

# **NUOVE REGOLE PER IL TPL, DAL DECRETO 422/97 ALLA "RIFORMA DELLA RIFORMA"**

**CARLO CARMINUCCI E MASSIMO PROCOPIO**  
[ccarminucci@isfort.it](mailto:ccarminucci@isfort.it) - [mprocopio@isfort.it](mailto:mprocopio@isfort.it)

Milano, 25/06/2008

# *I contenuti della presentazione*

**I. L'attuazione del Dlgs 422/97  
("Burlando") nelle Regioni**

**II. Verso una "riforma della riforma": il  
lavoro già fatto e le ipotesi sul tappeto**

## ***La disciplina di riferimento del Tpl in Italia: il Dlgs 422/97 (“Burlando”)***

Il trasporto pubblico locale, **urbano ed extraurbano e per tutte le modalità** è stato in Italia riformato profondamente dal **Dlgs 422 del 1997 (c.d. “Burlando”)**.

Semplificando, la riforma punta ad innovare il sistema di gestione del Tpl su quattro profili essenziali:

- ✓ *il **decentramento** nella programmazione e gestione del settore;*
- ✓ *la separazione tra soggetto **programmatore** e quello di **gestore** dei servizi;*
- ✓ *la **liberalizzazione** (affidamento dei servizi solo con gara!);*
- ✓ *l'obiettivo di **efficientamento** del settore.*

Negli ultimi anni il settore è stato oggetto di varie ipotesi di riforma, tuttavia ad oggi il **decreto 422/97**, e successive modifiche, ad oltre 10 anni di distanza dalla sua emanazione, rimane l'**unica disciplina di riferimento valida**.

## ***La disciplina di riferimento del Tpl in Europa: il nuovo Regolamento***

Nel 2007 il Parlamento europeo ha adottato il **nuovo Regolamento (CE) 1370/2007** relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia.

Tra le varie novità spicca quella relativa all'aggiudicazione dei contratti di servizio, che può avvenire, oltre che tramite gara, anche attraverso:

- ✓ *affidamento ad un operatore interno (in house) o gestione in economia;*
- ✓ *affidamento diretto c.d. "sotto soglia" (per contratti con un valore annuo stimato inferiore ad 1 milione di euro o nel caso di servizi inferiori a 300mila km/anno – dette soglie raddoppiano nell'affidamento dei servizi ad imprese che operano con non più di 23 veicoli)*
- ✓ *affidamento diretto dei servizi di trasporto per ferrovia (esclusi metropolitana e tram).*

