

La riforma del trasporto pubblico locale

*di Paolo Ferrecchi e Fabio Formentin**

Sommario

1. Evoluzione normativa nazionale del trasporto pubblico locale.
– **2. Il trasporto pubblico locale e le agenzie per la mobilità nel quadro normativo dell’Emilia-Romagna.** – **3. Le agenzie per la mobilità nell’ambito dell’atto di indirizzo regionale 2007-2010.** – **4. Il ruolo delle agenzie locali dopo la legge regionale 10/2008.** – **5. Le agenzie nel quadro degli accordi di programma 2007-2010.** – **6. Il nuovo procedimento di approvazione del Piano regionale integrato dei trasporti e le altre norme introdotte dalla l.r. 10/2008.**

1. Evoluzione normativa nazionale del trasporto pubblico locale

Quando in Italia si parla di trasporto pubblico locale – che d’ora in poi chiameremo sempre con l’acronimo TPL – ci si riferisce essenzialmente al trasporto cosiddetto “su gomma” a servizio di bacini di traffico viaggiatori che normalmente non superano l’ambito provinciale o al massimo quello regionale. Per la verità, il TPL comprenderebbe altre forme di trasporto locale, quali ad esempio le metropolitane o le tranvie (in questo caso si parla ovviamente di trasporto “su ferro”), ma nel nostro Paese sono piuttosto rare e, almeno per ora, del tutto assenti nella nostra Regione, al pari del trasporto viaggiatori “per via d’acqua”, quale, ad esempio, la navigazione lagunare di Venezia, quella lacuale oppure rivierasca.

(*) Paolo Ferrecchi è Direttore generale della DG Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità, Regione Emilia-Romagna; Fabio Formentin è Responsabile del Servizio Mobilità urbana e trasporto locale.

Prima del decreto 422/1997, il cosiddetto “decreto Burlando”, i principali riferimenti normativi per il settore del TPL travevano origine da leggi precedenti la seconda guerra mondiale, fra cui, per limitarsi alle principali, il t.u. n. 1447 del 1912 e il r.d. n. 2578 del 1925, sulla quale erano basate le aziende pubbliche “municipalizzate” che svolgevano servizio nelle città e in molti bacini provinciali (affiancandosi, in questo ultimo caso, a una miriade di aziende più o meno private, di dimensioni variabili dall’artigiano che operava con un solo mezzo su un’unica linea a veri colossi di scala nazionale, come la SITA, appartenente al gruppo Fiat).

Il primo passo verso la riforma del settore si ebbe con il d.P.R. 5/1972, che trasferì alle Regioni le funzioni amministrative in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale, in precedenza sempre rientranti nella normativa statale. La nascita e lo sviluppo delle Regioni determinò, nella prima parte degli anni settanta, la corsa alla trasformazione delle aziende municipali e provinciali in “consorziali”, vale a dire emanazioni di consorzi formati dalle province, dai comuni capoluogo ed eventualmente da altri comuni appartenenti a quel bacino di traffico. Questo avvenne quasi ovunque, soprattutto nelle Regioni del centro-nord, ma rivestì un carattere assolutamente importante nella nostra, dove sorsero sette consorzi per il trasporto pubblico. Sette e non nove, perché la provincia di Rimini non esisteva ancora e i servizi nelle province di Forlì e Rimini erano inizialmente accorpate in un unico consorzio “romagnolo”.

Fra le prime attività dei Consorzi vi fu, fra l’altro, l’assorbimento di quasi tutti i servizi extraurbani esercitati fino a quel momento da operatori privati; a parte alcuni imprenditori particolarmente piccoli, rimasero in gestione autonoma soltanto le autolinee sostitutive e integrative gestite da ferrovie concesse oppure in gestione commissariale governativa (gruppo SVA di Padova a Bologna e Ferrara, Ferrovie Padane a Ferrara e Rimini). Subito dopo iniziarono l’impegnativa opera di svecchiamento dei parchi mezzi, che presentavano veicoli risalenti, in qualche caso, alla fine degli anni quaranta.

