



ASSETTI ORGANIZZATIVO- GESTIONALI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE REPORT RILEVAZIONE

UMBRIA

Indice

HIGHLIGHTS	5
1. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN UMBRIA	7
1.1. OFFERTA DI MOBILITÀ	7
1.2. DOMANDA DI MOBILITÀ	9
1.3. AREE A DOMANDA DEBOLE	9
1.4. RISORSE IN CONTO ESERCIZIO	10
1.5. RISORSE IN CONTO CAPITALE	12
2. ASSETTI ORGANIZZATIVO-ISTITUZIONALI	15
2.1. GOVERNANCE	15
2.2. ATTORI ISTITUZIONALI E RELATIVE COMPETENZE	15
2.3. IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE	16
3. ANALISI DELLE CARATTERISTICHE DEI GESTORI	18

Indice tabelle

Tabella 1 - Autobus TPL urbano per classificazione ambientale	7
Tabella 2 - Autobus TPL extraurbano per classificazione ambientale	7
Tabella 3 - Treni in circolazione	7
Tabella 4 - Domanda di mobilità	9
Tabella 5 - Aree a domanda debole	10
Tabella 6 - Risorse in conto esercizio	11
Tabella 7 - Risorse in conto capitale	12
Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma	12
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	13
Tabella 10 - Ambito e tipologia di servizio	18
Tabella 11 - Analisi per classe dimensionale	18
Tabella 12 - Analisi per composizione azionaria	19
Tabella 13 - Alcune dimensioni economiche del settore	19

Indice figure

Figura 1 - Infrastruttura ferroviaria	8
Figura 2 - Suddivisione risorse in conto esercizio per tipologia di servizio	11
Figura 3 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento	13
Figura 4 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	14

Il **Progetto ReOPEN SPL**¹, in continuità con l'esperienza svolta su impulso del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nel periodo 2011-2016, si pone la generale finalità di migliorare le competenze delle amministrazioni territoriali impegnate nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo **organizzativo-istituzionale**, sia connesse all'**efficienza gestionale** e alla **razionalizzazione della spesa pubblica**. In tale contesto, INVITALIA, soggetto attuatore dell'iniziativa, raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti la dimensione organizzativo-territoriale dei servizi² e gli aspetti economico-gestionali delle aziende attive sul territorio.

Il rapporto è frutto dell'attività di monitoraggio e rilevazione del servizio di **trasporto pubblico locale (TPL)**, condotta analizzando la situazione in essere sul territorio di ciascuna regione italiana.

Gli assetti organizzativo-istituzionali della governance locale sono desunti dall'analisi della normativa regionale e dei principali atti amministrativi e pianificatori in materia di TPL adottati dagli enti territoriali competenti (regione, enti di governo per il TPL, enti di area vasta, altri enti locali). Particolare attenzione è dedicata alle caratteristiche del bacino territoriale di competenza e dei corrispondenti Enti di governo (costituzione, modelli organizzativi, operatività).

L'analisi degli assetti gestionali rappresenta, invece, la situazione degli operatori esercenti il servizio, che sono stati individuati consultando l'elenco degli associati (ASSTRA, ANAV e AGENS), i siti delle regioni italiane, i siti degli Enti di governo (se costituiti) e i siti dei comuni con più di 30000 abitanti.

Il presente documento è stato predisposto a ottobre 2019. I dati riferiti agli aspetti gestionali sono stati rilevati fra gennaio e maggio del 2019.

¹ Acronimo di **Regolamentazione, Organizzazione, Pianificazione, Efficienza Nei Servizi Pubblici Locali** di interesse economico generale a rete.

² I comparti di interesse del Progetto ReOPEN SPL sono: gestione rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale.

Highlights

Parco mezzi

Treni > 15 anni (%)		Autobus urbani euro 0 - euro 1 (%)		Autobus extraurbani euro 0 - euro 1 (%)	
Umbria	Italia	Umbria	Italia	Umbria	Italia
63,4%	40,5	0	2,7	24,8	5,6

Risorse disponibili per investimenti

Risorse Umbria/Italia (%)	Risorse per abitante-mezzi su gomma (€)		Risorse per abitante mezzi su ferro (€)	
	Umbria	Italia	Umbria	Italia
0,78	42,1	28	36	40

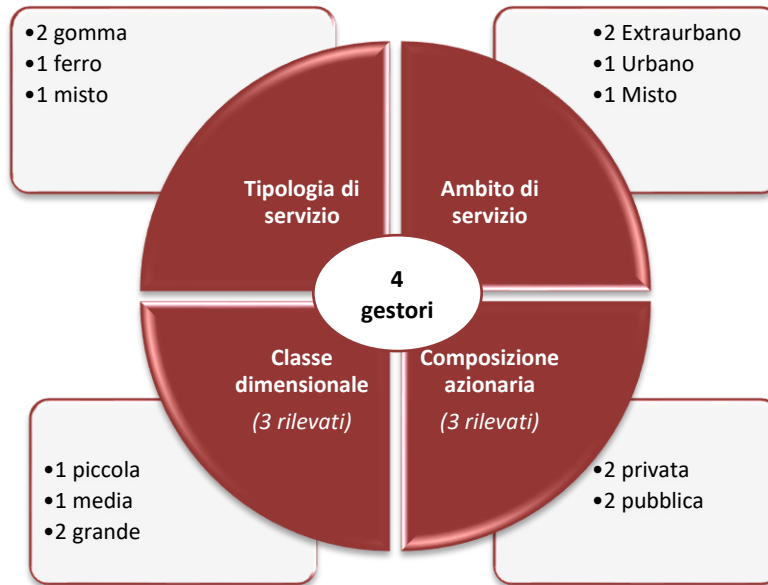
Risorse in conto esercizio

Risorse Umbria/Italia (%)	Risorse per abitante		Risorse per km ²	
	Umbria	Italia	Umbria	Italia
1,65	149	132	15.592	26.339

Governance istituzionale

Un unico bacino regionale.
 Modello in transizione, da accentrato sulla Regione ad accentrato su di un'Agenzia per la mobilità.

