



**LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA
RIFORMA DEL TPL NELLE REGIONI
ITALIANE**

(rapporto di sintesi)

Aprile 2006

Lo studio è stato realizzato da un gruppo di lavoro Isfort – Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti composto da Carlo Carminucci (coordinamento scientifico e revisione redazionale) e Massimo Procopio (redazione del testo).

INDICE

Introduzione	Pag.	1
1. La disciplina del TPL in ambito nazionale: profili essenziali	“	3
2. L’attuazione della riforma del TPL nei diversi ambiti regionali	“	9
2.1. I punti essenziali	“	9
2.2. Il trasferimento delle competenze agli Enti Locali	“	13
2.3. I Piani Regionali dei Trasporti e i “servizi minimi” quali aspetti fondamentali della programmazione	“	15
2.4. Gli organi di supporto	“	19
2.5. Il quadro delle gare	“	21

Introduzione

Come è noto, il Trasporto Pubblico Locale (TPL) ha conosciuto negli ultimi anni un periodo di forte e significativa evoluzione normativa, a partire dalla riforma organica della disciplina di settore introdotta dal D.lgs. 422/97 (cosiddetto “Burlando”). Obiettivo principale della riforma era quello di promuovere una modernizzazione del settore, facendo su leva su alcuni punti qualificanti: il recupero della programmazione territoriale, il decentramento delle funzioni alle Regioni (e da queste agli Enti locali in una logica di sussidiarietà), la liberalizzazione del settore attraverso l’affidamento dei servizi con procedure concorsuali.

La normativa di settore è stata successivamente interessata da una produzione di interventi legislativi, in parte modificativi, in parte attuativi/integrativi del “Burlando”, e da atti giuridici di varia natura (rinvii, abrogazioni, ricorsi, impugnative...) che hanno sostanzialmente ampliato le possibili interpretazioni sulla disciplina in vigore e sulla stessa attribuzione di competenza in materia (ad esempio nella concorrenza tra Stato e Regioni).

I comportamenti delle Regioni di fronte alla riforma sono stati piuttosto omogenei, almeno inizialmente, quanto a normative di applicazione - di fatto tutte le leggi regionali recepiscono i principi fondamentali di programmazione del trasporto, definizione dei servizi essenziali, decentramento delle funzioni agli enti locali, ricorso alle procedure concorsuali per l’assegnazione dei servizi -, ma estremamente diversificati nei percorsi di concreta attuazione. Ad esempio, sui punti essenziali della programmazione territoriale e delle gare poche realtà si sono mosse con la necessaria speditezza e decisione.

Attualmente, la normativa nazionale esclude la possibilità, precedentemente prevista, di assegnare i servizi di TPL senza ricorso alle gare, e fissa al 31 dicembre 2006 la scadenza per l’espletamento delle procedure concorsuali sia per i servizi su “gomma”, sia per i servizi su “ferro” (salvo casi particolari).

Alla luce di questa situazione di riferimento, l’obiettivo principale del presente documento è quello di ricostruire un quadro aggiornato degli orientamenti delle Regioni italiane rispetto all’attuazione della riforma del TPL.

Rispetto alla complessità della riforma e ai livelli di coinvolgimento dei diversi enti locali e rispetto agli elementi di innovazione introdotti nella programmazione e nella liberalizzazione del settore, l’analisi condotta si è focalizzata sui seguenti contenuti:

1. raccolta, analisi e confronto delle normative regionali di applicazione del D.lgs. 422/97 (leggi regionali e successive modifiche);

2. raccolta e analisi della ulteriore normativa regionale di settore di interesse (oltre alla legge attuativa di base);
3. verifica sullo stato delle gare (concluse, sospese, in corso) nel territorio regionale, per i servizi su gomma e per i servizi ferroviari, sia per i bandi dell'Ente Regione, sia dove possibile per i bandi (quantitativamente più rilevanti) delle Province e dei Comuni;
4. verifica sullo stato della programmazione di settore di competenza della Regione (redazione del Piano Regionale dei Trasporti, individuazione dei servizi minimi, redazione del Programma Triennale dei Servizi);
5. verifica sul trasferimento delle competenze a Province e Comuni.

L'analisi è stata condotta sull'informazione disponibile "desk" (studi e monitoraggi già effettuati, siti istituzionali ecc.), integrata dalla somministrazione di un questionario strutturato a tutte le Regioni e Province Autonome del Paese.

Il panorama che ne risulta è quindi ampio ed esaustivo. Tutti i dati riportati relativi alle situazioni attuali e agli orientamenti futuri delle Regioni e delle Province Autonome riflettono fedelmente le informazioni fornite dalle direzioni regionali di settore, fatte salve le integrazioni derivanti dai siti istituzionali e dalla stampa specializzata.

Questa sintesi del Rapporto è articolata in due parti.

La **prima parte** focalizza l'attenzione sulla disciplina nazionale di settore, ricostruendo le tappe salienti del percorso di riforma, dal "Burlando" fino alle recenti disposizioni e sentenze della Corte Costituzionale.

La **seconda parte** offre una lettura trasversale dello stato di attuazione della riforma del TPL a livello regionale rispetto ai principali punti qualificanti della riforma stessa (programmazione, procedure concorsuali, decentramento delle competenze...).

1. La disciplina del TPL in ambito nazionale: profili essenziali

Il trasporto pubblico locale ha conosciuto in Italia negli ultimi anni un processo di profonda revisione normativa rivolta, essenzialmente, all'introduzione di elementi di modernizzazione: superamento degli assetti monopolistici e introduzione di regole di concorrenzialità.

Punto cardine di questo processo è rappresentato dal D.lgs. n. 422/97, emanato in attuazione della legge delega n. 59/97 (Bassanini 1) e successivamente modificato ed integrato dal D.lgs. 400/99¹. Obiettivi fondamentali sono la revisione dell'assetto normativo di disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in tema di competenze nel TPL, nonché la riorganizzazione della gestione dei servizi.

Nell'espone brevemente alcune qualità specifiche del decreto si può iniziare dall'art. 1, il quale al comma 2 prevede un ampliamento della definizione di TPL, introdotta con la legge 151/81². Lo stesso decreto inoltre individua in modo chiaro i servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale (art. 3), definisce le competenze esclusive dello Stato nel trasporto pubblico regionale e locale (art. 4), nonché dispone il trasferimento delle competenze alle Regioni dell'intero "comparto del TPL", superando la logica modale propria della precedente legge di disciplina del settore (L. 151/81).

Alle Regioni viene assegnato il ruolo di soggetto programmatore, coordinatore, finanziatore e controllore, mentre la gestione dei servizi è affidata alle aziende di TPL.

Il ruolo di soggetto programmatore della Regione si sostanzia nella definizione del Piano Regionale dei Trasporti³, nell'individuazione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali (Piani di Bacino), nell'approvazione dei Programmi Triennali dei Servizi e, infine, della determinazione del livello dei

¹ Il D.lgs. 400/99 conferisce, tra l'altro, alle Ferrovie dello Stato la gestione delle ex ferrovie di gestione governativa per 3 anni, allo scopo di affrontare e migliorare la difficile situazione finanziaria e ridare al settore un nuovo piano industriale.

² Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale.

³ Ai Piani Regionali dei Trasporti compete l'onere di delineare le "macro" scelte a livello regionale (di natura istituzionale, gestionale ed infrastrutturale), anche allo scopo di dare un indirizzo comune ai decisori politici locali.

servizi minimi⁴. La previsione di questi ultimi rappresenta un momento fondamentale per comprendere la posizione di finanziatore della Regione: i costi dei servizi minimi sono a carico del bilancio regionale (art. 16)⁵.

In tema di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale si osservano diverse innovazioni: la previsione della trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni ovvero in cooperative a responsabilità limitata⁶, il ricorso obbligatorio alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori (art. 18 – introduzione della concorrenza per il mercato), fatto salvo un periodo transitorio con scadenza 31 dicembre 2006⁷, la disciplina del

⁴ L'intera attività di programmazione richiede un costante coordinamento con gli Enti Locali (Province e Comuni e Comunità Montane).

⁵ L'art. 20 definisce la costituzione di un fondo per il finanziamento dei servizi minimi, vale a dire quei servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini.

⁶ Il testo originario del D.lgs. 422/97 non prevedeva l'obbligo di trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi, ma semplicemente un incentivo (possibilità di prolungare per 5 anni gli affidamenti diretti alle società trasformate). Con l'approvazione del D.lgs. 400/99 si indica la data del 31 dicembre 2003 come termine ultimo per attuare detta trasformazione.

⁷ Il D.lgs. 400/99 nel modificare il D.lgs. 422/97 introduce un periodo transitorio (31 dicembre 2003) entro cui è possibile mantenere gli affidamenti diretti ai concessionari, attribuendo attraverso gare i servizi speciali. Con l'approvazione della legge n. 166/2002 si prevede un ulteriore slittamento in avanti di due anni (scadenza 31 dicembre 2005); la non chiara interpretazione di tale disposizione circa la sua applicazione ai soli affidamenti riferiti alle ferrovie ex gestioni commissariali governative o al complesso dei servizi di TPL, è stata in parte chiarita dall'emanazione del DL. n. 355/03 che prevede *l'affidamento dello svolgimento dei servizi di trasporto automobilistici è prorogato al 31 dicembre 2005*. Con l'approvazione del DL. 269/03 (modifiche all'art. 113 del TU enti locali come già modificato dalla L. n. 448/01) si prevede l'estensione del periodo transitorio fino al 31/12/2006, nonché la reintroduzione dell'affidamento diretto in date circostanze. La successiva approvazione della legge delega ambientale (L. 308/04), in cui si dispone la non applicazione dell'art. 113 del TU enti locali nel settore del TPL, riporta la scadenza al 31/12/2005. Quest'ultima data, con l'approvazione della legge finanziaria 2006 (Legge n. 266/05), è nuovamente spostata in avanti di un anno; infatti, il comma 394 dell'art. 1 recita: *“al comma 3-bis dell'articolo 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, le parole «31 dicembre 2003» sono sostituite con «31 dicembre 2006»*”. La stessa legge al comma 393 offre la possibilità di un'ulteriore proroga di due anni (la legge finanziaria ne prevedeva solo uno, ma a seguito dell'approvazione del c.d. decreto milleproroghe gli anni sono diventati due) nel caso 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 devono avvenire entro il 2006. Inoltre, lo stesso comma 393 prevede, almeno ad una prima interpretazione, la possibilità per gli affidamenti *in house* di operare fino alla loro scadenza se i soggetti titolari degli affidamenti dei servizi provvedono ad affidare, con procedure ad evidenza pubblica, entro il 2006, una quota di almeno il 20% dei servizi eserciti a soggetti privati o a società, purché non partecipate dalle medesime Regioni o dagli stessi Enti locali affidatari dei servizi.

rapporto tra Ente regolatore e la società gerente attraverso il contratto di servizio (art. 19).

