



**Audizione del 15 febbraio 2021 presso la
Commissione di Studio “Riforma del TPL” di cui al
Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei
Trasporti n. 2 del 4/01/2021**

Documento di proposta Filt Cgil per interventi diretti a
riformare il settore del Trasporto Pubblico Locale

PREMESSA

La FILT CGIL accoglie con favore il lavoro che questa Commissione si appresta a svolgere, convinte che esso possa rappresentare un importante contributo per una riforma organica, da noi tanto auspicata, di tutto il settore del Trasporto Pubblico Locale. Questa elaborazione intende offrire, pertanto, il contributo della Filt Cgil attraverso riflessioni e proposte, a nostro avviso, utili per far uscire il settore dalla crisi in cui versa da anni e per affrontare la difficile condizione attuale, nella quale la pesante situazione economica derivante dalla pandemia, ha portato al pettine i tanti nodi irrisolti dell’assetto del trasporto locale e regionale, mostrando tutte le carenze organizzative e strutturali del settore che, troppo spesso, non riesce a dare una risposta adeguata alla nuova domanda di mobilità dei cittadini.

Gli assetti, istituzionale e industriale, sono la prospettiva su cui agire sui quali riteniamo però che, ancora oggi, pur nell’oggettiva evidenza di una grave crisi del settore, siano inadeguate molte delle ricette individuate e perdurino diffusamente, salvo qualche positiva eccezione regionale, profonde carenze di programmazione e gestione.

Determinare le condizioni per indirizzare l’uscita di questo settore dalla sua crisi significa contribuire, peraltro, anche ad accompagnare il Paese ad uscire dalla crisi in cui si trova.

Per farlo, però, occorrono interventi immediati,–anche di medio periodo su elementi qualificanti di equità sociale, di sostenibilità ambientale, ma anche di politiche economiche e industriali capaci di cogliere le grandi opportunità rappresentate dai fondi del Recovery and Resilience Facility.

Il Trasporto Pubblico Locale riveste un ruolo strategico per la mobilità delle persone, sia nei grandi centri urbani che nelle piccole e medie città. Esso costituisce inoltre un elemento fondamentale dell’economia Nazionale, ma sconta l’assenza di una visione strategica di medio-lungo termine necessaria ad un Paese industrializzato e a forte vocazione turistica, quale è il nostro.

L’Italia peraltro è ancora un paese dove la percentuale dei viaggiatori che usa l’automobile è ancora molto alta e la percezione del rischio di contagio sui mezzi pubblici rischia di far aumentare drammaticamente questo dato, in completa controtendenza rispetto alla spinta verso politiche che orientino ad un progressivo abbandono del mezzo privato a favore di quello pubblico.

La disponibilità di dati relativi ai servizi di trasporto pubblico locale dell’intero Paese, attraverso il contributo dell’ Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale, e l’individuazione di un nuovo metodo per la ripartizione delle risorse del FNT fra le regioni, che possa superare il criterio storico, ma anche criteri penalizzanti/premiali, basati su parametri di efficienza ed efficacia sommari, che non tengano conto delle differenti caratteristiche dei territori da servire, rappresentano il presupposto del miglioramento dell’efficienza ed efficacia dei servizi.

NUMERI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

L’assetto del settore risente di scelte succedutesi dagli anni ’90 ad oggi, che non hanno solo una connotazione trasportistica e di efficiente, efficace ed economica produzione industriale del servizio.

In Italia il sistema delle aziende di trasporto pubblico locale e regionale impiega più di 113.000 addetti, in circa 930 aziende, offre oltre 2 miliardi di chilometri vettura annui, trasporta 5,4 miliardi di passeggeri l’anno. Il mercato del TPL italiano è al quarto posto in Europa per dimensione economica, con un fatturato che supera i 12 miliardi di euro. Tuttavia, si colloca abbastanza distante dai valori registrati nei tre Paesi che lo precedono, tutti con fatturati ampiamente superiori ai 20 miliardi di euro.

La struttura del settore è inoltre più polverizzata rispetto agli altri servizi pubblici locali. I primi 20 operatori del settore generano il 52,5% del fatturato nazionale, molti invece con piccole quote frammentate, inferiori anche al 2%.