Principali caratteristiche del settore



Alcune dimensioni del settore

Valore produzione Umbria/Italia	Costo del personale/Valore della produzione		Gestori in perdita	
	Umbria	Italia	Umbria	Italia
1,5%	53,3%	46,3%	1 su 3	18,1%

1. Il trasporto pubblico locale in Umbria

1.1. Offerta di mobilità

L'Umbria è la Regione italiana in cui circolano meno autobus in assoluto: se ne contano solo 0,2 ogni 1000 abitanti, per un totale di 169 vetture. Di queste, 40 effettuano il servizio di trasporto pubblico locale (TPL) urbano. Risultano completamente dismessi in quest'ambito di servizio i bus con classificazione ambientale Euro 0 o 1; il 57,5% del parco circolante ha classificazione Euro 2, 3 o 4, il 35% Euro 5 o Euro 6³. Ben il 7,5% dei mezzi è ad alimentazione elettrica. I dati segnalano l'avvio di un trend positivo con la dismissione dei mezzi più inquinanti e la diffusione di quelli a trazione elettrica, la cui quota è qui molto superiore sia alla media italiana sia a quella di macroarea; fra i mezzi a carburante tradizionale, tuttavia, è ancora marcata la prevalenza delle classi ambientali Euro 2, 3 e 4, mediamente più diffuse in Umbria che altrove, a discapito dei mezzi Euro 5 e 6.

Tabella 1 - Autobus TPL urbano per classificazione ambientale					
Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)	Elettrico (%)
Umbria	40	0	57,5	35	7,5
Centro	4.867	1,6	41,6	56,1	0,6
Italia	18.812	2,7	43,8	52,5	1

Fonte: PNMS (2018)

Sono invece 129 i bus che effettuano il servizio TPL extraurbano nella Regione: in questo ambito di servizio, sono al di sopra delle medie nazionali e di macroarea sia la diffusione dei mezzi Euro 5 e 6 (41,9%) sia quella delle vetture Euro 0 e 1 (24,8%); la classe ambientale intermedia costituisce il 33,3% del campione ed è meno presente in Umbria che nel resto d'Italia. Ciò potrebbe quindi segnalare che, nel trasporto extraurbano, la progressiva sostituzione dei mezzi più inquinanti sta avvenendo in favore delle classi ambientali più recenti.

Tabella 2 - Autobus TPL extraurbano per classificazione ambientale				
Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)
Umbria	129	24,8	33,3	41,9
Centro	5.290	6,4	61,6	32
Italia	23.986	5,6	57,8	36,5

Fonte: PNMS (2018)

Secondo il Rapporto *Pendolaria* di Legambiente (2018), il parco treni umbro è fra i più arretrati d'Italia: dei 71 in funzione, oltre il 63% ha più di 15 anni, e l'età media dei mezzi è di 18,1 anni.

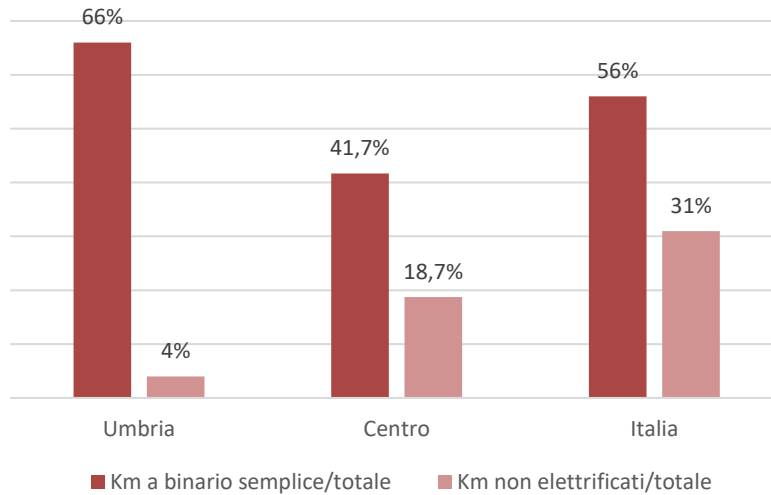
Tabella 3 - Treni in circolazione			
Territorio	Treni	Età media	Treni > 15 anni
Umbria	71	18,1	63,4
Centro	747	15,5	29,2%
Italia	3.056	15,4	40,5%

Fonte: Rapporto *Pendolaria* – Legambiente (2018).

³ Il dato va letto alla luce delle disposizioni riguardanti la circolazione di mezzi inquinanti, ed in particolare: la Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 232, che vieta a partire dal 1° gennaio 2019 la circolazione di veicoli a motore categorie M2 e M3 alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0; il Decreto-Legge 2017, n. 50, art. 27, comma 11- bis, che disciplina i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 non possono prevedere la circolazione di veicoli a motore adibiti al trasporto pubblico regionale e locale appartenenti alle categorie M2 o M3, alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0 o Euro 1.