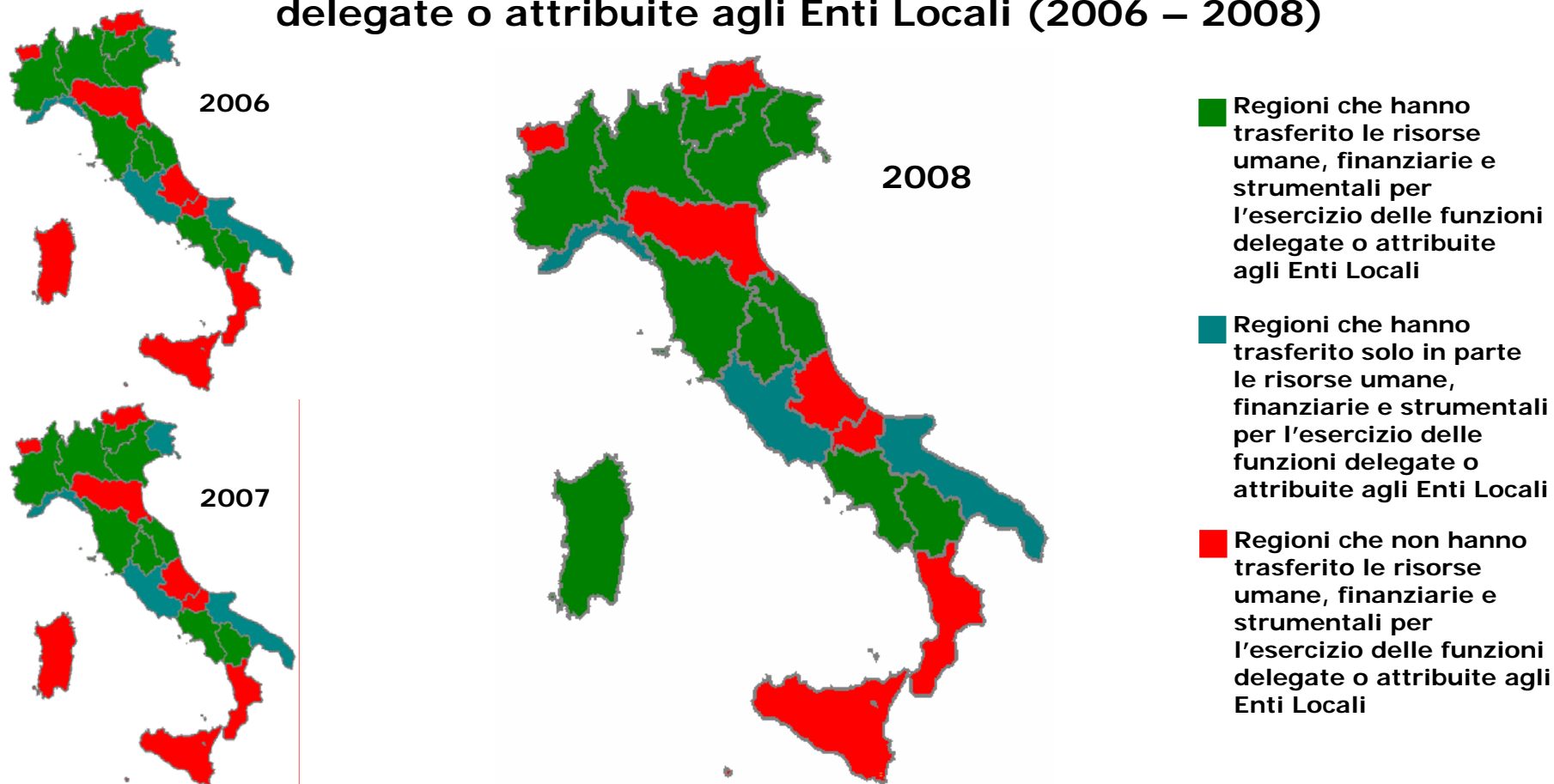
Per le tipologie di affidamento diverse dalla gara, **ciascuna legislazione nazionale può prevedere ipotesi più stringenti (è il caso dell'Italia).**

## ***Il monitoraggio sull'applicazione della riforma "Burlando" nelle Regioni: il profilo dell'indagine***

- L'indagine è stata avviata nel 2006 ed è realizzata con cadenza annuale nei primi mesi di ciascun anno
- È realizzata attraverso la somministrazione diretta di un questionario alle Direzioni Trasporti delle Regioni e delle Province Autonome. Quindi le informazioni che riguardano gli Enti locali derivano dalle conoscenze delle Regioni
- Nei pochi casi in cui il questionario non è stato restituito, i dati regionali sono stati reperiti tramite stampa specializzata e/o i siti internet ufficiali delle Amministrazioni
- L'indagine approfondisce i temi legati:
  - ✓ *al decentramento (trasferimento delle competenze e delle risorse dalla Regione agli Enti locali);*
  - ✓ *alla programmazione (adozione dei Piani Regionali dei Trasporti, definizione dei servizi minimi ecc.);*
  - ✓ *all'istituzione di organi di supporto (Agenzie per la Mobilità ed Osservatori Regionali dei Trasporti);*
  - ✓ *allo stato attuale di liberalizzazione del settore (il quadro delle gare).*