Il contratto di servizio, per effetto dell'assicurazione della "completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili", introduce all'interno del settore del TPL il principio della certezza finanziaria e della copertura di bilancio. Ulteriore disposizione di particolare importanza è la previsione dell'obbligo dell'inserimento della clausola che impone un rapporto tra ricavi di traffico e costi operativi non inferiore a 0,35⁸, pena nullità dello stesso contratto.

In tema di servizi ferroviari di interesse regionale e locale l'applicazione del D.lgs. 422/97 ha determinato il trasferimento dei compiti di programmazione ed amministrazione dallo Stato alle singole Regioni⁹; a queste ultime è affidato in compito di individuare i servizi ferroviari attraverso la definizione di contratti di servizio¹⁰. Alle disposizioni previste dal D.lgs non rispondono le Regioni a Statuto speciale, le quali hanno concordato con lo Stato il rinvio del trasferimento delle competenze. Tuttavia le stesse Regioni esercitano un ruolo significativo nella organizzazione dei servizi ferroviari regionali e locali (orari, tariffe ecc.)¹¹.

Per completezza di informazione sul tema si ricorda anche la Legge n. 62/2005, che prevede la possibilità di prorogare una sola volta i contratti che presentano una scadenza non superiore a 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, che hanno per oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi pubblici non ricadenti nell'ambito di applicazione dell'articolo 113 del TUEL, per un periodo non superiore alla metà della durata originaria del contratto e in ogni caso non successivo al 31/12/2008, a condizione che venga concordata una riduzione del corrispettivo di almeno il 5%.

Le procedure concorsuali devono rispettare quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio.

Non possono partecipare alle gare le società *che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o attraverso procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate.*

- ⁸ L'art. 19 prevede il raggiungimento del rapporto 0,35 in termini progressivi fissando, tuttavia, che tale obiettivo minimo dovrà essere raggiunto a partire dal 1 gennaio 2000.
- ⁹ Con decorrenza 1 giugno 1999. Le competenze trasferite alle Regioni hanno per oggetto, sia i servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione a F.S. S.p.A. (art. 8), sia i servizi in concessione a F.S. S.p.A. (art. 9).
- ¹⁰ Il primo contratto di servizio valevole per il 2000 è stato siglato tra lo Stato e le FS; per l'anno 2001 ogni Regione ha definito un proprio "contratto sperimentale", a cui ha fatto seguito un "contratto transitorio" per il 2002/2003. Quest'ultimo si definiva transitorio per effetto dell'originaria previsione normativa che indicava nel 2004 l'anno di inizio dei servizi affidati tramite gara. Tuttavia, la proroga dei termini ha determinato, in molte Regioni, il semplice prolungamento del contratto 2002/2003.
- ¹¹ Per informazioni sul possibile futuro del trasferimento sui servizi ferroviari locali delle competenze dallo Stato alle Regioni a Statuto speciale confronta il paragrafo 3.5.

Il quadro normativo di disciplina del settore del TPL conosce dopo la riforma del 1997 diversi nuovi atti¹², tra cui la riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/01)¹³, la Legge Finanziaria 2002 (art. 35 della L. 448/01) e la L. 166/2002.

In particolare l'art. 35 della L. n. 488/2001¹⁴, che sostituisce l'art. 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali¹⁵ (TUEL), successivamente modificato dall'art. 14 del DL. n. 269/03¹⁶, prevede la possibilità di separazione fra proprietà dei beni e gestione del servizio, garantendo ai soggetti gerenti l'accesso alle reti e agli impianti. Nell'attuazione della separazione la proprietà delle reti e delle infrastrutture deve rimanere agli Enti Pubblici, i quali la possono cedere esclusivamente ad una società di capitali partecipata, in maggioranza, dall'Ente stesso.

La stessa normativa, prevedendo la reintroduzione di diverse ipotesi di affidamento diretto dei servizi di TPL (soprattutto in caso di società a capitale interamente pubblico e di società miste in cui il socio privato è scelto con gara), ha determinato una parziale sovrapposizione alle norme settoriali già previste dal D.lgs. n. 422/97 l'invio di una lettera di costituzione in mora da parte della Commissione Europea per violazione della normativa in tema di concorrenza. È così iniziato un periodo di incertezza risolto solo a fine 2004 con l'approvazione della legge delega ambientale (L. 308/04), in cui si è stabilita la non applicazione dell'art. 113 del TU enti locali al settore del TPL.

L'esposizione fatta sinora sulla normativa di disciplina del settore del TPL evidenzia in modo chiaro come nel corso degli ultimi anni gli interventi che si sono succeduti hanno determinato diverse fughe in avanti e repentini ritorni indietro nel percorso di costruzione di un vero mercato basato su regole concorrenziali.

Il quadro disegnato, inoltre, rappresenta solo una parte di una realtà ancora più complessa ed articolata. Alcune Regioni (ad esempio le Marche) basandosi sulle previsioni del nuovo art. 113 del TUEL, nonché sulla sentenza n. 272/2004

¹² Assumono una certa importanza le modifiche all'art. 18 del D.lgs. 422/97 apportate per promuovere il successo delle gare: impossibilità di partecipazione alle gare per le aziende che beneficino di affidamenti diretti durante il periodo transitorio, disponibilità dei beni per il soggetto gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

¹³ Nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione rivolto a definire le competenze delle Regioni attraverso il trasferimento ad esse di tutte le competenze non espressamente riservate allo Stato (tra cui quelle relative ai trasporti e alla viabilità).

¹⁴ Oggetto dell'art. 35 della L. n. 448/2001 sono i servizi pubblici.

¹⁵ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

¹⁶ Decreto contenente disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, convertito nella L. 326/2003.

della Corte Costituzionale¹⁷, hanno reintrodotta all'interno della propria disciplina regionale la possibilità dell'affidamento diretto (*in house*). Ciò determina, alla luce dell'approvazione della legge delega ambientale e della relativa non applicazione dell'art. 113 del TUEL al TPL, un conflitto con la disciplina nazionale che, ad oggi, indica valide le sole disposizioni del D.lgs 422/97 e ss.mm.ii..

Nel risolvere la questione può venire in aiuto la pronuncia della Consulta sopra citata, la quale avendo chiarito che le competenze sulla disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica appartengono allo Stato, sembra indicare la non validità delle norme regionali in contrasto con il D.lgs 422/97; in altre parole, l'unica modalità di affidamento oggi possibile, a scadenza del periodo transitorio, è l'affidamento con procedura concorsuale ad evidenza pubblica¹⁸.

Si può oggi ritenere stabilizzato l'attuale assetto normativo? Le ultime disposizioni contenute nella Legge Finanziaria 2006 sembrano consolidare la volontà di considerare le gare quale unico strumento per l'affidamento dei servizi. Infatti, la Finanziaria pur spostando nuovamente il termine del periodo transitorio di un anno (31/12/2006), nonché prevedendo la possibilità di allungare ulteriormente la scadenza al verificarsi di alcune condizioni¹⁹ (accogliendo in tal senso alcuni dei suggerimenti presenti nel Testo Unificato che dal 2004 unisce diverse proposte di legge in materia²⁰), sottolinea nuovamente l'impossibilità di prevedere forme di affidamento diverse dalla gara alla scadenza dello stesso periodo di transizione.

Il quadro, tuttavia, ritorna ad essere meno chiaro riprendendo la storia e soprattutto gli orientamenti normativi che negli ultimi mesi trovano

¹⁷ Nel risolvere un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni in tema di competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali dopo l'approvazione del nuovo art. 117 della Costituzione, la Corte ha stabilito che le disposizioni previste dal nuovo art. 113 del TUEL possono essere ricondotte *nell'ambito della materia tutela della concorrenza, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, alla competenza esclusiva dello Stato*, affermando, ancora, che *l'indicato titolo di legittimazione è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica e quindi che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali*.

¹⁸ Sul tema si può confrontare anche la recente sentenza n. 80/2006 della Corte Costituzionale, maggiormente approfondita all'interno del paragrafo 3.1.

¹⁹ Vedi nota a piè di pagina n. 26. La possibilità di poter prolungare il periodo di transizione oltre la scadenza del dicembre 2006 risponde alla volontà di favorire le privatizzazioni, nonché la nascita di soggetti di medie e grandi dimensioni.

²⁰ Ad esempio, gli Atti della Camera nn. 2053 Ferro, 4358 De Laurentis, 4815 Rosato, 4857 Raffaldini, 4928 Sanza e 5057 Paseto presentati nella XIV legislatura.

consolidamento in ambito comunitario. In particolare, nella prospettiva di approvazione della già ricordata ultima proposta di Regolamento presentata dalla Commissione europea nel luglio del 2005 – nella quale non solo si disconosce quanto previsto in una prima proposta, ovvero la centralità della gara quale forma di affidamento dei servizi, ma addirittura si apre in modo deciso all'affidamento diretto (principalmente *in house*) - le Regioni e agli Enti locali che non desiderano procedere con le gare potranno appellarsi alla normativa europea²¹.

²¹ Su questa strada si muove la recente (6 aprile 2006) decisione della Corte di Giustizia europea sulla causa C-410/04, relativa al caso sollevato dal TAR della Puglia sull'interpretazione del diritto comunitario circa la possibilità di ledere i principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza nell'ipotesi di affidamento diretto di servizi di trasporto pubblico. La decisione presa nell'ambito di una causa fra l'Associazione nazionale autotrasporto viaggiatori (Anav) da un lato e il Comune di Bari e l'Amtab servizio S.p.A. dall'altro, stabilisce che un Ente pubblico può affidare un servizio pubblico direttamente ad una società della quale esso detiene l'intero capitale, a condizione che l'Ente pubblico eserciti su tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente che la detiene.

2. L'attuazione della riforma del TPL nei diversi ambiti regionali

2.1. I punti essenziali

L'accoglimento fra le norme del proprio ordinamento giuridico delle disposizioni statali in tema di TPL da parte delle Regioni è avvenuto in tempi diversi. Pur non rispettando il termine di sei mesi indicato dal D.lgs. n. 422/97 (art. 7), ogni Regione a Statuto ordinario possiede una base normativa di disciplina. Recentemente si è aggiunta la Sardegna, Regione a Statuto speciale, con l'approvazione della L.R. 21/05.

Guardando dall'alto l'evoluzione degli aspetti normativi nelle diverse Regioni e volendo anticipare alcune considerazioni, emerge un quadro tutt'altro che lineare e chiaro, in cui il sovrapporsi di leggi, spesso rivolte alla difesa dello *statu quo* piuttosto che a modernizzare il settore, ha determinato un elevato grado di incertezza, in cui non risulta raro individuare norme regionali in contrasto con quelle statali, in particolare in tema di scadenza del periodo transitorio di validità degli affidamenti diretti, nonché di generale disciplina delle gare²².