La dotazione di rete ferroviaria di questa Regione, sempre secondo il Rapporto *Pendolaria*, è invece di 532 km, di cui il 66% è a binario semplice e il 4% a binari non elettrificati.

Figura 1 - Infrastruttura ferroviaria



Fonte: nostre elaborazioni su dati Legambiente 2018

1.2. Domanda di mobilità

Secondo i dati ISTAT e ACI (2017), l'11,8% della popolazione umbra utilizza i mezzi pubblici per gli spostamenti di studio e lavoro. La cifra si colloca di circa 10 punti percentuali al di sotto sia della media nazionale sia di quella della macroarea centrale, essendo inoltre supportata da un elevato tasso di motorizzazione (considerato come indicatore dell'utilizzo del mezzo privato in sostituzione del trasporto pubblico): ogni 1000 abitanti, circolano in questa Regione 822 fra autovetture e motocicli, contro una media di macroarea di 782 e una media nazionale di 747.

Territorio	Utilizzo TPL ⁴	Tasso di motorizzazione ⁵
Umbria	11,8%	822
Centro	21%	782
Italia	20,4%	747

Fonte: ISTAT e ACI (2017)

1.3. Aree a domanda debole

La Delibera n. 48 del 30 marzo 2017, emessa dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, alla Misura 2 propone i criteri di tipo territoriale che gli Enti competenti per la programmazione e pianificazione del TPL possono impiegare per l'identificazione delle aree a domanda debole. Ai sensi della Delibera, un'area può essere considerata a domanda debole se il suo territorio presenta:

1. densità abitativa pari o inferiore a 50 abitanti/km² (in alcuni casi, 30 abitanti/km²);
2. basso grado di urbanizzazione: percentuale di popolazione residente in celle cosiddette rurali - ossia aventi densità inferiore a 300 abitanti/km² e 5.000 abitanti complessivi - maggiore del 50%;
3. popolazione di età elevata: percentuale di popolazione residente (stabilita dagli enti competenti⁶) di età maggiore o uguale a 70 anni;
4. quota altimetrica maggiore di 600 metri sopra il livello del mare.

Queste caratteristiche devono inoltre essere considerate in combinazione con quelle definite "temporali" e "socio-economiche", più difficilmente e univocamente attribuibili ad un territorio. Inoltre, qualora il soggetto competente lo ritenga opportuno, può identificare e applicare eventuali ulteriori criteri di individuazione della domanda debole.

Osservando i dati corrispondenti ai criteri di tipo territoriale per l'Umbria, è possibile rilevare come la quota di comuni a basso grado di urbanizzazione, pari all'87% del totale, sia molto superiore sia alla media di macroarea sia a quella nazionale. Lievemente più alte rispetto ai dati aggregati sono la percentuale di comuni a bassa densità abitativa (34,8%) e quella di abitanti d'età pari o superiore a 70 anni. I Comuni siti ad altitudini superiori ai 600 metri sul livello del mare sono poco più del 26% (lievemente meno della media del Centro

⁴ La popolazione di riferimento sono gli occupati di 15 anni e più e gli studenti fino a 34 anni (inclusi i bambini che frequentano asilo nido, scuola dell'infanzia ed elementare) che sono usciti di casa per recarsi al lavoro, università, scuola e asilo. Sono considerati mezzi di TPL: treno, tram, bus, metropolitane, pullman e corriere (sono esclusi i pullman e le navette aziendali).

⁵ Autovetture + motoveicoli/Popolazione*1000 abitanti.

⁶ Ai sensi della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017, i soggetti competenti per l'individuazione dei parametri di definizione delle aree a domanda debole sono "gli Enti con competenze nella pianificazione e programmazione dei servizi, ai sensi del decreto legislativo n. 422/1997", ovvero, salvo specifica delega a Province e Comuni, le Regioni.

Italia e di quella nazionale). Il quadro propenderebbe per la configurazione di alcune aree a domanda debole, che suggerisce l'utilità della promozione di forme di mobilità integrata fra comuni e di modalità di collegamento non convenzionali (car sharing, servizi a chiamata ecc.), così da limitare la dispersione di risorse legate all'implementazione di linee di collegamento tradizionali.

Tabella 5 - Aree a domanda debole

Territorio	Bassa densità abitativa (% comuni) ⁷	Basso grado di urbanizzazione (% comuni)	Popolazione 70+ (% popolazione)	Quota altimetrica ≥ 600 m (% comuni)
Umbria	34,8%	87%	19,4%	26,1%
Centro	29,2%	75,7%	17,8%	26,8%
Italia	27,6%	67,7%	14,4%	31,6%

Fonte: ISTAT (2017)