Il trasferimento delle competenze amministrative in materia di TPL, nonché di delega di quelle relative alle linee ferroviarie in concessione o in gestione commissariale governativa (restavano cioè escluse le FS), fu poi completato con la legge 382/1975 e con il d.P.R. 616/1977, cui seguì la legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento del TPL e per l'istituzione del "Fondo nazionale" per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore (legge 151/1981). Per diversi anni il sistema parve funzionare, i bilanci delle aziende erano abbastanza stabili, il flusso finanziario a supporto dell'esercizio e degli investimenti per il rinnovo del parco autobus e degli impianti fissi assicurato. In Emilia-Romagna si assistette, nei quindici anni successivi all'emanazione della legge 151, a ulteriori fasi di stabilizzazione del settore: le due aziende modenesi AMCM e ATCM si fusero nella seconda e altrettanto accadde a Ferrara (dove l'ACFT assorbì l'azienda urbana ATAM), a Forlì (dove i servizi comunali delle due città capoluogo furono assorbiti dall'ATR) e a Ravenna (con l'assorbimento della piccola azienda faentina AMF da parte dell'ATM). Sempre in Romagna, tuttavia, si assistette a una "riprovincializzazione" del servizio extraurbano, in precedenza affidato al consorzio romagnolo ATR, che fu suddiviso con l'ATM e la nuova azienda riminese TRAM.

All'inizio degli anni '90, in Emilia-Romagna troviamo in tal modo nove aziende di proprietà degli enti locali: ACAP a Piacenza, TEP a Parma, ACT a Reggio, ATCM a Modena, ATC a Bologna, ACFT a Ferrara, ATM a Ravenna, ATR a Forlì-Cesena, TRAM a Rimini, cui vanno aggiunte due gestioni governative (FBP a Bologna e FP a Ferrara e Rimini) e alcuni piccoli operatori privati.

In applicazione della legge 59/1997 (legge "Bassanini"), il decreto legislativo 422/1997 conferiva alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di TPL, su cui poi nel 1999 intervenne con alcune modifiche il decreto n. 400. Il decreto Burlando introduceva molti elementi di novità, primo fra tutti, a cura delle Regioni, la definizione degli indirizzi per la pia-

nificazione del TPL e i piani di bacino, nonché la redazione di piani regionali, con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegiasse le integrazioni fra le varie modalità, favorendo quelle a minore impatto ambientale. Lo stesso decreto definiva un altro concetto che sarebbe entrato nell'uso comune del settore: quello di "servizi minimi", qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi, a carico dei bilanci regionali, tenessero conto dell'integrazione tra le reti di trasporto, del pendolarismo scolastico e lavorativo della fruibilità dei servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali e della riduzione della congestione e dell'inquinamento.

Per quanto riguarda l'organizzazione del TPL, il decreto prevedeva il "contratto di servizio" in luogo della vecchia "concessione" e, per incentivare il superamento degli assetti monopolistici e introdurre regole di concorrenzialità nella gestione del TPL, per l'affidamento dei servizi richiedeva che Regioni ed enti locali garantissero il ricorso a procedure concorsuali. Entro la fine dell'anno 2000, inoltre, era prevista la trasformazione delle aziende in società di capitali, di cui l'ente locale poteva restare socio unico per un periodo non superiore a due anni. Effettivamente, anche se quasi ovunque in Italia, e sempre in Emilia-Romagna, le aziende sono state trasformate in società per azioni, tuttavia le "procedure concorsuali" (prorogate dapprima al 2003, poi fino alla fine del 2007) sono spesso rimaste al palo e quasi nessun ente locale ha ancora rinunciato al controllo della propria azienda (fanno eccezione le "privatizzazioni" operate soprattutto in alcune Regioni del nord, fra cui la principale riguarda la città di Genova).

2. Il trasporto pubblico locale e le agenzie per la mobilità nel quadro normativo dell'Emilia-Romagna

Il principale riferimento normativo del TPL nella nostra Regione è costituito dalla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30, e

successive modificazioni, finalizzata ad assicurare ai cittadini e alle imprese la migliore accessibilità e fruibilità del territorio regionale, promuovere un sistema integrato della mobilità, incentivare la razionale organizzazione del traffico e della circolazione, favorire l'organizzazione del trasporto delle merci, promuovere e operare per la cultura della mobilità sostenibile e dell'innovazione tecnologica, perseguendo inoltre il contenimento dei consumi energetici e la riduzione dell'inquinamento atmosferico.