## L'applicazione della riforma: il decentramento

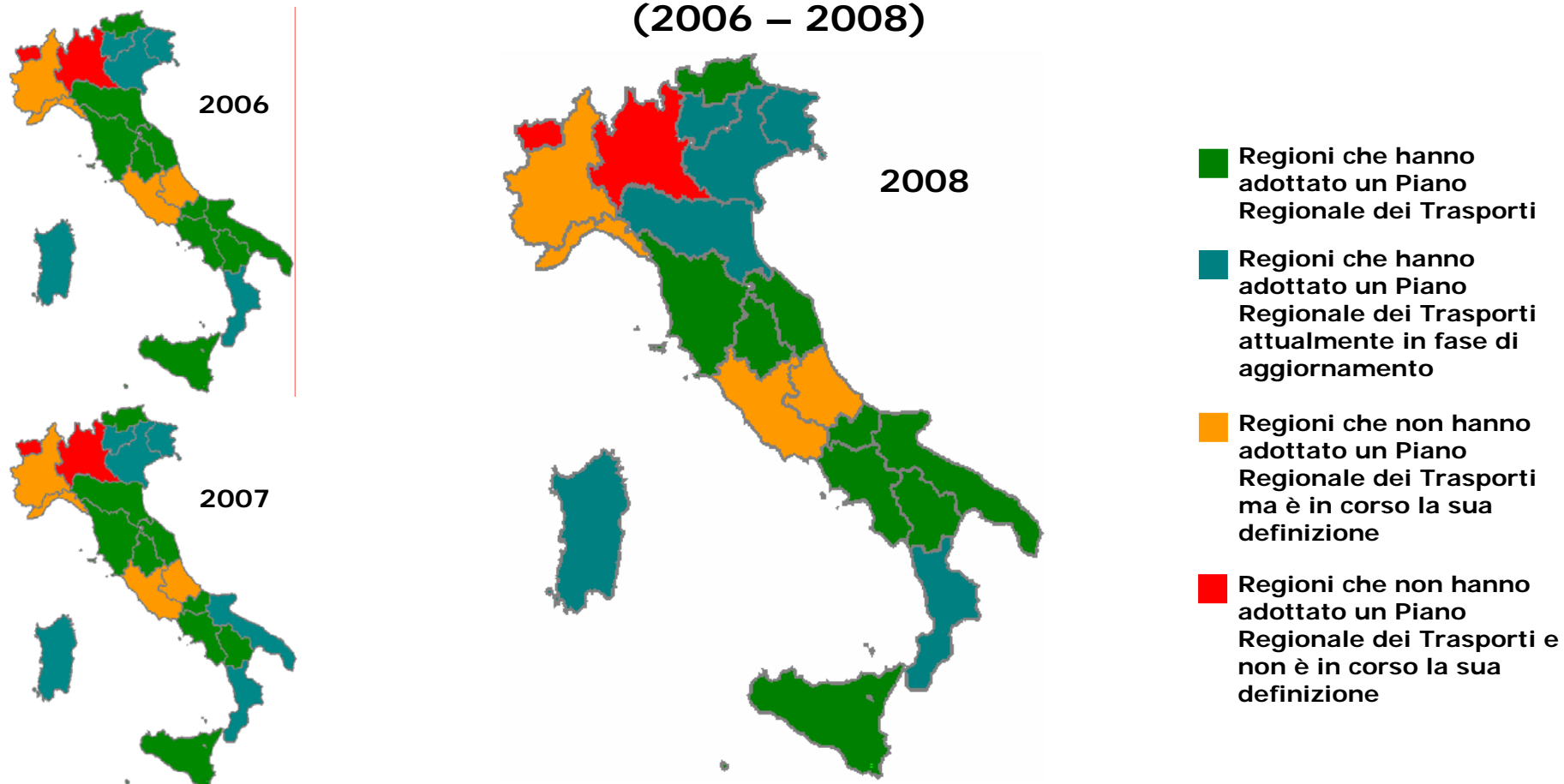
### Trasferimento delle risorse strumentali all'esercizio delle funzioni delegate o attribuite agli Enti Locali (2006 – 2008)



- Nel **Lazio** per effetto della L.R. n. 14/99 sono stati trasferiti risorse finanziarie in compensazione del personale
- In **Puglia** sono state trasferite alle Province ed ai Comuni soltanto le autolinee di loro competenza
- La Regione **Liguria** ha trasferito funzioni, compiti e risorse finanziarie alle Province ed al Comune di Genova per il TPL su gomma, nonché, alle sole province, l'individuazione dei gestori dei servizi elicotteristici e di cabotaggio