Allo scopo di rendere manifeste queste evidenze appare fondamentale soffermarsi su una breve disamina delle diverse leggi regionali, tralasciando volutamente la normativa delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome, nonché mettendo come base del confronto il sistema regolatorio del Lazio. In particolare i punti di studio sono:

- le forme di affidamento dei servizi e avvio delle procedure di gara;
- il trasferimento del personale in caso di subentro di nuovi gestori;
- il trasferimento dei mezzi "materiali" in caso di subentro di nuovi gestori.

Nella quasi totalità delle Regioni, tra cui il Lazio (vedi l'art. 19 della L.R. 30/98), è prevista quale unica forma di affidamento dei servizi la procedura concorsuale ad evidenza pubblica. Viceversa in poche altre realtà si registrano diversi modelli di assegnazione. Nelle Marche, ad esempio, la gara rappresenta solo una possibile scelta oltre a quella di affidare i servizi direttamente, sia a società a capitale misto pubblico-privato nel caso in cui il socio privato è scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, sia a società con capitale interamente in mano pubblica e soggette ad un controllo

²² Cfr. Filt-Cgil "Il trasporto pubblico locale nel processo di riforma", 2003.

da parte dell'Ente pubblico analogo a quello che lo stesso Ente esercita sui propri servizi, in altri termini attraverso l'*in house*²³.

Altra criticità riscontrata nell'esame comparato delle diverse leggi regionali riguarda la scadenza del periodo transitorio, criticità in parte superata, o forse semplicemente rimandata, con la previsione al 1° gennaio 2007 dell'apertura del mercato del TPL alla concorrenzialità. In particolare facendo un salto indietro a prima dell'approvazione della Legge Finanziaria 2006 le situazioni che si registravano a livello regionale erano le più differenziate: la Regione Lazio, ad esempio, dopo diversi orientamenti si è accodata a quanto definito in ambito nazionale – la L.R. n. 29/03 ha determinato l'ancoraggio della scadenza degli affidamenti diretti alla normativa statale –, altre Regioni hanno deciso di assegnare i propri servizi tramite gara senza utilizzare il maggior tempo via via concesso a livello nazionale, altre ancora hanno legiferato allungando le scadenze previste dal D.lgs. 422/97.

Tra queste ultime rientrano sicuramente le Regioni Calabria e Veneto, le quali già nel 2004 avevano indicato nel 31/12/2006 la data ultima di validità degli affidamenti diretti, determinando da parte del Governo l'impugnazione delle leggi regionali davanti alla Corte Costituzionale e la recente sentenza che stabilisce la loro illegittimità costituzionale per contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione)²⁴. Nella stessa sentenza e con la stessa motivazione la Corte stabilisce, inoltre, l'illegittimità delle disposizioni regionali (ad esempio quelle della Liguria) rivolte a prolungare il periodo di transizione a date condizionali.

Ultimo ma non meno importante elemento di incertezza in tema di scadenza di validità degli affidamenti diretti, è la mancanza di sanzioni per quegli Enti che scaduto il periodo di transizione continuano ad affidare i servizi di propria competenza in modo diretto (l'impossibilità di partecipazione alle gare da parte

²³ La Regione Marche ha adottato quanto previsto dal Testo Unico Enti Locali, non considerando la successiva esclusione del settore del TPL operata dalla legge delega ambientale (L. 308/04).

²⁴ Sentenza n. 80 del 22 febbraio 2006. Una particolare importanza riveste il passaggio della sentenza in cui si afferma che anche a seguito della previsione da parte dell'ultima Legge Finanziaria (Legge 266/05) del 31/12/2006, quale data ultima di validità del periodo di transizione verso la concorrenza per il mercato, il giudizio non può essere revocato in quanto non riguarda semplicemente il rispetto di un mero termine temporale, ma la complessiva conformità della legislazione regionale ad una disposizione statale posta a tutela della concorrenza (quali effetti sulle forme di affidamento previste nelle Marche? E ancora, nel caso di approvazione della proposta della Commissione europea sulla disciplina dei servizi pubblici, come si risolverà il contrasto con il D.lgs. 422/97?)

delle società che godono di affidamenti diretti può essere considerata tale? Ci sarà un intervento diretto dello Stato nel bandire le gare?)²⁵.

Con riferimento al terzo punto, vale a dire il subentro d'impresa, le ragioni che stanno alla base della scelta di inserire nel commento questa parte non risiedono tanto nelle differenze di disciplina tra le Regioni, bensì nell'importanza che assume nel determinare il successo delle gare, specialmente nel comparto ferroviario.

In effetti la quasi totalità delle leggi regionali dispone il trasferimento del personale dalla società uscente alla società entrante nel rispetto dell'inquadramento e delle condizioni contrattuali già esistenti salvo nuovi accordi con le organizzazioni sindacali; in termini generali si applicano le disposizioni indicate nel R.D. 148/1931 e nell'articolo 2112 del codice civile.

Passando al trasferimento dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio, accanto ad una comune previsione da parte delle Regioni dell'obbligo per la società che cessa il servizio di cedere tutti i beni acquistati con contributi pubblici (dietro pagamento ad un prezzo di mercato ed al netto degli stessi contributi) esiste, ad esempio, l'art. 22 bis della L.R. 22/99 della Lombardia che appellandosi alla necessità di garantire una reale concorrenza tra i gestori del servizio ferroviario, attribuisce alla Regione il compito di individuare la dotazione patrimoniale essenziale per lo svolgimento dei servizi (reti, impianti, depositi e materiale rotabile) che il soggetto gestore uscente deve mettere a disposizione alla nuova impresa aggiudicataria²⁶.

In materia, a dire il vero, è già intervenuta con un parere l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nel 2003, chiarendo che il materiale rotabile pur possedendo la caratteristica di "essenziale" non può tuttavia essere considerato "non duplicabile a costi socialmente sostenibili" e quindi non è qualificabile come *essential faculty*; di conseguenza, non può essere imposto il trasferimento dal proprietario ad un altro soggetto²⁷.

²⁵ Cfr. Federtrasporto "Lo stato delle riforme" – Bollettino economico sul settore dei trasporti, Luglio 2005

²⁶ Altre leggi regionali prevedono un diritto di prelazione a favore dei nuovi gestori nel caso in cui il soggetto uscente intende vendere i propri beni (vedi la L.R. della Campania n. 3/02, oppure la L.R. del Piemonte n. 1/00)

²⁷ L'AGCM sottolinea la presenza di un reale difficoltà per le Regioni che vogliono aprire il proprio mercato locale dei servizi ferroviari, data non solo dall'impossibilità di obbligare Trenitalia a mettere a disposizione il proprio materiale rotabile, ma anche dalla presenza di un quadro normativo di non facile e univoca interpretazione, nonché dall'inesistenza di un mercato del materiale rotabile (inesistenza creata anche dalla decisione presa durante la riorganizzazione delle Ferrovie dello Stato di non costituire una società per la gestione del

Nella tabella che segue è proposto il quadro riassuntivo delle leggi regionali in tema di TPL. Per ciascuna Regione è indicata la principale norma di disciplina del settore e l'insieme delle altre leggi di integrazione, modifica e completamento del quadro normativo. La scelta di inserire tutte le disposizioni che si occupano di TPL sposa la volontà di fornire un quadro il più completo possibile, nonché l'esigenza di rendere manifesta l'enorme varietà normativa a livello regionale prodotta, anche e soprattutto, dalla continua riorganizzazione regolatoria a livello nazionale.

Tab. 2 – Il quadro delle leggi regionali in tema di TPL (febbraio 2006)

Ambito territoriale	Legge di accoglimento dei principi del D.lgs. 422/97	Altre leggi di integrazione/modifica
Abruzzo	152/98	153/98, 59/99, 13/02, 28/02, 25/03, 15/04, 23/04, 6/05, 43/05
Basilicata	22/98	7/99, 26/99, 2/00, 4/01, 31/01, 7/03, 36/03, 9/04, 13/04, 1/06
Calabria	23/99	24/99, 7/01, 18/01, 33/02, 36/04
Campania	3/02	5/04, 15/05
Emilia Romagna	30/98	38/01, 1/02, 8/03, 17/04, 14/05
Lazio	30/98	57/98, 6/99, 14/99, 35/01, 8/02, 5/03, 9/03, 16/03, 29/03, 16/05
Liguria	31/98	17/03, 11/04, 20/04
Lombardia	22/98	2/99, 12/99, 19/99, 1/00, 2/00, 18/00, 3/01, 1/02, 4/02, 32/02, 5/03, 16/03, 25/03, 27/03, 12/04, 19/04, 30/04, 6/05, 12/05
Marche	45/98	4/00, 21/00, 23/02, 3/03, 19/03, 28/03, 17/04, 22/04, 29/04, 20/05, 2/06
Molise	19/00	15/02, 34/02, 26/03, 1/04, 35/04, 13/05
Piemonte	1/00	3/00, 44/00, 17/04
Puglia	18/02	4/03, 2/04, 14/04, 1/05, 17/05
Toscana	42/98	72/99, 33/03, 68/03, 55/04, 1/05
Umbria	37/98	42/00, 16/01, 3/02, 31/02, 26/04
Veneto	25/98	5/00, 4/01, 5/01, 8/01, 3/03, 16/03, 24/04, 30/04, 8/05, 2/06

(segue)

materiale rotabile sulla falsa riga di quanto era già avvenuto in Gran Bretagna). La stessa Autorità fornisce una possibile soluzione al problema: prevedere che l'attività dell'aggiudicatario *abbia inizio solo dopo che sia trascorso il più breve tempo compatibile con quello necessario perché il vincitore della gara recepisca sul mercato il materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento dei servizi.*

(continua) **Tab. 2 – Il quadro delle leggi regionali in tema di TPL (febbraio 2006)**

Ambito territoriale	Legge di accoglimento dei principi del D.lgs. 422/97	Altre leggi di integrazione/modifica
Friuli V. G.	-	20/97, 33/97, 10/98, 13/98, 4/99, 12/99, 18/00, 4/01, 16/01, 31/01, 2/02, 13/02, 1/04, 9/04, 15/04, 15/05, 22/05
Sardegna	21/05	
Sicilia	-	68/83, 13/02, 22/02, 20/03, 8/05, 19/05
Valle d'Aosta	-	32/82, 11/95, 29/97
Provincia di Bolzano	-	16/85
Provincia di Trento	-	16/93, 6/04

Fonte: Isfort

2.2. Il trasferimento delle competenze agli Enti Locali

Una delle “innovazioni” di maggiore rilevanza introdotte da D.Lgs. 422/97 è il riordino e la sufficiente definizione dei livelli di governo all’interno dei TPL. Come già detto, alle Regioni sono affidati essenzialmente i compiti di programmazione, finanziamento e vigilanza, nonché le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario (generalmente i servizi ferroviari, aerei ecc.). Le restanti funzioni rientrano nella sfera di competenza degli Enti Locali, in particolare quelle inerenti ai servizi autofiltranviari.

Le diverse Regioni hanno anche in questo caso accolto le disposizioni statali secondo logiche proprie, favorite anche dalla mancanza di una più precisa distinzione delle competenze da parte della legge nazionale, realizzando differenze sia nell’individuazione dei compiti, sia nella successiva fase di trasferimento concreto delle competenze.