In estrema sintesi, sulla base del decreto 422/1997 e della legge regionale 30/1998, il sistema del TPL regionale è oggi articolato su diversi livelli:

- statale, per quanto attiene alla normativa relativa alla sicurezza e alla tutela della concorrenza;
- regionale, per quanto attiene alle linee di indirizzo di carattere generale;
- provinciale, per quanto attiene alla programmazione dei servizi di bacino, e comunale, relativamente ai servizi urbani delle città capoluogo;
- di agenzia, con compiti di progettazione e controllo;
- di azienda, con il compito di gestione del servizio pubblico autofiloviario di bacino (anche tramite sub-concessionari privati), di norma affidato mediante gara ad evidenza pubblica.

Per quanto riguarda in particolare il livello dell'agenzia, l'art. 19 della legge 30/1998 disponeva infatti che province e comuni costituissero, per ciascun ambito territoriale provinciale, un'agenzia locale per la mobilità e il trasporto pubblico locale di loro competenza. Le agenzie si sono pertanto costituite nei modi e nelle forme individuati dagli enti locali, tra cui il consorzio di funzioni, il consorzio impresa o la società di capitali di proprietà esclusiva degli enti stessi. Gli enti locali potevano integrare il ruolo dell'agenzia tramite il trasferimento di proprie funzioni al fine della gestione e del controllo complessivo della mobilità delle persone e delle merci.

Sulla base della legge 30/1998, quindi, almeno finché non troveranno piena attuazione le modifiche sostanziali apportate

dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 10, l'agenzia esplica le sue funzioni dando attuazione alle decisioni degli enti locali e alle previsioni dei loro strumenti di programmazione di settore, con particolare riguardo a:

- progettazione, organizzazione e promozione dei servizi pubblici di trasporto integrati tra loro e con la mobilità privata;
- gestione della mobilità complessiva, progettazione e organizzazione dei servizi complementari per la mobilità, con particolare riguardo alla sosta, ai parcheggi, all'accesso ai centri urbani, ai relativi sistemi e tecnologie di informazione e controllo;
- gestione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi;
- controllo dell'attuazione dei contratti di servizio; ogni altra funzione assegnata dagli enti locali con esclusione della programmazione e della gestione di servizi autofilotranviari.

All'agenzia, inoltre, può essere affidata direttamente la gestione delle reti e delle dotazioni essenziali al trasporto pubblico regionale e locale; può esserle conferita anche la proprietà dei beni.

Le agenzie, in particolare, sono nove, così individuate:

- Tempi Agenzia SpA di Piacenza, che detiene la proprietà della rete, degli impianti e delle altre dotazioni necessarie all'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, con le seguenti funzioni: *mobility manager*, gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, gestione ricavi, gestione patrimonio (reti e officine), gestione sanzioni contratto di servizio, attività connesse al rilascio permessi di circolazione nelle zone a traffico limitato e alla notifica delle contravvenzioni al codice della strada per conto del comune di Piacenza.
- SMTP SpA di Parma, che detiene i fabbricati industriali, la filovia, ecc. con le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio (aspetti qualità, sicurezza e rapporti con l'utenza), gestione patrimonio (depositi, reti).
- Consorzio ACT di Reggio, che mantiene la dotazione pa-

trimoniale, con le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, gestione gara, stipula contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione ricavi, gestione patrimonio (depositi, autobus, tecnologie), gestione officine, gestione servizio ferroviario secondario (questa ultima attività cesserà non appena la rete ferroviaria reggiana sarà trasferita a FER).

– AMO SpA di Modena, che detiene i depositi, la linea filoviaria, le infrastrutture di fermate extraurbane e il sistema AVM, con le seguenti funzioni: gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione patrimonio (depositi, reti, impianti e tecnologie), ruolo di pianificazione e progettazione.

– SRM SpA di Bologna, a cui compete la gestione e lo sviluppo del patrimonio mobiliare, immobiliare e infrastrutturale di proprietà, nonché l'esercizio delle funzioni di agenzia locale per la mobilità, con le seguenti funzioni: gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione patrimonio (reti e depositi).

– AMI di Ferrara (ente pubblico economico), proprietaria degli impianti e delle dotazioni patrimoniali funzionali al TPL e che esplica le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio gestione ricavi tariffari, gestione patrimonio (depositi, tecnologie).

