



ASSETTI ORGANIZZATIVO- GESTIONALI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE REPORT RILEVAZIONE

SARDEGNA

Indice

HIGHLIGHTS	5
1. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN SARDEGNA	7
1.1. OFFERTA DI MOBILITÀ	7
1.2. DOMANDA DI MOBILITÀ	8
1.3. AREE A DOMANDA DEBOLE	9
1.4. RISORSE IN CONTO ESERCIZIO	10
1.5. RISORSE IN CONTO CAPITALE	11
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	15
2.1 GOVERNANCE ISTITUZIONALE	15
2.2 ATTORI ISTITUZIONALI E PRINCIPALI COMPETENZE	15
2.3 IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE	16
3. 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	8
Tabella 5 - Aree a domanda debole	9
Tabella 6 - Risorse in conto esercizio	10
Tabella 7 - Risorse in conto capitale.....	11
Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma	13
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	14
Tabella 10 - Classe dimensionale.....	20
Tabella 11 - Alcune dimensioni economiche del settore.....	21

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 tipologia di servizio	12
Figura 4 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento.....	13
Figura 5 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	14
Figura 6 - Ambito e tipologia di servizio.....	20
Figura 7 - Composizione azionaria gestori	20

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 (%)	
Sardegna	Italia	Sardegna	Italia	Sardegna	Italia
67,8	40,5	0,9	2,7	3	5,6

Risorse disponibili per investimenti

Risorse Sardegna/Italia (%)	Risorse per abitante-mezzi su gomma (€)		Risorse per abitante-mezzi su ferro (€)	
	Sardegna	Italia	Sardegna	Italia
14	123	28	79	40

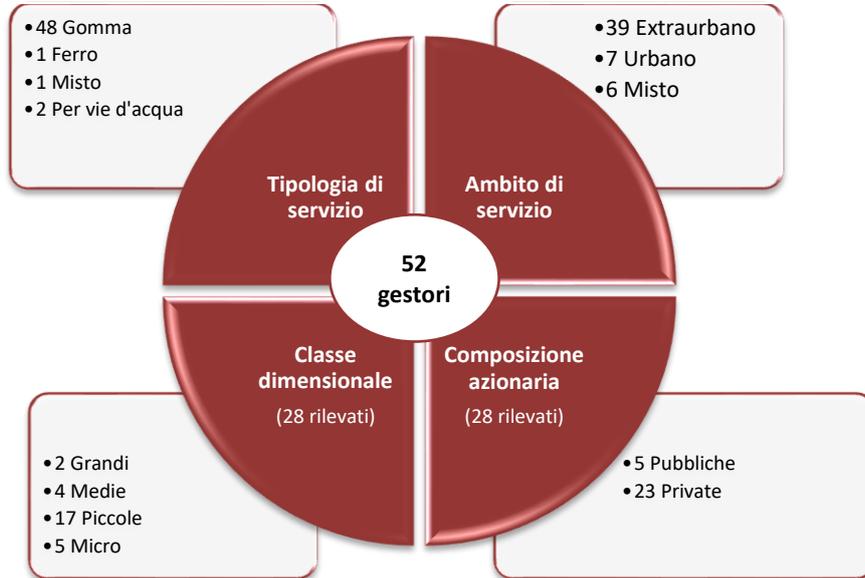
Risorse in conto esercizio

Risorse Sardegna/Italia (%)	Risorse per abitante		Risorse per km ²	
	Sardegna	Italia	Sardegna	Italia
4,7	231	132	15.808	26.339

Governance istituzionale

Il Piano regionale dei Trasporti (2008) individua 9 bacini di traffico:
8 provinciali e 1 regionale per i servizi di interesse regionale.
Le funzioni di affidamento e stipula dei contratti di servizio sono svolte esclusivamente dalla Regione.

Principali caratteristiche del settore



Alcune dimensioni del Settore

Valore produzione Sardegna/Italia (%)	Costo del personale/Valore della produzione (%)		Gestori in perdita (%)	
	Sardegna	Italia	Sardegna	Italia
Circa il 2,9	52,7	46,3	18	18,1

1. Il trasporto pubblico locale in Sardegna

1.1. Offerta di mobilità

In Sardegna sono in circolazione 0,9 autobus ogni 1000 abitanti (per un totale di 3.162 autobus), dato poco al disotto della media nazionale. Di questi 574 effettuano il servizio di Trasporto Pubblico Locale (TPL) urbano. Dall'analisi emerge che circa l'83,8% dei mezzi in circolazione sono di classe ambientale uguale o superiore agli Euro 5, mentre solo lo 0,9% è altamente inquinanti³.