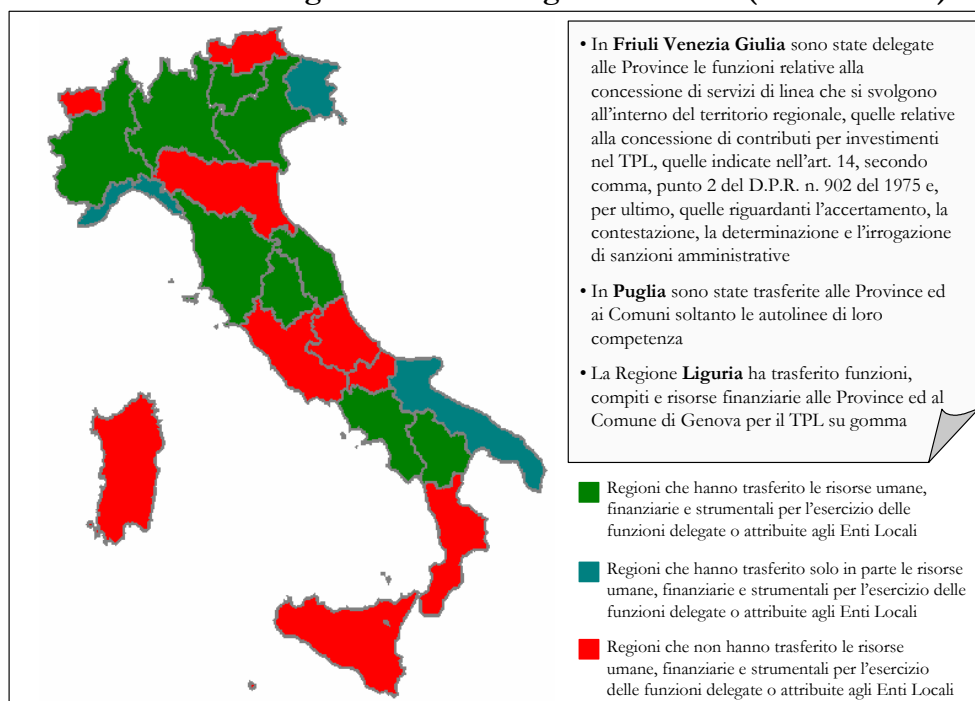
In particolare, nell’identificazione dei confini delle competenze tra Regione e Enti locali in diverse leggi regionali la tecnica utilizzata è quella di definire in modo puntale compiti e soggetti²⁸, mentre in altre si è preferito utilizzare formule meno chiare e più libere all’interpretazione²⁹, creando così spazi di incertezza e difficoltà nell’attuazione del processo di decentramento.

²⁸ Cfr. la L.R. del Veneto n. 25/98

²⁹ Cfr. il testo storico della legge regionale del Piemonte n. 34/98, ma anche le leggi della Campania (L.R. 3/02) e dell’Emilia Romagna (L.R. 30/98)

Una realtà così strutturata tra l'altro ha senza dubbio contribuito in diverse realtà al mancato trasferimento delle competenze, con relative risorse umane e finanziarie, dalla Regione agli Enti Locali. Infatti, nel fotografare l'attuale stato delle cose emerge una situazione tutt'altro che felice, in cui accanto a Regioni che hanno rispettato i dettami della propria legge, si affiancano altre che hanno mantenuto quelle competenze che secondo il principio di sussidiarietà dovrebbero essere decentrate agli Enti Locali. Nel primo insieme si osservano, ad esempio, il Piemonte, la Lombardia, il Veneto e due sole Regioni del Meridione, la Basilicata e la Campania (occorre inoltre segnalare la Puglia, anche se il trasferimento ha riguardato solo alcune funzioni). Nel secondo insieme rientrano le restanti Regioni del Centro e Sud Italia (ad eccezione dell'Umbria)³⁰, tra cui evidentemente il Lazio (fig. 1).

Fig. 1 – Trasferimento delle risorse strumentali all'esercizio delle funzioni delegate o attribuite agli Enti Locali (febbraio 2006)



Fonte: Isfort

³⁰ A queste si unisce anche l'Emilia Romagna, la cui realtà appare tuttavia più complessa per effetto della costituzione di diverse agenzie, sia di livello regionale che provinciale

Per ciò che riguarda il Lazio, tra le competenze che legge regionale assegna alle Province rivestono una certa rilevanza l'adozione dei Piani di bacino per assicurare la mobilità nell'ambito del territorio provinciale, sulla base della rete dei servizi minimi e degli indirizzi della Regione, nonché lo svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di competenza, per la scelta degli affidatari dei servizi anzidetti e per la stipula dei relativi contratti di servizio. Come già detto, ancora oggi le funzioni di programmazione e amministrazione concernenti i servizi di linea provinciali sono svolte dalla Regione, in relazione alla previsione dell'esercizio unitario a livello regionale. Infatti, la gestione della quasi totalità del TP extraurbano è affidato ad un'unica azienda di trasporto, la Co.Tra.L. S.p.A., controllata dalla Regione stessa³¹. La bassa, o nulla, partecipazione delle province laziali al governo della mobilità dipende anche dalla mancata adozione degli atti (Accordi di programma) che avrebbero dovuto definire le modalità ed i tempi dei conferimenti previsti dalla legge regionale³².

2.3. I Piani Regionali dei Trasporti e i “servizi minimi” quali aspetti fondamentali della programmazione

Nella pianificazione dei trasporti in ambito regionale un ruolo di sicura rilevanza è assunto dal Piano Regionale dei Trasporti, a cui il D.lgs. 422/97 assegna una funzione sicuramente più ampia di quella prevista dalla legge 151/81³³.

Dall'esame delle diverse realtà regionali (fig. 2), il quadro che emerge a distanza di quasi 10 anni dall'avvio della riforma non può essere certamente considerato soddisfacente: le Regioni con un Piano approvato secondo l'iter previsto dalla propria legge regionale sono quindici³⁴. In cinque di queste il Piano è in fase di aggiornamento (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Calabria, Sardegna e Provincia Autonoma di Trento), mentre ad eccezione della Valle d'Aosta e della

³¹ Quote minoritarie sono in possesso delle Province di Roma, Rieti e Viterbo.

³² Cfr. art. 8, comma 4 della L.R. 30/98

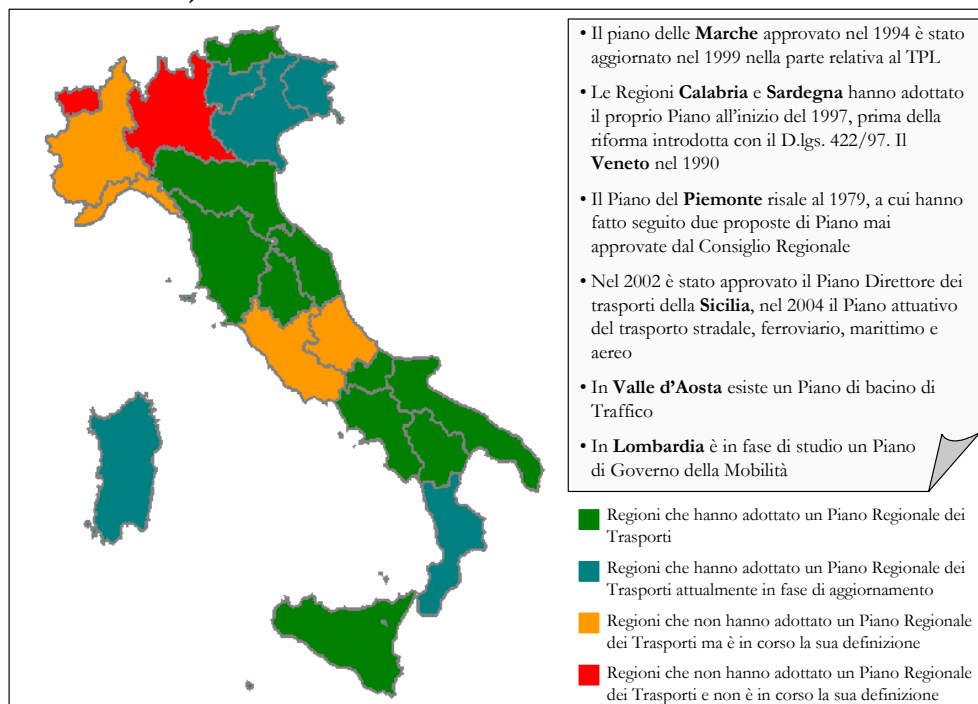
³³ Il PRT non va più considerato un semplice elenco delle opere e degli interventi da realizzare, ma uno strumento guida della politica regionale e locale dei trasporti, grazie ad una identificazione chiara dei fabbisogni di mobilità e ad una ancora più chiara definizione delle risposte da dare per soddisfare tali bisogni.

³⁴ Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, oltre alle Regioni a Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, della Sicilia e della Sardegna ed alle due Province autonome di Trento e Bolzano. Tra queste andrebbe incluso anche il Piemonte, tuttavia il Piano approvato risale al lontano 1979.

Lombardia - in quest'ultima tuttavia è in fase di studio un Piano di Governo della Mobilità -, nelle restanti Regioni il Piano è in fase di definizione o "incagliato" in quella di approvazione³⁵.

La realtà diviene ancora più preoccupante se si guarda ai soli PRT approvati a seguito della riforma del 1997 (il decreto presenta la data del 19 novembre 1997); le Regioni con le "carte in regola" diventano dodici, visto che in Calabria e in Sardegna l'approvazione da parte del Consiglio Regionale è arrivata ad inizio del 1997, mentre nel Veneto addirittura nel 1990.

Fig. 2 – Lo stato di adozione dei Piani Regionali dei Trasporti (febbraio 2006)



Fonte: Isfort

Ad un rapido esame di alcuni Piani regionali approvati emerge inoltre una significativa eterogeneità nei contenuti, con gradi di approfondimento particolarmente diversi.

³⁵ In Piemonte il nuovo Piano è stato adottato dalla Giunta a fine 2004 (D.G.R. 16-14366) ed è ancora in attesa di approvazione da parte del Consiglio Regionale.

Ciò deriva anche dalle disposizioni delle varie leggi regionali. Infatti, accanto alla generale assegnazione ai Piani del ruolo di pianificatore strategico del sistema dei trasporti, alcune norme specificano nel dettaglio il contenuto, mentre altre si limitano a prevedere un contenuto minimo³⁶.

Altro aspetto di rilevanza assoluta nella fase di programmazione dei servizi di TPL in ambito regionale e locale, consiste nell'individuazione dei "servizi minimi" e nella loro successiva elaborazione in termini prospettici, vale dire nella definizione del Programma Triennale dei Servizi (PTS).

Nelle intenzioni del legislatore nazionale i PTS rappresentano gli atti rivolti a mettere in pratica la politica dei trasporti in modo coerente ed integrato con gli altri strumenti di programmazione, allo scopo di dare efficienza ed efficacia all'utilizzo delle risorse, incrementando la produttività dell'offerta di trasporto per rispondere in modo pieno alle esigenze della domanda locale di mobilità.

