



LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL TPL NELLE REGIONI ITALIANE

(rapporto di sintesi)

Aprile 2007

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 settore del Trasporto Pubblico Locale: le norme nazionali in vigore e le novità nell'ultimo anno	“	3
1.1. Decreto legge n. 223/06 (c.d. “decreto Bersani”) e Decreto legge n. 7/07 (c.d. “decreto Bersani bis”) sulle liberalizzazioni	“	4
1.2. Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali (c.d. DdL “Lanzillotta”)	“	7
 2. L’attuazione della riforma del TPL nei diversi ambiti regionali: l’aggiornamento al 2007	“	13
2.1. La programmazione regionale dei servizi	“	13
2.2. Il quadro delle gare	“	21
2.2.1. <i>Le Regioni che hanno adottato le proroghe previste dalla Legge n. 266/05</i>	“	26

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 2007 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.

Il testo che segue rappresenta una sintesi di un più ampio lavoro di analisi degli avvenimenti in tema di TPL rilevati nel corso dell’ultimo anno, nonché la prosecuzione del rapporto pubblicato nel 2006. In quest’ottica per un quadro maggiormente dettagliato degli argomenti normativi, e non, affrontati nel prosieguo si rimanda al rapporto “Lo stato di attuazione della riforma del TPL

nelle Regioni italiane” pubblicato nell’Aprile 2006 sul sito internet di Isfort (www.isfort.it).

Inoltre, si specifica che il presente rapporto è stato chiuso il 6 aprile 2007, mentre in 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) è in discussione il disegno di legge n. 772 “Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali” (c.d. DdL Lanzillotta), nonché nel momento in cui è operativo il tavolo tra Governo, Regioni, Enti locali, imprese e sindacati sul completamento della riforma del TPL. L’evoluzione dei lavori su entrambi i fronti potrebbe comportare, già dalle prossime settimane, modifiche anche rilevanti del quadro di riferimento normativo descritto in particolare nel cap. 1.

1. La disciplina del settore del Trasporto Pubblico Locale: le norme nazionali in vigore e le novità nell'ultimo anno

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. 400/99. 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.

Tra le varie novità introdotte attraverso il decreto 422/97 rivestono un ruolo rilevante le disposizioni che assegnano alle Regioni la posizione di soggetto programmatore, coordinatore, finanziatore e controllore¹, mentre la gestione dei servizi è affidata alle aziende di TPL, nonché la previsione della trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni ovvero in cooperative a responsabilità limitata, del 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 2007², della disciplina del rapporto tra Ente regolatore e la società gerente attraverso il contratto di servizio (art. 19).

¹ Con riferimento ai servizi ferroviari di interesse regionale occorre specificare che le Regioni a Statuto Speciale non rispondono alle disposizioni previste dal decreto 422/97, in quanto 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.) e, con riferimento al Friuli Venezia Giulia, la Legge finanziaria 2007 ha previsto il trasferimento alla Regione delle competenze in materia di servizi ferroviari regionali a partire dal 1 gennaio 2008.

² La fine del periodo di transizione, dopo diversi spostamenti in avanti, è prevista il 31 dicembre 2007. Ciò è conseguenza della conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (decreto milleproroghe), recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative (art. 6 comma 4bis della Legge n. 17 del 26 febbraio 2007). Oltre al "decreto milleproroghe" nel febbraio 2007 è stata approvata anche la legge 13/2007 (Legge comunitaria 2006 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee), la quale all'art. 28 dispone l'abrogazione

1.1. Decreto legge n. 223/06 (c.d. “decreto Bersani”) e Decreto legge n. 7/07 (c.d. “decreto Bersani bis”) sulle liberalizzazioni

Con l’approvazione del decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006³, convertito in legge n. 248 il 4 agosto 2006, *i Comuni possono prevedere che il trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico, in ambito comunale e intercomunale, sia svolto, in tutto il territorio o in tratte e per tempi predeterminati, anche dai soggetti in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali, fermo restando la disciplina di cui al comma 2⁴ ed il divieto di disporre finanziamenti in qualsiasi forma a favore dei predetti soggetti.*⁵

Con questa disposizione si introduce nel sistema del TPL la c.d. “concorrenza nel mercato” scavalcando, solo in piccola parte, quella “per il mercato” introdotta, ma mai pienamente realizzata, dal più volte citato decreto 422/97.

I Comuni, e solo loro data la puntuale formulazione dell’articolo⁶, possono quindi decidere di aprire alla concorrenza alcune linee, in particolare quelle in grado di autofinanziarsi: i collegamenti verso gli aeroporti e i porti soprattutto. È ipotizzabile anche l’utilizzo di nuovi operatori per i servizi urbani notturni, per quelli “a chiamata”, per integrare l’offerta su linee forti, nelle ore di punta

del comma 3, art. 23 della legge 62/2005, che permetteva la possibilità di prorogare per una sola volta, per un periodo di tempo non superiore alla metà della originaria durata, i contratti con oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi pubblici non ricadenti nell’ambito di applicazione dell’articolo 113 del Testo Unico sugli Enti locali, nonché in scadenza entro sei mesi dalla data di entrata in vigore legge, a condizione che venga concordata una riduzione del corrispettivo di almeno il 5%. In ogni caso, la durata dei contratti prorogati non poteva superare il 31 dicembre 2008.

³ Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale.

⁴ *A tutela del diritto alla salute, alla salubrità ambientale ed alla sicurezza degli utenti della strada e dell’interesse pubblico ad una adeguata mobilità urbana, gli enti locali disciplinano secondo modalità non discriminatorie tra gli operatori economici ed in conformità ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione, l’accesso, il transito e la fermata nelle diverse aree dei centri abitati di ciascuna categoria di veicolo, anche in relazione alle specifiche modalità di utilizzo in particolari contesti urbani e di traffico. Per ragioni di sicurezza della circolazione, possono altresì essere previste zone di divieto di fermata, anche limitato a fasce orarie. Le infrazioni possono essere rilevate senza contestazione immediata, anche mediante l’impiego di mezzi di rilevazione fotografica o telematica nel rispetto della normativa vigente in tema di riservatezza del trattamento dei dati personali.*

⁵ Comma 1 art. 12

⁶ L’assenza delle Province e delle Regioni in particolare, può essere visto come un elemento depotenziante della nuova norma, in quanto i servizi di competenza di questi due organi per le caratteristiche che possiedono possono meglio sposarsi con la presenza di una forma di concorrenza nel mercato.

ecc. In tutti questi casi occorre tuttavia valutare le possibili conseguenze anche in relazione alle diverse realtà territoriali, ad esempio, come compensare le perdite che subiscono le aziende gerenti, come rapportarsi con contratti di servizio in essere, come integrare, e se integrare, i nuovi operatori nel caso di aree a tariffazione integrata, quali interventi realizzare per limitare l'aumento del grado di congestione, come superare i limiti infrastrutturali ecc.

Il complesso dei dubbi sopra indicati sembrano trovare riscontro nell'indagine realizzata anche quest'anno sullo stato di attuazione della riforma del TPL in ambito regionale⁷, dato che dalle risposte fornite dalle varie Direzioni trasporti emerge una generale assenza di nuove linee attivate a seguito del decreto. In altri termini, ad eccezione della Campania in nessuna altra regione sono state attivate nuove iniziative dai Comuni per incrementare l'offerta di trasporto pubblico senza dover finanziare in qualche modo il soggetto gerente dopo l'approvazione del decreto, anche se occorre precisare che la Lombardia ha avviato un processo di trasferimento ai Comuni delle competenze per il rilascio di nuove autorizzazioni per i servizi autobus di collegamento verso gli aeroporti, nonché che in Toscana erano già presenti alcuni collegamenti liberalizzati.

Tav. 1 – Alcuni orientamenti indicati dalle Direzioni Regionali Trasporti sul decreto legge 223/2006 (decreto “Bersani”)

Lombardia
La Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 25 della L. R. n. 22/98, ha attivato un percorso con i Comuni sede od origine dei servizi di collegamento aeroportuale, svolti con autobus e in regime di autorizzazione regionale sino al 31/12/2007, al fine di giungere alla definizione di una nuova disciplina che consenta il passaggio delle competenze per il rilascio delle autorizzazioni agli stessi Comuni, nel rispetto di quanto previsto dal “Decreto Bersani”, fissando standard minimi attraverso modifiche alla normativa regionale per garantire livelli di qualità, data l'importanza di mantenere dei collegamenti automobilistici con gli aeroporti lombardi.
Campania
Il Comune di Procida ha attivato un servizio marittimo di collegamento delle tre Marine, realizzando un'alternativa al trasporto su gomma, con benefici su traffico ed inquinamento. Analoga iniziativa è in fase di studio nel Comune di Bacoli.