– Agenzia per la Mobilità di Ravenna, che opera attraverso una convenzione tra la provincia di Ravenna e i 18 comuni della provincia, per l'esercizio coordinato delle seguenti funzioni: regolazione delle tariffe, gestione gara, stipula e gestione contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione dei beni conferiti, progettazione, organizzazione dei servizi di trasporto integrati.

– Il preesistente Consorzio ATR di Forlì, che detiene la dotazione patrimoniale e svolge le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, gestione gara, stipula contratto di servizio, controllo sul servizio, gestione dei ricavi, gestione patrimonio (depositi, autobus, tecnologie), gestione officine, *call center*,

gestione sosta, gestione segnaletica, piani del traffico, *mobility manager* per provincia di Forlì-Cesena, servizi alle scuole, gestione informatizzata biciclette a nolo.

– L’Agenzia per la Mobilità di Rimini, che ha la dotazione patrimoniale di immobili, reti e impianti e la titolarità dei ricavi dei servizi e svolge le seguenti funzioni: ruolo di pianificazione, stipula e gestione contratto di servizio, gestione ricavi, gestione patrimonio (depositi, reti, tecnologie), gestione sosta, predisposizione piani della mobilità e del traffico, gestione sanzioni contratto di servizio, gestione tributi *ex lege* 507/1993.

Le nove agenzie dell’Emilia-Romagna (considerando come tale anche quella di Ravenna, che ne svolge le funzioni, pur senza possederne le caratteristiche), nell’anno 2006 disponevano complessivamente di 267 dipendenti, fra cui tredici dirigenti e ventuno quadri, ma il personale addetto specificatamente al TPL era di soli 190 agenti, non tutti, peraltro, con il contratto nazionale degli autoferrotranvieri, ma con altri contratti, *in primis* quello del commercio. Ovviamente il dato non è uniforme, in quanto si andava dai tre agenti di Ravenna (fra cui un dirigente), ai 113 di Forlì-Cesena. In quest’ultimo caso, tuttavia, il personale si occupa anche della manutenzione dei mezzi, della sosta e della tariffazione, funzioni che nel caso di Ravenna sono invece attribuite ai gestori. Altre agenzie disponevano peraltro di organici di tutto rispetto: Reggio Emilia 58 agenti (ma gestiva anche la rete delle ferrovie reggiane), Rimini 42 e Piacenza 21; al contrario di quanto si potrebbe immaginare, l’agenzia bolognese contava su soli sei dipendenti, fra cui un dirigente.

Un dato particolare riguarda i consigli di amministrazione e i collegi sindacali o di revisione. Sempre nel 2006, i primi contavano 51 membri, per un costo complessivo di oltre 900 mila euro (anche se vi erano forti distinzioni, tra i nove membri di Ferrara e nemmeno uno di Ravenna); i secondi contavano 22 membri, per un costo di quasi 300 mila euro. La spesa di funzionamento globale degli organi “politici” raggiungeva quindi 1,2 milioni di euro, oltre lo 0,5% delle assegnazioni regionali a titolo di contributo, che nello stesso anno erano di circa 197

milioni di euro: una percentuale piccola, ma non irrilevante, dato l'ingente ammontare del contributo stesso. Il costo totale del personale delle nove agenzie era di oltre dieci milioni di euro, che calavano a quasi otto milioni considerando solo gli addetti al TPL (gli addetti a settori diversi dovrebbero trovare copertura a carico di altre attività), vale a dire quasi il 4% del contributo. Per inciso, dato il contributo chilometrico regionale medio di 1,84 €/km, con tale spesa si potrebbero finanziare oltre 4 milioni di vetture km⁽¹⁾.

3. *Le agenzie per la mobilità nell'ambito dell'atto di indirizzo regionale 2007-2010*

La politica regionale per il TPL, così come organizzata dalla legge 30/1998, opera mantenendo un orizzonte temporale di programmazione dei servizi e delle risorse di norma triennale, e ciò per quanto riguarda sia i contributi per l'esercizio, sia la partecipazione agli investimenti per la mobilità sostenibile, nel solco delineato dagli accordi per la qualità dell'aria, che stanno succedendosi annualmente dal 2002. Mantenendo in questa sede l'attenzione sui contributi per l'esercizio, si può affermare che l'avvio delle politiche per l'ultimo triennio è intervenuto con il cosiddetto "Atto di indirizzo triennale 2007/2009 in materia di programmazione e amministrazione del TPL" (che d'ora in poi chiameremo "atto di indirizzo").