Le Regioni che in concreto sono arrivate alla definizione dei servizi minimi prima, e del PTS poi, sono in totale soltanto sei, e a ben guardare in un solo caso il programma riguarda sia la gomma che il ferro (Lombardia e tuttavia in modo non integrato) (tab. 2).

Ad un esame più attento si nota come la previsione dei servizi minimi integrati sia una realtà in appena due Regioni (Abruzzo ed Emilia Romagna), mentre guardando ai soli servizi automobilistici gli ambiti territoriali salgono a undici (tra cui anche la Provincia Autonoma di Trento ma nessuna Regione a Statuto speciale) per ritornare a tre nel caso dei servizi ferroviari.

In ultima analisi si segnala che alcune Regioni hanno deciso di adottare strumenti di programmazione non espressamente previsti dal D.lgs. 422/97. Queste sono il Friuli Venezia Giulia (è in fase di elaborazione il Piano Territoriale Regionale), il Veneto (Programma regionale di investimenti 2004-2005 e Programma regionale tecnologie TPL 2003-2004), la Valle d'Aosta (Piano di bacino di traffico) e la Provincia Autonoma di Trento (Piano di bacino provinciale).

³⁶ Ad esempio il Molise ed il Lazio. Cfr. Corte dei Conti – Sezione Autonomie “La gestione del Trasporto Pubblico Locale e lo stato di attuazione della riforma a livello regionale”, febbraio 2003.

Tab. 2 – I servizi minimi ed i Programmi triennali dei servizi (febbraio 2006)

Ambito territoriale	Servizi Minimi			Programma Triennale dei Servizi
	Automobilistici	Ferroviani	Integrati	
Abruzzo			<input checked="" type="checkbox"/>	
Basilicata ⁽¹⁾	<input checked="" type="checkbox"/>			
Calabria	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Campania				
Emilia R. ⁽²⁾			<input checked="" type="checkbox"/>	
Lazio				
Liguria	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Lombardia ⁽³⁾	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Marche	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Molise ⁽¹⁾				
Piemonte	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Puglia	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Toscana	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Umbria				
Veneto	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Friuli V. G. ⁽⁴⁾	<input checked="" type="checkbox"/>			
Sardegna				
Sicilia				
Valle d'Aosta				
Bolzano				
Trento ⁽⁵⁾	<input checked="" type="checkbox"/>			

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

⁽²⁾ La programmazione dei servizi viene definita tramite Accordi di programma tra Regione, Province e Comuni interessati; inoltre, la programmazione e la progettazione del servizio ferroviario metropolitano bolognese sono effettuate dalla Regione d'intesa con la Provincia e il Comune di Bologna.

⁽³⁾ La definizione dei Programmi Triennali dei Servizi inerenti alla gomma è di competenza delle Province, quello riguardante il ferro viene determinato dalla Regione.

⁽⁴⁾ Accanto ai servizi minimi automobilistici sono stati definiti anche quelli marittimi.

⁽⁵⁾ E' stato adottato un Piano di bacino provinciale che prevede la razionalizzazione della rete e la connessione gomma-ferro.

Fonte: Isfort

Dal quadro fin qui delineato è evidente quindi il ritardo accumulato da molte Regioni nel dotarsi di tutti quei strumenti rivolti a creare le reali condizioni per l'avvio delle gare entro i limiti fissati dalla normativa nazionale.

2.4. Gli organi di supporto

Diverse Regioni prevedono direttamente all'interno della propria legge di disciplina del TPL l'istituzione di un'Agenzia Regionale per la Mobilità, definita dalla Corte dei Conti, come l'"organismo esterno all'amministrazione, dotato di autonomia operativa, in genere con natura giuridica societaria o consortile, operante a livelli diversi, sia regionale, che provinciale o comunale"³⁷.

Il diverso peso dato alle varie Agenzie sino ad oggi istituite, peso stimato attraverso l'osservazione della quantità e qualità dei compiti assegnati, permette di classificarle in Agenzie "pesanti" e Agenzie "leggere". Alle prime, accanto alle funzioni di progettazione e controllo dei servizi (attività tipiche di un'Agenzia "leggera"), si affiancano anche i compiti di svolgimento delle procedure concorsuali, stipula di accordi di programma, redazione dei contratti di servizio, definizione e gestione della politica tariffaria³⁸ ecc.

Altro elemento che differenzia le Agenzie è l'ambito territoriale in cui operano. Infatti, in alcune regioni le leggi prevedono espressamente la costituzione di Agenzie locali³⁹, in altre si rimanda alla volontà degli Enti locali (Province e Comuni)⁴⁰, in altre ancora non sono nemmeno previste.

Nella figura 3 è riportata la mappa delle realtà regionali in relazione alla esistenza della volontà di dare vita ad un'Agenzia per la mobilità.

Il primo elemento che emerge è che in molte Regioni non è prevista la costituzione di Agenzie (ben 11 tra cui le due Province autonome e le Regioni a Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia e della Valle d'Aosta). A soddisfare le disposizioni delle proprie leggi regionali sono il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Campania, il Lazio e la Puglia, anche se in questi ultimi due casi l'Agenzia non ha ancora assunto piena operatività. In ritardo sono la Sardegna, la Sicilia e le Regioni a Statuto ordinario della Toscana, dell'Abruzzo e del Molise.

Altro organo di supporto al decisore pubblico in tema di TPL è l'Osservatorio Regionale dei Trasporti⁴¹ (fig. 4).

³⁷ Cfr. Corte dei Conti, op. cit.

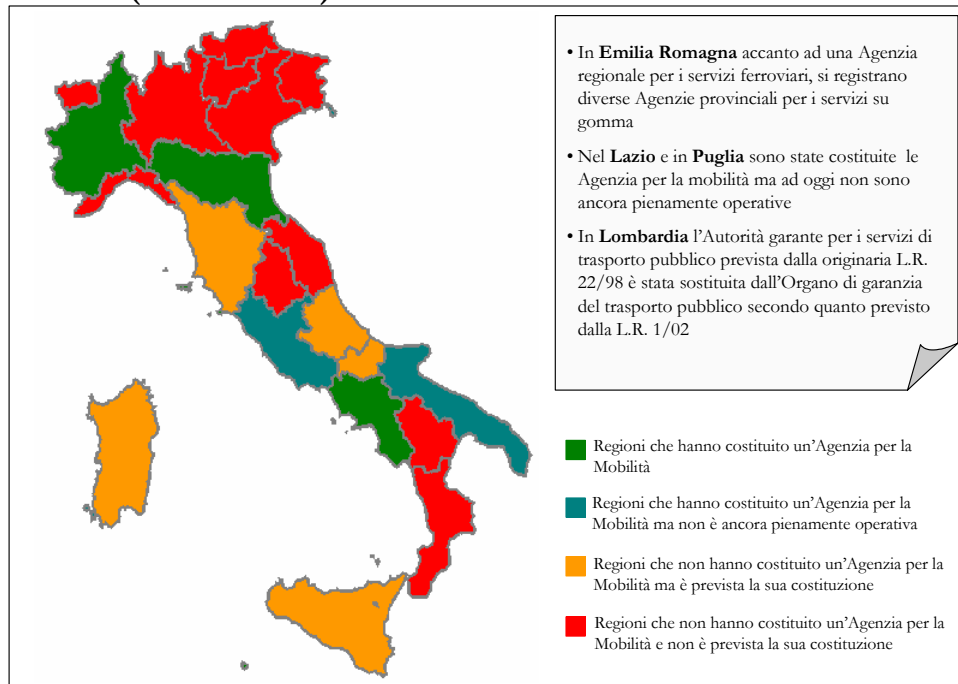
³⁸ Un esempio di agenzia a cui sono affidate tutte le attività indicate nel testo è, secondo quanto disposto dalla legge che ne definisce la costituzione (L.R. 3/02), l'Agenzia campana per la mobilità sostenibile (ACaM).

³⁹ Ad esempio in Emilia Romagna (art. 19 della L.R. 30/98).

⁴⁰ Ad esempio in Campania per le sole Province e Comuni Capoluogo di Provincia (art. 28 della L.R. 3/02).

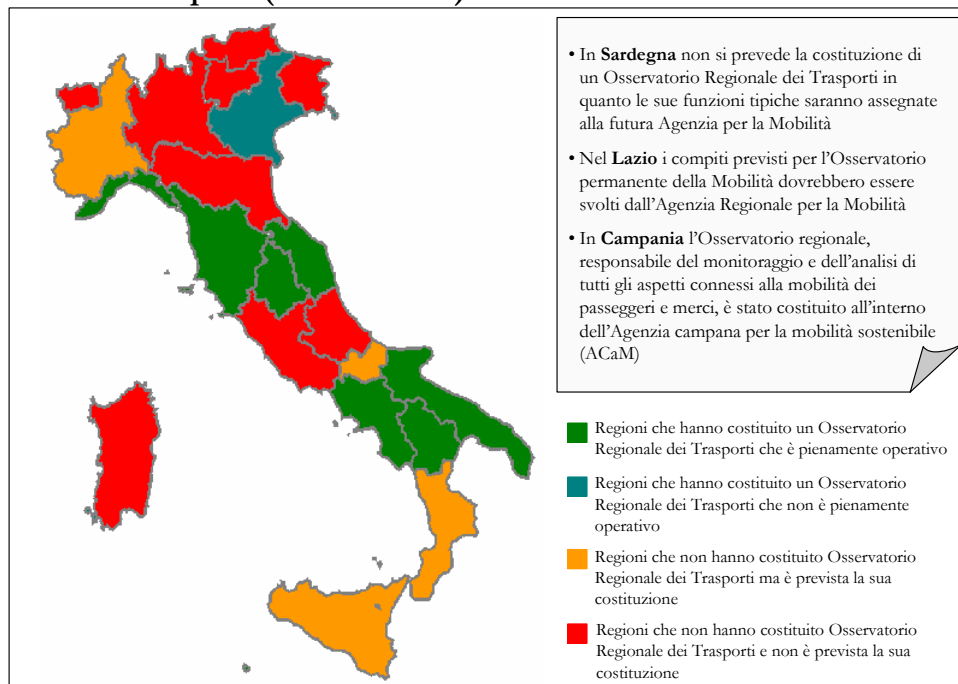
⁴¹ Gli osservatori sono, a differenza di quanto spesso accade con le Agenzie, organismi non autonomi dall'Ente pubblico.