(segue)

⁷ L'indagine è destinata alle Regioni e non direttamente ai Comuni.

(continua) **Tav. 1 – Alcuni orientamenti indicati dalle Direzioni Regionali Trasporti sul decreto legge 223/2006 (decreto “Bersani”)**

Basilicata
Per quanto risulta a questa Amministrazione, nessuna Amministrazione comunale ha provveduto ad attivare iniziative.
Toscana
Con la previsione dei “servizi autorizzati” ex art. 14 L. R. 42/98 sono stati anticipati in Toscana i contenuti del c.d. “decreto Bersani”. Sono totalmente liberalizzati e attivi i servizi : Firenze-Pisa Aeroporto; Firenze SMN - Ikea; Firenze SMN - Outlet Barberino di Mugello; Firenze SMN - Outlet Incisa V. A.. Altre richieste sono in corso di valutazione presso la Regione Toscana e altri Enti Locali
Provincia Autonoma di Bolzano
Non sono state autorizzate linee aggiuntive.
Sicilia
Il sistema del TPL regionale vive una fase di riordino, ed all'interno di questo processo l'art. 27 della L. R. n. 19/2005 prevede la stipula, entro il 30/06/2007, di contratti di affidamento provvisorio degli attuali servizi di TPL. Pertanto, la disposizione prevista dal “Decreto Bersani” non è applicata per evitare distorsioni del mercato del TPL nella fase preliminare all'affidamento dei Servizi Minimi.

Fonte: Isfort

Il processo di “liberalizzazione” avviato dal decreto n. 223/06 conosce con il decreto legge n. 7 del 2007 una nuova tappa (c.d. “Bersani bis”)⁸. Nello specifico attraverso il comma 9 dell'articolo 10⁹, che va ad incidere sul D.Lgs n. 285/05¹⁰, viene eliminato il periodo transitorio inizialmente previsto fino al

⁸ Approvato in modo definitivo dal Parlamento il 30 marzo 2007.

⁹ All'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, sono soppresse le seguenti parole: «, a condizione che le relazioni di traffico proposte nei programmi di esercizio interessino località distanti più di 30 km da quelle servite da relazioni di traffico comprese nei programmi di esercizio dei servizi di linea oggetto di concessione statale. La distanza di 30 km deve essere calcolata sul percorso stradale che collega le case municipali dei comuni in cui sono ricomprese le località oggetto della relazione di traffico».

¹⁰ Decreto rivolto al “Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale”, emanato in forza alla legge delega n. 32/2005.

31 dicembre 2010 per l'ingresso di nuovi operatori sulle linee interregionali di competenza statale, ferme restando le concessioni già assegnate fino alla fine del 2010.

La nuova formulazione ha portato, anche se per un breve periodo, ad una situazione po' confusa dovuta all'assenza del decreto di definizione delle modalità e dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni. A determinare la fine del periodo di incertezza è la previsione dell'entrata in vigore, dal 30 marzo 2007, del decreto n. 316/06 "Regolamento recante riordino dei servizi automobilistici di competenza statale". Il decreto è accompagnato da una circolare del Ministero dei Trasporti (n. 2 del 23 marzo 2007), il cui compito è quello di definire in modo puntuale le disposizioni applicative volte alla presentazione delle domande relative all'istituzione, al rinnovo e alla modifica dei servizi di linea interregionali di competenza statale; individua e stabilisce inoltre la modulistica necessaria e chiarisce taluni aspetti procedurali per il rilascio delle autorizzazioni.

In termini generali, non si può non osservare l'ulteriore passo del settore dei trasporti verso un assetto concorrenziale realizzato con l'emanazione dei due decreti sopra commentati, essenzialmente in linea con il disegno legge sul riordino dei servizi pubblici locali attualmente in esame al Senato.

1.2. Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali (c.d. DdL "Lanzillotta")

Il complesso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono oggetto di una proposta di legge delega presentata dal Governo al Parlamento nel luglio del 2006¹¹.

Il primo aspetto che immediatamente emerge riguarda la definizione stessa dell'oggetto della proposta. Individuare in modo esatto quali servizi possiedono carattere economico e quali no rappresenta un'operazione non particolarmente semplice. Il disegno di legge non fornisce alcuna chiave di lettura se non una dicitura in parte simile a quella utilizzata in sede europea per la disciplina dei servizi nel mercato interno.

Ciò nonostante il TPL è sicuramente uno di quei settori che rientrerà nella sfera di influenza del nuovo *corpus* normativo¹², il quale andrà ad incidere su

Principale innovazione contenuta nel decreto è la sostituzione del regime concessorio con quello autorizzativo, aprendo di fatto il mercato dell'autotrasporto interregionale.

¹¹ Disegno di legge n. 772 "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali".

alcune norme approvate dal legislatore dalla fine degli anni 90 ad oggi, in particolare, sull'art. 113 del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali, così come modificato dalle leggi n. 448 del 2001 e n. 326 del 2003.

L'articolo in questione sancisce la possibilità di affidare l'erogazione dei servizi oltre tramite gara anche attraverso il c.d. in house e in modo diretto a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato è individuato tramite gara¹³.

Lo stesso art. 113 esclude tuttavia il TPL, rimandando la disciplina del settore alle previsioni del D.Lgs. 422/97 e successive modificazioni.

Con la nuova proposta viene meno il carattere di esclusività che gode il settore del TPL, dato che l'obiettivo principale della nuova normativa è quello di introdurre una disciplina unitaria ed organica per tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in particolare nella definizione delle forme di affidamento dei servizi stessi.

Sono queste ultime disposizioni a rappresentare il vero punto fondamentale della proposta. Infatti, nel testo presentato dal Governo al Parlamento è previsto che *l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere (...) debba avvenire mediate procedure competitive ad evidenza pubblica*¹⁴, relegando l'affidamento a società di capitali interamente pubblico (secondo i principi comunitari sull'*in house*) e a società di partecipazione mista pubblica e privata (con la scelta del socio privato attraverso le gare) ad ipotesi eccezionali (rispettivamente lettera b) e c), comma 1 dell'art. 2). Questa scelta è ancor più rafforzata dall'obbligo per le autorità di motivare le ragioni che hanno determinato l'impossibilità di ricorrere alle gare, nonché di individuare un percorso definito nei tempi per superare i problemi che precludono l'avvio di una concorrenza per il mercato (lettera d), comma 1 dell'art. 2)¹⁵.

¹² Sul tema l'Anav ritiene opportuno stralciare il TPL dal generale disegno di riforma dei servizi pubblici locali, per meglio affrontare le specificità del settore nell'ambito di una modifica organica dell'attuale impianto regolatorio. Cfr. new di Click Mobility del 3 marzo 2007.

¹³ Comma 5, art. 113 del decreto legislativo 267 del 18 agosto 2000.

¹⁴ Il disegno legge oltre a prevedere quale forma di concorrenza principale quella "per il mercato", contiene alcuni passaggi (vedi il terzo comma dell'art. 1 e la lettera m), comma 1 dell'art. 2) rivolti a favorire una concorrenza "nel mercato".

¹⁵ L'obbligo per gli Enti locali di realizzare un'analisi di mercato può determinare per gli Enti stessi un rallentamento della propria azione amministrativa, nonché un costo aggiuntivo per reperire professionalità di alto profilo, in particolare per i comuni di piccola-media dimensione normalmente sprovvisti di tali figure.

Cfr. Gerardo Guzzo "Affidamenti *in house*: dl "Bersani" e ddl di delega n. S-722 del 4 luglio 2006 tra Costituzione e giurisprudenza comunitaria" – www.dirittodeiservizipubblici.it

E sono ancora queste le disposizioni al centro del dibattito in Commissione e nella maggioranza di Governo; dibattito che ha portato l'esecutivo a presentare una serie di emendamenti¹⁶, tra cui uno che riscrive completamente il punto b) sopra commentato. Nello specifico la nuova formulazione prevede il passaggio dell'affidamento *in house* da "ipotesi eccezionale" ad "ipotesi derogatoria"¹⁷. Stesso processo subisce anche la possibilità di affidare i servizi a società miste, mentre viene introdotta *la possibilità per gli enti locali di gestire i servizi in economia*¹⁸.

