



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Camera dei deputati

IX Commissione Trasporti

**Lo stato del trasporto pubblico locale
con riferimento all'emergenza sanitaria**

Audizione CNA

23 febbraio 2021

SOMMARIO

1. Il trasporto pubblico locale e il ruolo dei privati: l'esigenza di un nuovo paradigma	1
2. La valorizzazione dei soggetti operanti nel trasporto pubblico non di linea	2
3. I mutamenti in corso	2
4. Le proposte CNA	4

1. Il trasporto pubblico locale e il ruolo dei privati: l'esigenza di un nuovo paradigma

La pandemia da COVID-19 e il conseguente *lockdown* hanno prodotto effetti tragicamente rilevanti su tutto il sistema del trasporto persone:

- i ricavi dell'intero comparto hanno registrato pesanti cali, mettendo a repentaglio la sopravvivenza delle imprese operanti nel settore del trasporto pubblico locale (anche detto TPL);
- il comparto relativo ai servizi turistici effettuati con bus NCC si è completamente arrestato (in assenza di segnali di ripresa nel medio periodo), aggravando lo "stato di salute" delle imprese private, che spesso coniugano servizi di TPL, scolastici e noleggio turistico.

Nella cornice delle azioni che saranno messe in campo con le nuove risorse a disposizione per il TPL, non possiamo trascurare, in questa sede, l'esigenza di richiamare la drammaticità della situazione del comparto, specie dopo l'emanazione del DPCM 3 novembre 2020 e la conseguente adozione del "sistema per zone".

Non vi è solo il tema connesso ai ristori, nel complesso insufficienti per quanto riguarda le imprese del trasporto persone. Ciò che più preoccupa è l'assenza di una compiuta riflessione attorno al sistema della mobilità delle persone. Il come, in particolare, possa essere esercitata – in sicurezza – la funzione di connessione tra luoghi differenti (quartieri, municipi, comuni, Regioni, ecc).

La pandemia ha posto sul tappeto tutti i problemi che insidiano, non da oggi, l'attuale impostazione seguita nel governo del trasporto pubblico locale. La crisi economica innescata dalla pandemia e il rispettivo portato di implicazioni sociali hanno amplificato le incrinature del sistema, tanto da porre in rilievo la necessità di apprestare interventi e correttivi essenziali al suo adeguamento.

La nostra Confederazione, che in questi mesi si è mostrata affidabile, propositiva e collaborativa, **ritiene che si debba procedere ad un radicale cambio di paradigma per ciò che attiene alla programmazione del trasporto pubblico locale, accreditando – in maniera strutturale – il ruolo dei privati nella materiale estrinsecazione dei relativi servizi.**

Le istituzioni – specie Regioni e comuni – hanno tra le mani l'occasione per valorizzare l'azione sperimentata in questi mesi dai soggetti privati. È tempo di riconoscere alle imprese del trasporto persone lo stesso grado di dignità attribuito alle aziende pubbliche. La gestione pubblica, da sola, non può reggere dinanzi alle sfide poste dal futuro. In questo senso, le attività del settore privato possono recare uno straordinario contributo affinché la macchina amministrativa consegua, nella concreta erogazione delle prestazioni, standard significativamente positivi in termini di buon andamento dell'amministrazione, tali da far riscuotere, presso l'utenza, elevati indici di gradimento. Ciò a condizione che, all'atto pratico, le imprese private operanti in tale ambito vengano fatte uscire dalla posizione di subalternità che le qualifica nel desolante confronto con le realtà pubbliche.

2. La valorizzazione dei soggetti operanti nel trasporto pubblico non di linea

Ma vi è di più. **Nel generale ridisegno della mobilità, è quanto mai opportuno sostenere e promuovere l'utilità resa alla collettività dal trasporto pubblico non di linea (taxi ed NCC).** Sussistono ampi margini, infatti, per la fornitura di servizi conferenti con uno scenario socio-economico soggetto a repentini processi evolutivi. Soltanto per fare un esempio, i mesi scorsi hanno dato prova del fatto che – allo stato delle cose – **soltanto taxi ed NCC sono in grado di esibire quelle caratteristiche di flessibilità capaci di corrispondere ai bisogni e alle priorità di quei territori a domanda di mobilità debole.** Un primo passo, potrebbe consistere nel potenziamento e nella susseguente stabilizzazione normativa di quelle misure – si pensi al **voucher mobilità** – introdotte con i provvedimenti di contrasto alla pandemia, superando le attuali restrizioni territoriali che ne circoscrivono l'efficacia alle grandi città.