Fig. 3 – Regioni in cui è stata costituita un’Agenzia per la Mobilità (febbraio 2006)



Fonte: Isfort

Fig. 4 – Regioni in cui è stata costituito un Osservatorio Regionale dei Trasporti (febbraio 2006)



Fonte: Isfort

Per garantire “dinamicità” ai Piani Regionali dei Trasporti, intesa come capacità di verificare e aggiustare le previsioni dei piani stessi, è utile se non fondamentale definire a livello regionale un organismo con funzioni di monitoraggio sui principali caratteri del sistema generale dei trasporti e del TPL in particolare⁴². L'importanza del ruolo degli Osservatori può essere dedotto anche dal fatto che sono numerose le leggi regionali di disciplina del TPL che ne prevedono l'esplicita costituzione, tra cui quelle della Toscana, del Piemonte, della Liguria e della Puglia. Al contrario in diversi altri casi non si riscontra alcun riferimento normativo.

Nello specifico, diverse Regioni non prevedono di istituire Osservatori (Valle d'Aosta, Lombardia, Abruzzo, le due Province autonome di Trento e Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Abruzzo, Sardegna e Lazio⁴³); alcune Regioni pur prevedendo la costituzione di un Osservatorio ancora non lo hanno realizzato (Piemonte, Molise, Calabria e Sicilia); in Veneto l'Osservatorio è stato costituito ma non ha ancora assunto piena operatività; infine, in alcune realtà l'Osservatorio è stato costituito ed è pienamente operativo (Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Puglia e Basilicata).

2.5. Il quadro delle gare

La riforma avviata con il D.lgs. 422/97, come detto più volte, incentra la propria spinta innovativa sulla previsione di aprire il mercato alla concorrenza, seppure in un regime di “concorrenza regolata”. Ma a quasi dieci anni qual è l'attuale situazione nelle diverse Regioni e cosa accadrà nei prossimi mesi a ridosso della fine del (rinnovato) periodo transitorio?

⁴² Tale esigenza era percepita già prima della definizione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), tuttavia, con l'approvazione di quest'ultimo appare ancora più importante. Le linee guida per la redazione dei Piani Regionali dei Trasporti, allegato al PGTL, indicano le informazioni fondamentali che gli osservatori devono raccogliere (caratteristiche dell'ambiente esterno, peculiarità dell'offerta e della domanda di mobilità di persone ecc.), nonché gli elementi in grado di evidenziare lo stato di attuazione dei Piani regionali (emanazioni di norme utili a dare operatività al piano, stanziamento ed erogazioni di finanziamenti, costruzione delle infrastrutture ed interventi istituzionali, organizzativi e gestionali). Inoltre lo stesso documento raccomanda di specializzare l'attività degli osservatori sul monitoraggio, lasciando l'attività di pianificazione agli uffici di piano. Infine l'Osservatorio può avere un ruolo attivo anche nella diffusione delle informazioni all'interno di una logica di trasparenza e di partecipazione dell'intero tessuto sociale territoriale.

⁴³ In Sardegna e nel Lazio si prevede di affidare i compiti di monitoraggio alle Agenzie per la mobilità.

Iniziando l'esplorazione dalla definizione di una mappa generale delle gare si evince immediatamente che tra le Regioni a Statuto ordinario che non hanno proceduto ad affidare i propri servizi di TPL, siano essi su ferro o su gomma, ben tre su quattro sono del Sud Italia (Abruzzo, Calabria e Molise), mentre guardando alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome⁴⁴ solo in Valle d'Aosta ed in Friuli Venezia Giulia si segnalano procedimenti concorsuali già avviati (tab. 4).

Circa i servizi ferroviari ad oggi solo in quattro Regioni si è deciso di sperimentare la gara con esiti molto diversi. Infatti, se in Veneto⁴⁵ si è giunti all'aggiudicazione dei servizi per uno dei due lotti in cui è stata divisa l'intera Regione (nello specifico ad essere aggiudicato è stato il bacino che include le province di Vicenza, Verona, Belluno e Rovigo), in Liguria⁴⁶ la gara sull'intera rete regionale è stata annullata, mentre in Emilia Romagna⁴⁷ è ancora in corso (anche qui il bando ha per oggetto l'insieme dei servizi regionali) e in Lombardia⁴⁸, in cui si è deciso di assegnare tre lotti riguardanti solo una piccola parte del TPL regionale, un lotto è stato aggiudicato e per gli altri due la procedura è ancora in corso.

⁴⁴ Si ricorda che le competenze sui servizi di TPL su ferro sono ancora di competenza dello Stato. Cfr. paragrafo 2.1.

⁴⁵ La gara promossa, nonché aggiudicata, in Veneto, prima Regione ad aver avviato la procedura di gara europea, ha per oggetto la "Progettazione ed esercizio del servizio di trasporto pubblico ferroviario prevalentemente nella Regione Veneto" ed in particolare il lotto due "Province di Vicenza, Verona, Belluno e Rovigo". L'importo annuo dell'affidamento, della durata di sei anni, è pari ad oltre 70 milioni di euro. Vincitore della gara è l'ATI costituito da Trenitalia e Sistemi Territoriali, unico soggetto ad aver presentato un'offerta, dopo la rinuncia della CGEA Connex e dell'ATI composta dalla Citypendeln e da Ferrovie Nord Milano Trasporti. Per quanto riguarda il lotto 1 (Province di Venezia, Padova e Treviso) si prevede l'indizione della gara entro il 2006.

⁴⁶ Al bando pubblicato dalla Regione Liguria per la gestione dell'intero TPL ferroviario regionale hanno risposto cinque società, vale a dire Trenitalia, Ferrovie Nord Milano Trasporti, l'inglese Arriva, le francesi Connex e Keolis. L'offerta, tuttavia, è stata presentata dalle sole imprese italiane successivamente escluse per aver presentato un'offerta condizionata, è il caso di Tranitalia, e un'offerta tecnica inferiore ai criteri minimi richiesti, Ferrovie Nord Milano Trasporti. La gara è stata annullata.

⁴⁷ La Regione Emilia Romagna ha pubblicato il bando di gara dei servizi regionali di TPL su ferro nell'aprile del 2005, per un valore annuo dell'affidamento di quasi 91 milioni di euro.

⁴⁸ In Lombardia si è dato corso a tre gare sul TPL ferroviario aventi quale oggetto tre bacini di modeste dimensioni. Scopo di questa operazione è dare la possibilità a più imprese di partecipare e limitare lo stato di monopolio del settore. Alle gare hanno partecipato diverse società, alcune straniere. La linea Varese/Gallarate Pioltello è stata aggiudicata all'ATI tra Trenitalia, Ferrovie Nord Milano e Atm Milano, dopo che alla società Connex (unica insieme all'ATI ad aver presentato un'offerta) il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha negato il titolo autorizzativo necessario per operare in Italia a causa dell'assenza di reciprocità tra Italia e Francia.

Tab. 4 – Il quadro delle gare (febbraio 2006)

Ambito territoriale	Numero di gare	di cui:		
		bandite dalla Regione	riguardanti il ferro	aggiudicate ⁽¹⁾
<i>Abruzzo</i>	-	-	-	-
Basilicata	2	-	-	2
<i>Calabria</i>	-	-	-	-
Campania	3	1 ⁽²⁾	-	2
Emilia R.	10	1 ⁽³⁾	1	8
Lazio ⁽⁴⁾	2	-	-	1
Liguria ⁽⁵⁾	4	1	1	2
Lombardia ⁽⁶⁾	26	3	3	20
<i>Marche</i>	-	-	-	-
<i>Molise</i>	-	-	-	-
Piemonte ⁽⁷⁾	3	-	-	1
Puglia	6	1	-	6
Toscana ⁽⁸⁾	11	-	-	11
Umbria ⁽⁹⁾	2	-	-	1
Veneto	1	1	1	1
Friuli V. G.	4	4	-	4
<i>Sardegna</i>	-	-	-	-
<i>Sicilia</i>	-	-	-	-
Valle d'Aosta	1	1	-	1
<i>Bolzano</i>	-	-	-	-
<i>Trento</i>	-	-	-	-

⁽¹⁾ Le gare con più lotti in cui solo alcuni risultano assegnati sono considerate in generale non aggiudicate (per ciascun caso tuttavia si specificano i dettagli in nota).

⁽²⁾ La gara riguarda il metrò del mare.

⁽³⁾ Il soggetto appaltante non è esattamente la Regione bensì l'Agenzia Trasporti Pubblici. La gara riguarda il ferro ed è attualmente in corso.

⁽⁴⁾ Una delle due gare riguarda i servizi già assegnati dal Comune di Roma con procedure ad evidenza pubblica nel 2000. In particolare il bando prevede l'affidamento di un unico lotto di 26,5 milioni di km, corrispondenti a circa il 20% dell'intero TPL romano. L'altra gara è stata bandita dal Comune di Fiuggi.

⁽⁵⁾ La gara indetta dalla Regione sul ferro è stata annullata; quella della Provincia di Savona risulta essere annullata per il bacino A ed aggiudicata per il bacino S. Alle gare indicate si affianca anche la procedura concorsuale per la cessione di una quota minoritaria della società AMT bandita dal Comune di Genova.

⁽⁶⁾ Una delle tre gare riguardante il ferro è stata aggiudicata. La gara promossa dalla Provincia di Lodi è stata annullata ed è in fase di valutazione la pubblicazione di un nuovo bando. Nella Provincia di Milano a seguito di un atto di revoca provinciale della gara si è aperto un contenzioso. Contenzioso aperto anche nella Provincia di Varese sull'aggiudicazione del secondo lotto, il primo risulta regolarmente assegnato. I lotti uno e due, infine, messi a gara dalla Provincia di Brescia risultano aggiudicati, per il terzo la procedura è in corso.

⁽⁷⁾ La gara promossa dalla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola è stata annullata.

⁽⁸⁾ La gara promossa dalla Provincia di Livorno si compone due bacini, quella della Provincia di Firenze di tre lotti.

⁽⁹⁾ Nella gara bandita dalla Provincia di Perugia risulta aggiudicato il lotto 1, mentre è in corso l'iter per il lotto 2.

Fonte: Isfort

Anche il futuro prossimo per queste Regioni si prospetta particolarmente eterogeneo. L'Emilia Romagna spera di arrivare all'aggiudicazione, così come il Veneto circa il lotto uno, mentre la Liguria è ancora alle prese con alcune ricorsi al TAR. Nelle altre Regioni a Statuto ordinario si registrano molteplici situazioni differenziate. In Toscana⁴⁹, Umbria e Marche⁵⁰, ad esempio, si vuole procedere con l'avvio delle gare entro il 2006; nella Puglia si prevede di definire entro l'anno un progetto del sistema ferroviario regionale unitario integrato con il sistema nazionale⁵¹ per procedere poi nell'arco di dodici mesi all'avvio della gara; in altri casi ancora si punta "semplicemente" sul rinnovo del contratto di servizio con Trenitalia o al raggiungimento di forme di integrazione tra il ferro e la gomma⁵².

Per quanto riguarda l'orientamento delle Regioni a Statuto speciale è da segnalare la volontà, espressa in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, di realizzare il trasferimento delle competenze dallo Stato agli organi regionali entro il 30 giugno 2006. Al trasferimento delle competenze, e relative risorse, in tempi brevi è legata anche la possibilità di procedere alle gare nei tempi fissati dalla legge. In ultimo, occorre segnalare l'avvio nel Friuli Venezia Giulia di un'attività propedeutica all'integrazione dell'attuale Piano Regionale del TPL con il settore ferroviario, allo scopo di dotarsi di un fondamentale strumento di programmazione su cui eventualmente basare le future procedure concorsuali.