Occorre, tuttavia, mettere in risalto che queste tre innovazioni determinano per l'amministrazione locale due diversi gradi di libertà nella scelta della forma di affidamento. Infatti, nel caso della gestione in economia l'ente locale può scegliere in piena libertà se fare la gara o gestire direttamente i servizi¹⁹, nel caso dell'affidamento *in house* o a società mista, lo stesso ente deve motivare e pubblicizzare le ragioni che impongono l'impossibilità a procedere alle gare, *definire il periodo temporale entro il quale effettuare la gara, giustificare la gestione diretta previa un'analisi di mercato ed una valutazione comparativa rispetto all'offerta privata da inviarsi per conoscenza all'Autorità garante della concorrenza e del mercato o delle autorità di regolazione di settore, ove costituite*²⁰. Appare evidente quindi che la gara rimane essenzialmente l'unica forma di affidamento prevista, e che gli emendamenti presentati dal Governo sembrano diretti a ammorbidire la forma più che il

¹⁶ Accanto ai 22 emendamenti del Governo si registrano altri 279 emendamenti presentati nella seduta n. 77 dell'8 febbraio 2007 della 1ª Commissione Permanente "Affari Costituzionali".

¹⁷ Proposta di modifica n. 2.4 presentata dal Governo: *All'articolo 2, comma 1, sostituire la lettera b) con la seguente: "b) consentire, in deroga all'ipotesi di cui alla lettera a) e nelle situazioni che, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non consentono un efficace ed utile ricorso al mercato, l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione in house e, in particolare, che svolga la parte prevalente della sua attività in favore dell'ente proprietario e nei confronti della quale quest'ultimo eserciti un controllo analogo a quello che esercita nei confronti dei propri uffici;"*.

¹⁸ Proposta di modifica n. 2.3 presentata dal Governo.

¹⁹ È bene ricordare che la gestione in economia dei servizi da parte di un Ente locale implica che l'Ente stesso deve provvedere alla fornitura dei servizi attraverso proprie strutture e propri dipendenti.

²⁰ Proposta di modifica n. 2.7 presentata dal Governo.

Il disegno di legge n. 1366 "Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi", presentato al Senato ed in attesa di essere assegnato ad una Commissione, prevede, tra l'altro, l'istituzione dell'Autorità per i trasporti. Tra i compiti previsti per la nuova autorità rientra quello di formulare pareri in materia di apertura al mercato dei servizi di trasporto pubblico locale nel rispetto delle competenze delle Regioni e degli Enti locali.

contenuto dei passaggi che sanciscono l'obbligo delle gare, piuttosto che garantire libertà di scelta per le autorità locali²¹.

Il secondo articolo si completa, in caso di accoglimento degli emendamenti presentati dal Governo, individuando la necessità di definire le modalità per incentivare i Comuni con una popolazione inferiore alle 10mila unità di gestire in forma associata i servizi pubblici, di tutelare l'ambiente ed i lavoratori attraverso l'inserimento di clausole specifiche all'interno dei bandi e dei capitolati, nonché stabilendo un periodo transitorio entro cui dare applicazione alla nuova normativa. Particolare attenzione è stata rivolta a quest'ultimo punto, in cui si specifica che gli affidamenti in essere possono operare fino alla loro normale scadenza, ma anche che i soggetti titolari di un affidamento diretto possono concorrere alle gare per l'aggiudicazione dei servizi già a loro affidati solo fino al 31 dicembre 2011, fatti salvi termini più brevi previsti dalla normativa di settore (si introduce una sorta di disincentivo agli affidamenti diretti per gli operatori).

Altre significative disposizioni sono inserite all'interno del terzo ed ultimo articolo, il quale delega al Governo l'onere di adottare disposizioni rivolte alla tutela degli utenti. Nello specifico viene rafforzato il ruolo partecipativo degli utenti in relazione alle modalità di prestazione dei servizi attraverso la carta dei servizi, la quale viene innalzata a strumento di controllo della qualità dei servizi in termini di soddisfazione degli utenti, e ad essa sono associati incentivi e penalità per i gerenti.

Di seguito sono riportate alcuni pareri espressi dalle Direzioni Regionali sui Trasporti sulle possibili implicazioni, nonché conseguenze che un'eventuale approvazione del disegno legge "Lanzillotta", così come approvato dal Consiglio dei Ministri, può avere sulle scelte regionali in tema di TPL. Inoltre si propone il confronto tra il primo disegno di legge e la proposta emendata dal Governo.

Tav. 2 – Alcune opinioni espresse dalle Direzioni Regionali Trasporti su come inciderà il DdL "Lanzillotta" nelle scelte in tema di TPL

Veneto

In linea con le attività fino a questo momento condotte dalla Regione Veneto.

(segue)

²¹ Occorre sottolineare che tale principio rappresenta uno dei punti fondamentali della proposta di Regolamento adottato dal Consiglio europeo in tema di servizi pubblici di trasporto passeggeri (vedi paragrafo 1.1.).

(continua) **Tav. 2 – Alcune opinioni espresse dalle Direzioni Regionali Trasporti su come inciderà il DdL “Lanzillotta” nelle scelte in tema di TPL**

<p>Molise</p> <p>Con specifico riferimento al TPL, il DdL “Lanzillotta”, nella sua prima formulazione, presenta disposizioni del tutto simili a quelle previste dal D.Lgs 422/97. In termini generali, è sufficiente applicare in modo corretto la normativa già in vigore.</p>
<p>Toscana</p> <p>In Regione Toscana sono state anticipate gran parte delle previsioni contenute nel ddl Lanzillotta. Relativamente ai servizi autorizzati, alla previsione della carta dei servizi e agli obblighi delle aziende in esso contenuti, possiamo ritenere che non ci saranno sostanziali ricadute. In ogni caso, nulla di quanto previsto dal ddl è impedito dalla normativa in vigore (D.Lgs. 422/97).</p>
<p>Marche</p> <p>Il disegno di legge in questione prevede, seppure come situazione eccezionale, la possibilità dell’affidamento dei servizi a società a capitale misto pubblico privato e l’affidamento <i>in house</i>. Si ritiene che la modalità prevista della società mista risponda a quanto individuato dalla legislazione regionale, costruita sulla base della necessità di avere aggregazioni societarie vere, in modo da superare l’attuale frazionamento dei servizi. Le procedure concorsuali hanno fornito finora scarsi risultati sotto questo aspetto. Per quanto riguarda l’affidamento <i>in house</i> il giudizio è invece negativo.</p>
<p>Emilia Romagna</p> <p>La nostra Legge Regionale 30/98 e s.m.i. e le procedure di gara già completate o in corso, previste dalla medesima normativa, danno piena evidenza dell’“anticipata” volontà regionale di andare verso affidamenti con procedure ad evidenza pubblica.</p>
<p>Lombardia</p> <p>La Regione Lombardia risulta già essere in linea con i principi del disegno di legge (apertura al mercato, separazione infrastrutture e gestione dei servizi, previsti dall’art. 20 della L.R. 22/98). Occorre attendere i decreti governativi per cogliere le specifiche modifiche sulla disciplina di settore.</p>
<p>Campania</p> <p>Se ne condividono le scelte; si è dell’avviso che per la effettiva applicazione è necessario prevedere significativi ammortizzatori sociali per quelle aziende che presentano esuberanti di personale (vedi ex “aziende pubbliche”).</p>

(segue)

(continua) **Tav. 2 – Alcune opinioni espresse dalle Direzioni Regionali Trasporti su come inciderà il DdL “Lanzillotta” nelle scelte in tema di TPL**

<p>Basilicata</p> <p>Si condivide la liberalizzazione.</p>
<p>Provincia Autonoma di Bolzano</p> <p>Ci si orienterà verso le gare.</p>
<p>Valle d’Aosta</p> <p>Allo scadere degli attuali affidamenti si procederà con nuove gare (gomma); per quanto riguarda il ferro, una volta compiuta la riforma con specifica norma di attuazione dello statuto speciale, si procederà con gara ad evidenza pubblica.</p>
<p>Friuli Venezia Giulia</p> <p>La Regione FVG ha già da tempo provveduto ad affidare i servizi di propria competenza mediante gara ad evidenza pubblica. Per l’affidamento dei servizi ferroviari integrati a quelli su gomma, è evidente la necessità per la Regione di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica nelle quali andranno sicuramente rafforzati gli aspetti relativi alla effettiva presenza di condizioni in grado di garantire il massimo della competitività tra le imprese partecipanti (ad esempio, disponibilità dei mezzi e delle infrastrutture).</p>
<p>Sicilia</p> <p>L’argomento riguarda la competenza in materia di TPL che è attribuita alla Regione Siciliana in forza del D.Lgs. 296 del 11 settembre 2000. Pertanto si è dell’avviso che l’inserimento del TPL tra i servizi pubblici locali compresi nel DdL “Lanzillotta”, spoglierebbe la Regione di tale competenza esclusiva²², fermo restando la condivisione sulla procedura competitiva ad evidenza pubblica.</p>
<p>Sardegna</p> <p>E’ necessario dare priorità ad interventi normativi e finanziari per il settore del TPL che consentano al sistema di realizzare un equilibrio economico-finanziario e quindi di creare un mercato autentico e, quindi, contendibile. Appare evidente l’urgenza di adottare quei provvedimenti necessari atti a garantire certezza delle regole e delle risorse finanziarie, nonché netta e chiara separazione tra soggetti regolati ed enti regolatori. Solo attraverso l’avvio di un sistema di liberalizzazione prima e di privatizzazione poi, è possibile raggiungere un efficientamento del settore e a migliorare la qualità e quantità del servizio offerto.</p>

