

Sipotra 21 ottobre 2014

Workshop TPL

Articolazione della governance del TPL(d.lgs. 422/1997)

- Alle regioni le funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione finanziamento e regolazione dei servizi, inclusi i servizi minimi
- I piani di bacino sono definiti dalle province e dalle città metropolitane
- Poche indicazioni sui contenuti dei piani di bacino e sulla perimetrazione degli ato
- L'obiettivo del superamento della frammentarietà delle gestioni non è esplicitato, e non vi sono indicazioni specifiche sulla dimensione degli affidamenti
- L'introduzione degli enti di governo degli ambiti dei servizi a rete crea un livello di governo del TPL che, sostituendosi a quello provinciale e metropolitano, assegna maggiore elasticità alla delimitazione dei bacini.

La regolazione da parte dell'ART

- Definisce, sentiti il Ministero delle infrastrutture e le regioni ed enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento
- Predisporre gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, unitamente ai criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici
- Determina le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico
- Definisce i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi
- Valuta la congruenza delle disposizioni tecniche e di sicurezza poste dalle amministrazioni competenti con la regolazione economica, con facoltà di adottare pareri e segnalazioni alle amministrazioni competenti
- Altre competenze specifiche relative al trasporto ferroviario regionale.

L'ente di governo

- **La legge nazionale di settore** (d.lgs n. 422/1997 e succ. mod.) non dà indicazioni sugli enti di governo locale dei tpl, prevede che vi siano dei piani di bacino predisposti dalle province di cui le regioni debbono tenere conto nei loro piani regionali dei trasporti
- **La legge nazionale generale** (dl 138/2011 e succ. mod.) prescrive per tutti i servizi a rete, compreso il tpl, la costituzione di un ente cui sono affidate tutte le funzioni di governo (dalla redazione dei piani alla scelta delle forme di affidamento, alla loro attuazione e ai relativi controlli).

Le norme nazionali sull'ente di governo

- Art. 3-bis del d.l. n. 138/2011, comma 1, introdotto dal d.l. n. 201/2011 e integrato dal comma 1-bis da parte del d.l. n. 179/2012:
- “A tutela della concorrenza e dell’ambiente, le regioni (omissis) organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio e istituendo e designando gli enti di governo degli stessi entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale”.
- “Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”.

Le prescrizioni per la regolamentazione degli enti di governo

- L'art. 3-bis chiede il rispetto dell'art. 118, 1° comma: sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza. Non si fa riferimento alla titolarità in capo ai comuni o alle province. Non si prescrive di usare forme associative.
- E' legittimo anche il trasferimento della titolarità in capo a enti diversi, ad esempio alle stesse regioni
- Manca una previsione specifica per il TPL (DdL LUPI?)
- Competenza regionale in materia di tpl ex 117, comma 4, Cost.

Rapporto tra 3-bis e funzioni fondamentali enti locali

- Funzioni fondamentali province:
 - pianificazione dei sistemi di trasporto in ambito provinciale
- Funzioni fondamentali città metropolitane:
 - organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano
 - mobilità e viabilità
- Funzioni fondamentali comuni:
 - organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

Art. 3-bis e legge di stabilità 2015, art 43, comma 5 (testo provvisorio)

- **Prescrive che gli Enti di governo dei tpl (e degli altri sieg) siano obbligatoriamente associativi di comuni o unioni di comuni, salvo comma 90.**
- Comma 90: se norme di settore, statali o regionali, attribuiscono funzioni di organizzazione di SIEG, ad enti o agenzie di ambito prov o subprov, il dPCM di cui al comma 92 (è il decreto che deve contenere i criteri generali per l'individuazione delle risorse spettanti agli enti che ricevono le funzioni già provinciali), ovvero le leggi statali o regionali secondo le rispettive competenze prevedono la soppressione di detti enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle provincie nel nuovo assetto istituzionale.
- Soppressione ed attribuzione da farsi con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97 (delle funzioni non fondamentali)
- **La legge statale o regionale dovrebbe sopprimerli: invece ne crea di nuovi**
- Il dPCM di cui al comma 92 dell'art. 1 legge 56 è stato emanato l'11 settembre 2014. Non contiene nulla sul tema di cui sopra.

Art. 3-bis e dl Sblocca Italia

Il medesimo principio anche nello Sblocca Italia:

«l'ente di governo deve essere una forma associativa di comuni»

è applicato all'idrico e ai rifiuti

L'ente di governo ente associativo e i nuovi enti di area vasta (ex province)

- **Se la dimensione adeguata per l'ente di governo del TPL fosse provinciale o interprovinciale, l'ente associativo ci sarebbe già (il nuovo ente di area vasta), non vi sarebbe ragione di crearne un duplicato per settore.**
- Se la dimensione adeguata è regionale, resta in capo alle singole regioni di risolvere i problemi partecipativi degli enti locali, in base al principio costituzionale di sussidiarietà.