Nonostante il processo di aggregazione societario in atto, alcune molte regioni presentano ancora una forte frammentazione del servizio che produce sprechi, inefficienze e dispersione di risorse pubbliche.

QUADRO NORMATIVO E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

Il processo di riforma del settore è stato oggetto di una lunga evoluzione culminata, a livello nazionale, con la Legge delega n. 59/97 e con il relativo Decreto Legislativo n. 422/1997, mediante il quale è stata portata a termine l’innovazione dell’intera materia.

Il Decreto Legislativo n. 422/1997 ha decentrato funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico regionale e locale affidando alle Regioni la programmazione dei servizi nonché la definizione degli indirizzi per la pianificazione la predisposizione e l’aggiornamento del piano regionale dei trasporti, la definizione, insieme agli enti locali, della quantità e degli standard di qualità dei servizi di TPL.

Le Regioni stabiliscono, inoltre, la ripartizione delle competenze in materia di trasporto pubblico locale, delegando agli enti locali tutte le funzioni e i compiti che non richiedono l'unitario esercizio regionale. Restano, in ogni caso, di competenza delle Regioni i servizi ferroviari.

Ma la vera rivoluzione compiuta dal D.lgs. 422/97 è stata porre l'obiettivo di realizzare progressivamente la concorrenza “per il mercato” nel settore, con l'introduzione dell'obbligo dell'affidamento dei servizi mediante gara ad evidenza pubblica e stipulazione di un contratto di servizio pubblico, così da superare gli assetti monopolistici preesistenti nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale.

Tuttavia, le disposizioni sulla liberalizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale hanno formato oggetto di continui interventi normativi e una sovrapposizione tra norme settoriali e norme generali, accompagnata dalla mancata attuazione di numerose norme e dal costante mancato rispetto delle scadenze previste dal suddetto decreto.

Le funzioni di regolazione e controllo per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale sono attribuite all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), istituita dall'art. 37 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Essa deve garantire l'efficienza produttiva delle gestioni, il contenimento dei costi e condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture, definire, se necessario, i criteri per fissare le tariffe verificandone la corretta applicazione, stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta, definire il contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti, delineare gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni, da inserire nei capitolati delle medesime gare.

A tal proposito è importante segnalare che la delibera n. 143/2018 della stessa Autorità, in materia di affidamento dei servizi di TPL, ricodifica le regole generali non garantendo in caso di trasferimento del personale (c.d. clausola sociale) le tutele imposte dal Decreto-Legge n. 50 del 2017.

RISORSE

Il Fondo Nazionale dei Trasporti Il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del Trasporto Pubblico Locale, istituito dalla legge n. 228/2012 art. 1, comma 301, che ha sostituito l'art. 16-bis del D.L. n. 95/2012, è stato oggetto di un processo di riforma a decorre dall'anno 2018 con il Decreto-Legge n. 50 del 2017, che di fatto ha modificato sia il criterio di finanziamento del Fondo, sia i criteri per il suo riparto. Tale

riforma si sarebbe dovuta applicare a partire dall’anno 2020, ma il DL. n. 34/2020 nell’art. 200, comma 5) ha però stabilito che la ripartizione delle risorse del Fondo Nazionale TPL stanziato per il 2020 sia effettuata, applicando le modalità stabilite dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 e successive modificazioni, di fatto per l’anno 2020 sono confermati i “vecchi” criteri di ripartizione del Fondo, anziché applicarsi la riforma prevista dal DL.50/2017.

L’articolo 27, comma 1, del Decreto Legge n. 50/2017 ha rideterminato la consistenza del Fondo fissandola per legge in 4.789,5 milioni di euro per l’anno 2017 ed in 4.932,6 milioni di euro a decorrere dall’anno 2018, disapplicando pertanto il precedente meccanismo di quantificazione del Fondo, che era ancorato al gettito delle accise su benzina e gasolio.

Una ripartizione corretta delle risorse del FNT dovrebbe essere il risultato dell’individuazione di servizi minimi (quantità di trasporto pubblico necessario in ogni Regione) e del costo standard dello specifico servizio.

Qualunque riforma del settore può produrre effetti significativi e strutturali solo nel medio-lungo periodo mentre nel breve periodo, soprattutto se non accompagnata da adeguate risorse, rischia di creare solo confusione normativa e problemi occupazionali.