Tabella 1 - Autobus Tpl urbano per classificazione ambientale

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)	Elettrico (%)
Sardegna	574	0,9	15,3	83,8	0
Sud e Isole	4.359	6,1	47,9	45,3	0,7
Italia	18.812	2,7	43,8	52,5	1

Fonte: PNMS (2018)

Il numero di autobus che effettua il servizio TPL extraurbano in Sardegna è pari a 873. La quota di bus delle classi ambientali più datate si colloca anch'essa al disotto della media nazionale. Complessivamente i dati riportati nelle tabelle evidenziano un maggior grado di sostenibilità ambientale, rispetto alla media italiana e delle regioni del mezzogiorno.

Tabella 2 - Autobus Tpl extraurbano per classificazione ambientale

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)
Sardegna	873	3	45,1	51,9
Sud e Isole	9.380	8,7	61,2	30,1
Italia	23.986	5,6	57,8	36,5

Fonte: PNMS (2018)

Inoltre, secondo il Rapporto *Pendolaria* di Legambiente (2018), in Sardegna sono in circolazione 124 treni, con una età media pari a 17,8 anni e una percentuale di treni con età superiore a 15 anni pari al 67,8%. Tali dati segnalano un forte ritardo, rispetto alla media italiana, nel livello di ammodernamento del materiale rotabile su ferro.

Tabella 3 - Treni in circolazione

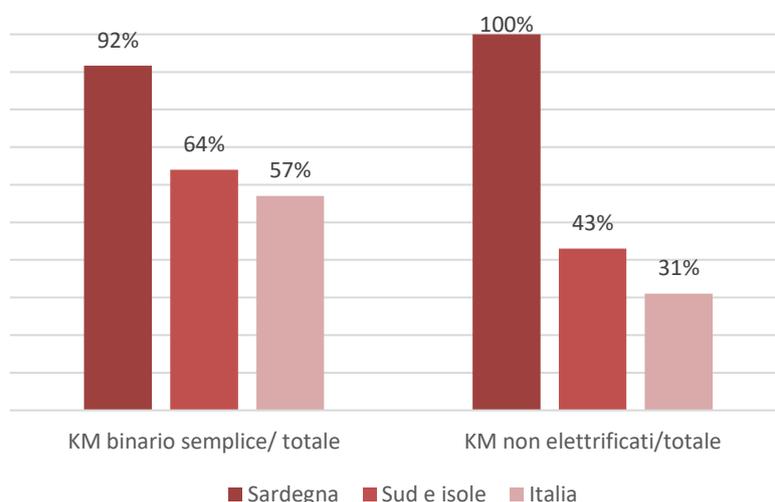
Territorio	Treni	Età media	Treni > 15 anni
Sardegna	124	17,8	67,8%
Sud e Isole	1.114	18,8	56,9%
Italia	3.056	15,4	40,5%

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 Euro1. Questo dato è nettamente al di sopra sia della media nazionale (21,7%), sia della quota riferita all'area del Mezzogiorno (25,2%).

In termini di qualità infrastrutturale sono state considerate le percentuali dei km di rete ferroviaria a binario semplice, anziché doppio, e dei km di rete non elettrificata. Sempre secondo il Rapporto *Pendolaria* la rete ferroviaria è di 599 km, di cui il 92% è a binario semplice e il 100% a binari non elettrificati. Queste percentuali evidenziano un forte riardo in termini di qualità infrastrutturale.

Figura 1- Infrastruttura ferroviaria



Fonte: nostre elaborazioni su dati Legambiente 2018

1.2. Domanda di mobilità

Secondo i dati ISTAT e ACI (2017), in Sardegna il 18,2% della popolazione utilizza i mezzi di Trasporto Pubblico Locale (TPL) per motivi di studio e di lavoro, contro una media italiana pari al 20,4%. Il tasso di motorizzazione, considerato come proxy dell'utilizzo del mezzo privato in sostituzione del trasporto pubblico, è invece pari a 704 ogni 1000 abitanti. I dati appena riportati, se letti congiuntamente, non sembrerebbero evidenziare una maggiore preferenza all'utilizzo del mezzo pubblico a discapito di quello privato, rispetto alla media delle regioni italiane.

Tabella 4 - Domanda di mobilità		
Territorio	Utilizzo TPL ⁴	Tasso di motorizzazione ⁵
Sardegna	18,2%	704
Sud e Isole	18,7%	714
Italia	20,4%	747

Fonte: ISTAT e ACI (2017)

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.

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 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 vanno inoltre considerate in combinazione con quelle così 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.