Bacini regionali (liguria, toscana, umbria, marche, campania, molise)

- L'ente di governo coincide con la regione stessa, e che opera mediante soggetti variamente partecipati:
- La Liguria mediante **un'agenzia in forma di società di capitali partecipata oltre dalla regione, dalle province, dai comuni capoluogo, e dalla città metropolitana**
- La Toscana ha previsto l'ambito territoriale ottimale unico di livello regionale, attraverso l'individuazione e l'incentivazione di un nuovo modello di governo del sistema, che, garantendo la partecipazione dei vari livelli istituzionali, realizzi la massima semplificazione delle procedure, e pervenga, a partire dall'anno 2012, ad un unico soggetto gestore in grado di garantire maggiori economie di scala e quindi l'ottimizzazione delle risorse; tranne le linee deboli tutte le linee anche urbane sono affidate al gestore unico (previo ripensamento dell'intera rete)

bacini sovraprovinciali: piemonte, lombardia, emilia romagna, abruzzo, calabria.

- la Regione Piemonte con DGR n. 17-4134 del 12 luglio 2012, ha individuato 4 Bacini ottimali:
- bacino della provincia di Torino;
- bacino della provincia di Cuneo;
- bacino del nord-est, comprendente i territori di Biella, Vercelli, Novara e Verbano Cusio Ossola;
- bacino del sud-est, comprendente i territori di Asti ed Alessandria.
- Per ogni bacino si è assegnato il ruolo di ente di governo al Consorzio obbligatorio costituito dagli enti soggetti di delega ai sensi della l.r. 1/2000 ed s.m.i. ricadenti nel bacino stesso.

Bacini sovraprovinciali: Lombardia l.r. n. 6 del 2012

- Le agenzie per il trasporto pubblico locale sono enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, costituiti per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale nei bacini. La Giunta regionale adotta, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti i rappresentanti dell'Unione Province Lombarde (UPL) e dell'Associazione Regionale dei Comuni Lombardi (ANCI Lombardia), linee guida per la predisposizione degli statuti al fine di uniformare le modalità di funzionamento e composizione degli organi delle agenzie, nonché le relative attribuzioni.

Dimensione del bacino e sua governance

- La tendenza al bacino unico regionale (6 regioni) e sua giustificazione in relazione alla configurazione della rete
- I bacini sovraprovinciali (5 regioni, ma più popolazione)
- L'ente di governo corrispondente come ente associativo ovvero con procedure partecipative
- I bacini provinciali: residuali e in via di superamento (4). L'ente di governo non è la sola provincia (veneto, lazio, puglia, basilicata)

La dimensione delle gare

- Assistiamo a ipotesi molto diverse tra loro:
- Gare a dimensione di regioni
- Gare a dimensione sub provinciale

Gli interessi in gioco competitività versus efficienza

- Le gare per ambiti troppo ampi restringono eccessivamente la concorrenza
- Quelle per ambiti troppo ristretti non spingono le aziende a riorganizzarsi in soggetti di dimensioni maggiori, con nuovo piano industriale
- Occorre valutare l'incidenza nel campo del TPL delle norme che il governo ha presentato per incentivare le aggregazioni societarie (legge di stabilità 2015, art. 43, testo entrato in C.M.)

L'incidenza sulla struttura societaria.

- La piccola dimensione delle società che operano nel tpl induce a ritenere che non si possano ottenere sempre nuove società per fusione o incorporazione
- Di qui la ricerca di forme societarie che consentano di dar luogo a raggruppamenti senza demolire necessariamente le società-base.
- Seguono alle slides successive esempi di soggetti «consortili».

Soggetti da ammettere alle gare?

- c) i consorzi stabili costituiti anche in forma di società consortili
- ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprese
- individuali, anche artigiane, società commerciali, società
- cooperative di produzione e lavoro, formati da non meno di tre
- consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi
- deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nella
- fornitura di servizi di trasporto al pubblico per un periodo di
- tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una
- comune struttura di impresa;

Soggetti da ammettere alle gare?

- d) le associazioni temporanee di concorrenti, costituite dai
- soggetti di cui alle lettere a), b) e c), che, prima della
- presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo
- speciale con rappresentanza ad una di esse, qualificata
- capogruppo, la quale esprima l'offerta in nome e per conto proprio
- e delle mandanti, di seguito indicate come "associazioni
- temporanee di imprese";
- e) i consorzi di concorrenti, di cui all'articolo 2602 del codice
- civile, costituiti tra i soggetti di cui alle lettere a), b) e c) anche in
- forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615 ter del codice
- civile;