AREE DI INTERVENTO

Il quadro normativo del settore va razionalizzato definendo norme certe, chiare ed esigibili, per garantire investimenti e lo sviluppo di player nazionali nel settore. In tale ottica sarebbe opportuno inoltre intervenire sulla competenza esclusiva delle Regioni riportando alla competenza dello Stato alcuni aspetti che possano determinare le fondamenta del servizio, quali ad esempio la definizione dei servizi minimi.

Occorre poi rivedere in maniera radicale il sistema di affidamento tramite gara poiché tale sistema si è rivelato incapace a produrre i risultati auspicati e traducendosi quasi sempre in compressione dei diritti e delle retribuzioni del personale e in avvio di lunghissimi contenziosi, da parte degli altri partecipanti alla gara, che hanno bloccato investimenti e sviluppo del servizio per anni.

Le modalità di affidamento non rappresentano la soluzione ma lo strumento attraverso cui i servizi vengono assegnati. Strumento che non può prescindere da una seria programmazione fondata sulla domanda di trasporto e sulle caratteristiche dei bacini da servire. Occorre cioè passare dal servizio basato sull’offerta al servizio fondato sulla domanda presentando un’offerta adeguata ai cittadini, modernizzando il sistema delle informazioni su tariffe, offerte, conoscenza del livello di riempimento dei mezzi, implementando sistemi che non necessitano del ricorso al biglietto tradizionale per i

servizi integrati della mobilità. Serve sviluppare un rapporto più connesso tra il servizio e l’utenza e migliorare la qualità dei servizi stessi anche attraverso l’eliminazione della sovrapposizione tra controllore e controllato, poiché in molti casi l’amministrazione pubblica è proprietaria dell’azienda di esercizio.

La riforma del Titolo V, nel 2001, ha reso ancora più confusa la diafrasi sulle materie concorrenti Stato-Regioni rispetto ai livelli decisionali e sulle relative attribuzioni tra Stato, Regioni ed Enti Locali, con conseguente conflitto istituzionale di volta in volta affidato alla decisione della Corte Costituzionale.

L’adeguamento del Titolo V e, quindi, la riforma dell’assetto e delle competenze dei diversi livelli istituzionali rappresenta la prima vera riforma dalla quale si dovrebbe partire.

Il grave stato di salute del settore non consente però di stare, nel frattempo, fermi.

Pur non trascurando i limiti e le contraddizioni imposti dall’attuale Titolo V è, a nostro avviso, doveroso pretendere, una volontà ed una determinazione politica che si riappropri e pratichi la responsabilità della programmazione pubblica, anche a normativa nazionale costante.

Sul versante delle risorse occorre innanzitutto stabilizzare, realmente il Fondo Nazionale Trasporti garantendo le risorse necessarie e collegandole all’indice inflattivo programmato, di settore evitando tagli alla dotazione del Fondo stesso che minano la sostenibilità dello stesso e gli impegni economici collegati allo svolgimento, e all’eventuale potenziamento, laddove necessario, del servizio. Tagli economici peraltro già ancora una volta effettuati per un importo di 58 milioni di euro, disposti dalla legge di bilancio 2018, per gli anni 2019 e 2020.

Tali tagli, inoltre, si innestano in un quadro finanziario già problematico anche a causa del taglio per oltre il 90%, decorso dall’anno 2019, delle risorse destinate al finanziamento degli oneri per le indennità di malattia dei dipendenti delle Aziende di TPL.

È indispensabile quindi incrementare le risorse del Fondo, ma anche ampliare i criteri per la ripartizione dei contributi statali per il settore individuando sistemi incentivanti che favoriscano processi di aggregazione delle Imprese che espletano servizi di TPL.

Tale richiesta è motivata dal fatto che la frammentazione delle tante Aziende presenti sul territorio nazionale, genera una dispersione di risorse pubbliche e complica un’organizzazione del servizio intermodale ed integrata.

Nel settore vi è l’esigenza di garantire livelli adeguati dei servizi su tutto il territorio nazionale, e individuare modalità telematiche per l’acquisizione tempestiva dei flussi di domanda della mobilità pubblica e dei servizi effettivamente prestati. Condizioni queste,

facilmente realizzabili attraverso un piano riorganizzativo del servizio, raggiungibile solo attraverso una razionalizzazione delle imprese.

