

**“Lavori in corso per il futuro del Trasporto Pubblico Locale
 Organizzare gli ambiti e procedere agli affidamenti”**

Premessa

FEDERMOBILITA' continua nel suo percorso di Associazione promotrice di un confronto continuo sui temi del trasporto pubblico, con tutti coloro che operano in questo settore, a partire dal Parlamento e dal Governo.

La squadra di Federmobilità è stata completamente rinnovata dall'estate scorsa sfruttando in particolare la possibilità di annoverare, tra i soci, le **Agenzie della mobilità** che hanno portato nuovo vigore, nuove idee e nuove competenze.

Naturalmente, ci aspettiamo da questo nostro lavoro anche un riconoscimento da parte degli ENTI locali ed istituzionali attraverso una loro partecipazione attiva che esprima anche una formale adesione alla nostra Associazione.

L'attività del Comitato Tecnico, gruppo coordinato dall'ing. Saverio Montella, sta procedendo positivamente e, da qui all'estate, pensiamo alla realizzazione di altri momenti seminari e convegnistici nonché di attività che coinvolgano direttamente i soci al fine di valorizzarne il lavoro specialmente per quel che riguarda la gestione e il monitoraggio dei contratti di servizio.

Per gli appuntamenti non solo la capitale

Gli appuntamenti si svolgeranno non solo nella capitale, dove abbiamo la sede, ma anche fuori dal nostro luogo abituale, in giro per le città d'Italia che vorranno invitarci e accoglierci, proprio come ha fatto Brescia. Per parlarci e per parlare dei temi che interessano il TPL e, soprattutto, per far conoscere le buone pratiche esistenti nel nostro Paese.

Come sapete anche la Lombardia, dopo l'Emilia Romagna, ha scelto la strada dell'individuazione di una serie di soggetti terzi responsabili dell'organizzazione della mobilità e del trasporto.

Soggetti pur sempre pubblici, ma che tentano di superare l'ambiguità in cui si trovano gli Enti Locali, responsabili della regolazione e contemporaneamente soci dell'impresa di gestione.

La costituzione di soggetti come le Agenzie (magari con una propria autonomia decisionale e uno specifico stato giuridico) in parte sta segnando una strada originale all'interno di un processo che prevede un rispetto crescente dei principi di concorrenzialità nell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico e il ricorso sempre più diffuso alle procedure di gara.

Per la giornata odierna voglio esprimere un ringraziamento a tutti coloro che interverranno, in particolare al Ministro dei Trasporti Graziano Delrio, alla dott.ssa Paniccia di ART (l'Autorità nazionale di regolazione del trasporto),

all' avv. Pullini dello studio Zunarelli,
al presidente Roncucci di ASSTRA,
all'assessore regionale lombardo Sorte
ai colleghi delle Agenzie di Parma e Bergamo, rispettivamente dott. Belli e dott.
Manzecchi e al dott. Dominioni dell'ente di governo del bacino veronese.

Tutti porteranno, di sicuro, un vero e fattivo contributo al dibattito.

Grazie, infine, all'Agenzia del trasporto di Brescia (al suo presidente Ghirardelli e al direttore Croce) per l'accoglienza e per l'impegno profuso nell'organizzare questo importante convegno e per aver saputo accogliere così tanti partecipanti.

Il trasporto pubblico locale come settore anticrisi per il Paese

Il trasporto pubblico, lo diciamo in tutte le occasioni, è uno dei principali settori di servizio nazionale e locale sul quale riteniamo opportuno un deciso intervento con importanti investimenti per aiutare l'Italia ad uscire dalla crisi.

E' necessario che la riorganizzazione del settore e l'impiego più efficace ed efficiente delle risorse economiche non si riducano a tagli del servizio, magari accompagnati da spinte alla ri-centralizzazione delle competenze.

Anche le scelte di tagli e centralizzazioni possono produrre, certamente, risparmi ma fanno emergere evidenti limiti e producono, in generale, pesanti costi sociali.

Basterebbe pensare ad es. alla mancata crescita della ricchezza derivante da chiusure o da fallimenti di aziende o a seguito di quanto abbiamo già perduto in termini di aziende produttrici di veicoli e mezzi industriali.

Pensiamo ai costi ambientali a causa della vetustà del parco mezzi e di conseguenza alla salute dei cittadini.