Fonte: Isfort

²² Sul tema risulta particolarmente interessante l’emendamento presentato dal Governo che introduce l’art. 3-bis, in cui è indicato che *le regioni a statuto speciale e le province autonome adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge secondo le modalità previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.*

2. L'attuazione della riforma del TPL nei diversi ambiti regionali: l'aggiornamento al 2007²³

2.1. La programmazione regionale dei servizi

Come già affermato nel precedente rapporto, l'accoglimento fra le norme del proprio ordinamento giuridico delle disposizioni statali in tema di TPL da parte delle Regioni, almeno quelle a Statuto ordinario, è avvenuto in tempi diversi; infatti, pur non rispettando il termine di sei mesi indicato dal D.lgs. n. 422/97 (art. 7), ogni Regione possiede una base normativa di disciplina. Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale si segnala la Sardegna che con l'approvazione della L. R. 21/05 si è allineata ai principi espressi dal decreto 422/97.

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, l'insieme delle altre leggi di integrazione, modifica e completamento del quadro normativo approvate entro febbraio 2006, nonché le nuove leggi emanate nell'ultimo anno. Queste ultime rappresentano in molti casi lo strumento per poter prolungare il periodo transitorio dell'avvio delle gare²⁴.

In termini generali ciò che emerge è 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 gare²⁵.

²³ Le informazioni presenti nel capitolo derivano dalla somministrazione alle diverse Direzioni Regionali TPL di un questionario sullo stato attuale di attuazione della riforma introdotta con il D.Lgs. 422/97. Occorre segnalare la mancata restituzione del questionario da parte della Provincia Autonoma di Trento. Per questa Provincia sono state utilizzate le informazioni ottenute con la rilevazione effettuata nel febbraio 2006, integrate dalle eventuali novità apparse sulla stampa specializzata.

²⁴ Cfr. il successivo paragrafo 2.2.1.

²⁵ Nella prima ipotesi di proposta del Governo presentata al tavolo istituzionale con gli Enti locali e le associazioni di categoria si può individuare la volontà di creare regole comuni, almeno in tema di dimensioni dei lotti (strumenti di incentivo rivolti alle Amministrazioni locali verso la formazione di ambiti o bacini di utenza minimi o addirittura verso ambiti territoriali – fino a 200/250mila abitanti) e garanzie di trasparenza ed imparzialità delle procedure di gara. (obbligo di richiedere un parere all'Agcm sulle procedure concorsuali seguite un merito alle garanzie di trasparenza ed imparzialità fornite nel caso di situazioni in cui si configura un conflitto di interessi). Cfr. Prima ipotesi di proposta del Governo sul tema delle regole in materia di TPL – 28 marzo 2007

Tav. 3 – Il quadro delle leggi regionali in tema di TPL

Ambito territoriale	Legge di accoglimento del D.Lgs. 422/97	Altre leggi di integrazione/modifica al febbraio 2006	Nuove leggi (febbraio 2006-febbraio 2007)
Abruzzo	152/98	153/98, 59/99, 13/02, 28/02, 25/03, 15/04, 23/04, 6/05, 43/05	46/2007
Basilicata	22/98	7/99, 26/99, 2/00, 4/01, 31/01, 7/03, 36/03, 9/04, 13/04, 5/05, 1/06	9/06, 18/06, 1/07
Calabria	23/99	24/99, 7/01, 18/01, 33/02, 36/04	18/06
Campania	3/02	5/04, 15/05	1/07
Emilia Romagna	30/98	38/01, 1/02, 8/03, 17/04, 14/05	4/06
Lazio	30/98	57/98, 6/99, 14/99, 35/01, 6/02, 8/02, 5/03, 9/03, 16/03, 29/03, 16/05	
Liguria	31/98	17/03, 11/04, 20/04	40/06
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, 16/05,	28/06, 17/06
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, 13/06
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	
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	24/06
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	-	16/05	
Provincia di Trento	-	16/93, 6/04	

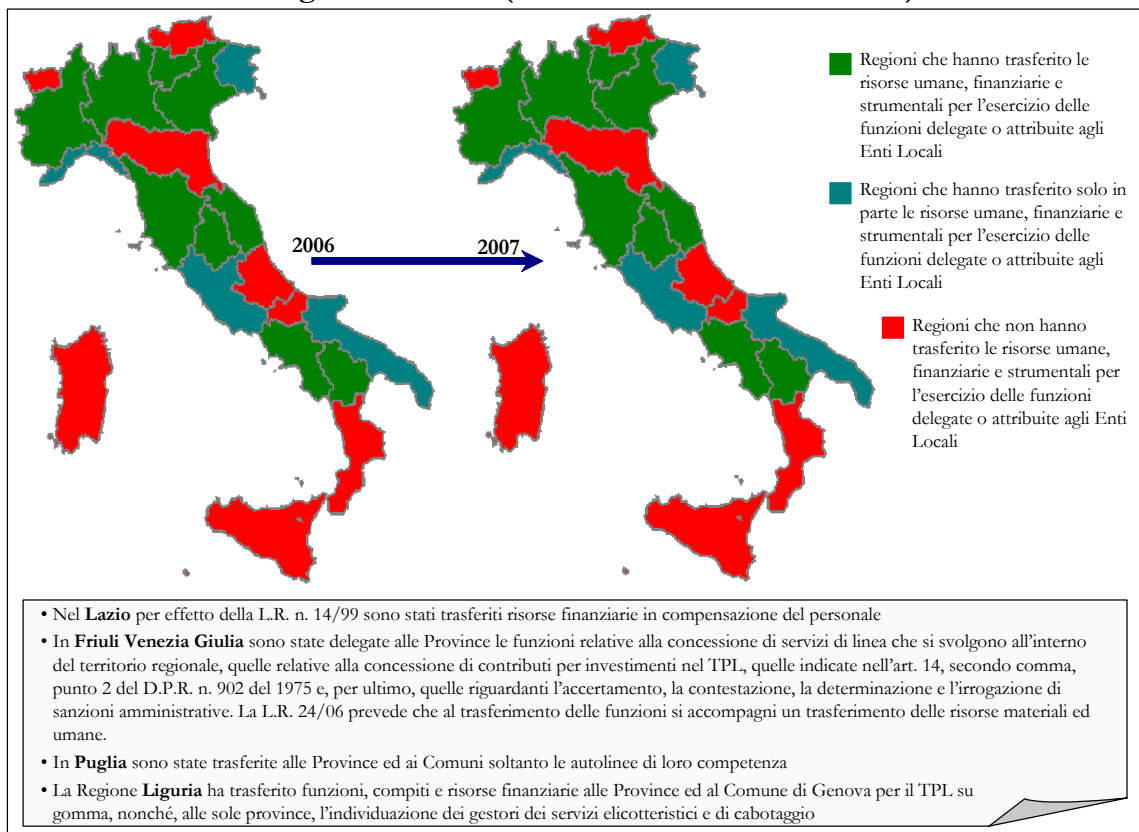
Fonte: Isfort

In tema di trasferimento delle risorse strumentali all'esercizio delle funzioni delegate o attribuite agli Enti locali già lo scorso anno si prefigurava una situazione tutt'altro che felice in quanto caratterizzata da Regioni che, nel rispetto di quanto stabilito dalle proprie leggi e del principio di sussidiarietà, hanno provveduto al trasferimento e Regioni che invece continuano a gestire

direttamente l'intero sistema del TPL. A distanza di un anno la realtà è rimasta sostanzialmente identica.