3. I mutamenti in corso

Già oggi, in molte aree del Paese, le aziende private espletano più del 30% del servizio di trasporto pubblico locale. Nel tempo, lo sviluppo dei servizi gestiti da parte delle imprese private ha comportato importanti benefici per le comunità interessate, a cominciare dai significativi risparmi conseguiti dalle casse degli enti coinvolti (Regioni e comuni).

Importa rilevare, inoltre, come, a motivo delle scelte effettuate da alcune aziende del trasporto pubblico locale (titolari di contratto di servizio), sono stati raggiunti considerevoli miglioramenti sotto il profilo qualitativo del servizio svolto. Può accadere, ad esempio, che queste ultime scelgano di incentivare, a favore dei propri consorziati, la possibilità di acquistare bus. Insomma, non di rado, vengono esperiti e maturati dei modelli che – è bene sottolinearlo – traggono la propria forza da una forma di organizzazione flessibile, i quali, in antitesi rispetto alla manifesta rigidità di schemi aziendali più vetusti, esprimono, in ultima analisi, una più spiccata propensione a generare marginalità.

Tuttavia, nel campo della progettazione e della esecuzione del trasporto pubblico locale le dissonanze territoriali non appaiono affatto rincuoranti. Resistono differenti contesti amministrativi in cui le imprese private del trasporto persone risultano pressoché confinate alla sfera dell'irrilevanza. In altre parole, non sono – nella maniera più assoluta – coinvolte nella definizione delle reti di trasporto locali e nell'assolvimento dei relativi servizi. Tutto ciò, proprio nel momento in cui rapidi cambiamenti sociali investono la mobilità, imponendo inedite direzioni di marcia.

Le novità annotate nell'ultimo anno solare sono innegabilmente molteplici, tanto da segnare un visibile sgonfiamento di quella frazione di utenza che, per tradizione, tende a rivolgersi al trasporto pubblico locale. Per prima cosa, il consolidamento dello *smart working* ha ridotto in modo sistematico i flussi circolatori verso i grandi centri direzionali. Allo stesso tempo, il timore del contagio ha vertiginosamente allentato la domanda occasionale di trasporto. Il che equivale a dire che il coefficiente medio di spostamenti prodotti dal singolo utente ha subito una drastica flessione. A ciò si affianca – segnatamente a livello urbano – un piano sempre più fitto di interventi preordinato allo sviluppo della mobilità ciclabile e della micro-mobilità. Senza contare, il graduale reimpiego delle auto private negli spostamenti cittadini.

In parallelo, la ripresa (ancorché intermittente) delle scuole ha palesato l'incongruità delle soluzioni ipotizzate in sede amministrativa al fine di garantire il trasporto degli studenti in totale sicurezza. Duole constatare come il distanziamento interpersonale configuri, tuttora, un mancato obiettivo. Nonostante l'intensificazione di linee e corse

specifiche, la polarizzazione della domanda di trasporto scolastico, che coincide – massimamente – con le ore di ingresso ed uscita da scuola, continua a porre problemi di saturazione del servizio. Per esser più chiari, lo scaglionamento degli orari scolastici fatica ad entrare a regime.

4. Le proposte CNA

Per le criticità sopra esposte, si conviene sulla necessità di affrontare il *dossier* mobilità nella sua complessa articolazione, presupponendo diverse modalità di servizio: basti pensare, sotto tale profilo, al trasporto pubblico locale ferro-gomma, al trasporto pubblico non di linea, alla ciclabilità, alla pedonalità, alla mobilità in *sharing* ed altro ancora. Non stupisca, allora, se le nostre riflessioni intendano dare corso ad una visione olistica del problema, fino a suggerire – se occorrente – la consona riformulazione dei piani urbani della mobilità sostenibile (i c.d. PUMS).

Nel breve periodo, ciò che andrebbe fatto è favorire lo sviluppo di attività di *mobility management*, in guisa da prevedere risorse specifiche da destinare a quelle esperienze aziendali che decidono di approntare un proprio modello di trasporto sostenibile.