# La programmazione: i Piani Regionali dei Trasporti

## Lo stato di adozione dei Piani Regionali dei Trasporti (2006 – 2008)



- Nelle **Marche** è in corso l'aggiornamento del Piano del Trasporto Pubblico Locale
- Le Regioni **Calabria** e **Sardegna** hanno adottato il proprio Piano all'inizio del 1997, prima della riforma introdotta con il D.lgs. 422/97; il **Veneto** nel 1990
- Il Piano del **Piemonte** risale al 1979, a cui hanno fatto seguito diverse proposte di Piano mai approvate dal Consiglio Regionale
- Nel 2002 è stato approvato il Piano Direttore dei Trasporti della **Sicilia**
- In **Valle d'Aosta** esiste un Piano di bacino di Traffico assimilabile ad un PRT
- In **Lombardia** il PRT è stato adottato nel 1983; attualmente è in fase di studio un Piano di Governo della Mobilità

## *La programmazione: i servizi minimi ed i Programmi Triennali dei Servizi*

Ambito territoriale	Servizi Minimi			Programma Triennale dei Servizi
	Automobilistici	Ferroviani	Integrati	
Abruzzo			☑	
Basilicata <sup>(1)</sup>	☑			
Calabria				
Campania				
Emilia R.	☑	☑		
Lazio <sup>(1)</sup>			☑	
Liguria	☑			☑
Lombardia	☑	☑		☑
Marche	☑			☑
Molise <sup>(1)</sup>	☑			
Piemonte	☑	☑		☑
Puglia	☑			☑
Toscana	☑			☑
Umbria				
Veneto	☑	☑		
Friuli V. G.	☑			
Sardegna				
Sicilia				
Valle d'Aosta	☑			
Trento	☑			

(1) La definizione dei Programmi Triennali dei Servizi è di competenza delle Province

## Gli organi di supporto: le Agenzie per la Mobilità

### L'istituzione delle Agenzie Regionali per la Mobilità (2006 – 2008)



- In **Emilia Romagna** si registrano diverse Agenzie provinciali per i servizi su gomma, mentre l'Agenzia regionale per i servizi ferroviari precedentemente costituita è stata soppressa e le funzioni trasferite alla Direzione Generale regionale "Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità"
- In **Sardegna** è stata recentemente costituita un'Agenzia per la mobilità ma ad oggi non è ancora pienamente operativa
- In **Lombardia** l'Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico prevista dalla originaria L.R. 22/98 è stata sostituita dall'Organo di garanzia del trasporto pubblico secondo quanto previsto dalla L.R. 1/02
- In **Umbria** e in **Abruzzo** si ipotizza la costituzione di una holding che raggruppi le aziende regionali

# Gli organi di supporto: gli Osservatori Regionali dei Trasporti

## L'istituzione degli Osservatori Regionali dei Trasporti (2006 – 2008)



- In **Sardegna** non si prevede la costituzione di un Osservatorio Regionale dei Trasporti in quanto le sue funzioni tipiche saranno assegnate alla futura Agenzia per la Mobilità
- Nelle **Marche** l'Osservatorio opera solo occasionalmente
- Nel **Lazio** i compiti previsti per l'Osservatorio permanente della Mobilità dovrebbero essere svolti dall'Agenzia Regionale per la Mobilità
- In **Campania** l'Osservatorio regionale, responsabile del monitoraggio e dell'analisi di tutti gli aspetti connessi alla mobilità dei passeggeri e merci, è stato costituito all'interno dell'Agenzia campana per la mobilità sostenibile (ACaM). Inoltre, è stata costituita ed attivata la Consulta Regionale per la Mobilità