L'atto di indirizzo è stato approvato dall'Assemblea legislativa il 3 aprile 2007, tuttavia, nel frattempo, nella politica nazionale del settore sono intervenute diverse importanti novità. Si è considerato l'obiettivo di garantire un costante e qualitativamente adeguato livello di servizio, perseguire la chiara distinzione dei ruoli tra i soggetti titolari delle funzioni

(1) Tale unità di misura rappresenta le percorrenze complessive degli autobus in un dato territorio nel periodo preso a riferimento (in questo caso un anno).

regolatorie ed i soggetti gestori, garantire la distinzione di ruoli fra proprietà delle reti e degli immobili e gestione dei servizi, semplificare i processi decisionali e razionalizzare i soggetti coinvolti, realizzando una riduzione dei costi complessivi del sistema regionale, favorire lo sviluppo di un solido e qualificato sistema di imprese operanti nel settore: ci si riferisce qui al verbale di accordo fra governo e Regioni del 14 dicembre 2006, finalizzato, fra l'altro, a insediare un tavolo di lavoro in grado di definire le linee strategiche di sviluppo del TPL e le direttive generali di regolazione anche relativamente agli assetti industriali, con particolare riguardo alla definizione dei cardini fondamentali per la regolazione di un compiuto processo di liberalizzazione del settore fondato sulla concorrenza per il mercato.

Pur nella incompletezza rispetto alle aspettative, la legge 244/2007 (finanziaria 2008) ha definito una cornice giuridica in grado di assicurare strutturalità ai trasferimenti a favore del settore, garantendo per il periodo 2008-2010 i flussi finanziari mediante un meccanismo basato sulla fiscalità ovvero utilizzando una compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione e senza alcun inasprimento della pressione fiscale. Quindi si è valutato opportuno estendere al 2010 la portata dell'atto di indirizzo, in parte perché coincidesse con la durata della legislatura regionale, ma soprattutto in considerazione di quanto di nuovo nel settore è stato portato dalla legge finanziaria in merito alla prima stabilizzazione dei finanziamenti: in tal modo, il 22 aprile 2008 l'Assemblea legislativa ha approvato l'*Addendum* che ha esteso l'atto di indirizzo all'anno 2010.

In un punto specifico l'atto di indirizzo prende in esame le agenzie, in termini che solo apparentemente appaiono in contrasto con la legge di riordino. Infatti, nel rilevare come, malgrado l'altalenare delle indicazioni nazionali degli ultimi anni, si sia consolidato il riassetto delle competenze tra i diversi attori istituzionali ed imprenditoriali, l'atto di indirizzo osserva come la maggior parte delle agenzie abbia cominciato a svolgere anche altre funzioni di grande valore. Oltre alla pro-

grammazione operativa dei servizi in coerenza con gli indirizzi degli enti locali, sono state prodotte non solo attività di raccordo, suggerimento e impostazione, ma anche attuati compiti di progettazione e istituzione di nuovi servizi, non solo nei settori più tradizionali. L'atto di indirizzo affronta, peraltro, il tema della necessità di superare situazioni di evidente disomogeneità, da valutare tenendo conto sia dell'autonomia degli enti locali, sia delle diverse condizioni in cui i territori operano.

Nel paragrafo "Rafforzare il ruolo delle agenzie locali", si analizza il livello di funzionamento raggiunto dalle agenzie nel tempo relativamente breve della loro esistenza. Oltre alle disomogeneità già evidenziate, emerge, pur con diversità di situazioni, un tendenziale allineamento su alcune delle principali funzioni affidate: insieme alla gestione di parti più o meno ampie del patrimonio e alla gestione delle gare, compaiono le funzioni di stipula e di gestione dei contratti di servizio, di programmazione operativa dei servizi e di controllo degli stessi. Per quanto riguarda in particolare la funzione di controllo e monitoraggio, è evidente come la piena conoscenza delle situazioni, attraverso la trasparenza dell'accesso alle informazioni per tutti i soggetti a diverso titolo responsabili e interessati, è elemento fondamentale per il governo di un sistema, come quello della mobilità, che risulta tra i più complessi.