1.4. Risorse in conto esercizio

Seppur in costante aumento negli ultimi anni, le tariffe applicate dalle aziende che operano nel settore del trasporto pubblico locale in Italia si collocano fra le più basse nell'intero territorio europeo, sia in termini nominali sia in relazione al reddito disponibile⁸. Ciò contribuisce in maniera significativa al persistere di un insufficiente livello di copertura dei costi operativi con i ricavi da traffico, che si attesta mediamente poco sopra il 30%⁹; fondamentale risulta di conseguenza il ruolo dei sussidi pubblici, che consentono la copertura della restante quota parte dei costi. La principale fonte di finanziamento pubblico per le Regioni a Statuto ordinario è rappresentata dal Fondo Nazionale Trasporti (FNT); a questo si aggiungono le risorse stanziare dalle singole regioni o dagli Enti locali. Nel 2018, l'importo complessivo erogato a valere sul FNT è stato di 4.931.320.862 di euro: alla Regione Umbria è stato assegnato il 2,03% del Fondo, per un totale di 99.470.107 di euro. Tuttavia, dal Bilancio Regionale di Previsione risultano stanziati 131.975.615 di euro per il 2018, comprendenti risorse proprie della Regione e risorse statali: la compartecipazione regionale alle spese per il TPL si può quindi approssimare attorno ai 32.505.508 di euro. Per ciascun abitante risultano disponibili in Umbria 149€, contro i 119 del Centro Italia e i 132 medi nazionali; l'ammontare risulta esiguo in termini relativi se lo si suddivide per unità di superficie: i 15.592€ per km² di questa Regione meno della metà del dato medio del Centro Italia e molto inferiori anche a quella nazionale.

⁷ I dati si riferiscono al 2011, ultimo censimento Istat disponibile.

⁸ Ad esempio, secondo un'indagine ASSTRA, il costo del biglietto per il TPL urbano in media fra le città di Roma, Milano, Napoli e Torino è di 1,58€. In Spagna, la media fra Madrid, Barcellona e Valencia è di 1,73€; in Francia, fra Parigi e Lione, 1,90€; in Germania, in media fra Berlino, Amburgo, Colonia e Monaco di Baviera, circa 3€. La tariffa più elevata si registra nel Regno Unito: nella città di Londra il costo del biglietto si attesta a 5,50€. Cfr. Relazione annuale ASSTRA 2019, *Le aziende del Trasporto pubblico locale – Alla ricerca della giusta rotta*.

⁹ I dati disponibili al riguardo non sono univoci. Secondo quanto riportato dall'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto pubblico locale nella sua Relazione al Parlamento per l'anno 2016 (dati 2015), infatti, il grado di copertura medio dei costi operativi si attesta al 37%, ma la più recente Relazione annuale ASSTRA 2019 lo segnala al 33,3%.

Territorio	FNT (Regioni a statuto ordinario)	Risorse complessive	Risorse per abitante	Risorse per Km ²	Risorse ¹⁰ per abitanti/Km ²
Umbria	99.470.107	131.975.615	149	15.592	1.262.756
Centro	1.214.301.791	1.921.221.047	119	33.166	1.728.643
Italia	4.931.320.862	7.974.501.079	132	26.339	1.991.338

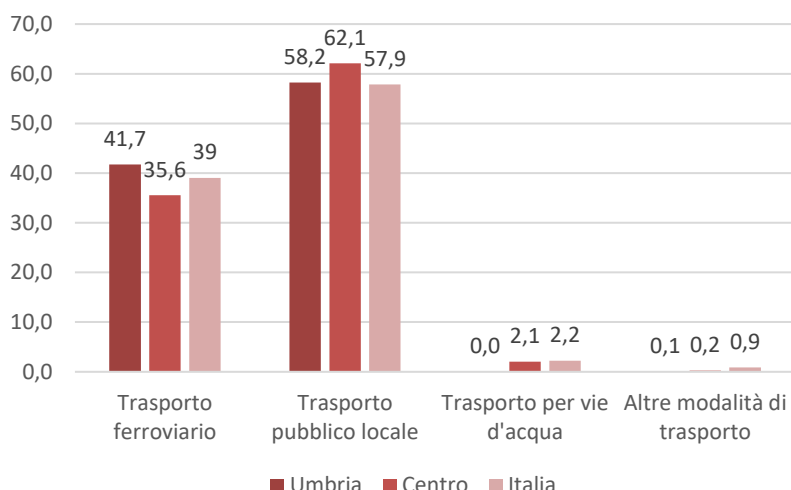
Fonte: elaborazione su dati MIT e OpenBDAP (2018) – valori in euro.

Nei bilanci di previsione delle Regioni le risorse in conto esercizio sono generalmente ripartite per tipologia di servizio, ovvero distinte in:

- trasporto su ferro;
- TPL;
- trasporto per vie d'acqua;
- altre modalità di trasporto¹¹.

In Umbria, la porzione principale delle risorse (58,2%) è assorbita dal TPL. Il dato, pur elevato, è lievemente al di sotto delle medie nazionale e di macroarea, perché più elevato è in questa Regione, rispetto al livello aggregato, l'investimento nel trasporto ferroviario, che riceve il 41,7% delle risorse.

Figura 2 - Suddivisione risorse in conto esercizio per tipologia di servizio



Fonte: elaborazione su dati MIT e OpenBDAP (2018) – valori percentuali

¹⁰ Il risultato è ottenuto dividendo il rapporto risorse/densità abitativa per il numero di regioni corrispondenti all'area di riferimento.

¹¹ In "altre modalità di trasporto" rientrano i costi per l'amministrazione delle attività e servizi connessi a funzionamento, utilizzo, costruzione e manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per le altre modalità di trasporto, diverse dal trasporto ferroviario, trasporto pubblico locale e trasporto per vie d'acqua. La voce comprende le spese per sistemi di trasporto aereo, la vigilanza e la regolamentazione dell'utenza, delle operazioni dei relativi sistemi di trasporto (concessione di licenze, approvazione delle tariffe per il trasporto merci e passeggeri e delle frequenze del servizio, ecc.) e della costruzione e manutenzione delle relative infrastrutture, inclusi gli aeroporti, le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno di funzionamento, costruzione, manutenzione o miglioramento delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto, le spese per la gestione e il monitoraggio dei contratti di servizio con gli enti e le società affidatarie dei servizi di trasporto e per il monitoraggio qualitativo e quantitativo dei relativi servizi.