Nei servizi di TPL su gomma la realtà appare, se possibile, ancora più articolata. In diverse Regioni si registra l'avvio di procedure concorsuali, ma spesso solo a parziale copertura del territorio. In termini generali si può affermare che la logica della gara inizia ad assumere una certa solidità in Lombardia (qui si contano 26 gare di cui 20 aggiudicate), in Toscana (11 gare tutte assegnate), e in Emilia Romagna (dei 9 bandi pubblicati in ben 8 casi si è arrivati all'aggiudicazione). In altre Regioni si continuano ad assegnare i servizi di TPL attraverso l'affidamento diretto, non prevedendo, ad oggi, nessuna procedura concorsuale ad evidenza pubblica, anche se l'attuale disciplina nazionale ne stabilisce l'obbligatorietà dall'inizio del 2007.

⁴⁹ La Regione intende avviare un percorso di concertazione rivolto alla definizione del problema della proprietà del materiale rotabile.

⁵⁰ Per le Marche si prospettano due lotti, uno per il "diesel" ed uno per l'"elettrico".

⁵¹ Art. 9 L.R. 2/04.

⁵² Tra gli obiettivi delle Regioni occorre sottolineare anche la volontà di regolamentare tramite contratto anche i rapporti con la società Rete Ferrovia Italiana (RFI), nel tentativo di definire in modo puntuale gli obblighi di RFI in relazione agli Accordi Quadro sulla riserva di capacità infrastrutturale.

Per ultimo si osservano Regioni che vivono una situazione “intermedia”, ma non certo positiva, nelle quali solo pochissime Amministrazioni hanno deciso di affidare i servizi di TPL attraverso le gare. Considerando il Lazio, ad esempio, ad oggi si registrano due gare, una indetta dal Comune di Roma e l'altra da quello di Fiuggi. La prima, in particolare, riguarda quei servizi che il Comune, uno tra i primi in Italia, aveva assegnato tramite procedure concorsuali ad evidenza pubblica nel 2000 (tre lotti per un valore annuo complessivo di circa 45 milioni di euro)⁵³.

Anche per il TPL su gomma le prospettive regionali per il 2006 sono molto differenziate.

Diverse Regioni dichiarano l'intenzione di dare avvio alle gare, alcune per la prima volta, tra queste la Basilicata e la Sardegna, altre per continuare e completare quanto già fatto (Lombardia ad esempio). A queste si affiancano quelle che non esplicitano al momento l'intenzione di muoversi su questa strada, o perché hanno già completato l'affidamento di tutti i servizi attraverso procedure ad evidenza pubblica (Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Puglia⁵⁴), o perché ritengono di sfruttare la finestra aperta dall'ultima Finanziaria 2006 (Emilia Romagna, Liguria e Calabria⁵⁵), o perché la gara è per le proprie leggi solo una delle possibili opzioni (Marche, Sicilia e Provincia Autonoma di Trento⁵⁶).

⁵³ Rimanendo nella realtà romana si osserva inoltre la decisione da parte dell'Amministrazione di abbandonare la via della liberalizzazione per ripercorrere quella dell'affidamento diretto. Nello specifico, si fa riferimento alle Deliberazioni del Consiglio Comunale n. 126 e n. 127 del 15 luglio 2004, confermate dalla Deliberazione di Giunta n. 1009/2004 recante la Convenzione quadro per il TPL, nelle quali è espressa la volontà da parte dell'Ente di affidare direttamente i servizi di TPL. Cfr. Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, “Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta” – Roma, 14 novembre 2005

⁵⁴ I servizi interprovinciali e provinciali sono stati assegnati con gara, mentre per i servizi urbani si registrano diversi e situazioni di affidamenti “in house”.

⁵⁵ In Emilia Romagna il Comune e la Provincia di Bologna hanno intenzione di promuovere la fusione dell'Acft di Ferrara e l'Atcm di Modena allo scopo di poter utilizzare i due anni di proroga previsti dalla Finanziaria 2006 e dal c.d. “decreto milleproroghe”. Sulle stesse posizioni si sono già mosse la Regione Calabria (nella quale sono già da tempo in corso processi di fusione/acquisizione nelle varie province) e la Provincia di Genova. È bene sottolineare, tuttavia, che per poter utilizzare le proroghe del periodo transitorio ogni Regione deve accogliere le disposizioni statali nel proprio ordinamento.

⁵⁶ Delle Marche si è già diffusamente discusso nelle pagine precedenti. Per quanto riguarda la Sicilia si può osservare che l'art. 27 della L.R. n. 19 del 22 dicembre 2005 prevede che le “concessioni in atto vigenti accordate dalla Regione e dai Comuni ai sensi della legge 28 settembre 1939, n. 1822 e dalla Legge regionale 4 giugno 1964, n. 10, sono trasformate in contratti di affidamento provvisorio della durata di trentasei mesi nel rispetto dei programmi di esercizio in vigore alla data di entrata in vigore della presente legge”. Infine, circa la Provincia Autonoma di Trento la L.P. 6/04 (art. 10) considera la gara semplicemente una delle modalità possibili di affidamento a partire dal 31 dicembre 2006.

Tab. 5 – Orientamento delle Regioni per il 2006 nelle gare e posizione sul TPL su ferro (febbraio 2006)

Ambito territoriale	Nuove gare nel 2006	Posizione della Regione sul TPL su ferro
Abruzzo	E' in corso una procedura di programmazione concertata Regione – Province per il completamento con i Piani di Bacino provinciali del PTS. Dopo la riapprovazione finale del PTS da parte del Consiglio regionale, si potranno definire gli affidamenti dei servizi di TPL integrati	Integrazione tariffaria, oltre che modale, tra i servizi del ferro con quelli della gomma
Basilicata	Si prevede che nell'anno 2006 saranno avviate le gare per l'affidamento dei servizi automobilistici di TPL da parte delle Amministrazioni Provinciali e Comunali. A tal riguardo la L.R. 2/2006 offre la possibilità di prorogare le concessioni in essere fino alla data di stipula dei contratti di servizio nati a seguito di gare da avviare entro l'anno	Sono in fase di aggiornamento i contratti di servizio con Trenitalia e Ferrovie Appulo Lucane s.r.l. per il 2006. La Regione è impegnata nella razionalizzazione dei servizi di TPL ferroviari che dovranno opportunamente integrarsi con la rete dei servizi su gomma
Calabria	La Regione come previsto dalla propria Legge 36/04 ha provveduto a prorogare gli affidamenti esistenti a tutto il 2006. Nello stesso anno saranno trasferite tutte le competenze alle Province che provvederanno ad affidare i servizi di TPL su gomma attraverso procedure concorsuali	Nel trasporto ferroviario occorre distinguere tra i servizi ferroviari gestiti dalla srl "Ferrovie della Calabria" (per i quali grazie ad un decreto ministeriale ad hoc è prevista la proroga della concessione alla società sino alla completa ristrutturazione ed ammodernamento delle linee), ed i servizi ferroviari gestiti da Trenitalia (per questi si prevede l'affidamento attraverso procedura di gara nel rispetto della legislazione nazionale)
Campania	Si prevede che nel 2006 saranno avviate nuove procedure di gara da parte della Regione e degli altri Enti Locali nel rispetto di quanto previsto dal comma 3 bis e 3 ter dell' art. 18 del D.lgs. n. 422/97 come modificato dalla Legge 266/2005	La Regione riscontra la necessità di affrontare con priorità assoluta le seguenti questioni: 1) ripristino della regolarità della circolazione e recupero del livello di puntualità dei treni; 2) riduzione al valore fisiologico del numero di soppressione di treni; 3) miglioramento del livello di pulizia nelle stazioni e a bordo treni; 4) miglioramento del livello di informazione all'utenza sia in ambito di stazione che a bordo treno; 5) miglioramento del livello di manutenzione dei rotabili; 6) adeguamento del materiale rotabile circolante in gran parte obsoleto e non più idoneo ad assicurare un servizio di trasporto moderno e di qualità; 7) revisione e aggiornamento del Contratto di servizio con Trenitalia; 8) introduzione di un Contratto con R.F.I. che definisca gli obblighi di R.F.I. verso le Regioni in connessione agli Accordi Quadro sulla riserva di capacità infrastrutturale
Emilia Romagna	Non sono previste nuove gare nel corso del 2006	Procedere entro l'anno all'aggiudicazione della gara in corso
Lazio	-	-

(segue)

(continua) **Tab. 5 – Orientamento delle Regioni per il 2006 nelle gare e nel “ferro” (febbraio 2006)**

Ambito territoriale	Nuove gare nel 2006	Posizione della Regione sul TPL su ferro
Liguria	Le proroghe previste dalla Finanziaria 2006 condizioneranno le decisioni da parte delle Province. In particolare, la Provincia di Genova ha già provveduto alla fusione delle 2 aziende del bacino, con la costituzione di una nuova società (ciò permette di prorogare l'affidamento fino al 31/12/2007 secondo quanto disposto dall'art. 18 comma 3-ter lettera b) del D.lgs. 422/97 così come modificato dalla L. 266/05). In modo analogo dovrebbe comportarsi la Provincia di Savona	Circa i servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione a F.S. S.p.a., la Regione ha svolto la procedura di gara con un esito negativo; le peculiarità del trasporto ferroviario e la carenza del materiale rotabile (ad oggi di esclusiva proprietà di Trenitalia) condizionano pesantemente la possibilità di avviare in tempi brevi una nuova gara. Circa i servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione a F.S. S.p.a., si considera difficile poter avviare a breve una procedura di gara per l'affidamento dei servizi, dato che i beni (demaniali e patrimoniali) non sono ancora stati trasferiti alla Regione; pertanto è impossibile disciplinare l'utilizzo di tali beni essenziali per l'effettuazione dei servizi
Lombardia	Data la scadenza della proroga delle concessioni al 31 dicembre 2006, le Province di Lodi e Milano e il Comune di Milano dovranno avviare e concludere le proprie gare entro l'anno	La situazione attuale vede l'aggiudicazione di una delle gare avviate dalla Regione
Marche	In base alla modifica della L.R. 45/98 che ha recepito come modalità di gara quanto previsto dal nuovo testo dell'art. 113 del Testo Unico sugli Enti Locali, le Province di Macerata, Ancona e Ascoli Piceno affideranno i servizi di TPL in base alla lettera b) dell'art. 113, ovvero “in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale”	La L.R. 45/98 prevede che si effettuino gare per l'assegnazione dei servizi ferroviari. La Regione sta valutando la possibilità di effettuare una gara con due lotti: uno “diesel” ed uno “elettrico”
Molise	A seguito dell'individuazione dei servizi minimi e dell'approvazione dei Programmi triennali predisposti dalle province si procederà all'avvio delle gare, il tutto entro il 2006	Definizione di un contratto di servizio con Trenitalia per l'anno 2006
Piemonte	Si ritiene che a seguito della stipula con gli Enti locali soggetti di delega degli Accordi di Programma ex art. 9 della L.R. 1/2000 possono essere avviate tutte le altre procedure di gara	Il servizio ferroviario è stato definito come la “struttura portante” di tutto il TPL
Puglia	Essendo già state espletate con decorrenza 1 gennaio 2005, non sono previste nuove gare né da parte della Regione, né da parte degli Enti Locali per i servizi minimi. Tuttavia, alcuni Comuni, che hanno servizi di TPL in economia, potrebbero dare all'esterno detti servizi minimi, e quindi istituire le relative procedure concorsuali, anche al fine di una possibile futura classificazione di “Servizi minimi” da parte della Regione	Per quanto attiene i servizi ferroviari il Consiglio Regionale ha disposto con legge n. 17 del 02/12/2005 che: “ La Giunta Regionale procede entro il 31/12/2006, ad approvare il progetto del sistema ferroviario regionale unitario integrato con il sistema nazionale previsto dall'art. 9 della L.R. 2/04, fissando modalità, criteri e tempi per la sua realizzazione. Le procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi ferroviari e automobilistici integrativi e sostitutivi previste dall'art. 16 della L.R. 18/02 saranno espletate entro 12 mesi dalla realizzazione del sistema ferroviario regionale integrato. La Giunta Regionale dispone il rinnovo dei contratti di servizio ponte con le attuali Imprese esercenti i servizi Ferroviari”