Un recente studio della Cassa Depositi e Prestiti evidenzia che se non facciamo nulla e ci limitiamo a contemplare il declino perderemmo, nel giro di pochi anni, un valore aggiunto di 17,5 miliardi e svariate centinaia di migliaia di posti di lavoro complessivi.

Se al contrario cogliamo le potenzialità del settore e lo riformiamo per raggiungere standard europei, lo stesso può diventare motore di lavoro, di sviluppo di tecnologie, di infrastrutture, di riduzione di danni ambientali e di spesa sanitaria da incidenti stradali, di valorizzazione dei sistemi industriali e produttivi, di servizi e di turismo.

Ogni giorno, è bene ricordarlo, oltre 14 milioni di italiani si muovono con i mezzi pubblici.

Investimenti parco bus: primi segnali importanti

Per gli investimenti nel settore un primo positivo spiraglio lo si sta cogliendo per il rinnovo del parco autobus.

Tutto pronto per la prima gara centralizzata a livello nazionale voluta dal Ministro Delrio per rendere più efficace la spesa dei fondi dedicati al tpl.

L'affidamento riguarderà nove lotti per mezzi sia urbani che extraurbani mettendo a disposizione 255 mil per 1.600 veicoli e che darà inizio ad un processo di lungo

periodo; la legge di bilancio 2017, infatti, ha già rifinanziato la procedura facendone per il futuro un asse prioritario.

Avrà a disposizione fino al 2033 ben 3,7 mld.

Se allarghiamo il quadro al Piano industriale 2017/2026 del Gruppo Ferrovie dello Stato la previsione di acquisto di mezzi si arricchisce di 500 nuovi treni e 3.000 bus.

Aggiungo qui che non sarebbe male recuperare anche la proposta per rendere più efficaci le politiche verso gli **abbonati** istituendo **una detrazione fiscale** a loro favore.

Pensiamo infine alla necessità di intervenire con una robusta politica di contrasto all'**evasione tariffaria** rendendo più chiare ed applicabili le norme esistenti per i controllori dei titoli di viaggio.

Benissimo, dunque, l'operazione che oggi si dispiega sugli investimenti per la flotta. Certo sarebbe stata il perfetto complemento al decreto sui SPL attuativo della legge Madia invece, al momento, stoppato dalla Consulta.

La Consulta ha ritenuto che il legislatore non potesse sottrarsi ad una procedura concertativa e di dover basare il raggiungimento di un esito consensuale con le Regioni attraverso una intesa.

Ora è chiaro che se vogliamo completare questo processo va ottemperata la richiesta della Consulta e rapidamente recuperata dal MIT **una direzione politica di riforma normativa** del settore con i contenuti del TU .

Lo diciamo spesso tra di noi, se ci voltiamo indietro in questi ultimi 20 anni vediamo quanti sono stati gli interventi normativi, di iniziativa talora parlamentare e talora governativa, a volte tra loro disomogenei nei contenuti e negli obiettivi, che hanno determinato una forte incertezza del quadro regolamentare applicabile. Incertezza aggravata ancor più dal considerare il settore stesso, con le sue specificità e peculiarità, all'interno della disciplina generale dei servizi pubblici locali anche se il TU c.d. Madia aveva identificato il settore tpl in norme precise ..dall'art.14 in poi.

E' bene ricordare sempre che il nostro settore non solo è caratterizzato dalle specificità regionali e locali, ma ha una peculiarità tutt'altro che trascurabile dovuta alla vigenza, a livello comunitario, di un compiuto quadro regolamentare.

Comunque pensiamo di poterci almeno attestare su un elemento positivo che ci proviene dall'applicazione della vigente disciplina generale dei servizi pubblici locali; l'obbligo di definire gli ambiti e i bacini ottimali di organizzazione dei servizi e il relativo soggetto responsabile, come stabilito dall'art.3 bis del " *decreto legge 13 agosto 2011, n.138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148 come modificato dall'art.25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1 coordinato con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27.*"

Ci sembra evidente che, visti i dettati costituzionali, vada pienamente rispettata la competenza regionale nel provvedere a queste operazioni quando si tratta di servizi di tpl e allo stesso tempo non ci stanchiamo di mettere in luce tutti i possibili elementi di coordinamento più generale che l'iniziativa parlamentare e

governativa può produrre su questo terreno, anche valorizzando le numerose buone pratiche già presenti, tra cui quelle qui oggi rappresentate.