1.5. Risorse in conto capitale

Nel bilancio di previsione 2019 (per gli anni 2018-2020) della Regione si osserva un investimento nel settore dei trasporti pari a 88€ per abitante (78.278.273 di euro in totale): il dato è superiore alla media del Centro (79€ per abitante, 958.168.098 di euro in totale), ma anche a quella nazionale, che si attesta attorno ai 61€ pro-capite.

Territorio	Risorse in conto capitale (2018-2020)	Risorse pro capite
Umbria	78.278.273	88
Centro	958.168.098	79
Italia	3.692.832.850	61

Fonte: elaborazioni su dati OpenBDAP (2018) – valori in euro.

Un'ulteriore analisi riguarda il TPL su gomma, per cui vengono considerati i contributi pubblici stanziati con i seguenti interventi normativi:

- il DM 345/2016 (legge di bilancio 2016), che ha ripartito fra le regioni 352,4 milioni di euro per gli anni 2015 e 2016;
- il DM 25/2017 (legge di bilancio 2017), con cui è stata disposta per gli anni 2017-2019 la suddivisione fra le regioni di 150 milioni di euro, per l'acquisto di mezzi adibiti al TPL;
- la delibera CIPE 54/2016, che ha ripartito 200 milioni di euro, destinati per l'80% alle Regioni del Mezzogiorno, a valere sul Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020;
- i due addendum (dicembre 2017 e febbraio 2018) al Piano Operativo Infrastrutture FSC 2014-2020, per il rinnovo del materiale rotabile dedicato al TPL.

Si sottolinea che non è tenuta in conto la dotazione finanziaria (3,7 miliardi di euro per il periodo 2019-2033) stanziata con legge di bilancio 2017, ancora in attesa di essere ripartita con decreto interministeriale MIT di concerto con il MISE e il MEF, a favore di Regioni, Comuni capoluogo delle città metropolitane e Comuni capoluogo delle province ad alto inquinamento, così come definito dal Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile.

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse pro capite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Umbria	15.526.013	21.892.901	37.418.914	42,1	1,3%
Centro	149.225.744	62.725.555	211.951.299	17,6	12,2%
Italia	1.222.255.951	486.420.311	1.704.655.934	28	100%

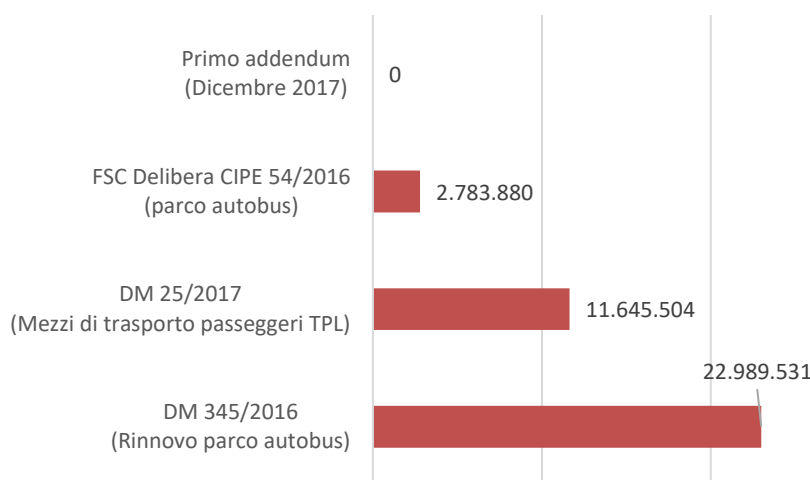
Fonte: elaborazioni su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) – valori in euro.

In termini di disponibilità di risorse pro capite per investimenti in materiale rotabile su gomma, la regione si colloca al di sopra della media nazionale e molto al di sopra di quella di macroarea.

Distinguendo le risorse in questione per intervento, si può notare come la parte più cospicua di queste (per un totale di 22.989.531 di euro) provenga dal DM 345/2016, per il rinnovo del parco autobus; rilevanti anche le cifre erogate per i mezzi di trasporto dei passeggeri del TPL, pari a 11.645.504 di euro.

¹² Si noti che alcuni degli interventi pubblici, riportati in tabella, si riferiscono genericamente a mezzi adibiti per il TPL e non solo a quelli su gomma.

Figura 3 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento



Fonte: nostre elaborazioni OpenBDAP (2018) - valori in euro

Per l'acquisto del materiale rotabile ferroviario sono invece stati considerati i contributi pubblici stanziati da due interventi normativi:

- il DM 408/2017 (legge di bilancio 2016), che ripartisce fra le Regioni 640 milioni di euro per il periodo 2019-2022;
- la delibera CIPE 54/2016, che ripartisce 800 milioni di euro per il periodo 2017-2021, a valere sul Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (l'80% di questa somma è destinato alle Regioni del Mezzogiorno).

Sono complessivamente destinati a questo scopo in Umbria poco più di 32 milioni di euro (l'1,3% del totale delle risorse stanziati), circa 36€ ad abitante: la cifra è poco al di sopra della media di macroarea ma inferiore a quella nazionale, che si attesta attorno ai 40€ pro-capite.

