



COMMISSIONE INFRASTRUTTURE,  
MOBILITA' E GOVERNO DEL TERRITORIO

Roma, 28 ottobre 2020

Dalla fine di marzo ad oggi le Regioni e PA hanno rappresentato al Governo tutte le principali problematiche che il trasporto pubblico locale e regionale si è trovato ad affrontare a causa dell'emergenza epidemiologica, sia in termini di crollo dei ricavi da traffico, registrato nei mesi del lockdown e proseguito anche oltre, sia in termini di necessità di riorganizzazione dei servizi in funzione dei nuovi criteri di riempimento imposto dalle linee guida del MIT.

Tali criticità sono state evidenziate in sede di pareri sui decreti-legge cd. Covid (n. 9, 18 e 23), sul DL n. 34/2020 (cd. 'Rilancio'), sul DL n. 104/2020 (cd. 'decreto Agosto'), nonché sui numerosi DPCM e bozze di linee guida MIT sulle modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico, allegate ai citati DPCM, e in sede di incontri politici con il Ministro dei trasporti. Le questioni ancora aperte e le richieste ancora inevase sono state nuovamente evidenziate nei documenti consegnati al Governo il 6 e il 31 agosto, quest'ultimo alla base dell'Accordo politico raggiunto lo stesso giorno in sede di Conferenza Unificata.

In sintesi, le questioni riguardano i seguenti punti:

- A. Crollo dei ricavi da traffico e risorse statali
- B. Riprogrammazione dei servizi TPL, domanda di trasporto e risorse per potenziamento servizi

#### **A. Risorse per i mancati ricavi da traffico**

La prima conseguenza della crisi sanitaria è stata, come in tutti settori economico-produttivi, l'improvviso crollo dell'utenza del TPL e conseguentemente degli introiti tariffari durante il periodo di completo *lock-down* e nei mesi successivi, quando alla minore utenza e ai minori introiti (sia per lo *smart working* di parte dei dipendenti pubblici e privati, sia per il timore di contagio e conseguente diffidenza verso il mezzo pubblico) si sono aggiunti anche i costi cd. Covid (sanificazioni, dispositivi di protezione ecc.), i criteri di riempimento, che, inizialmente, hanno ridotto l'effettiva capienza dei mezzi a circa il 30% (attualmente 80%), nonché la sospensione dell'attività di controllo e di bigliettazione a bordo e alcune misure stabilite nel Protocollo con le associazioni di categoria, anch'esso allegato ai DPCM, quali la chiusura della porta anteriore degli autobus che, su molte linee di trasporto extraurbano, rende impossibile accedere alla macchina obliteratrice.

Ad oggi non abbiamo ancora un dato certo sui mancati ricavi nel 2020, ma in base ai dati dell'Osservatorio TPL riferiti al 2018, **per il solo periodo 23 febbraio-3 maggio 2020, ammontano a circa 750 milioni di euro** (dati sui quali si basa il DI n. 340/2020, recante anticipazione del Fondo straordinario ex art. 200 DL Rilancio). In questa situazione, le Regioni e PA hanno evidenziato la necessità di prevedere risorse straordinarie statali, al fine di evitare che l'inevitabile alterazione dell'equilibrio dei contratti di servizio ricadesse interamente sui bilanci regionali, specie a seguito dell'obbligo, posto dall'art. 92, co. 4-bis, DL 18/20, di erogare alle aziende il corrispettivo dovuto senza applicazione di sanzioni e penalità in ragione

delle minori corse effettuate e/o delle minori percorrenze realizzate dal 23 febbraio 2020 fino al 31 dicembre 2020 a causa del virus. Per alcune Regioni, inoltre, tenuto conto che il Fondo Nazionale Trasporti copre non più del 55% della spesa annuale totale del trasporto pubblico locale delle Regioni a statuto ordinario, tale previsione ha determinato un obbligo di coprire le spese per le corse soppresse a seguito dei vari DPCM, per un importo maggiore rispetto a quello dovuto da contratto.

Infatti, premesso che i gestori hanno dovuto affrontare una situazione oggettivamente imprevedibile, adeguando i servizi di conseguenza e premesso che l'equilibrio dei contratti di servizio è oggettivamente stravolto per i motivi su esposti, ai quali si aggiungono gli eventuali contributi statali alle aziende per spese di personale, sanificazione ecc, e che quindi si è ritenuto doveroso riconoscere il giusto compenso per le attività svolte nel rispetto delle norme vigenti (in particolare il Reg 1370/2007) e dei contratti siglati, resta il fatto che il compenso di questo periodo di emergenza difficilmente potrà essere gestito attraverso le forme previste nei contratti, che prevedono in genere la verifica a consuntivo dei servizi realmente svolti.