E' chiaro a tutti come l'incertezza normativa ed i continui cambi di rotta non hanno contribuito a creare le condizioni per un vero mercato contendibile mentre, al contrario, hanno determinato un ambiente sfavorevole per l'introduzione e il consolidamento della concorrenza nel settore. Una concorrenza che, senza essere considerata la panacea per tutti i mali, potrebbe sicuramente far emergere energie positive nel contesto produttivo in grado di sprigionare miglioramenti della qualità dei servizi erogati e di riduzione di costi.

Sappiamo bene, noi del settore, che mettere a gara un servizio di TPL vuol dire potersi basare su condizioni basilari:

- **regole chiare** (senza le quali prevarrebbe un potenziale contesto di contenzioso),
- **certezza delle risorse** (indispensabile per fare delle gare pluriennali),
- **loro adeguatezza** (per favorire la qualità del servizio e la copertura degli investimenti per il rinnovo dei mezzi).

Veniamo dunque da un processo di riforma da un lato infinito dall'altro sempre incompleto; solo i capitoli principali formano un lungo elenco:

- già all'inizio degli anni '80, con la legge 151/81- i decreti Bassanini- si è tentato di introdurre una spinta verso l'efficienza e l'economicità del servizio,
- il successivo tentativo di riforma organica si è avuto con il decreto legislativo n. 422/97 (cosiddetto "Burlando"), ispirato alla separazione delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo da quelle di gestione e alla trasformazione verso un modello di "**concorrenza per il mercato**" che è rimasto in gran parte lettera morta,
- in anni più recenti, a partire dal 2011, la forte contrazione delle risorse pubbliche ha comportato una spinta forzata verso una razionalizzazione del servizio,
- a livello europeo, nel frattempo, il settore è stato disciplinato con il regolamento comunitario n. 1370/2007.

L'attenzione della disciplina europea è prevalentemente rivolta alla garanzia dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, indipendentemente dalla modalità di affidamento. Il regolamento, infatti, ammette l'affidamento *in-house* e in casi specifici, anche l'affidamento in forma diretta perfino al di fuori dell'*in-house*.

A partire dalla fase di avvio del processo, le regioni italiane hanno sperimentato strade diverse, con esiti eterogenei. Tuttavia, ciò che le accomuna sembra essere la difficoltà nel concludere il riassetto in un quadro di incertezza e mutevolezza normativa che caratterizza il settore, non certo facilitato dal lungo perdurare dello stato di crisi delle finanze pubbliche.

Il processo di riforma sembrava finalmente sul punto di approdare a concretezza, quando, nel 2016 sono stati pubblicati i decreti attuativi della riforma Madia della Pubblica Amministrazione, compreso il **decreto che costituisce il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale**.

Il decreto introduceva rilevanti novità per tutti i servizi pubblici locali funzionali a garantire la concorrenza e la libertà di prestazione dei servizi, e misure di premialità dirette a favorire la concorrenza per l'affidamento dei servizi tramite procedura di gara a evidenza pubblica.

Il testo prevedeva anche principi di efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, costi standard, investimenti in innovazione tecnologica.

Le norme specificatamente dedicate al TPL prevedevano l'individuazione di bacini, di lotti e livelli adeguati dei servizi, incentivi per il rinnovo del materiale rotabile, la modifica dei criteri di riparto del fondo per il trasporto pubblico locale, nonché norme in materia di efficienza gestionale e tutela degli utenti.

Come molti ricorderanno noi, di Federmobilità – già il 18 dicembre scorso – pochi giorni prima della bocciatura del TU da parte della Consulta, avevamo salutato con grande interesse quello schema di d.lgs., perché in alcune sue parti proponeva chiaramente (come il dettato dell'art. 18) una spinta nella marcia di avvicinamento del TPL alla concorrenza distinguendo nettamente, con l'esercizio separato, **le funzioni di regolazione, di indirizzo, di organizzazione e di controllo da quelle di gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale**.

Poi c'era un punto di vista che noi, di Federmobilità, avevamo provato a sviluppare per dare una risposta al perché in così tanti anni il nostro Paese non aveva ancora realizzato una scelta chiara verso la direzione della concorrenza.