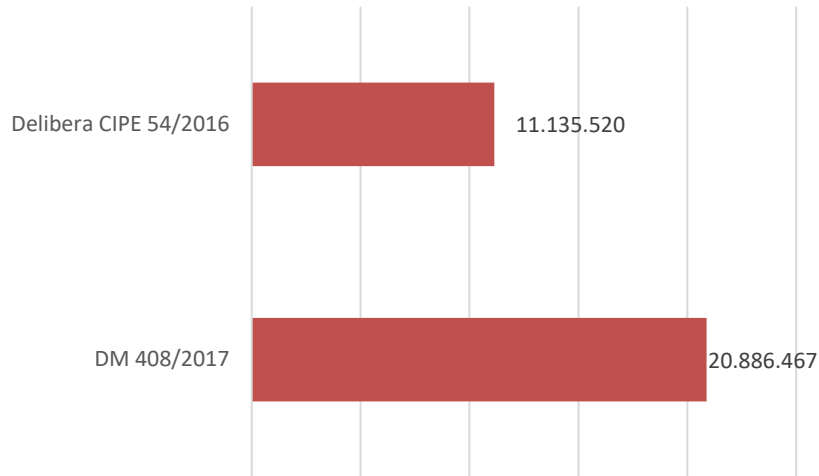
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse pro capite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Umbria	19.219.880	12.802.107	32.021.987	36	1,3%
Centro	217.564.819	144.947.853	362.512.672	30	15,1%
Italia	1.440.100.000	985.666.667	2.398.766.667	40	100%

Fonte: elaborazione su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) - valori in euro.

Per quanto riguarda, invece, la ripartizione delle risorse per intervento, queste derivano prevalentemente dal DM 408/2017.

Figura 4 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro



Fonte: elaborazioni su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) – valori in euro

2. Assetti organizzativo-istituzionali

2.1. Governance

L'analisi comparata della disciplina di settore prevista dalle leggi regionali consente di individuare **tre modelli** di articolazione della governance del servizio di trasporto pubblico locale, che si differenziano sulla base del grado di concentrazione/distribuzione delle funzioni e delle competenze fra i livelli di governo.

Il **modello accentrato** prevede che **un solo livello di governo** sia competente per la pianificazione, la programmazione, il monitoraggio e l'affidamento dei servizi: l'accentramento delle funzioni può avvenire in capo alla **Regione** o a un'**Agenzia regionale ad hoc**.

Nel modello **decentrato**, la Regione rimane titolare della competenza a pianificare, programmare e monitorare il servizio e a definirne gli indirizzi tariffari, mentre **l'affidamento dei servizi**, con la gestione dei relativi contratti, può spettare alle **Province**, ai **Comuni**, agli **Enti di governo delle unità territoriali di riferimento** (ATO/Bacini) o alle **Agenzie ad hoc**, su base provinciale o di aggregazioni di Province.

Nel modello **misto**, da ultimo, le competenze per la gestione del servizio di TPL sono variamente articolate fra i livelli di governo.

La **Legge Regionale 18 novembre 1998, n. 37** (*Norme in materia di trasporto pubblico regionale e locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422*) costituisce il quadro normativo di riferimento del trasporto pubblico locale nella Regione Umbria.

Il modello organizzativo del servizio di trasporto pubblico locale risulta attualmente **in fase di trasformazione, da un modello misto con tendenze accentrate a un modello accentrato puro**. È stata infatti istituita¹³ **l'Agenzia Unica per la Mobilità e il trasporto pubblico locale** che, una volta divenuta operativa, dovrà svolgere le attività di affidamento dei servizi e gestione dei contratti di servizi attualmente in capo alla **Regione**. Quest'ultima, fino al completamento della trasformazione, rimane **competente alla gestione delle procedure di gara e alla stipula dei relativi contratti per tutti i servizi di TPL**, compresi quelli provinciali e comunali (in accordo rispettivamente con la Provincia ed il Comune interessato, che con essa sottoscrivono anche i contratti). I **Comuni**, invece, espletano, le procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi aggiuntivi di propria competenza, stipulando i relativi contratti di servizio, **qualora non abbiano aderito alla gara esperita dalla Regione**.

L'art. 8 della L.R. 37/1998 individua un ambito di traffico di dimensione regionale che coincide **con il bacino unico regionale** nel quale si svolgono i servizi di trasporto che collegano i centri abitati dell'Umbria. Nell'ambito di traffico viene **definita unitariamente la rete integrata dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale** effettuati con qualsiasi modalità e con qualsiasi mezzo.

2.2. Attori istituzionali e relative competenze

Le funzioni di programmazione, amministrazione, coordinamento, allocazione e ripartizione delle risorse, gestione delle procedure di gara e dei contratti di servizio, vigilanza e monitoraggio per i servizi di TPL sono transitoriamente ancora in capo, come evidenziato, alla **Regione**, che ai sensi dell'art. 17 L.R. 37/1998, redige

¹³ Art. 19-bis L.R. 37/1998, introdotto dalla L.R. 9/15 e da ultimo modificato dalla L.R. 14/2018.

anche il **Piano Regionale dei Trasporti** e garantisce il funzionamento dell'**Osservatorio della mobilità**, (art. 33) istituito presso la Direzione Politiche Territoriali, Ambiente e Infrastrutture della Regione stessa.

L'**Osservatorio** deve supportare la Giunta regionale e gli Enti Locali nella pianificazione, programmazione e gestione del TPL; a tale scopo, esso ha inoltre competenza ad acquisire, aggiornare, analizzare ed elaborare i dati connessi alla mobilità regionale, anche per valutare tramite questi lo stato della domanda e dell'offerta dei servizi.