I criteri di tipo territoriale sono sintetizzati nella Tabella 5. Il basso grado di urbanizzazione coinvolge l’89,9% dei comuni sardi, dato circa 20 punti percentuali al di sopra della media italiana. Ugualmente la percentuale di comuni con bassa densità abitativa risulta di circa 40 punti superiore rispetto alla media italiana. Questi dati, ad esclusione del valore sulla quota altimetrica, suggeriscono una elevata presenza di aree a domanda debole, rispetto alle macroaree di riferimento. Per collegare tali territori potrebbe rivelarsi utile adottare modalità di collegamento non convenzionali (car sharing, servizi a chiamata ecc.) per gran parte del territorio regionale, così da limitare la dispersione di risorse legate all’implementazione di linee di collegamento tradizionali.

Tabella 5 - Aree a domanda debole

Territorio	Bassa densità ⁷ abitativa (% comuni)	Basso grado di urbanizzazione (%comuni)	Popolazione 70+ (% popolazione)	Quota altimetrica 600 m + (%comuni)
Sardegna	67,6%	89,9%	16,7%	9%
Sud e Isole	32,7%	72,7%	12,8%	29,2%
Italia	27,6%	67,7%	14,4%	31,6%

Fonte: ISTAT (2017)

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.

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

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. Dal bilancio regionale di previsione¹⁰ risultano stanziati per il 2018 380.967.714¹¹, onnicomprensivi sia delle risorse proprie che statali (nello specifico 57.974.120 per il trasporto ferroviario e 256.483.455 per il trasporto pubblico locale)¹².

Nella tabella seguente si può osservare che, in relazione alle risorse per abitante, la Sardegna si posiziona notevolmente al disopra delle regioni del Sud e Isole, tuttavia rispetto alle risorse per unità di superficie la regione registra performance inferiori alla media italiana.

Tabella 6 - Risorse in conto esercizio					
Territorio	FNT (Regioni a statuto ordinario)	Risorse complessive	Risorse per abitante	Risorse per Km ²	Risorse per abitante/Km ²
Sardegna	-	380.967.714	231	15.808	5.570.600
Sud e Isole	1.400.872.691	2.584.425.443	125	20.887	1.931.224 ¹³
Italia	4.931.320.862	7.974.501.079	132	26.399	1.991.338 ¹⁴

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

Le risorse in conto esercizio sono generalmente ripartite per tipologia di servizio, come definito nei bilanci di previsione delle regioni:

- trasporto su ferro;
- TPL;
- trasporto per vie d'acqua;

⁸Ad 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*.

⁹I 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%.

¹⁰Nel rispetto del principio cardine della programmazione della gestione, le Regioni adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel Documento di economia e finanza regionale.

¹¹I dati elaborati sono stati estratti dal bilancio di previsione 2019-2019. Essi si riferiscono alla sola spesa corrente per il trasporto pubblico locale e ferroviario onnicomprensivi sia delle risorse proprie che del trasferimento dello Stato.

¹²Fonte: <http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/bilancideglienti/bilancientipubbammentvig/bilanciregionientiorganismi/Pagine/SchedaContenutoBilanciArmonizzati.aspx>.

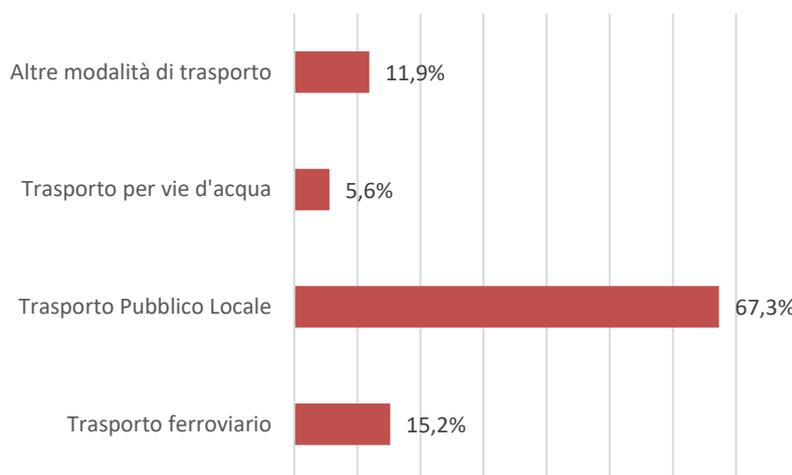
¹³Il risultato è ottenuto dividendo il rapporto risorse/densità abitativa per il numero di regioni corrispondenti all'area di riferimento.

¹⁴Vedi nota 13.

- altre modalità di trasporto¹⁵.

Dalla verifica delle voci del Bilancio regionale emerge un notevole favore verso il trasporto pubblico locale, come definito nei bilanci regionali (gomma, autofilotranviario, metropolitano, tranviario e funiviario), rispetto al ferro.