Nello specifico hanno trasferito risorse e competenze il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, la Toscana, l'Umbria, le Marche, la Basilicata, la Campania e la Provincia autonoma di Trento, mentre le Regioni che hanno mantenuto a se le competenze sono l'Emilia Romagna²⁶, l'Abruzzo, il Molise, la Calabria, la Sicilia, la Sardegna, la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano. Occorre inoltre segnalare che la Liguria, così come il Friuli Venezia Giulia, la Puglia ed il Lazio, hanno trasferito solo alcune funzioni (fig. 1).

Fig. 1 – Trasferimento delle risorse strumentali all'esercizio delle funzioni delegate o attribuite agli Enti Locali (febbraio 2006 – febbraio 2007)

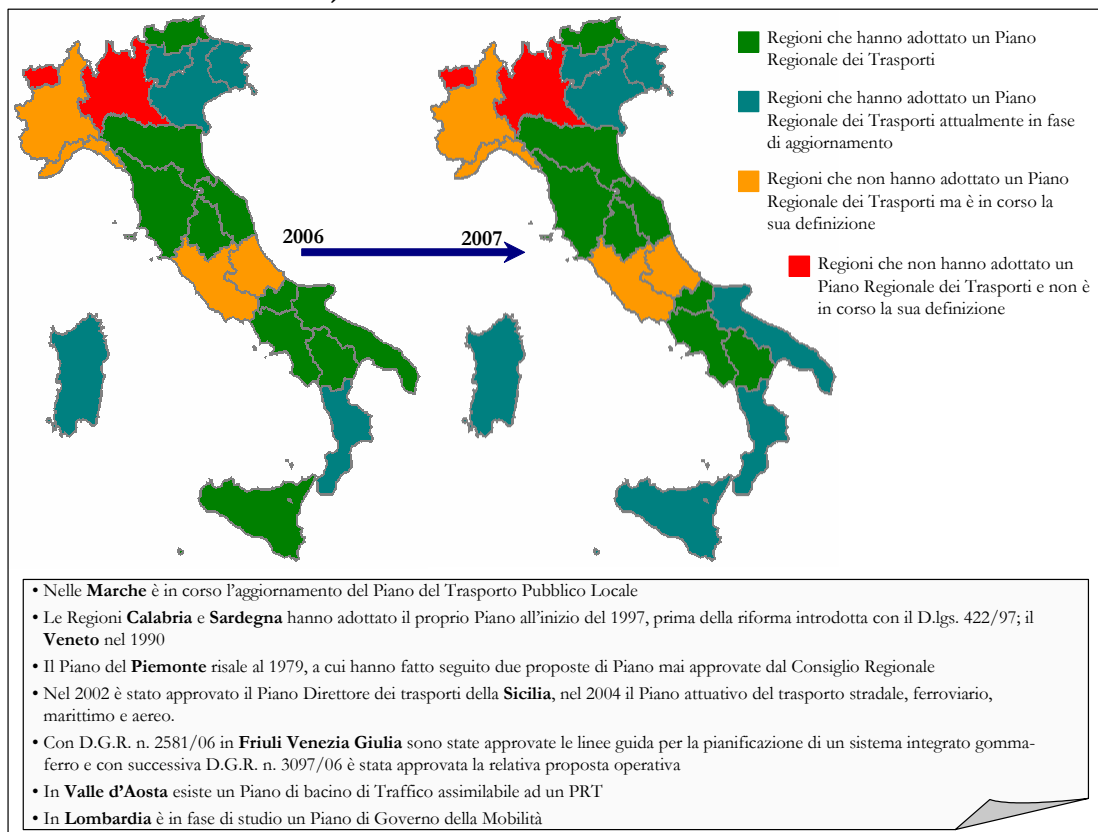


Fonte: Isfort

²⁶ Qui la realtà appare tuttavia più complessa per effetto della costituzione di diverse agenzie di livello provinciale.

Anche per i Piani Regionali dei Trasporti il 2006 non può essere considerato come un anno di svolta. La situazione registrata a febbraio dello scorso anno appare pressoché immutata se si fa eccezione del fatto che le Regioni Puglia e Sicilia hanno avviato l'iter per l'aggiornamento (fig. 2).

Fig. 2 – Lo stato di adozione dei Piani Regionali dei Trasporti (febbraio 2006 – febbraio 2007)



Fonte: Isfort

In generale il quadro che emerge è il seguente: in Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Molise, Campania, Basilicata, Trento, Veneto, Puglia, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e nella Provincia Autonoma di Trento il PRT è in vigore (nelle ultime sette il piano è in fase di aggiornamento); in Piemonte, Liguria, Lazio e Abruzzo è in fase di definizione o "incagliato" in quella di approvazione; in Valle d'Aosta e in Lombardia, infine, non esiste un piano e non è prevista la realizzazione, anche se nella

prima esiste un Piano di Bacino assimilabile ad un PRT e nella seconda è in fase di studio un Piano di Governo della Mobilità.

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).

In questo caso si registrano diverse novità nel confronto con lo scorso anno.

In diverse Regioni sono stati approvati nuovi servizi minimi (ad esempio, in Molise in Campania ed in Lombardia), in altre sono in fase di aggiornamento (Emilia Romagna, Abruzzo ecc.). Anche per i PTS si registrano realtà con nuovi programmi (Piemonte, Lombardia e Liguria) o con programmi in fase di aggiornamento o elaborazione (Puglia, Sardegna ecc.).

In definitiva al febbraio 2007 le Regioni che in concreto sono arrivate alla definizione dei servizi minimi prima, e del PTS poi, sono in totale sei, e a ben guardare solo in due casi il programma riguarda sia la gomma che il ferro: Lombardia e Piemonte (in entrambe le Regioni in modo non integrato). Nel caso del Piemonte l'approvazione del programma è particolarmente recente (DGR n. 8-5296 del febbraio 2007). La previsione dei servizi minimi integrati è una realtà in appena tre Regioni (Abruzzo, Emilia Romagna e Lazio, anche se in quest'ultimo caso risalgono al 1998), mentre guardando ai soli servizi automobilistici gli ambiti territoriali salgono a 12 (tra cui anche la Provincia Autonoma di Trento) per ritornare a tre nel caso dei servizi ferroviari (tav. 4).

Tav. 4 – I servizi minimi ed i Programmi triennali dei servizi

Ambito territoriale	Servizi Minimi			Programma Triennale dei Servizi
	Automobilistici	Ferroviani	Integrati	
Abruzzo ⁽¹⁾			☑	
Basilicata ⁽²⁾	☑			
Calabria ⁽³⁾				
Campania ⁽⁴⁾				
Emilia R. ⁽⁵⁾			☑	
Lazio ⁽²⁾			☑	
Liguria ⁽⁶⁾	☑			☑
Lombardia ⁽⁷⁾	☑	☑		☑
Marche ⁽⁸⁾	☑			☑

(segue)

(continua) **Tav. 4 – I servizi minimi ed i Programmi triennali dei servizi**

Ambito territoriale	Servizi Minimi			Programma Triennale dei Servizi
	Automobilistici	Ferroviani	Integrati	
Molise ⁽²⁾	<input checked="" type="checkbox"/>			
Piemonte	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Puglia ⁽¹⁾	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Toscana	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Umbria				
Veneto ⁽⁹⁾	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Friuli V. G. ⁽¹⁰⁾	<input checked="" type="checkbox"/>			
Sardegna ⁽¹⁾				
Sicilia ⁽¹⁾				
Valle d'Aosta ⁽¹¹⁾	<input checked="" type="checkbox"/>			
Trento ⁽¹²⁾	<input checked="" type="checkbox"/>			

⁽¹⁾ Sono in fase di definizione o aggiornamento sia i servizi minimi che il PTS.

⁽²⁾ La definizione dei Programmi Triennali dei Servizi è di competenza delle Province. Circa il solo Molise si specifica che i servizi minimi automobilistici sono stati recentemente aggiornati con l'approvazione della delibera n. 1419 del settembre 2006.

⁽³⁾ Solo la Provincia di Cosenza ha individuato i servizi minimi attraverso il Piano di Bacino.

⁽⁴⁾ Sono stati definiti nuovi servizi minimi attraverso l'approvazione delle delibere n. 281 del marzo 2006, n. 488 dell'aprile 2006 e n. 2173 del dicembre 2006, in materia di collegamenti marittimi.

⁽⁵⁾ 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. I servizi minimi sono in fase di aggiornamento.