Le **Province** di Terni e Perugia (art. 18), attraverso accordo di programma, predispongono d'intesa fra loro, e assieme alla Regione e ad ANCI, il **Piano di bacino**, approvando inoltre il **Programma dei servizi**. Sul piano operativo, sono ad esse rimesse le funzioni amministrative e sanzionatorie relative al servizio di TPL extraurbano su gomma. Ai fini della sicurezza e della regolarità del servizio, esse accertano e riconoscono inoltre l'idoneità del percorso, delle sue variazioni, nonché dell'ubicazione delle fermate.

I **Comuni** svolgono le funzioni di **programmazione, pianificazione, aggiudicazione e amministrazione per i servizi per i quali essi non hanno aderito alla gara regionale di propria competenza**, vigilando sulla loro regolarità e qualità e sui percorsi stabiliti.

L'**Agenzia Unica per la Mobilità e il trasporto pubblico locale** è stata individuata nella società *in house* **Umbria TPL e Mobilità S.p.A.**, già titolare degli *asset* funzionali al trasporto pubblico locale e concessionaria della infrastruttura ferroviaria. Divenuta operativa, essa **subentrerà alla Regione** nell'esercizio di tutte le sue competenze relative al TPL, divenendo inoltre responsabile, *inter alia*, della **gestione delle infrastrutture** e del patrimonio funzionale alla erogazione dei servizi, della gestione della **mobilità complessiva** (compresa, quindi, l'organizzazione dei servizi complementari per la mobilità come sosta, parcheggi, accesso ai centri urbani e relative tecnologie). L'Agenzia, oltre a importanti poteri in materia di servizi di trasporto scolastico e di persone diversamente abili, svolgerà funzioni di supporto per la **redazione ed elaborazione di progetti in ambito di risorse dell'UE, nazionali e regionali e nel campo della tariffazione integrata e degli ITS (Intelligent Transport System)**, provvedendo anche, qualora richiesto, alla gestione dei medesimi progetti.

2.3. Il sistema di pianificazione e programmazione

Il principale strumento di programmazione è rappresentato dal **Piano Regionale dei Trasporti** (art. 11 L.R. 37/1998)¹⁴, adottato dalla **Regione**, che contiene gli indirizzi generali per la pianificazione del TPL, nonché gli obiettivi e le linee per l'attuazione di una rete di servizi regionale integrata con quella nazionale e interregionale; il Piano definisce i parametri attraverso i quali ripartire le risorse finanziarie disponibili per i servizi di TPL. Esso individua, fra l'altro, le azioni politico amministrative che la Regione deve intraprendere per adeguare il livello del sistema infrastrutturale agli standard europei e per sviluppare i servizi ferroviari regionali e su sede fissa. Si stabiliscono in sede di PRT anche gli indirizzi per l'elaborazione e il coordinamento del **Piano unico di Bacino** (art. 12). Quest'ultimo è adottato, come richiamato, dalle Province¹⁵; **ha validità di sei anni** e viene aggiornato ogni tre anni; determina l'integrazione tra le diverse modalità di trasporto, privilegiando quelle a minor impatto ambientale, con particolare riferimento ai sistemi di trasporto su sede fissa sia ferroviari che non ferroviari, per migliorare l'organizzazione dell'offerta di servizi e incentivare l'uso del mezzo di trasporto collettivo. Sono in questa sede individuati i fabbisogni di mobilità delle persone (con particolare riguardo alle esigenze lavorative e scolastiche), i territori a domanda debole, i territori montani e

¹⁴ Il Piano Regionale dei Trasporti 2014-2024 è stato adottato con Delibera dell'Assemblea Legislativa del 15 dicembre 2015, n. 42.

¹⁵ Il Piano Unico di Bacino del TPL è annesso al Piano Regionale dei Trasporti 2014-2024.

gli spazi rurali, con il conseguente adeguamento dell'offerta dei servizi di trasporto e indicazione delle modalità per l'effettuazione degli stessi.

Il **Piano urbano del traffico**¹⁶ e il **Piano urbano della mobilità** sono invece adottati dai **Comuni**¹⁷, in conformità agli indirizzi contenuti nel Piano regionale dei trasporti e devono essere coerenti con il Piano di bacino; entrambi individuano gli interventi per favorire l'utilizzo del TPL e razionalizzarne l'organizzazione, puntando a ridurre sovrapposizioni e duplicazioni aumentando l'intermodalità. La Regione e le province promuovono specifiche intese fra i Comuni che approvano il Piano urbano del traffico al fine di una programmazione integrata dei servizi di trasporto pubblico locale.

Ancorché non esplicitamente previsto dalla disciplina regionale, gli enti competenti, dovrebbero, inoltre, garantire coerenza tra il Piano Attuativo del TPL e i rispettivi **Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS)**¹⁸.

Atti e Documenti di Riferimento

- Legge Regionale 18 novembre 1998, n. 37, *Norme in materia di trasporto pubblico regionale e locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.*
- Delibera dell'Assemblea Legislativa del 15 dicembre 2015, n. 42, *Approvazione del Piano Regionale dei Trasporti 2014-2024;*
- Piano Unico di Bacino del TPL, annesso al Piano Regionale dei Trasporti 2014-2024.

¹⁶ I Comuni obbligati alla predisposizione del Piano urbano del Traffico sono individuati dalla D.G.R 3531 del 22 giugno 1991, ai sensi del d.lgs. 285/1992 (art.36) e del Decreto MIT 22 gennaio 1996.

