'urbanistica stessa è stata assoggettata ad un modello di sviluppo fondato sulla macchina. La moda, la pubblicità, i media, hanno fatto il resto. In tutto questo, il trasporto pubblico è rimasto relegato in un angolino dell'immaginario collettivo (di tutti: cittadini, classe politica, industrie) come un modo residuale di muoversi, per chi proprio non ha alternative. Questo stato di cose ha prodotto una mentalità che va cambiato all'esterno, nella società ed all'interno, nelle aziende che producono il trasporto pubblico. Per queste ultime si tratta di abbandonare definitivamente una cultura da azienda assistita, che si interfaccia ad utenti passivi e senza alternative, per abbracciare filosofia, organizzazione e modo di comunicare dell'impresa, sentendosi fortemente indirizzata al cittadino/cliente, preoccupata di avere molti clienti e di soddisfarli.

8.2 LE INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE DI ASSTRA

L'associazione è impegnata su tutti i fronti, come dimostra questo documento, perché vengano rimosse le cause che rendono il nostro settore un sistema assistito, cause che sono a monte della difficoltà, tra le altre, di comunicare delle aziende. Sul piano della comunicazione esterna e di sistema, l'associazione ha realizzato una serie di iniziative in collaborazione con le aziende di trasporto per rivolgersi al gran pubblico, che vale la pena di citare.

8.3 PAROLE IN CORSA – CONCORSI LETTERARI PER SCRITTORI INEDITI

Oltre 5000 scrittori in erba partecipano ogni anno ai concorsi letterari per scrittori inediti organizzati in tutt'Italia dalle aziende di trasporto pubblico. L'iniziativa si chiama "Parole in

corsa”, ed è promossa a livello nazionale dall’anno 2004 da ASSTRA, che invita le proprie aziende ad organizzare un concorso letterario rivolgendosi al pubblico costituito dai propri utenti. Ma chiunque può rispondere al bando e lasciarsi convincere che scrivere è bello. Così come è bello leggere un libro mentre si sta andando da qualche parte a bordo di un mezzo pubblico piuttosto che alla guida della propria macchina. Cambiare abitudini, cambiare vita, recuperando tempi e spazi di qualità, per sé stessi, per gli altri, per le città. E’ questo il senso dell’iniziativa *Parole in corsa*, che promuove nello stesso tempo trasporto pubblico e cultura.

A conclusione di tutti i concorsi locali, ASSTRA, raccoglie il fior fiore dei racconti, tutti rigorosamente brevi, che hanno gareggiato e vinto localmente e li affida ad una casa editrice che ha una competenza specifica in racconti brevi, perché ne nasca un libro. L’associazione, inoltre, premia i racconti migliori, scegliendoli tra quelli che hanno vinto i concorsi locali. Per gli altri scrittori, ed ogni anno sono oltre 100, c’è il grande riconoscimento di vedersi pubblicati in un libro, quello dell’edizione del premio 2007 è intitolato “*Scrivere è viaggiare, con trasporto*”, e sulla copertina figura un’immagine emblematica dell’iniziativa, il quadro “*La Città del Verbo*” del maestro Pier Augusto Breccia.

8.4 EDUCHIAMOCI, UN PROGETTO DI EDUCAZIONE ALLA MOBILITÀ SOSTENIBILE PER I RAGAZZI DELLE SCUOLE ITALIANE.

Il 2007 è l’anno di nascita di EDUCHIAMOCI, il primo progetto di comunicazione realizzato in Italia per promuovere l’uso dei mezzi pubblici tra le fasce più giovani della popolazione. I bambini oggi sono stimolati e guidati all’uso del computer, all’apprendimento dell’inglese e di tutta una serie di cose, ma finora nessuno si era impegnato sul versante specifico dell’educazione alla mobilità sostenibile. ASSTRA lo ha fatto promuovendo la nascita di EDUCHIAMOCI, un progetto multimediale destinato ai bambini tra gli 8 e i 10 anni per educarli a muoversi bene, secondo uno stile di vita sano e consapevole. Educare i giovani per indirizzarne i comportamenti in termini di mobilità perché solo influenzandone la mentalità sul nascere è possibile cambiare una cultura che fa dell’automobile un culto, uno status symbol e non solo un mezzo per muoversi, questo è il motivo per cui ASSTRA ha investito nel progetto *Educhiamoci*, che ha trasferito “chiavi in mano” alle sue aziende di trasporto. Il progetto, infatti, è destinato ad essere diffuso nelle scuole elementari italiane a cura delle aziende di trasporto pubblico. Il progetto sviluppa un percorso didattico i cui contenuti sono veicolati da una mascotte, EDU’, un bambino alieno che arriva sulla terra dal pianeta ASSTAR in cui non esiste inquinamento e traffico, le persone usano moltissimo i trasporti pubblici, i cui mezzi sono belli, comodi, puliti e puntuali. Il progetto ha preso avvio con l’adesione di molte aziende associate ad ASSTRA che stanno portando avanti la sperimentazione del progetto in diverse scuole d’Italia.

8.5 CAMPAGNE DI PUBBLICITÀ PROGRESSO PER IL TPL

Purtroppo le azioni che possono essere messe in campo per pubblicizzare l’uso dei mezzi di trasporto collettivo con le sole forze delle aziende o dell’associazione sono, benché

encomiabili, talmente limitate, che fanno pensare ad un esercito moderno mandato in guerra armato di sole fionde. Basti pensare agli investimenti faraonici messi in campo per pubblicizzare le diverse marche di automobili. Ma così come le industrie fanno questi investimenti per difendere i propri interessi, lo stato dovrebbe difendere l'interesse ed il bene della collettività - messi tragicamente in pericolo da un traffico che sta uccidendo le città italiane e chi ci vive - facendosi promotore di campagne di pubblicità progresso a favore del trasporto pubblico.