## La liberalizzazione: il quadro delle gare

Regione	Gare <sup>(1)</sup>	di cui:		
		bandite dalla Regione	riguardanti il ferro	aggiudicate <sup>(2)</sup>
<i>Abruzzo</i>	-	-	-	-
Basilicata	2	-	-	-
<i>Calabria</i>	-	-	-	-
Campania	4	1	-	2
Emilia R.	10	1	1	9
Lazio	7	-	-	7
Liguria <sup>(3)</sup>	4	-	-	3
Lombardia	25	3	3	20
Marche <sup>(4)</sup>	4	-	-	4
Molise	1	-	-	1
Piemonte	3	-	-	1
Puglia	6	1	-	6
Toscana	11	-	-	11
Umbria	2	-	-	2
Veneto	1	1	1	1
Friuli V. G.	5	4	-	4
<i>Sardegna</i>	-	-	-	-
<i>Sicilia</i>	-	-	-	-
Valle d'Aosta	1	1	-	1
<i>Bolzano</i>	-	-	-	-
<i>Trento</i>	-	-	-	-

(1) Numero di gare in corso e aggiudicate (in questo ultimo caso il contratto di servizio stipulato a seguito della gara è ancora operativo)

(2) Le gare con più lotti in cui anche un solo lotto risulta non assegnato sono considerate non aggiudicate

(3) La gara relativa al Comune di Genova riguarda la cessione di una quota del capitale sociale di AMT. La gara bandita della Provincia di Savona risulta essere annullata per il bacino A ed aggiudicata per il bacino S

(4) Tre gare riguardano la cessione di una quota del capitale sociale delle società gerenti

## ***La liberalizzazione: la proroga del periodo di transizione***

**Regioni che hanno adottato le proroghe previste dalla legge n. 266/05 e quelle che hanno completato l'affidamento attraverso le gare dei servizi in ambito regionale (escluso il ferro!)**

La legge n. 266/05 (Finanziaria 2006) offriva la possibilità di prorogare di due anni il periodo transitorio entro cui è possibile mantenere gli affidamenti diretti nei casi in cui:

- a) sono ceduti mediante gara a privati almeno il 20% del capitale sociale delle aziende partecipate da Regioni o Enti locali, ovvero almeno il 20% dei servizi;
- b) nasce un nuovo soggetto societario mediante fusione di almeno due società che offrono servizi in bacini caratterizzati da contiguità territoriale.

In entrambi i casi le operazioni dovevano avvenire entro il 2006 e le Regioni dovevano inserire nel proprio ordinamento queste possibilità.



## ***Gli orientamenti sulle gare e sulla riforma di settore***

### **Gare**

- Avvio delle gare nel rispetto delle disposizioni dettate dal Dlgs 422/97 (es. Lazio)
- Per i servizi su ferro molte Regioni sono in attesa della risoluzione del problema relativo al trasferimento del materiale rotabile (es. Campania, Umbria, Molise, Liguria e Marche)
- Prolungamento del periodo di transizione attraverso una “semplice” legge regionale (es. Umbria)
- Utilizzo di forme di aggiudicazione previste dalle leggi regionali ma non dal Dlgs 422/97 (es. Marche)
- Utilizzo della proroga prevista dalla legge n. 266/05 (es. Calabria e Liguria)

### **Riforma**

- Risolvere le questioni del trasferimento del materiale rotabile e del personale
- Introduzione di meccanismi di incentivazione/penalizzazioni legati al livello di attuazione delle disposizioni previste dal Dlgs 422/97
- Proseguire il processo di adeguamento e stabilizzazione delle risorse, sia per i servizi di trasporto su gomma, sia per quelli su ferro
- Definizione più dettagliata dei contratti di servizio

***In generale: riprendere il lavoro svolto nel corso del 2007 dal  
“Tavolo interistituzionale sul Tpl”***

# *I contenuti della presentazione*

I. L'attuazione del Dlgs 422/97  
("Burlando") nelle Regioni

**II. Verso una "riforma della riforma": il  
lavoro già fatto e le ipotesi sul tappeto**

## ***Verso una “riforma della riforma”: i nodi affrontati nel 2007***

Nel corso del 2007 il settore del Tpl è stato interessato da diverse ipotesi di riforma, dal Ddl “Lanzillotta” per il riordino dei servizi pubblici locali, al Ddl “Bianchi” recante misure organizzative e procedurali in materia di mobilità sul territorio, alla Legge Finanziaria per il 2008.