Nel medio-lungo periodo, invece, si rende doveroso completare alcuni processi:

- **superare definitivamente il ricorso ai costi storici attraverso l'applicazione dei cosiddetti costi standard.** E ciò allo scopo di definire i criteri di ripartizione dei contributi alle singole Regioni, di identificare i valori economici per le gare concernenti i contratti di servizio e, infine, di parametrare i contratti di sub-affidamento dei servizi. Non v'è dubbio, infatti, che si tratta della strada più acconcia a favorire l'efficientamento dell'intero sistema;
- **rinnovare le flotte bus mediante un'equa ripartizione delle risorse destinate al TPL, in modo da includere anche i privati.** Questa operazione andrebbe realizzata, ancora una volta, tramite l'adozione dei costi standard e la conseguente imputazione degli ammortamenti;
- **effettuare il riparto delle risorse tra aziende pubbliche e private proporzionalmente alle percorrenze realizzate, affinché siano assicurate eguali condizioni ai vettori che operano sui territori.** Non è secondario, inoltre,

garantire che i corrispettivi chilometrici possano risultare congrui e sostenibili, così da rispondere tanto a parametri di sicurezza che ambientali, sì da recare giovamento a trasportati e cittadini.

È chiaro che il tema resta, sullo sfondo, quello di **conferire stabilità alle forme di integrazione tra aziende pubbliche e imprese private, adatte a propiziare un globale ripensamento del trasporto pubblico locale**. Vi è poi il discorso sulla complementarità. Qui l'itinerario – come accennato – è già tracciato. Sarebbe il caso di batterlo con assennatezza e scelte di lungo respiro, nella prospettiva di **fortificare le tecniche di interscambio tra servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, autoservizi pubblici non di linea e servizi di trasporto effettuati con bus turistici**.

In poche parole, occorre attivare rapidamente una virtuosa *partnership* pubblico-privato. Del resto, soltanto un piano di mobilità integrata, basato sull'intervento coordinato e sistemico di TPL, bus passeggeri, taxi ed NCC, potrebbe rappresentare una ricetta in grado di fronteggiare adeguatamente le sfide che l'emergenza sanitaria pone. Un progetto estremamente ambizioso, un *unicum* nell'esperienza del trasporto persone, ma che tra mille difficoltà e inframmettenze burocratiche potrebbe venire alla luce, corrispondendo, più di altre misure, alla domanda di sicurezza proveniente da cittadini e addetti al trasporto.

Collaborazione è, in sostanza, la chiave interpretativa per allargare l'orizzonte delle decisioni da compiere sul piano del trasporto pubblico locale. Seguono le azioni possibili per concretare il detto proposito:

- sviluppare degli indirizzi che possano **permettere alle imprese private operanti nel TPL di dotarsi di proprie flotte sì da impiegarle nel materiale svolgimento del servizio**, in sintonia col dovere di organizzare appieno i mezzi necessari al compimento di esso (cfr. l'art. 1655 c.c. in materia di appalti). Ne conseguirebbero indiscutibili vantaggi quali: la maggior cura dei mezzi, l'abbattimento dei costi di manutenzione, la patrimonializzazione delle imprese, l'aumento in termini qualitativi del servizio rivolto agli utenti;