Ciò per vari motivi: in particolare, le previsioni dei ricavi nei PEF (o nei bandi di gara) non sono più veritiere, in quanto hanno subito un decremento netto nei mesi di marzo-aprile e hanno continuato a decrescere nei mesi successivi: di conseguenza, anche il valore del corrispettivo contrattuale (costi-ricavi+utile) non è più rappresentativo né lo sarà potenzialmente nei prossimi mesi stanti i provvedimenti assunti e che si prevede saranno assunti a tutela della salute pubblica. Probabilmente solo attraverso il riequilibrio sarà possibile riconoscere il giusto compenso al gestore con una valutazione ad hoc dei costi sostenuti per l'emergenza, al netto dei contributi statali a favore delle aziende (es. cassa integrazione, malattia alla quale viene equiparata l'eventuale quarantena ecc.), dei mancati ricavi ma anche dei costi cessanti per riduzione dell'offerta.

Quindi, il problema fondamentale sarà l'attribuzione del rischio, visto che molti gestori non intendono attribuirsi responsabilità di mancati ricavi causati dall'emergenza sanitaria, non essendo causa ad essi imputabile. In tal caso, al fine di salvaguardare i bilanci regionali, due sono le soluzioni:

- copertura statale integrale dei mancati ricavi;
- oppure, qualora ciò non fosse possibile:
- una norma che disponga quale sia la condivisione del rischio da parte dei gestori, da applicarsi in sede di verifica ai sensi dell'art. 4 del Regolamento UE n. 1370/2007 (ad esempio attraverso l'annullamento del margine di ragionevole utile, come già precedentemente suggerito dalle Regioni).

In questo contesto si inserisce la questione, collegata all'obbligo di rimborso, ex art. 215 DL Rilancio, dei titoli di viaggio (biglietti singoli e abbonamenti) già acquistati e non utilizzati a causa dei provvedimenti governativi e regionali di limitazione della circolazione delle persone. Infatti, il rimborso accresce il decremento dei ricavi per l'azienda e, poiché l'art. 215 stabilisce l'obbligo di rimborso a prescindere dalla disponibilità di risorse o meno nel Fondo straordinario ex art. 200 (che pure possono essere destinate anche alla copertura degli oneri derivanti dal rimborso titoli di viaggio non utilizzati), è evidente che la norma non ha un'effettiva copertura finanziaria e avrà una ricaduta sui rapporti tra azienda e ente affidante, nell'ambito della tematica più ampia dei mancati ricavi. A ciò si aggiunge l'assenza di un termine entro il quale l'utente può chiedere il rimborso, rendendo impossibile alle aziende quantificare con certezza il proprio debito e calcolare i mancati ricavi (sebbene alcune Regioni abbiano concertato un termine per le richieste da parte dell'utenza).

#### Situazione attuale

L'art. 200 DL n. 34/2020 ha istituito un Fondo straordinario con una dotazione iniziale pari a 500 milioni, da destinare ai mancati ricavi registrati fino al 31 dicembre 2020, nonché al finanziamento degli oneri derivanti dal rimborso dei titoli di viaggio non utilizzati ex art. 215 dello stesso decreto. L'art. 44 del DL

104/2020 stanziava ulteriori 400 milioni di euro, per un **totale di 900 milioni di euro**, andando incontro alle richieste delle Regioni e PA, ma purtroppo non sufficienti per una copertura integrale dei mancati ricavi, tanto che lo stesso Ministero dei trasporti, come accennato sopra, ai fini della prima anticipazione delle risorse del Fondo, di cui al DI n. 340/2020, ha stimato, sulla base dei dati 2018 dell'Osservatorio TPL, che **l'importo di 406 M€ copre solo il 55% dei mancati ricavi registrati nel periodo 23 febbraio-3 maggio 2020**.

Inoltre, come già evidenziato in sede di audizione parlamentare sul DL 104/20, l'entità dei mancati ricavi al 31/12/20 dipenderà anche dalle misure di massima capienza dei mezzi per garantire il distanziamento, nonché dalla disponibilità a pagare degli utenti in questa fase di profonda crisi economico-finanziaria e di assenza dei controlli, fattori che incrementeranno in maniera significativa i livelli dell'evasione tariffaria.

Per i motivi su esposti, atteso che per ora non è possibile un ristoro integrale dei mancati ricavi, resta irrisolta la questione del mantenimento dell'equilibrio economico dei contratti di servizio e della salvaguardia dei bilanci regionali: sarebbe, pertanto, opportuno specificare in norma di legge che l'alterazione dell'equilibrio dei contratti non può ricadere interamente sui bilanci regionali.