I nodi principali su cui si è concentrata l’attenzione e sui quali è stato svolto un utile lavoro tecnico da salvaguardare riguardano:

- ✓ *la **programmazione**, ad es. la definizione dei bacini ottimali di traffico, e l’introduzione di criteri di premialità (Ddl “Bianchi”)*
- ✓ *la definizione delle **tariffe** (Ddl “Bianchi”)*
- ✓ *l’adeguamento e la definizione dei **contributi pubblici** (Ddl “Bianchi” e Finanziaria 2008)*
- ✓ *il **trasferimento dei beni strumentali** (Ddl “Bianchi”)*
- ✓ *... e ovviamente anche le modalità di **affidamento dei servizi** (Ddl “Bianchi” e Ddl “Lanzillotta”)*

## La programmazione: i Piani di Bacino

Novità

Introduzione di **meccanismi di definizione dei bacini ottimali di traffico** rivolti a superare la “semplice” coincidenza tra bacini di traffico e confini amministrativi.

Dispositivo

*In particolare le Regioni nell'esercizio dei propri compiti di programmazione devono definire gli indirizzi generali per la formazione dei piani di bacino dando priorità:*

- ✓ *alle scelte modali in grado di sviluppare una mobilità sostenibile e la riduzione dei livelli di inquinamento;*
- ✓ *alla ricerca di maggiore efficienza ed efficacia nell'offerta dei servizi;*
- ✓ *all'integrazione tra servizi a domanda debole e servizi redditizi;*
- ✓ *e, in previsione delle gare, al raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impresa.*

*La puntuale costruzione dei piani di bacino rimane all'interno dei compiti delle Province.*

Spunti di  
valutazione

***È forse preferibile un impianto in cui sono le Regioni il soggetto ultimo di definizione dei piani di bacino data la loro maggiore capacità di integrare le diverse specificità territoriali.***

## La programmazione: criteri di premialità

Novità

Introduzione di **criteri di premialità** nell'accesso alle risorse finanziarie per le Regioni e gli Enti locali.

Dispositivo

*In particolare le Regioni e gli Enti locali sono chiamati a misurarsi:*

- ✓ *sull'adozione di nuovi Piani di Trasporto (le Regioni);*
- ✓ *sull'adozione dei Piani Urbani di Mobilità (gli Enti locali).*

*Entrambi gli strumenti devono realizzare interventi di ottimizzazione, significativi e misurabili, nell'individuazione dei bacini di traffico e nella ridefinizione dei servizi minimi.*

Spunti di valutazione

***È forse utile precisare che le risorse finanziarie devono essere quelle aggiuntive per non penalizzare i servizi già erogati.***

***C'è un problema di valutazione della "qualità" dei piani di programmazione.***

## Le risorse: la leva tariffaria

Novità

Introduzione del **meccanismo del *price cap*** per la definizione della struttura e dell'aggiornamento delle tariffe.

Dispositivo

*In particolare i parametri posti alla base del meccanismo sono:*

- ✓ *l'inflazione programmata;*
- ✓ *l'obiettivo di variazione dei livelli di produttività;*
- ✓ *i miglioramenti qualitativi del servizio erogato;*
- ✓ *ed eventuali costi derivanti dall'adozione di forme di gestione della domanda o da eventi imprevedibili ed eccezionali.*

Spunti di valutazione

***Va tenuto presente il problema della forbice tra inflazione effettiva ed inflazione programmata, rispetto alla certezza delle risorse per gli operatori.***

## Le risorse: i contributi pubblici per la gestione

Novità

I **contributi pubblici** per i servizi con la Finanziaria 2008 si è registrato un cambiamento di metodo, che ha concretizzato lo sforzo di **stabilizzare le risorse** per il settore (servizi su gomma e ferroviari non in concessione a F.S.) attraverso un'accelerazione del percorso avviato di "federalismo fiscale".