⁽⁶⁾ Con DGR n. 42 del dicembre 2006 sono stati definiti nuovi servizi minimi automobilistici, nonché approvato il nuovo Programma dei servizi pubblici locali per il triennio 2006-08.

⁽⁷⁾ La definizione dei Programmi Triennali dei Servizi inerenti alla gomma è di competenza delle Province, quello riguardante il ferro viene determinato dalla Regione. Sono stati approvati i PTS 2006-2008 della Provincia di Como e del Comune di Lecco, inoltre sono in fase di approvazione da parte della Regione quelli della Provincia di Milano (2006-2008) e del Comune di Milano (2004-2006). E' in preparazione il Programma Triennale dei Servizi Ferroviari (2007/2009).

⁽⁸⁾ Nel 2007 sono stati approvati alcuni aggiustamenti al Programma con DGR n. 55.

⁽⁹⁾ I servizi minimi automobilistici sono stati aggiornati con DGR n. 660/2006. E' in fase di elaborazione il PTS.

⁽¹⁰⁾ Accanto ai servizi minimi automobilistici sono stati definiti anche quelli marittimi. È in corso il loro aggiornamento.

⁽¹¹⁾ I servizi minimi per la gomma sono contenuti nel piano di bacino di traffico; per quanto riguarda il ferro, il livello minimo di servizio può essere considerato pari a quanto oggi effettuato da Trenitalia.

⁽¹²⁾ E' stato adottato un Piano di bacino provinciale che prevede la razionalizzazione della rete e la connessione gomma-ferro.

Fonte: Isfort

Rimanendo in tema di strumenti di programmazione si segnala che alcune Regioni hanno deciso di adottare documenti non espressamente previsti dal D.Lgs. 422/97. Queste sono l'Abruzzo (approvato il "Servizio Ferroviario Metropolitano Regionale"), la Toscana (in corso di approvazione il "Piano di Indirizzo Territoriale"), la Campania (sono in elaborazione le "Linee direttive per il trasporto pubblico locale", i "Criteri attuativi per l'applicazione delle linee direttive" e le "Metodologie per la valutazione di reti di servizi minimi"), la Basilicata (delibera della Giunta in tema di "Approvazione dello schema tipo, capitolato e schema di contratto per l'espletamento delle gare di TPL"), la Sicilia (in elaborazione il "Piano Attuativo del Trasporto Pubblico Locale"), la Sardegna (in elaborazione il "Piano Regionale del Trasporto pubblico locale), la Valle d'Aosta (in elaborazione la revisione del "Piano di bacino di traffico")²⁷.

Le novità dell'ultimo anno ritornano ad essere poche in relazione alle Agenzie Regionali per la Mobilità ed agli Osservatori Regionali dei Trasporti.

Per le prime si registra l'entrata in pieno esercizio dell'Agenzia in Puglia e la soppressione in Emilia Romagna dell'Agenzia regionale per i servizi ferroviari, le cui funzioni sono state trasferite alla Direzione Generale regionale "Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità". Per i secondi si osserva il solo minor utilizzo dell'Osservatorio nelle Marche, chiamato ad operare solo occasionalmente.

La situazione, rappresentata nelle figure 3 e 4, si caratterizza per il fatto che in molte Regioni non è prevista la costituzione di Agenzie (ben 12 tra cui le due Province autonome e le Regioni a Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia e della Valle d'Aosta), che a soddisfare le disposizioni delle proprie leggi regionali sono il Piemonte, la Campania, la Puglia ed il Lazio, anche se in questi ultimi due casi l'Agenzia non ha ancora assunto piena operatività, e che la Sardegna, la Sicilia e le Regioni a Statuto ordinario della Toscana, dell'Abruzzo e del Molise sono in ritardo.

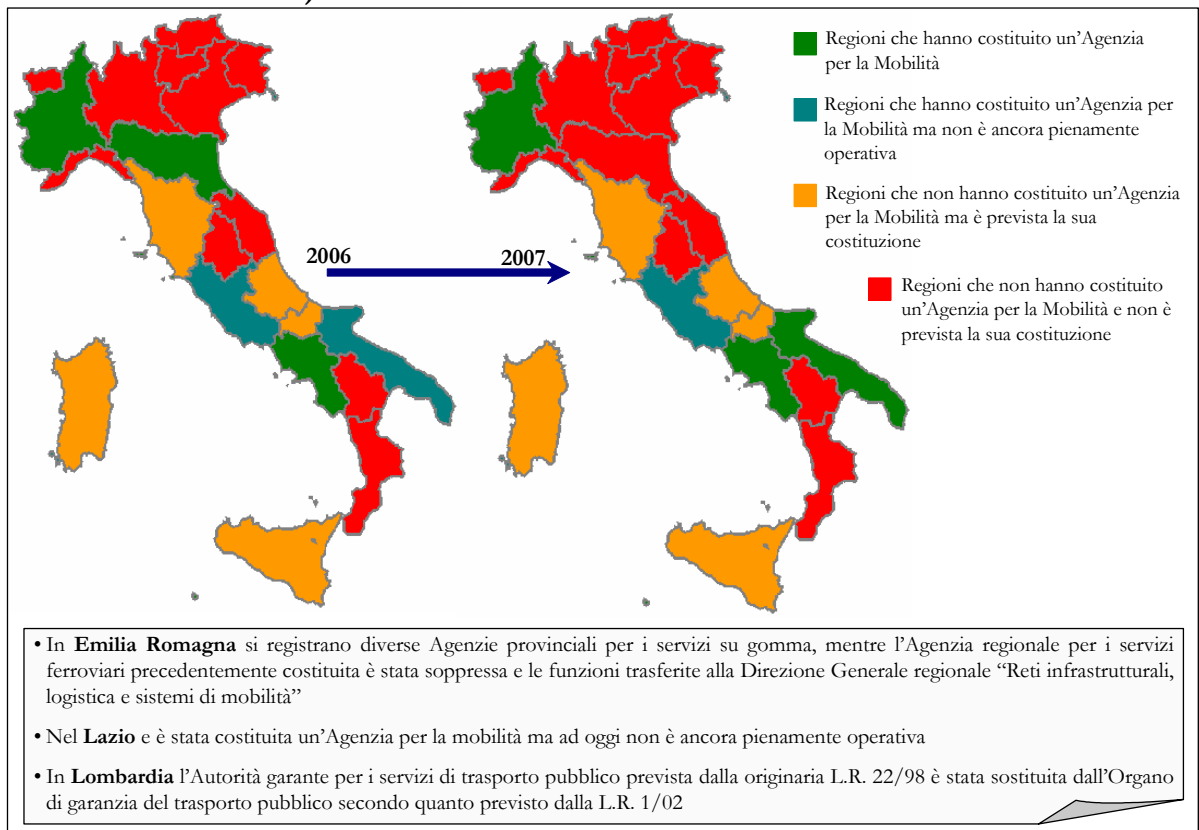
Circa l'Osservatorio, diverse Regioni non prevedono di istituirlo (Valle d'Aosta, Lombardia, Abruzzo, le due Province Autonome di Trento e Bolzano,

²⁷ Nell'indagine del 2006 si registrava che nel Veneto erano stati approvati il "Programma regionale di investimenti 2004-2005" ed il "Programma regionale tecnologie TPL 2003-2004, nonché era in fase di definizione il "Piano regionale del trasporto pubblico locale". Sempre nel 2006 nella Provincia Autonoma di Trento è stato approvato il "Piano di bacino provinciale", mentre nel Friuli Venezia Giulia era in fase di elaborazione il "Piano Territoriale Regionale".

Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Sardegna e Lazio²⁸); 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, nelle Marche, come detto, opera solo occasionalmente.

Infine, in alcune realtà l'Osservatorio è stato costituito ed è pienamente operativo: Liguria, Toscana, Umbria, Puglia, Basilicata e Campania.