La risposta che avevamo fornito a quella domanda era semplice, e cioè: per rendere effettivamente esigibile il terreno della concorrenza del TPL **non è più rinviabile la costituzione di un regolatore locale omogeneo e terzo su tutto il territorio nazionale**, oppure, se volete, lo possiamo chiamare **ente di governo o soggetto organizzatore**.

L'Ente di governo di bacino ottimale è, secondo noi, l'anello mancante per permettere la corretta riuscita della riforma del TPL fornendogli competenza e autorevolezza nel campo della pianificazione, della messa a gara dei servizi e, conseguentemente, nell'azione di controllo per una corretta esecuzione del servizio attraverso la stipula di un contratto.

In aggiunta alle considerazioni già svolte in materia di corresponsabilità, coordinamento e concertazione diciamo anche che ci sono le buone pratiche già esistenti.

Le esperienze maturate da numerosi soci di Federmobilità ci inducono a porre in risalto come a valle della programmazione (posta in capo a pochi Enti primi fra i quali le Regioni) la maggior parte delle altre funzioni potrebbero essere definite come **funzioni organizzative** da porre in atto, nel più scrupoloso rispetto della programmazione con le diverse problematiche del sistema del TPL (se non addirittura della mobilità più in generale).

Se dunque per lo svolgimento di tali funzioni e attività possono essere in via di principio individuati e responsabilizzati soggetti diversi è nostra opinione che lo svolgimento di tali funzioni, in maniera organica e con livelli adeguati di

competenza e professionalità, ne consigli l'affidamento, da parte degli Enti competenti a Enti di governo / Soggetti organizzatori, da individuare fra soggetti già esistenti o **da istituire appositamente come indicava il TU.**

Per il Paese, pertanto, diventa fondamentale riprendere il sentiero della riforma che sarà tracciato nel DEF e nel Piano delle riforme che si definiranno entro questo mese. Detto questo siamo consapevoli che la sentenza della Consulta sul TU Madia ha prodotto un nuovo blocco alla possibilità

di procedere con un nucleo di regole più coerenti con il sistema regolatorio europeo del 1370/2007, però è un quadro che ha bisogno, nel nostro Paese, di essere adeguato anche alle indicazioni e alle modalità previste dalle delibere ART mentre constatiamo che ad ogni passaggio di gara pubblica (sia in Toscana che in FVG o a Parma) si verificano ricorsi e difficoltà a chiudere le procedure.

Domandiamoci, poi, perché su oltre 60.000 affidamenti attivi in Italia solo 800 sono passati attraverso una gara pubblica.

Basta solo questo a spiegare (come si evince dall'ultimo censimento del MEF) il fallimento dei tentativi portati avanti finora per liberalizzare il mercato dei servizi locali.

Mentre si attende l'avvio della stagione delle gare nel trasporto pubblico locale che si sta già animando in vista della scadenza del 2018, sono molte le questioni su cui riflettere:

- quanto incide il conflitto fra proprietà dell'azienda e ruolo di stazione appaltante?
- Quali sono i comportamenti che comunque, anche a norme invariate, si devono tenere per nuovi affidamenti o rinnovo di quelli in corso?
- Quali limiti si pongono per gli stessi rinnovi?
- Ci sono impedimenti a definire ambiti di governo del TPL e relativi soggetti organizzatori?

Queste, secondo Federmobilità, sono alcune delle questioni alle quali proveremo a dare risposta.

Sono certo che le esperienze che saranno portate da ciascuno dei colleghi che intervengono a nome delle Agenzie e degli Enti di bacino metteranno in luce intanto alcuni punti di forza già presenti nelle pratiche in corso.

Da un lato auspichiamo che la preziosa opera che ART sta progressivamente mettendo in campo, **comprese le recenti misure per definire gli ambiti di servizio pubblico e le modalità più efficienti di loro finanziamento**, possa giovare delle buone pratiche esistenti, per favorire che ciò avvenga noi ci riteniamo a disposizione, pur nei limiti delle nostre forze.

Da un altro lato ci auguriamo anche che l'iniziativa parlamentare e governativa, che sarà testimoniata oggi dal ministro Delrio, possa riprendere sulla base della positiva impostazione che è stata, speriamo, solo momentaneamente interrotta e si realizzi così quella spinta alla realizzazione di quelle positive azioni già possibili, ma mai diffusamente realizzate.