Dispositivo

*È prevista l'attribuzione alle Regioni di una compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione articolata in due quote:*

- ✓ *la prima, di circa 1,75 mld di euro, a compensare minori entrate, per trasferimenti ferrovie non in concessione FS e per rinnovi contrattuali autoferrotranvieri;*
- ✓ *la seconda, stimata a 250 mln di euro per il 2008, per l'adeguamento delle risorse complessive destinate al Tpl.*

*È stata prevista una misura innovativa di detraibilità fiscale delle spese per l'acquisto di abbonamenti ai servizi di Tpl (19% e fino a 250 euro).*

Spunti di valutazione

**La quota di risorse effettivamente aggiuntive, da non trascurare rispetto al passato, appare tuttavia insufficiente a garantire un aumento dei servizi che soddisfi le necessità già presenti.**

**Resta anche aperto il problema del finanziamento stabile dei servizi regionali erogati da Trenitalia.**

## *Le risorse: i contributi pubblici per gli investimenti*

**Novità**

Nel D.L. 159/07, di accompagnamento alla legge Finanziaria 2008, è stato stanziato un **contributo al trasporto metropolitano di alcune grandi città** per complessivi 800 milioni di euro (500 per la prosecuzione della linea C della metropolitana di Roma, 150 ciascuno ai sistemi metropolitani di Napoli e Milano). Con la **Finanziaria 2008**, inoltre, sono cresciuti **contributi pubblici per gli investimenti**.

**Dispositivo**

*In particolare la Finanziaria prevede:*

- ✓ *l'istituzione di un fondo per lo sviluppo del Tpl pari a 300 milioni di euro per tre anni;*
- ✓ *nuove risorse per gli investimenti in sistemi innovativi in ambito urbano (12 milioni di euro);*
- ✓ *risorse per i sistemi metropolitani di trasporto di Bologna, Firenze e Torino.*

**Spunti di valutazione**

***E' assolutamente necessario adeguare quantitativamente queste risorse e sarebbe anche opportuno stabilizzare il loro metodo di erogazione, in analogia a quanto è stato fatto per i servizi.***

## La questione dei beni strumentali

Novità

Disciplina del trasferimento dei beni patrimoniali necessari per l'effettuazione del servizio.

Dispositivo

*In particolare all'interno del bando di gara per l'affidamento dei servizi occorre prevedere:*

- ✓ *l'obbligo per il gestore uscente di trasferire i beni acquistati con risorse pubbliche, o prevalentemente con denaro pubblico, al nuovo gerente, nonché le forme di indennizzo del gestore uscente;*
- ✓ *il diritto di prelazione a favore del nuovo gestore per gli altri beni strumentali di proprietà del gestore uscente;*
- ✓ *la concessione al soggetto vincitore del tempo utile (non meno di 24 mesi) per dotarsi dei beni necessari per l'espletamento dei servizi, nel caso di impossibilità di assicurare attraverso il bando la disponibilità dei beni.*

Spunti di valutazione

***Forse non è coerente prevedere la disciplina sul trasferimento dei beni strumentali solo con riferimento alla gara.***

***Le ipotesi avanzate tendono a recepire le segnalazioni in materia dell'AGCM ponendo le basi per risolvere la questione!***

## ***Gli altri nodi affrontati dal Ddl "Bianchi"***

**Novità**

- Quantificazione delle risorse per i servizi minimi e delle basi d'asta delle gare attraverso il metodo dei costi standard.
- Clausole di preferenza nei bandi di gara per le offerte che assicurano il mantenimento dei livelli occupazionali relativi alla gestione precedente.
- Revisione del contenuto minimo dei contratti di servizio.
- Introduzione di nuovi strumenti per la tutela degli utenti.
- Ridefinizione del rapporto ricavi/costi come semplice parametro di riferimento.
- Incentivi alla crescita dimensionale delle imprese attraverso aggregazioni e fusioni.
- Definizione delle modalità di affidamento dei servizi.