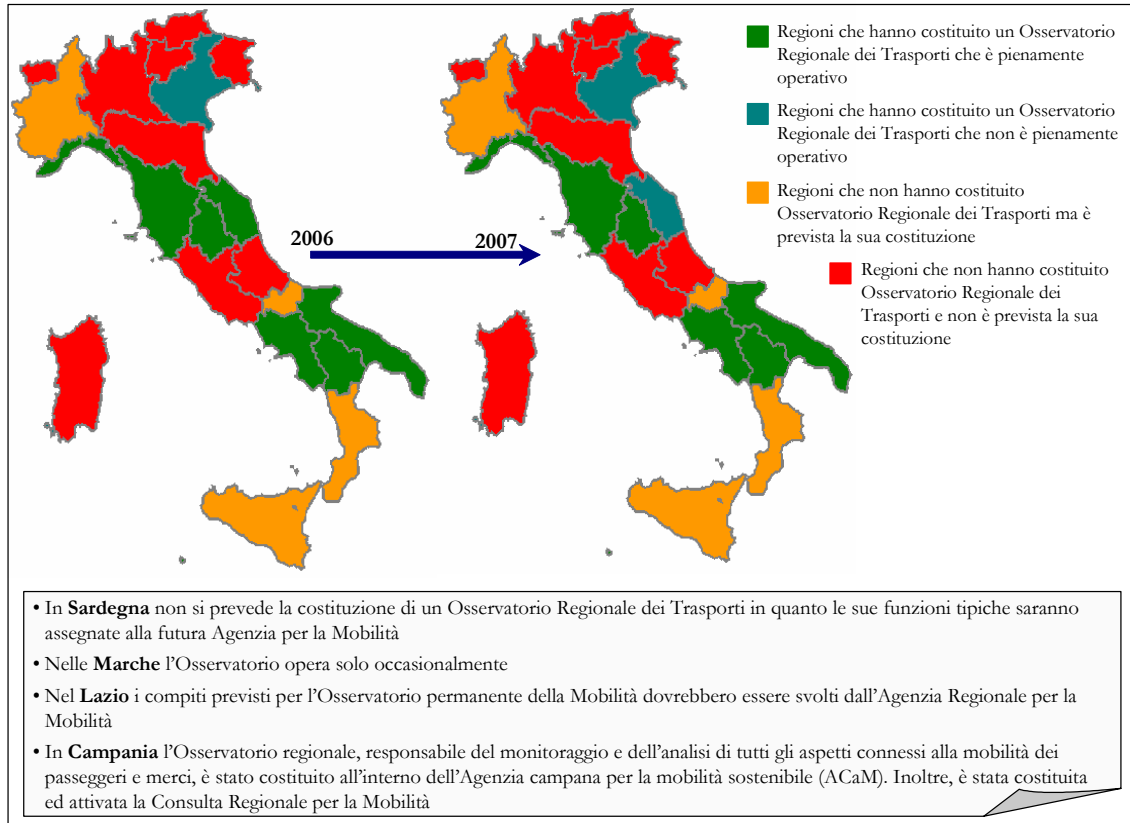
Fig. 3 – Regioni in cui è stata costituita un'Agenzia per la Mobilità (febbraio 2006 – febbraio 2007)



Fonte: Isfort

²⁸ In Sardegna e nel Lazio si prevede di affidare i compiti di monitoraggio alle Agenzie per la mobilità.

Fig. 4 – Regioni in cui è stata costituito un Osservatorio Regionale dei Trasporti (febbraio 2006 – febbraio 2007)



Fonte: Isfort

2.2. Il quadro delle gare

Ad un anno dalla precedente rilevazione il quadro delle gare non ha subito profonde modifiche, solo in due Regioni si sono avviate nuove gare (nelle Marche sono state bandite 5 gare, di cui 4 riguardano la cessione di una quota azionaria delle aziende gerenti e solo una di queste è stata aggiudicata, nella Basilicata è in corso di espletamento la gara per la gestione del TP su gomma nel bacino della provincia di Potenza) e solo in altre due (Umbria e Lombardia) è variato lo stato di aggiudicazione di alcune gare.

La situazione aggiornata delle gare è riassunta nella tavola 5, mentre nella tavola 6 sono indicati gli orientamenti futuri, sia per la gomma che per il ferro.

Tav. 5 – Il quadro delle gare (febbraio 2007)

Ambito territoriale	Numero di gare	di cui:		
		bandite dalla Regione	riguardanti il ferro	aggiudicate ⁽¹⁾
<i>Abruzzo</i>	-	-	-	-
Basilicata	3	-	-	2
Calabria	1	-	-	1
Campania	3	1 ⁽²⁾	-	2
Emilia R.	10	1 ⁽³⁾	1	8
Lazio ⁽⁴⁾	2	-	-	1
Liguria ⁽⁵⁾	5	1	1	3
Lombardia ⁽⁶⁾	26	3	3	19
Marche ⁽⁷⁾	5	-	-	1
<i>Molise</i>	-	-	-	-
Piemonte ⁽⁸⁾	3	-	-	1
Puglia	6	1	-	6
Toscana ⁽⁹⁾	11	-	-	11
Umbria	2	-	-	2
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 Fiumicino. Inoltre, la Direzione Regionale dei Trasporti ha indicato altre 20 gare relativi ad altrettanti Comuni senza, tuttavia, specificare i termini e lo stato di realizzazione delle stesse.

⁽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. Inoltre, una delle gare indicate riguarda la cessione di una quota minoritaria della società AMT bandita dal Comune di Genova con contestuale affidamento dei servizi.

⁽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 messi a gara dalla Provincia di Brescia risultano aggiudicati, per il terzo è in fase di definizione il sistema integrato dei servizi ferro/gomma. Infine, il lotto 3 della gara bandita dalla provincia di Pavia risultate aggiudicato nell'indagine del 2006 è oggi in fase di contenzioso.

⁽⁷⁾ Quattro delle cinque gare riguardano la cessione di una quota delle società gerenti.

⁽⁸⁾ La gara promossa dalla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola è stata annullata.

⁽⁹⁾ La gara promossa dalla Provincia di Livorno si compone due bacini, quella della Provincia di Firenze di tre lotti.

Fonte: Isfort

Tav. 6 – Orientamento delle Regioni per il 2007 nelle gare e posizione sul TPL su ferro (febbraio 2007)

Ambito territoriale	Nuove gare nel 2007	Posizione della Regione sul TPL su ferro
Abruzzo	Gare per l'affidamento delle reti regionali, provinciali e comunali in base alla programmazione in corso	Ancora da definire
Basilicata	Gare per le Amministrazioni Provinciali. Per i Comuni sono recepite le disposizioni del Milleproroghe e quindi è stato concesso alle Amministrazioni Comunali di prorogare le concessioni al 31.12.2007 ai sensi delle vigenti disposizioni nazionali (L. 17 del 26/02/2007)	Stipulati i contratti di servizio, con le aziende che esplicano trasporto su ferro, fino al 31/12/2007, dopodichè saranno indette le gare
Calabria	-	-
Campania	Con legge 17/2007, di conversione del DL 300/2006 è stato di fatto prorogato il termine transitorio al 31.12.07. Questa Regione è orientata ad attivare le procedure di gara ad evidenza pubblico entro tale termine	Vedi accanto
Emilia Romagna	-	Completare la procedura in corso
Lazio	-	-
Liguria	Occorre che le Province di Genova e di Savona comincino sin da ora a operare fattivamente in prospettiva dell'assegnazione dei servizi al termine del periodo transitorio	La DCR 42/2006 al Cap. 6 indica "Proposte per l'affidamento dei servizi ferroviari con una nuova procedura"; in particolare si ritiene che dovranno essere modificati alcuni aspetti del capitolato precedente, tenuto conto: 1) della necessità di ammortizzare i nuovi mezzi attraverso un congruo periodo di affidamento; 2) del rilevante impegno finanziario per lo svecchiamento dei mezzi
Lombardia	Concludere il processo di riforma del trasporto pubblico locale attraverso lo svolgimento delle procedure di gara mancanti	-
Marche	Si confida nella conclusione di tutte le gare ancora aperte entro il 30/06/2007	Per il 2007 è prevista una proroga fino al 31/12/2007
Molise	Il servizio TPL su gomma ha predisposto tutta la documentazione necessaria per bandire la gara, che con molta probabilità sarà esperita entro l'anno	L'obiettivo per il 2007 è quello di attivare le procedure per l'esperimento della gara
Piemonte	Il PTS prevede di bandire le gare per le 8 province, per l'area metropolitana di Torino (Torino ed i comuni dell'interland) e per i comuni che hanno servizi urbani (essenzialmente i capoluoghi di provincia, i comuni di Casale, Bra, Verbania ecc.)	E' in corso una esplorazione interna per verificare: 1) l'opportunità di bandire due gare, una per l'area metropolitana di Torino ed un'altra per il resto della Regione; 2) l'opportunità di bandire una gara per l'area metropolitana di Torino ed altre per circa 10 microlotti (individuati in relazione ai caratteri funzionali della rete); 3) l'opportunità di bandire una gara per l'area metropolitana di Torino ed altre 3 per rispettivi 3 bacini
Puglia	-	La L.R. 17/2005 ha disciplinato i termini per le gare su ferro del TPL
Toscana	I contratti di servizio stipulati a seguito delle procedure concorsuali esperite nel corso degli anni 2004/2005 sono in scadenza nel 2010	