L'atto di indirizzo richiede pertanto di potenziare queste funzioni, specie laddove esse siano esercitate in modo eventualmente meno forte, e di considerare quindi scopo condiviso dalle istituzioni regionali e locali il dare massima autorevolezza in ogni bacino alla corrispondente agenzia, quale strumento di programmazione e attuazione coordinata non solo del trasporto pubblico, ma più in generale delle strategie della mobilità. Costituisce obiettivo primario la capacità di raggiungere accuratezza ed efficacia nei controlli sulla quantità e qualità dei servizi, di sapersi misurare con le sfide dell'integrazione tra servizi su gomma e su ferro, nonché tra servizi tradizionali e innovativi, di contribuire alla riorganizzazione della mobilità, non solo collettiva, nei propri bacini.

Per ottenere tali risultati, l'atto di indirizzo colloca presso le agenzie le competenze, le professionalità, le risorse e le deleghe di funzioni necessarie, al fine di specializzarne il ruolo e perfezionare la distinzione fra le funzioni di amministrazione e quelle di gestione del trasporto pubblico, cioè evitando di evolvere verso funzioni di tipo aziendale-gestionale di TPL. Si tratta di un obiettivo da perseguire con maggiore determinazione e chiarezza per rendere più omogenea, pur nella salvaguardia delle autonomie e diversità dei territori, la situazione dei vari bacini. Le agenzie inoltre, proprio per le funzioni di raccordo tra le scelte di programmazione degli enti locali e la gestione concreta del servizio, devono essere il riferimento funzionale delle forme organizzate degli utenti, al fine di socializzare il controllo dei servizi e per migliorarne la qualità tramite la partecipazione attiva dei cittadini. Inoltre, alle agenzie, proprio per questa loro specificità di rapporto con l'utenza, potranno essere attribuite dagli enti locali e dalle aziende funzioni di marketing e di informazione ai cittadini sui servizi di TPL e per la mobilità sostenibile.

All'atto di indirizzo sono seguite l'"Intesa tra la Regione Emilia-Romagna e gli enti locali sui servizi minimi 2007-2010" e la "Definizione dei livelli tariffari di riferimento per l'avvio del sistema di tariffazione integrata della mobilità regionale Stimer per il periodo 2008-2010", approvate rispettivamente con deliberazioni della Giunta regionale n. 634 e 637 del 5 maggio 2008. Tali atti vengono qui citati perché è sulle agenzie che faranno in seguito perno i finanziamenti regionali, determinati con l'Intesa e in via di attribuzione quali contributi sui servizi minimi attraverso i nove accordi di programma 2007-2010 di prossima stipula. Per quanto riguarda il secondo atto, per la verità, riguarderà solo le cinque agenzie che detengono la gestione della tariffazione, vigendo un cosiddetto sistema *gross cost*⁽²⁾ (Piacenza, Reggio, Ferrara, Forlì-Cesena e Rimini).

(2) Tale sistema consiste nell'attribuzione di tutti gli introiti tariffari a un soggetto diverso da quello gestore del servizio, che riceve soltanto un corrispettivo contrattuale

4. *Il ruolo delle agenzie locali dopo la legge regionale 10/2008*

La legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 ha tradotto in atto normativo gli indirizzi in materia di riordino territoriale e di autoriforma dell'Amministrazione regionale e locale indicati dalla Giunta con la deliberazione n. 1641 del 5 novembre 2007 e condivisi con il sistema delle autonomie locali attraverso la sottoscrizione del "Patto interistituzionale per l'autoriforma dell'Amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale", avvenuta il 10 dicembre 2007. L'obiettivo era quello di adottare misure di riforma organizzativa e funzionale, al fine di elevare il livello di qualità delle prestazioni e di ridurre complessivamente gli oneri organizzativi, procedurali e finanziari, nel contesto dei processi di riforma volti alla semplificazione ed al rafforzamento dell'efficacia delle politiche pubbliche e con riferimento agli obiettivi specifici condivisi con province, comuni e comunità montane. La realizzazione di questi obiettivi è stata perseguita attraverso l'adozione di misure immediatamente operative, nell'ambito di principi generali che guideranno anche successivi interventi legislativi volti a completare, in particolare, il riassetto organizzativo e la redistribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo territoriale, in modo da superare la frammentarietà, attuando comuni obiettivi di coesione territoriale.