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



Fonte: nostre elaborazioni su dati OpenBDAP (2018).

1.5. Risorse in conto capitale

Nel Bilancio di Previsione regionale (per gli anni 2018-2020) sono stati stanziati, complessivamente, risorse per investimenti pari a 134 euro per abitante, valore molto più alto rispetto alla media italiana e delle regioni del Mezzogiorno.

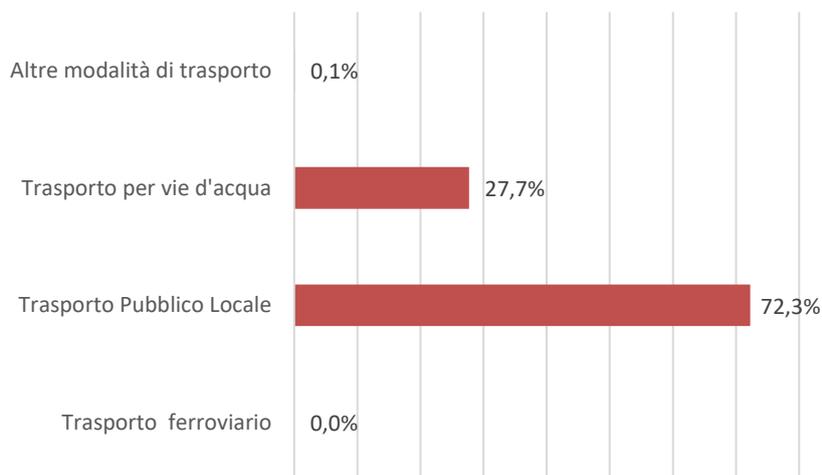
Tabella 7 - Risorse in conto capitale		
Territorio	Risorse in conto capitale (2018-2020)	Risorse per abitante
Sardegna	222.297.487	134
Sud e Isole	671.005.315	32
Italia	3.692.832.805	61

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

¹⁵ In altre modalità di trasporto rientrano i costi per l'amministrazione delle attività e servizi connessi al 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. Comprende le spese per sistemi di trasporto aereo. Comprende le spese per 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 aeroporti. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno del funzionamento, della costruzione, della manutenzione o del miglioramento delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto. Comprende 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

Come per le risorse in conto esercizio, la figura seguente evidenzia la suddivisione delle risorse per investimenti tra le diverse tipologie di servizio, **circa il 72,3% della spesa in conto capitale è riservata al trasporto ferroviario**, contro una media nazionale che si attesta al 47% per il trasporto ferroviario.

Figura 3 - Suddivisione risorse in conto capitale per tipologia di servizio



Fonte: nostre elaborazioni su dati OpenBDAP (2018)

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

- legge di bilancio 2016 (con il DM 345/2016 sono stati ripartiti fra le regioni 352,4 milioni di euro per gli anni 2015 e 2016);
- legge di bilancio 2016 (con il DM 25/2017 sono stati ripartiti fra le regioni 150 milioni di euro per gli anni 2017-2019 per l'acquisto di mezzi adibiti al TPL);
- Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (con delibera CIPE 54/2016, sono stati ripartiti fra le regioni 200 milioni di euro, destinati per l'80% alle Regioni del Mezzogiorno);
- 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.

La Sardegna registra una disponibilità di risorse per il rinnovo del parco mezzi su gomma decisamente più alta rispetto all'insieme delle regioni italiane: da sola assorbe circa il 16% del totale delle risorse disponibili.

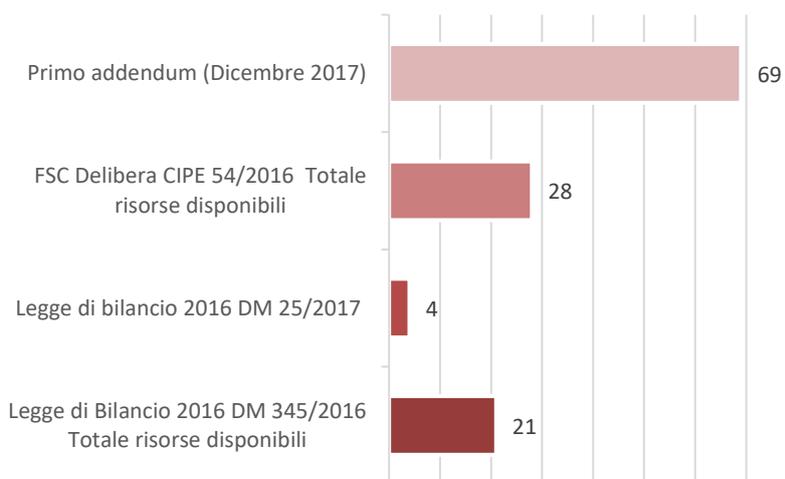
Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma¹⁶

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse per abitante	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Sardegna	192.224.909	12.126.651	204.351.559	124	15,7%
Sud e Isole	742.879.832	197.143.833	940.023.665	45	61%
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.