- **individuare meccanismi di incentivazione alla costituzione di società consortili ai fini della partecipazione alle gare di affidamento dei servizi**, andando verso una gestione in co-affidamento ed ovviare, in tal modo, ai limiti denotati dalla costante del sub-affidamento del servizio;
- sollecitare, nella stesura dei bandi per le gare di affidamento dei servizi di TPL, la **previsione di criteri che consentano di indicare eventuali sub-affidatari in fase di offerta**;
- mantenere la normativa di stretta applicazione della cosiddetta **clausola sociale** per fare in modo che possa valere anche con riferimento alle imprese e quindi ai lavoratori delle aziende co-affidatarie e sub-affidatarie dei servizi di TPL.
- **istruire una specifica indagine**, suffragata da una banca dati *ad hoc*, **che esplori – in materia di trasporto – le abitudini di accesso degli italiani ai servizi pubblici** e ciò in base alla sfera di interesse che ne richieda l'utilizzo (scuola, sanità e lavoro). Cogliere la complessità delle tendenze che si radicano nei differenti ambiti urbani costituisce il miglior modo per aggiornare il trasporto pubblico locale, chiarita, preliminarmente, la necessità di:
 - i. aprire un confronto che presenti carattere di definitività circa il bisogno di armonizzare ed integrare stabilmente il trasporto scolastico nel trasporto pubblico locale. L'integrazione del trasporto scolastico nel TPL, oltre ad assicurare l'ordinaria funzione di trasporto studenti, faciliterebbe il consolidamento di altre attività didattiche (doposcuola, laboratori scientifici, ecc.);
 - ii. approfondire, in chiave predittiva, la possibilità di ricorrere a forme di trasporto pubblico complementari, meno inquinanti ed in grado di far riconsiderare il fattore dell'esclusività nella personale concezione di mobilità. Oltre alle prassi sociali, la logica della flessibilità deve poter informare: a) la scelta dei percorsi; b) la sequenza delle fermate; c) i tempi di percorrenza (orari e frequenze); d) il dimensionamento della domanda di spostamento. Oggi più che mai i servizi di trasporto a chiamata, vale a dire la fruizione di servizi flessibili quanto a formali requisiti spazio-

temporali, risultano la risposta più efficace alle esigenze dei cittadini – si pensi in particolare agli anziani – su aree a domanda debole (urbane e rurali);

- iii. identificare obiettivi coerenti con le singole strategie locali. Si pensi, in particolare, al rafforzamento delle reti di mobilità, onde presidiare l'appropriato dispiegarsi dei progetti di sviluppo sostenibile. Un argomento che investe, certo, il turismo, ma che riguarda anche i collegamenti con i nuovi poli manifatturieri, artigianali e terziari, nonché l'intelaiatura delle vie di comunicazione per connettere agilmente persone ed imprese con *hub* della PA e strutture sanitario-ospedaliere, le quali esigono accessibilità e offerta di trasporto.
- iv. incrementare gli investimenti (anche in termini di bandi di gara) per favorire il ricorso alla mobilità intermodale di passeggeri, retta, cioè, sull'utilizzo combinato di differenti mezzi di trasporto.
- v. studiare quali controindicazioni e vantaggi possono essere generati dall'uso delle soluzioni digitali che permettono l'attivazione di una vasta gamma di nuove opzioni in termini di mobilità.

In ultima istanza, CNA auspica che la nuova commissione istituita dal Ministero dei Trasporti lo scorso 4 gennaio ai fini del rilancio del trasporto pubblico locale possa incarnare la sede per patrocinare quel cambio di passo reso urgente dalla crisi pandemica. Nella fattispecie, si segnalano alcuni aspetti su cui preme che si concretare i lavori dell'organo:

1. la razionalizzazione del quadro normativo;
2. il ricorso all'intermodalità, alle tecnologie informatiche per il TPL e ai Maas;
3. l'impiego dei costi standard;
4. l'individuazione di principi e criteri ai fini della ripartizione dei contributi nazionali;
5. il rinnovo del CCNL di riferimento.

Grafico 1: Quadro di sintesi dello stato delle corse aggiuntive a sostegno del TPL

Piemonte	500 autobus, di cui 450 in affidamento diretto e 50 con gara, ma a prezzi molto contenuti
Veneto	600 autobus a privati. Si segnala, tuttavia, come la scuola sia stata a lungo in DAD. Ergo si scoprirà l'effettivo coinvolgimento dei privati solo a partire dal mese di febbraio
Emilia Romagna	522 autobus impiegati (per la quasi totalità appartenenti a privati). Si segnala che la scuola è ripartita il 18 gennaio
Toscana	329 autobus affidati a privati a prezzi molto bassi e con clausole molto stringenti. Peraltro il servizio può essere revocato senza preavviso da un giorno all'altro
Umbria	100 autobus aggiuntivi, di cui 85 ad imprese private
Marche	Qui non è stato effettuato il coordinamento. La Regione ha dato mandato ai concessionari di definire il piano. Le aziende private hanno comunicato la disponibilità a fornire più di 150 mezzi, ma il servizio è stato gestito dai concessionari.
Puglia	La giunta regionale ha approvato con delibera le corse aggiuntive il 19 gennaio us, Occorrerà verificare nel prosieguo le effettive modalità di coinvolgimento
Basilicata	Non si registra alcun coinvolgimento