(segue)

(continua) **Tab. 5 – Orientamento delle Regioni per il 2006 nelle gare e nel “ferro” (febbraio 2006)**

Ambito territoriale	Nuove gare nel 2006	Posizione della Regione sul TPL su ferro
Toscana	Avvio di una gara per la gestione dei servizi ferroviari	La Regione intende avviare un percorso di concertazione che tenga conto delle criticità del settore ed in particolare il problema della proprietà del materiale rotabile. Inoltre, nella gara per la gestione dei servizi ferroviari occorrerà tenere in considerazione gli interventi per l'alta velocità ed i conseguenti effetti sull'esercizio dei servizi locali
Umbria	Mentre nella Provincia di Terni, sia l'Ente provinciale che i comuni hanno provveduto insieme a mettere a gara i servizi (unica gara per i servizi urbani, extraurbani e interregionali), nella Provincia di Perugia, oltre al fatto che il lotto 2 non è stato ancora aggiudicato, alcuni Comuni non hanno partecipato alla gara collettiva per l'assegnazione dei servizi (es. Bastia, Torgiano ecc.)	La Regione si muove per avviare la gara entro il 2006 e procedere quindi all'assegnazione dei servizi nel rispetto della normativa nazionale
Veneto	È in fase di studio ed elaborazione una gara unica per l'assegnazione dei servizi di tipo ferroviario, automobilistico e lagunare del bacino comprendente le Province di Venezia, Padova e Treviso; l'indizione delle gare è prevista entro il 2006	I servizi di trasporto ferroviario sono stati suddivisi in due lotti, il lotto n. 2 è stato già messo a gara ed aggiudicato, mentre per il lotto 1 si prevede l'avvio della gara entro il 2006
Friuli Venezia Giulia	Nessuna	Le competenze della Regione Friuli Venezia Giulia nel campo del TPL ferroviario sono state individuate dal D.Lgs. 111/2004. Tuttavia, il loro trasferimento non è ancora efficace stante la mancata sottoscrizione dei necessari accordi di natura finanziaria tra lo Stato e la Regione. Quindi, solo dopo l'effettivo passaggio delle competenze si potrà decidere la tipologia di gara da esperire. E' comunque in atto un'attività propedeutica all'implementazione dell'attuale Piano Regionale del TPL con il settore ferroviario, conseguente alle nuove competenze; ciò consiste in primo passo per la successiva revisione dello stesso piano al fine di strutturare un sistema integrato del trasporto pubblico locale, nonché disporre di un idoneo strumento di programmazione per la gestione delle future procedure concorsuali di affidamento del servizio
Sardegna	Sono in corso di predisposizione le azioni necessarie per poter attivare le procedure concorsuali entro l'anno 2006	La legge regionale n. 21/05 dispone il subentro della Regione nella programmazione ed amministrazione dei servizi ferroviari di cui agli articoli 8 e 9 del D.lgs. 422/97 (rispettivamente, “Servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione a F.S. S.p.a.” e “Servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione a F.S. S.p.a.”)
Sicilia	L'art. 27 della L.R. del 22/12/2005 n. 19 prevede contratti di affidamento temporaneo degli attuali servizi di TPL per un periodo di tre anni	-

(segue)

(continua) **Tab. 5 – Orientamento delle Regioni per il 2006 nelle gare e nel “ferro” (febbraio 2006)**

Ambito territoriale	Nuove gare nel 2006	Posizione della Regione sul TPL su ferro
Valle d'Aosta	Non si prevede di dare corso a nuove gare	L'applicazione della riforma nel comparto ferroviario postula la previa approvazione di specifiche norme di attuazione dello Statuto speciale. Tali norme sono tuttora in corso di elaborazione e non è ancora stata avviata alcuna trattativa con gli organi dello Stato nell'ambito della prevista Commissione Paritetica
Bolzano	Non sono previste nuove gare né da parte della Provincia, né da parte degli Enti Locali	La Provincia è in attesa di definire il subentro allo Stato nei servizi ferroviari
Trento	La gara rappresenta una delle forme di affidamento previste dalla L.P. 6/04 tra le diverse modalità possibili dal 31/12/2006	Nell'ultima seduta della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 15 dicembre 2005 (nella quale è stato esaminato lo schema di contratto Stato-Trenitalia 2004-2005 ed è stato espresso parere favorevole con osservazioni), è stata affrontata la problematica del trasferimento delle competenze in materia di trasporto ferroviario locale dallo Stato alle Regioni a statuto speciale e alle Province Autonome ad oggi non ancora avvenuto. La Conferenza ha chiesto al Governo di procedere, entro il termine del 30 giugno 2006, al trasferimento in favore di tali enti delle competenze ancora rimaste in capo allo Stato e delle relative risorse. Il subentro della Provincia autonoma di Trento allo Stato in tempi brevi risulta importante anche in relazione alla necessaria attività di programmazione che questa Provincia, insieme con la Provincia di Bolzano, deve avviare per organizzare un servizio cadenzato sulla Ferrovia del Brennero, anche con riferimento ai servizi aggiuntivi introdotti a proprio carico negli ultimi anni da parte delle Province stesse (Trento: 400.000 km ca.). Nel rammentare che il D.lgs. 174/01 (decreto che ha recepito, per la Provincia di Trento, quanto disposto dal D.lgs. 422/97) prevede che a seguito del subentro allo Stato, le Province Autonome debbano stipulare, nel rispetto della normativa comunitaria nonché provinciale, nuovi contratti di servizio con imprese ferroviarie da individuare secondo la normativa medesima; risulta evidente che, qualora il predetto subentro non avvenisse in tempi utili, l'Amministrazione provinciale non potrà programmare, nemmeno per il medio termine, ipotesi di affidamento del servizio diverse da quella attuale, che vede Trenitalia affidataria diretta da parte dello Stato.

Fonte: Isfort

In termini riassuntivi l'insieme dei bandi di gara pubblicati vale ben oltre i 6,5 miliardi di euro, con un peso nettamente superiore della "gomma", oltre 6,2 miliardi di euro, rispetto al "ferro", circa 1,8 miliardi di euro (tab. 6). Guardando alle sole gare aggiudicate emerge chiaramente il discreto successo delle procedure con oggetto il trasporto su strada, nonché la difficoltà di concludere in senso positivo le gare nel trasporto su rotaia⁷⁶.

Tab. 6 – Elementi riassuntivi delle gare (febbraio 2006)

	Gomma	Ferro
Totale gare censite⁽¹⁾	68	6
Valore degli affidamenti a gara⁽²⁾ (62 gare considerate per la gomma e 6 per il ferro) (euro)		
- totale gare	6.243.082.027	1.804.763.492
- totale lotti aggiudicati	5.010.210.962	1.036.548.072
- valore medio per lotto	77.075.087	300.793.915
- valore medio per lotto aggiudicato	68.633.027	345.516.024
Durata dei contratti⁽³⁾ (62 gare considerate per la gomma e 6 per il ferro) (anni)		
- durata media tutte le gare	6,7	7,7
- durata media delle sole gare aggiudicate	6,2	7,0

⁽¹⁾ Non è considerata la gara bandita dalla Regione Campania sul "metrò del mare".

⁽²⁾ Per valore degli affidamenti si intende l'importo a base d'asta o quello risultante dal contratto di servizio già operativo al netto di IVA e per il totale degli anni di affidamento dei servizi.

⁽³⁾ Il dato si basa sull'ipotesi della durata piena dell'affidamento includendo l'eventuale rinnovo dove previsto dal bando di gara.

Fonte: Isfort

Per ultimo, nel considerare i valori medi per singolo lotto aggiudicato si nota la maggiore dimensione delle gare per i servizi su ferro (intorno ai 345 milioni di euro per circa 7 anni) rispetto a quelli su gomma (pressappoco 68 milioni di euro per 6,2 anni).

⁷⁶ Ostacolo rilevante al buon esito delle gare sul ferro ed alla loro generale promozione è la carente offerta di materiale rotabile. Cfr. paragrafo 3.1.

Per concludere, affermare che il mercato del TPL in Italia è ormai in regime di concorrenza o che si appresta ad esserlo nel breve appare quanto meno faticoso nonostante l'orientamento espresso dagli ultimi atti normativi (legge delega ambientale, Finanziaria 2006), sia più nettamente "pro gara" rispetto alle incertezze degli ultimi anni. È inoltre vero che in alcune Regioni l'affidamento dei servizi con procedura concorsuale è diventata l'unica forma di affidamento non solo riconosciuta ma anche utilizzata. Tuttavia è altresì vero che in molte Regioni all'individuazione della procedura concorsuale quale unica scelta alla fine del periodo di transizione, non trova riscontro una reale intenzione a muoversi verso questa strada, nell'attesa forse di un nuovo allungamento della validità delle concessioni in essere, o un più radicale ripensamento degli assetti futuri del TPL in Italia.



Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti

L'Isfort è stato costituito nel 1994 dall'Ente Fondazione Banca Nazionale delle Comunicazioni e dalle Ferrovie dello Stato, con la finalità di contribuire al processo di rinnovamento del settore della mobilità di persone, merci e informazioni. L'Istituto si propone di supportare lo sviluppo del know-how socio-economico e gestionale del settore, attraverso attività sistematiche e mirate di formazione e ricerca.

ISFORT SpA – Via Savoia, 19 – 00198 Roma – Tel. +39 06 8526200 – Fax +39 06 85265298
e-mail: ricerca@isfort.it – www.isfort.it