Suddividendo tali risorse per intervento, si può notare come la parte più cospicua di queste (per un totale di 69 milioni di euro) sono state stanziare con l'addendum al Piano operativo infrastrutture FSC 2014 – 2020.

Figura 4 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento



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

Per l'acquisto del materiale rotabile ferroviario sono considerati i contributi pubblici stanziati con:

- legge di bilancio 2016 (con il DM 408/2017 sono stati ripartiti fra le regioni 640 milioni di euro per il periodo 2019-2022);
- Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (con delibera CIPE 54/2016, sono stati ripartiti fra le regioni 800 milioni di euro per il periodo 2017-2021, destinati per l'80% alle Regioni del Mezzogiorno).

La regione Sardegna si attesta, in termini di risorse pro capite disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro, poco al disopra della media delle regioni del mezzogiorno, ed assorbe il 5% delle risorse derivate disponibili a livello nazionale.

¹⁶ 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.

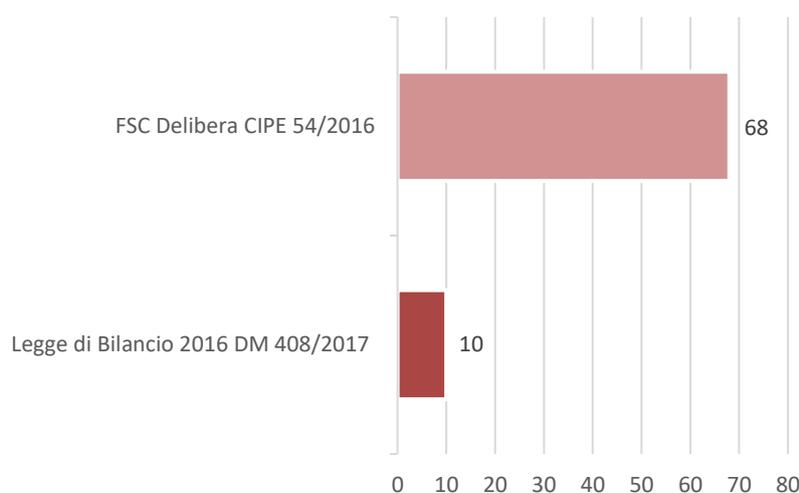
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse pro capite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Sardegna	79.119.644	52.632.403	131.752.047	80	5%
Sud e Isole	816.012.753	542.875.168	1.358.887.921	65	57%
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 per l'81% dalla Legge di Bilancio 2016 (DM 408/2017).

Figura 5 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro



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

Si registra infine la disponibilità di 133 milioni, per la città metropolitana di Cagliari e 33 milioni per la città di Sassari da utilizzare per il sistema ferroviario metropolitano, stanziati con Legge di bilancio 2016 e ripartiti con DM 587/2017 DM 588/2018 del MIT e attraverso il Piano operativo FSC 2014-2020.

2. Assetti organizzativi

2.1 Governance istituzionale

La governance del servizio può essere articolata dalle leggi regionali di settore secondo tre modalità, 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. Il modello di organizzazione del servizio del trasporto pubblico locale è di tipo accentrato e fa perno sulla Regione che svolge, oltre alle attività di pianificazione e programmazione, anche quelle di affidamento del servizio.

Il Piano regionale dei Trasporti del 2008 individua **9 bacini di traffico** di cui:

- **8 coincidenti con i territori provinciali¹⁷**;
- **1 coincidente con il territorio regionale per i servizi di interesse regionale**.

A norma dell'art. 9 della L.R. 21/2005 gli enti di governo dei bacini provinciali sono le provincie, mentre per il bacino regionale la legge regionale del 2005 prevedeva l'istituzione dell'Agenzia regionale del TPL, quale direzione generale dell'Assessorato ai trasporti, con funzioni di pianificazione/programmazione e di svolgimento delle procedure concorsuali anche a servizio degli Enti locali. Oggi tale disposizione (art. 11 L.R. 21/2005) è stata abrogata, mentre le Province non hanno ancora assunto le funzioni di EGATO.

Pertanto, **le funzioni di affidamento del servizio e stipulazione del contratto di servizio sono svolte esclusivamente dalla Regione**, attraverso l'Assessorato Regionale dei Trasporti¹⁸, non essendo stato attuato il processo di trasferimento delle competenze agli Enti locali.