#### Aggiornamento situazione risorse economiche ad oggi

Il DI n. 340/2020 ha ripartito 412 milioni (su 500) a titolo di anticipazione, destinandone 406 alle Regioni e PA e 6 alle gestioni governative. Le risorse sono state erogate a settembre.

E' in corso di approvazione il DI di riparto di ulteriori 100 milioni, a valere sulle risorse di cui al DL 104/20, che potranno essere integrati con le risorse destinate, con lo stesso decreto e ai sensi del DL 111/2020, al finanziamento dei servizi aggiuntivi (150 milioni in anticipazione su 300) e non utilizzate per i servizi resi al 31 dicembre 2020. Lo schema di decreto è stato concordato a livello tecnico (approvato dalla Commissione IMGT) e sarà portato all'approvazione della Conferenza delle Regioni nella prossima seduta di Conferenza Unificata.

Con nota 27/10/20 del Coordinatore della Commissione è stata chiesta una seduta straordinaria *ad hoc*.

---

### **B. Riprogrammazione dei servizi TPL, domanda di trasporto e risorse servizi aggiuntivi**

La crisi causata dal COVID 19 ha determinato la necessità di riorganizzare i servizi di trasporto in maniera coerente con le esigenze di tutela della salute e di massimo contenimento del rischio di contagio. Tuttavia, come più volte rappresentato, la riduzione del *load factor* e l'obbligo di rispettare il distanziamento interpersonale di un metro, hanno determinato un grave deficit di servizi, con gravissimi effetti sull'ordinata ripresa dell'anno scolastico e con rilevanti ripercussioni negative sulla vita quotidiana delle persone e delle famiglie.

Tali preoccupazioni furono espresse dalle Regioni e PA già nel documento del 30 aprile, utilizzato dalla Conferenza nell'incontro con il Ministro dei trasporti tenutosi lo stesso giorno, nonché in tutte le occasioni successive di incontri e Conferenze, indicate sopra.

Due gli aspetti principali da considerare e affrontare:

- rimodulazione della domanda di trasporto;
- oneri finanziari derivanti dall'adozione delle misure di prevenzione e protezione e dalla riorganizzazione dei servizi di TPL.

Riguardo la domanda di trasporto, le Regioni e PA hanno evidenziato più volte la necessità di adottare misure nazionali sinergiche, che coinvolgano tutte le parti interessate, volte a ridurre in modo significativo i picchi di utilizzo del trasporto pubblico e i conseguenti sovraffollamenti dei mezzi e delle stazioni di

accesso, soprattutto in vista della ripresa, nell'immediato, del pendolarismo e, da settembre in poi, del trasporto scolastico, sollecitando l'adozione di misure quali:

- ✓ differenziazione oraria delle scuole;
- ✓ almeno il 50% di didattica a distanza per i primi mesi;
- ✓ prolungamento dello *smart working* anche nel settore privato, almeno nei primi mesi di scuola.

In particolare, è stato più volte sollecitato un coordinamento a livello nazionale delle autorità scolastiche, viste le norme vigenti in materia di autonomia scolastica, in relazione agli orari di inizio e fine lezioni, nonché alle provenienze degli alunni, con una proposta di calendario che le singole Regioni e Province autonome avrebbero valutato in relazione alla possibile organizzazione dei servizi di trasporto.

Il controllo della domanda di trasporto è tanto più importante se si considera il fatto che, anche in presenza di risorse aggiuntive, la possibilità di potenziare e incrementare i servizi non è illimitata, sia per motivi strutturali (es. limiti dell'infrastruttura ferroviaria, inadeguatezza degli autobus turistici per i servizi di trasporto urbano, tempi necessari per l'adeguamento del sistema ecc.), sia per motivi di reperibilità sul mercato di mezzi e personale non TPL, sia del contenuto dei contratti sottoscritti con le aziende affidatarie degli attuali servizi, onde evitare il rischio di contenzioso con queste ultime.

Riguardo gli oneri finanziari derivanti dalla riprogrammazione dei servizi, nei citati documenti del 6 e 31 agosto e negli incontri politici di quel periodo, le Regioni chiesero nuovamente di:

- prevedere risorse aggiuntive per l'incremento e potenziamento dei servizi, quantificate, per il solo 2020, in 300 milioni di euro, nel presupposto di dover coprire massimo il 20% dei servizi necessari;
- introdurre norme chiare che consentano alle Regioni di provvedere all'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico non di linea integrativi (reperimento sul mercato dei mezzi e del personale occorrente, utilizzo di NCC, taxi, autobus turistici, ecc);
- semplificare le procedure di subaffidamento mediante l'estensione delle procedure previste per le aggiudicazioni in "urgenza" ex art.163, co. 7, del Codice dei Contratti pubblici, che posticipa il controllo dei requisiti.