**Spunti di  
valutazione**

***Per il futuro è opportuno su questi aspetti almeno ripartire dall'approfondito lavoro tecnico svolto dal Tavolo!***

## Dal Ddl “Lanzillotta” al Ddl relativo al “Piano Triennale per lo Sviluppo” (1/2)

È recente l’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un nuovo Ddl, denominato “Piano Triennale per lo Sviluppo”, in cui al capo V (Liberalizzazioni e deregolazione) si definiscono le tipologie di affidamento dei servizi pubblici locali, riscrivendo gli artt. 112, 113 e 113 bis del Testo Unico Enti locali.

I punti principali del Ddl, **tutti già presenti nel Ddl “Lanzillotta”**, riguardano:

✓ *le tipologie di affidamento dei servizi*

Ddl “Piano Triennale per lo Sviluppo”	Ddl “Lanzillotta”	Ddl “Bianchi”
Gara per la scelta del soggetto gestore	Gara per la scelta del soggetto gestore	Gara per la scelta del soggetto gestore
Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale)	Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale)	Affidamento a società miste pubbliche private, a condizione che il socio privato sia scelto tramite gara (cessione minima del 30% del capitale sociale) (*)
Affidamento <i>in house</i> “condizionato” (*)	Affidamento <i>in house</i> “condizionato” (*)	Affidamento <i>in house</i>
	Gestione in economia da parte dell’Ente o mediante aziende speciali	

(\*) L’Ente ha l’obbligo di realizzare un’indagine di mercato ed una valutazione comparativa con l’offerta privata a supporto della propria scelta, nonché trasmettere una relazione all’Autorità di settore, se costituita, o all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

## **Dal Ddl "Lanzillotta" al Ddl relativo al "Piano Triennale per lo Sviluppo" (2/2)**

- ✓ *il **divieto** per i titolari della gestione di servizi pubblici non affidati con gara di acquisire la **gestione di ulteriori servizi** ovvero in ambiti diversi, nonché di svolgere servizi o attività per altri Enti pubblici o privati, anche indirettamente*
- ✓ *l'inserimento all'interno del bando di gara di apposite **clausole di preferenza verso quelle imprese che assicurano il mantenimento dei livelli occupazionali** relativi alla gestione precedente, nonché l'adozione di specifiche misure di rispetto dell'ambiente e di tutela dei lavoratori*
- ✓ *la previsione del contratto di servizio quale unico strumento per regolare i rapporti tra Enti locali e le società di erogazione dei servizi, nonché **la definizione del contenuto minimo dei contratti** stessi*
- ✓ *la **cessazione degli affidamenti diretti** in essere alla data di entrata in vigore del Ddl, nei tempi previsti dal contratto di servizio o dalla legge, senza possibilità di rinnovo o proroga, e **comunque non oltre il 31 dicembre 2010***
- ✓ *l'**esplicita indicazione della prevalenza di queste disposizioni sulle relative discipline di settore** (anche questa già prevista nel Ddl "Lanzillotta")*

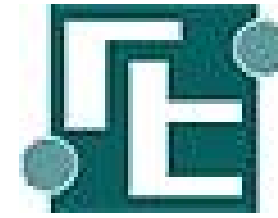
## *Sintesi e spunti conclusivi*

### Una (modesta) raccomandazione per il legislatore

- ✓ pensare ad una **nuova disciplina** per il Tpl che **non** guardi al **solo** obiettivo della **liberalizzazione** e al solo nodo tecnico della modalità di affidamento dei servizi

### Due (modeste) proposte per le Amministrazioni locali

- ✓ porsi l'obiettivo prioritario di **rafforzare l'intero assetto di sistema** del trasporto locale, valorizzando e orientando gli strumenti disponibili di governance: i Piani di bacino, i Contratti di servizio, la ripartizione delle risorse, le regole di tutela dei consumatori... e anche le modalità di affidamento dei servizi!
- ✓ misurarsi con **obiettivi di sviluppo** del Tpl definiti qualitativamente e **quantitativamente**, da condividere con l'azienda a cui è affidata la gestione dei servizi, e **rivedere** periodicamente l'assetto di sistema alla luce dei risultati raggiunti



**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**