2.2 Attori istituzionali e principali competenze

La **legge regionale 7 dicembre 2005, n. 21** e il **d.lgs. 21 febbraio 2008, n. 46** delineano la disciplina del trasporto pubblico locale nella Regione Sardegna.

¹⁷ Si precisa tuttavia che a seguito del referendum del 6 maggio 2012 oggi le Province sono 5: Città metropolitana di Cagliari, Nuoro, Oristano, Sassari, Sud Sardegna. La riorganizzazione delle autonomie locali è avvenuta con Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2.

¹⁸ L'Assessorato regionale dei trasporti nel 2017 ha avviato le attività propedeutiche alla definizione dei bacini di mobilità e degli Enti di governo degli stessi (in coerenza con le norme nazionali e comunitarie e gli indirizzi dell'ART).

La **Regione** (art. 8 L.R. 21/2005) svolge i compiti di **programmazione, finanziamento, indirizzo, coordinamento, controllo e monitoraggio**.

Inoltre, alla Regione, per ciò che concerne il **servizio ferroviario**, con il d.lgs. 21 febbraio 2008, n. 46 (art. 1), sono state trasferite tutte le funzioni ed i compiti di **programmazione** e di **amministrazione relativamente ai servizi di trasporto pubblico di interesse regionale e locale** che in precedenza erano erogati dalle Gestioni Governative Ferrovie della Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde.

Le **province attuano gli indirizzi contenuti nella programmazione** regionale.

La **Città metropolitana di Cagliari** è competente – in base all'art. 6 del proprio statuto- all'organizzazione di un sistema efficiente ed integrato di **trasporto pubblico metropolitano**.

Tutta l'attività di pianificazione e programmazione della Regione e degli Enti locali è svolta con il supporto della **Direzione Regionale per il trasporto pubblico locale** presente all'interno dell'Assessorato Trasporti (art. 11 L. R. 21/2005).

2.3 Il sistema di pianificazione e programmazione

Il principale strumento di pianificazione è rappresentato dal **Piano Regionale dei Trasporti** (art. 14 L. R. 21/2005) predisposto dalla Regione, che rappresenta lo strumento di pianificazione di medio-lungo termine per favorire sviluppo integrato dei trasporti in Sardegna ed è finalizzato alla realizzazione delle condizioni di continuità territoriale. Il Piano è articolato per i comparti terrestre, aereo e marittimo, lacuale e fluviale dell'isola. **L'ultimo PRT è stato approvato** con deliberazione della Giunta regionale n. 66/23 del **27 novembre 2008**.

Lo strumento attuativo di breve-medio del PRT sono i **Programmi Triennali regionali** (art. 15 L.R. 21/2005) approvati dalla Regione, attraverso i quali vengono predisposti e approvati gli indirizzi e i criteri per il dimensionamento del trasporto locale e il programma i servizi minimi.

Il Programma triennale **non risulta adottato**.

A livello locale gli strumenti di pianificazione sono rappresentati da:

- i Piani Provinciali (art. 16 L.R. 21/2005);
- i Piani Urbani di Traffico (art. 17 L.R. 21/2005).

I **Piani Provinciali** sono approvati dalle provincie e costituiscono lo strumento di pianificazione del trasporto pubblico locale in ambiti territoriali omogenei. Hanno l'obiettivo di assicurare la mobilità nell'ambito dei rispettivi territori nel rispetto degli indirizzi della pianificazione regionale.

I **Piani** che interessano **territori appartenenti a più province** sono predisposti dalla Provincia ove risiede la maggior parte della popolazione, d'intesa con le altre provincie e i comuni interessati.

I **Piani Urbani di Traffico** (o Piani Comunali) sono adottati dai **comuni con popolazione residente superiore a trentamila abitanti** e da quelli con popolazione residente **inferiore a trentamila abitanti**, i quali registrino, anche solo in alcuni periodi dell'anno, una particolare **affluenza turistica**, ovvero risultino interessati da elevati **fenomeni di pendolarismo** o siano impegnati per altre **particolari ragioni** alla soluzione di rilevanti problematiche **derivanti da congestione della circolazione stradale** (art. 36 d.lgs. 285/92).

I Piani Urbani di Traffico sono predisposti sulla base degli indirizzi della Regione e tenuto conto della pianificazione provinciale. 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)**¹⁹.

Atti e Documenti di Riferimento

- Legge regionale 7 dicembre 2005, n. 21, *Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna*;
- D.lgs. 21 febbraio 2008, n. 46, *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Sardegna concernenti il conferimento di funzioni e compiti di programmazione e amministrazione in materia di trasporto pubblico locale*;
- Piano regionale dei trasporti approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 66/23 del 27 novembre 2008.