IL LAVORO: SERVIZIO, EFFICIENZA, TUTELE

Il rilancio della mobilità, anche a seguito dei cambiamenti dovuti all'emergenza sanitaria, deve fondarsi necessariamente anche su regole condivise per il lavoro. In questo senso riteniamo sia indispensabile, per affrontare la riforma del settore, il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, scaduto il 31 dicembre 2017, in assenza del quale non ci potranno essere le condizioni necessarie ad affrontare una discussione organica finalizzata, oltre ad individuare gli opportuni aumenti salariali, anche a modernizzare le norme e regole contrattuali, in modo da accompagnare l'annunciata riforma del settore e i cambiamenti che necessariamente le sfide che ci si prospettano richiederanno.

Efficientare i sistemi di mobilità locale e regionale è dunque un complesso e delicato tema di programmazione pubblica e di assetto industriale, quindi un tema di politica dei trasporti.

Qualsiasi processo di riforma ed efficientamento del settore che davvero faccia riferimento all'interesse pubblico non può pertanto prescindere da un radicale riassetto industriale del sistema delle imprese che vi operano.

Quando affermiamo ciò, sappiamo che viene chiamato in causa il lavoro, ma quello che assolutamente non possiamo accettare è che, come è accaduto finora, solo il lavoro venga chiamato in causa.

Infatti, l'assetto attuale rappresenta il principale impedimento alla costruzione di qualsiasi prospettiva utile all'utenza e ai sistemi di mobilità locale e, conseguentemente, all'interesse e alla tutela del lavoro che in questi sistemi opera.

Per la sostanziale conservazione di questo assetto si coalizzano interessi che nulla hanno a che fare con l'interesse pubblico e l'utilità sociale.

Non c'è prospettiva per il lavoro se le aziende sono guidate male. Le aziende pubbliche non possono essere guidate meglio se il proprietario non ha interesse che ciò avvenga o se non ha la capacità di incidere. È quindi indispensabile che il “pubblico gestore” adotti rapidamente e con rigorosa determinazione tutto quanto è nelle proprie responsabilità per ottenere la massima trasparenza gestionale, amministrativa ed operativa della propria azienda.

Sulla base di una prospettiva che guardi ad un nuovo approccio proponiamo tre concetti: servizio, efficienza, tutele.

Servizio, perché se in un’attività produttiva di pubblica utilità, il lavoro che in quell’attività si svolge non rivendica, proponendo ed operando concretamente in tal senso, un’organizzazione del servizio di qualità e che risponda davvero alle esigenze di chi lo usa, commette due errori: primo, svaluta, anziché valorizzare, l’attività che svolge, quindi anche l’importanza e la prospettiva di questa attività, secondo fa schierare contro, anziché al suo fianco, il cittadino utente che scaricherà su di lui l’insoddisfazione per un servizio inadeguato.

Efficienza, perché se questo è, il lavoro non può non sentirsi chiamato in causa anche quando si parla del suo apporto alla produttività non in termini di mero costo, ma rispetto al fondamentale valore che esso ricopre nel processo produttivo di un servizio di qualità. Il lavoro concorre alla pari degli altri elementi descritti: trasparenza gestionale; chiarezza e credibilità dei progetti industriali; autorevolezza e competenza dei vertici aziendali.

Tutele, infine, perché la situazione in cui si trova il settore ed il percorso di uscita dalla crisi che proponiamo non può essere ad esclusivo carico del lavoro.

È ben difficile, infatti, sostenere questo percorso se, ad ogni tappa, il lavoro deve dare del suo, nell’incertezza della prospettiva e nell’incertezza anche del presente, che ormai sempre più spesso, anche nel trasporto locale, sta divenendo incertezza nella regolarità della retribuzione e incertezza nell’occupazione.

Le norme legislative di regolazione del processo di riassetto industriale devono offrire, cosa che oggi non è in modo adeguato e vincolante, un idoneo aggancio alla disciplina derivante dalla contrattazione collettiva, con particolare riferimento a ciò che questa disciplina contiene, e ancora di più, dovrà contenere nel prossimo futuro, in tema di tutele contrattuali, occupazionali e del reddito delle lavoratrici e dei lavoratori del trasporto locale e regionale.