### Situazione attuale

A seguito dell'Accordo politico del 31 agosto, il Governo ha:

- modificato le linee guida, elevando il *load factor* massimo all'80% dei posti a sedere + posti in piedi, consentiti dai documenti di circolazione del mezzo, a condizione di rispettare alcuni parametri (evitare il *vis-à-vis*, adeguata aerazione, utilizzo di separatori laddove possibile, utilizzo dei DPI ecc.);
- consentito, con il decreto-legge n. 111/2020, di utilizzare fino a 300 milioni di euro (di cui 150 utilizzabili subito, salvo rendicontazione finale) dei 400 già stanziati con il DL 104/2020 per i mancati ricavi, con l'impegno a reintegrare tale dotazione con la legge finanziaria 2021;
- introdotto, in fase di conversione del DL 104/20 (art 57, comma 3-sexies), una norma di semplificazione dei subaffidamenti.

Una recente ricognizione delle situazioni regionali evidenzia l'attivazione di servizi integrativi (NCC e bus turistici) in quasi tutte le Regioni, quasi sempre con risorse proprie, visto che le risorse di cui al DL 111 non sono ancora state erogate.

### **Ad oggi restano irrisolte le seguenti questioni:**

- riduzione della domanda di trasporto nelle ore di punta: lo *smart working* è insufficiente (le Regioni hanno di recente proposto l'aumento al 70-75%) e il coordinamento delle autonomie scolastiche non c'è stato e, in gran parte dei casi, i tavoli regionali si sono concentrati sulle problematiche dell'edilizia scolastica e spesso arenati su decisioni di singoli presidi riguardo i turni e orari, non compatibili con l'offerta di trasporto;

- risorse: le risorse del Fondo straordinario, pari attualmente a 900 milioni, non riusciranno a coprire tutti i mancati introiti delle aziende, ivi compresi i rimborsi per i titoli di viaggio non usufruiti;
- controlli: l'assenza di controlli circa il rispetto dei criteri di riempimento, dell'utilizzo di DPI, nonché dei criteri di distanziamento di un metro in tutte le stazioni di metro e autobus pone sicuramente un problema di sicurezza e accresce la convinzione, da parte dell'utenza e dell'opinione pubblica, della pericolosità del TPL anche per i lavoratori del settore;
- evasione tariffaria: il Protocollo con le associazioni di categoria e le Linee guida per il TPL, allegati ai DPCM, hanno disposto alcune misure di sicurezza che, tuttavia, favoriscono il fenomeno dell'evasione, aggravando ulteriormente la situazione finanziaria delle aziende:
  - ✓ la sospensione della bigliettazione a bordo: abbiamo chiesto più volte di ripristinarla a bordo sugli autobus extraurbani, almeno laddove vi siano fermate prive di servizio di biglietteria;
  - ✓ la sospensione del controllo a bordo (a meno di assunzione di responsabilità da parte delle aziende);
  - ✓ la chiusura della porta anteriore degli autobus: anche in questo caso, abbiamo chiesto più volte di eliminare tale disposizione a bordo di molte linee degli autobus extraurbani, dove la macchina oblitratrice si trova nella parte anteriore del mezzo.

Infine, a partire dal mese di ottobre il peggioramento della situazione epidemiologica a livello nazionale, con particolari criticità riscontrate in alcune Regioni, ha portato:

- all'adozione di ordinanze regionali che hanno imposto il ricorso differenziato alla didattica a distanza per le scuole superiori in una misura variabile dal 50% al 100%;
- all'adozione da parte del Governo di un nuovo DPCM del 24/10/2020 che ha portato la didattica a distanza ad almeno il 75%.

#### Aggiornamento situazione risorse economiche ad oggi

Il decreto attuativo recante il riparto dei primi 150 milioni di euro per servizi aggiuntivi e 100 M€ per riduzione ricavi, entrambi a valere sul secondo stanziamento di 400 M€, nonché la definizione delle modalità di riparto ed erogazione degli ulteriori 150 milioni per servizi aggiuntivi, non è stato ancora sottoposto all'intesa della Conferenza Unificata.

Con nota 27/10/20 del Coordinatore della Commissione è stata chiesta una seduta straordinaria *ad hoc*.