¹⁹ In tema di mobilità sostenibile si evidenzia che 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. Il PUMS risulta in corso di approvazione a Cagliari, mentre è stato adottato a Sassari e Oristano.

3. Caratteristiche dei gestori

In Sardegna sono stati individuati complessivamente 52 gestori, classificati, in tale lavoro, in funzione della tipologia di servizio offerto (gomma, ferro, per vie d'acqua e misto)²⁰ e dell'ambito di servizio in cui operano (urbano, extraurbano e misto). Inoltre, per i gestori i cui bilanci sono disponibili nella piattaforma Aida Bureau Van Dijk²¹, sono stati analizzati i seguenti parametri:

- Classe dimensionale²²
- Composizione azionaria
- Alcune dimensioni economiche del settore.

Dei 52 gestori rilevati, circa il 75% opera esclusivamente in ambito extraurbano, mentre l'11,5% dei gestori è orizzontalmente integrato, vale a dire che operano sia in ambito urbano che extraurbano. Per quanto concerne la tipologia di servizio offerto, il 92,3% opera esclusivamente su gomma.

Gestore operativo	Ambito di servizio ²³	Tipologia di servizio
ARST SPA	Misto	Misto
ASARA GIUSEPPE SRL	Extraurbano	Gomma
ASP PANI FRANCA	Extraurbano	Gomma
ASPO OLBIA SPA	Urbano	Gomma
ATP NUORO	Urbano	Gomma
ATP SASSARI	Urbano	Gomma
ATZENI SNC	Extraurbano	Gomma
AUTOLINEE BAIRE SRL	Misto	Gomma
AUTOLINEE DEL GOLFO SRL	Extraurbano	Gomma
AUTOLINEE FRAU SRL	Extraurbano	Gomma
AUTOLINEE TREXENTA DI LISCI SNC	Extraurbano	Gomma
AUTOSERVIZI E AUTOLINEE DI SENSI	Urbano	Gomma
AUTOSERVIZI EUROSAR SAS	Extraurbano	Gomma

²⁰ 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.

²¹ I dati di bilancio disponibili sono relativi all'annualità 2017. Nello specifico sono stati rilevati 37 gestori per la classe dimensionale, per la composizione azionaria e per le dimensioni economiche del settore.

²²La 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	< 8.800.00	< 4.400.000
Media	< 250	< 40.000.000	< 20.000.000
Grande	>250	> 40.000.000	> 20.000.000

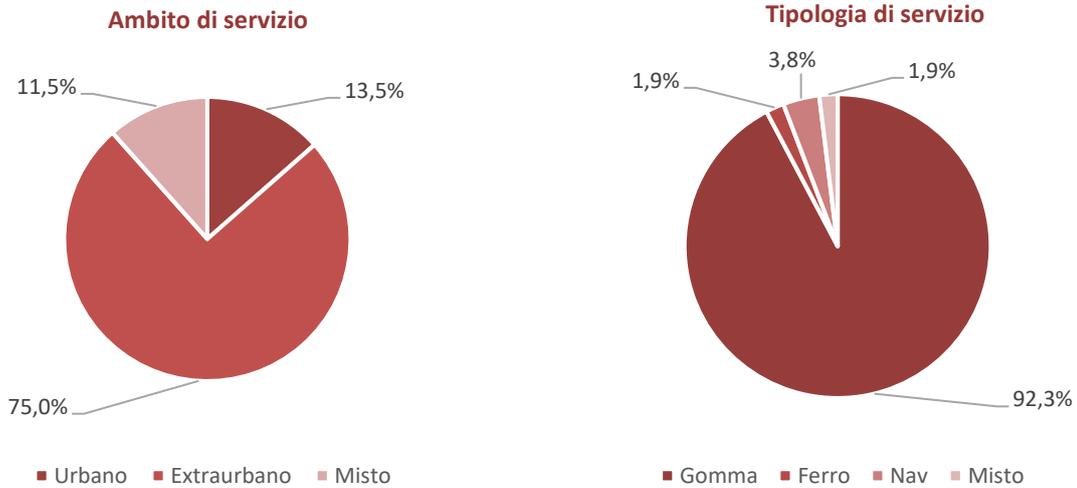
²³ I servizi trasporto pubblico su strada, secondo l'art. 3, comma 2, della L.R. 22/98, si distinguono in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono in: a) urbani: se si svolgono nell'ambito degli aggregati urbani, senza soluzione di continuità abitativa; b) extraurbani: se collegano l'aggregato urbano con il territorio e gli insediamenti limitrofi con soluzione di continuità abitativa