¹⁷ Il Piano urbano della mobilità è approvato dal Comune previa conferenza dei servizi, che verifica la congruenza del medesimo rispetto al Piano di bacino. Alla conferenza partecipano la Regione, le province e i comuni limitrofi, anche al fine di garantire il coordinamento e l'intermodalità tra i diversi sistemi di trasporto.

¹⁸ Ai sensi del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 4 agosto 2017 *"Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257"* i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile devono essere predisposti entro il 5 ottobre 2019 da: città metropolitane, enti di area vasta, comuni e associazioni di comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Si segnala che le in a Terni e Perugia è in corso l'approvazione del PUMS.

3. Analisi delle caratteristiche dei gestori

L'analisi che segue classifica tutti i gestori rilevati per tipologia (gomma, ferro, per vie d'acqua)¹⁹, ambito di servizio (urbano, extraurbano) e una serie di parametri economici di riferimento, sulla base dei dati disponibili nella banca dati Aida-Bureau Van Dijk per l'anno 2017²⁰. Segnatamente, si sono osservate:

- classe dimensionale²¹;
- composizione azionaria;
- dimensioni economiche del settore.

Nella Regione sono stati individuati complessivamente 4 gestori²². Di questi, due svolgono esclusivamente servizio extraurbano, uno soltanto quello urbano, uno entrambi i servizi. Oltre a Trenitalia S.p.A., il servizio ferroviario è svolto dalla sua partecipata Busitalia – SITA Nord, che eroga anche TPL su gomma e di navigazione lacuale; i restanti due gestori effettuano unicamente TPL su gomma.

Gestore	Settore di attività	
	Ambito di servizio	Tipologia
Trenitalia S.p.A.	Extraurbano	Ferro
Busitalia - SITA Nord s.r.l.	Misto	Misto
CMT - Cooperativa Mobilità Trasporti Soc. Coop.	Urbano	Gomma
C.A.P.S. Cooperativa Autotrasporti Pubblici Servizi Soc. Coop. a r.l. (in liquidazione)	Extraurbano	Gomma

Fonte: nostre elaborazioni

Quanto alla classe dimensionale delle aziende attive, due (Trenitalia S.p.A. e Busitalia – SITA Nord) hanno grandi dimensioni, le altre due sono una di piccola e una di media dimensione.

Classe dimensionale	Valori assoluti
Grande	2

¹⁹ La tipologia di servizio fa riferimento a quanto stabilito nel l'art. 3, comma 2, della L.R. 22/98, che distingue e i servizi di trasporto pubblico in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono in: a) urbani: se si svolgono nell'ambito degli aggregati urbani, senza soluzione di continuità abitativa; b) extraurbani: se collegano l'aggregato urbano con il territorio e gli insediamenti limitrofi con soluzione di continuità abitativa.

²⁰ Per alcuni gestori, quest'ultimo gruppo di dati non è disponibile in Aida. Se ne trova segnalazione nelle relative tabelle.

²¹ La ripartizione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero numero di dipendenti, totale attivo e ricavi da vendite e prestazioni. Precisamente, per determinare la classe corrispondente devono essere rispettate almeno due delle tre condizioni elencate:

Classe dimensionale	N. Dipendenti	Ricavi	Totale attivo
Micro	< 5	< 350.000	< 175.000
Piccola	< 50	< 8.800.000	< 4.400.000
Media	< 250	< 40.000.000	< 20.000.000
Grande	>250	> 40.000.000	> 20.000.000

Media	1
Piccola	1
Micro	0
TOTALE	4

Fonte: nostre elaborazioni su dati AIDA.

Le due aziende di grandi dimensioni sono anche le uniche ad azionariato totalmente pubblico nella Regione; gli altri due gestori sono aziende private.

Composizione azionaria	Valori assoluti
Totalmente pubblica	2
Totalmente privata	2
Maggioranza pubblica	0
Maggioranza privata	0
TOTALE	4

Si osservano ora alcune voci di conto economico dei bilanci societari, per analizzare le dimensioni del mercato del trasporto pubblico locale in Umbria e confrontarle con la media nazionale. I 3 gestori rilevati²³ impiegano complessivamente 1.854 addetti, per un valore totale della produzione di oltre 148 milioni di euro. I costi totali della produzione ammontano invece a quasi 147 milioni di euro, quelli del personale a circa 79. Il trasporto pubblico umbro impiega quasi il 2% degli addetti del settore in Italia e lo 0,6% dei gestori; per tutte le principali voci economiche, esso pesa fra l'1,5% e l'1,8% sul totale nazionale. Dei tre gestori presenti, uno è in perdita (essendo in realtà in liquidazione), con una frequenza quindi superiore alla media italiana; il rapporto fra costo del personale e valore della produzione è anch'esso più elevato qui che nel resto d'Italia.

Territorio	N. gestori rilevati	N. dipendenti	Totale valore della produzione (migliaia di euro)	Costi totali (migliaia di euro)	Costo del personale (migliaia di euro)	Costo del personale/valore della produzione	Gestori in perdita
Umbria	3	1.854	148.788	146.778	79.461	53,3%	1 su 3
Italia	463	97.533	9.727.277	9.567.036	4.431.539	46,3%	18,1%

Fonte: elaborazioni su dati AIDA

²³ Non sono inclusi i dati riferiti a Trenitalia S.p.A., poiché il gestore è presente in tutte le regioni.

²⁴ I dati di bilancio sono a lordo di eventuali altre attività svolte dai gestori al di fuori del settore TPL.