(segue)

(continua) **Tav. 6 – Orientamento delle Regioni per il 2007 nelle gare e posizione sul TPL su ferro (febbraio 2007)**

Ambito territoriale	Nuove gare nel 2007	Posizione della Regione sul TPL su ferro
Umbria	-	-
Veneto	Sono in corso di redazione gli elaborati di gara per l'affidamento di servizi integrati ferro-gomma-acqua nei bacini provinciali di Padova, Treviso e Venezia	Vedi accanto
Friuli Venezia Giulia	E' in fase di elaborazione la revisione della L.R. 20/1997 al fine della sua armonizzazione con le competenze trasferite in materia di trasporto ferroviario ai sensi del D.Lgs. n. 111/2004. A seguito di tale revisione si provvederà alla messa a gara di un sistema integrato gomma-ferro, la cui gestione dovrà decorrere dal giorno successivo alla scadenza dei vigenti contratti relativi al TPL su gomma	La Legge Finanziaria statale 2007 ha previsto il trasferimento alla Regione delle competenze in materia di servizi ferroviari regionali, a partire dal 01.01.2008
Sardegna	La Regione, come previsto dalla L.R. n. 21/05, ha provveduto a prorogare gli affidamenti esistenti al 31.12.2007. Nel corso del 2007, saranno trasferite le competenze alle Province che provvederanno ad affidare i servizi di TPL su gomma attraverso procedure concorsuali. L'avvio dell'espletamento delle procedure concorsuali è subordinato alla puntuale definizione di una complessa attività conoscitiva e di programmazione e pianificazione di livello regionale e locale	Sono in via di definizione le modalità e i termini del subentro della Regione nell'esercizio delle funzioni di programmazione ed amministrazione dei servizi ferroviari ai sensi dell'art. 42 della L. R. n. 21/05 ("Servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione a FS SpA" e "Servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione a FS SpA"). In particolare, si evidenzia che è in fase di approvazione, presso la competente Commissione Paritetica, la norma di attuazione dello Statuto Speciale con la quale sono trasferiti alla Regione le funzioni e i compiti di programmazione ed amministrazione relativamente ai servizi di trasporto pubblico ferroviario erogati da Trenitalia SpA. La succitata norma di attuazione disciplina, altresì, le modalità relative al trasferimento alla Regione sia delle suindicate funzioni che dei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle ex Gestioni Governative (FdS ed FMS)
Sicilia	Ad oggi è stata aggiudicata in via provvisoria la gara per l'affidamento del servizio relativo allo "studio per la pianificazione del riassetto organizzativo e funzionale del Trasporto Pubblico Locale della Regione Siciliana" finalizzato alla individuazione dei "servizi minimi" e delle "Unità di Rete" ed alla predisposizione del primo programma triennale dei servizi di TPL	-
Valle d'Aosta	-	-
Bolzano	La materia è oggetto di studio	La materia è oggetto di studio
Trento	-	-

Fonte: Isfort

In termini riassuntivi l'insieme dei bandi di gara pubblicati vale ben oltre i 8,5 miliardi di euro, con un peso nettamente superiore della "gomma", oltre 6,7 miliardi di euro, rispetto al "ferro", circa 1,8 miliardi di euro (tav. 7).

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 rotaia.

Tav. 7 – Elementi riassuntivi delle gare (marzo 2007)

	Gomma	Ferro
Totale gare censite⁽¹⁾	70	6
Valore degli affidamenti a gara⁽²⁾ (63 gare considerate per la gomma e 6 per il ferro) (euro)		
- totale gare	6.736.812.559	1.804.763.492
- totale lotti aggiudicati	5.054.461.597	1.036.548.072
- valore medio per lotto	81.166.416	300.793.915
- valore medio per lotto aggiudicato	71.189.600	345.516.024
Durata dei contratti⁽³⁾ (63 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	6,3	7,0

⁽¹⁾ Non sono considerate le gare bandite dalla Regione Campania sul "metrò del mare", dal Comune di Genova e da Steat SpA (per uno dei due bacini di Ascoli Piceno).

⁽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

Nel considerare i valori medi per singolo lotto si nota la maggiore dimensione delle gare per i servizi su ferro (oltre 345 milioni di euro per circa 7 anni) rispetto a quelle su gomma (pressappoco 71 milioni di euro per 6,3 anni). Ciò è vero anche in considerazione del fatto che ben 3 gare, ovvero quelle bandite dalla Regione Lombardia, su 6 sono "piccole gare", vale a dire riguardano solo alcune porzioni dell'intero sistema di trasporto ferroviario regionale.

2.2.1. Le Regioni che hanno adottato le proroghe previste dalla Legge n. 266/05

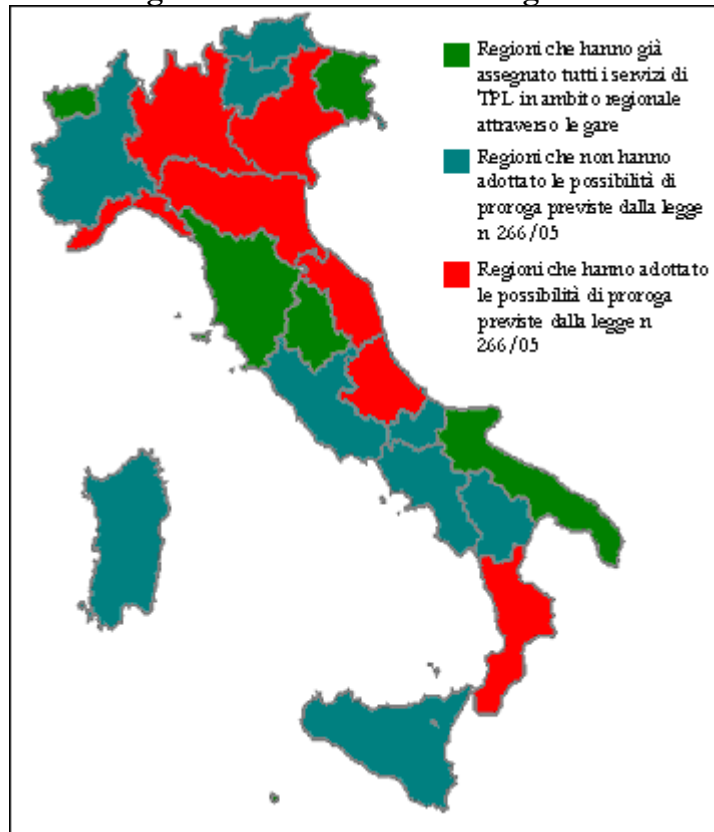
Come già affermato in precedenza la legge n. 266/05 (Finanziaria 2006) offriva la possibilità di prorogare di due anni il periodo transitorio entro cui è possibile mantenere gli affidamenti diretti nei casi in cui: a) sono ceduti mediante gara a privati almeno il 20% del capitale sociale delle aziende 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.

L'indagine realizzata nei primi mesi del 2007 offre un quadro articolato: alcuni Enti hanno approfittato della norma nazionale, altre no (fig. 5).

In alcune delle Regioni dove si è provveduto all'emanazione della proroga si registrano le seguenti realtà:

- in Lombardia sono in fase di valutazione le proroghe delle concessioni per il Comune di Milano e le Province di Lodi e Milano, che ancora oggi sono in regime di proroga delle concessioni;
- in Liguria si è registrata la fusione di ALI e TPT nella ATP per quanto riguarda la provincia di Genova, nonché la creazione della società consortile ARCA da parte di ACTS Linea e SAR Tpl circa la provincia di Savona;
- nelle Marche sono state messe a gara una parte del capitale sociale delle aziende di TPL nei casi relativi ai bacini di Ancona (presentazione delle offerte scaduta il 28 febbraio 2007), di Macerata e dei due bacini di Ascoli Piceno (gara già conclusa e vinta da Sirio s.c.a.r.l. per quanto riguarda il bacino n. 1);
- in Veneto sono state realizzate diversi consorzi per riunire molti piccoli operatori (36 operatori su 43 hanno deciso di percorrere la strada del consorzio); in particolare, otto aziende (Actv, Sita, Aps, La Marca, Actt, Atvo, Ctm ed Atm) hanno dato vita a Stiv (Società di Trasporti Integrati nel Veneto);
- in Calabria sono stati costituiti cinque consorzi che raggruppano ben 33 aziende.

Fig. 5 – 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



Fonte: Isfort



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