Tabella 13 - Gestori rilevati

Gestore operativo	Ambito di servizio ²³	Tipologia di servizio
AUTOSERVIZI FAB SRL	Misto	Gomma
AUTOSERVIZI NORDORIENTALE SAS	Extraurbano	Gomma
AUTOSERVIZI NUOVA SUN TRAVEL SNC	Extraurbano	Gomma
AUTOSERVIZI VACCA SNC	Extraurbano	Gomma
BALESTRUCCI SRL	Extraurbano	Gomma
CARAMELLI TOURS SNC	Extraurbano	Gomma
CAREDDU MADDALO	Extraurbano	Gomma
COOPERATIVA ORISTANESE	Extraurbano	Gomma
CTM SPA	Misto	Gomma
DEDONI GIULIO	Extraurbano	Gomma
DELCOMAR SRL	Extraurbano	NavM
DEARBUS DI MARCO DETTORI	Extraurbano	Gomma
DIGITUR SRL	Extraurbano	Gomma
FARA VIAGGI SRL	Extraurbano	Gomma
FATA EREDI SNC	Extraurbano	Gomma
FLLI DEPLANO SNC	Extraurbano	Gomma
GIAGHEDDU ANTONIO	Extraurbano	Gomma
LOGUDORO TOURS SRL	Extraurbano	Gomma
MASALA FRANCESCO ANGELO ERED	Extraurbano	Gomma
MELIS SERGIO	Extraurbano	Gomma
AUTOSERVIZI MEREU SRL	Extraurbano	Gomma
PISANU EREDI SNC	Extraurbano	Gomma
SANNA ANTONIO	Extraurbano	Gomma
SARDABUS SERVIZI SRL	Extraurbano	Gomma
SERRA GESUINO	Extraurbano	Gomma
SEUNIS TOURS	Extraurbano	Gomma
SINA DI GIANFRANCO STEVELLI SRL	Urbano	Gomma
SUN LINES SRL	Extraurbano	Gomma
TURMO LINES SRL	Misto	Gomma
VACCA VIAGGI SRL	Extraurbano	Gomma
ZENTILE SALVATORE	Extraurbano	Gomma
AUTONOLEGGI ANGELO BARAGHIN	Extraurbano	Gomma
FRATELLI FOLLESA SRL	Misto	Gomma
PUSCEDDU VIAGGI SRL	Urbano	Gomma
SAUT SRL	Urbano	Gomma
AUTONOLEGIO AUTOBUS SPINA	Extraurbano	Gomma
TUVONI SRL	Extraurbano	Gomma
SOCIETA' NAVIGAZIONE DEI LAGHI SRL	Extraurbano	NavM
TRENITALIA	Extraurbano	Ferro

Fonte: nostre elaborazioni

Figura 6 - Ambito e tipologia di servizio



Fonte: nostre elaborazioni

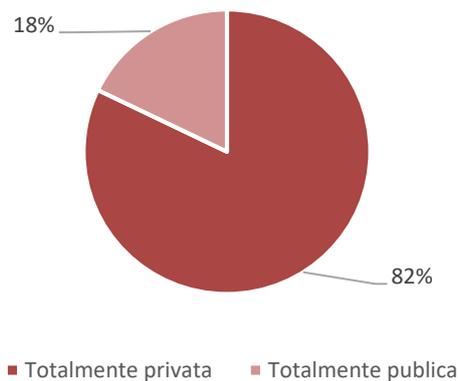
Quanto alla classe dimensionale, si evidenzia la prevalenza di gestori piccola dimensione (60,7%), solo il 7% rientra tra le grandi imprese.

Classe dimensionale	N. Imprese	Valori percentuali
Grande	2	7,1
Media	4	14,3
Piccola	17	60,7
Micro	5	17,9
Totale	28	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Aida Bureau Van Dijk

La composizione azionaria delle imprese rilevate sottolinea la presenza prevalente di società con capitale totalmente privato (82%), la restante quota è composta da società a completa partecipazione pubblica.

Figura 7 - Composizione azionaria gestori



Fonte: nostre elaborazioni

L'analisi che segue si propone di fornire alcuni elementi utili a dimensionare il mercato degli operatori del servizio sul territorio regionale, nel confronto con le medie nazionali. Nel complesso i gestori analizzati impiegano 3.804 addetti, per un valore totale della produzione pari a 283 milioni di euro, **circa il 3% del valore nazionale**. Si evidenzia in fine, una minore incidenza del costo del personale rapportato al valore della produzione, rispetto alla media nazionale, **e la presenza di 5 gestori in perdita**.

Tabella 11 - Alcune dimensioni economiche del settore²⁴

	N. gestori	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
Sardegna	28	3.804	283.782	284.692	149.781	52,7%	18%
Italia	463	97.533	9.727.277	9.567.036	4.431.539	46,3%	18,1%

Fonte: elaborazioni su dati AIDA

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