Il Titolo III della legge tratta le misure di riorganizzazione in materia di servizi pubblici locali. La riforma prefigurata, infatti, persegue la finalità complessiva di un'ampia rivisitazione del sistema al fine di renderlo adeguato alle sfide dei prossimi anni, tenendo conto delle forti evoluzioni in corso. In particolare, riguardo al TPL la riforma persegue una razionalizzazione del sistema volto a semplificare le forme organizzative sia attraverso uno snellimento organizzativo delle attuali agenzie, sia

pattuito, senza perciò essere sottoposto a rischio di impresa o poter conseguire un utile; il caso contrario, più diffuso, è detto *net cost*.

ponendo le condizioni per un migliore sviluppo delle aziende di gestione. La nuova legge opera una scelta più netta rispetto alla l.r. 30/1998, che lasciava molte possibili opzioni circa le modalità organizzative delle agenzie per la mobilità. Si è già fatto notare come all'atto della loro istituzione le agenzie abbiano optato per la società di capitali oppure per altre forme di gestione fortemente strutturate, mentre solo Ravenna abbia scelto la forma più leggera della convenzione, e a questa disomogeneità nella forma giuridica si è aggiunta una notevole diversificazione a livello patrimoniale, che ha richiesto di essere ricondotta ad un modello chiaro ed univoco.

Con il nuovo intervento normativo la Regione ha inteso privilegiare forme organizzative basate sulla convenzione fra enti locali ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 267/2000. Tale scelta deriva dalla necessità di ricercare ogni contenimento possibile degli oneri, soprattutto per il personale, che dovrà essere ricondotto numericamente e qualitativamente nei limiti delle effettive funzioni assolte.

L'art. 25 della nuova legge prevede che, in relazione alle agenzie, la Regione promuova appunto l'adozione di forme organizzative che operino peraltro attraverso società di capitali a responsabilità limitata, il cui statuto preveda espressamente un amministratore unico. Tale trasformazione dovrà intervenire entro il primo semestre del 2010, quindi sostanzialmente entro i limiti temporali dell'attuale legislatura regionale. Inoltre è previsto, entro la medesima data, lo scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni proprie attribuite dalla legge regionale alle agenzie stesse, con particolare riguardo alla gestione del trasporto pubblico locale, della sosta, dei parcheggi, dell'accesso ai centri urbani. Vi sono due anni anche per il superamento, da parte delle agenzie, delle situazioni di compartecipazione nella proprietà delle società di gestione locali per la mobilità, parte delle quali, si ricorda, sono controllate direttamente dalle agenzie medesime, in un involuppo di rapporto fra controllori e controllati che produce ombre anche sull'opportunità delle gare a suo tempo espletate.

Data l'importanza, per il territorio regionale, dell'avvio del sistema di tariffazione integrata, il cui primo rilevante passo interviene proprio con il mese di settembre dell'anno corrente, la legge non ha dimenticato il richiamo all'applicazione a regime dell'intero sistema entro il 2010 (concedendo pertanto un semestre in più rispetto alle altre scadenze temporali). A questo si dovrà affiancare il superamento delle funzioni di gestione della tariffazione da parte delle agenzie che prevedono la metodologia del *gross cost*. L'importanza dell'applicazione di modalità contrattuali che valorizzino invece la responsabilità imprenditoriale del soggetto gestore attraverso la titolarità dei ricavi tariffari, è ben evidenziata dall'ulteriore obbligo, per le agenzie, che le gare per l'affidamento del servizio di TPL bandite dopo l'entrata in vigore della legge debbano prevedere la metodologia del *net cost*, e a ciò non è ammessa alcuna proroga.

Tuttavia, la realizzazione del processo di riassetto organizzativo del sistema delle agenzie dovrà avvenire attraverso alcuni passaggi attuativi. La Giunta regionale, infatti, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, dovrà promuovere un'intesa quadro con le province ed i comuni soci delle agenzie locali, nell'ambito della quale saranno evidenziati in particolare i criteri di massima efficacia ed economicità gestionale a cui il processo di riorganizzazione dovrà essere finalizzato. Nel rispetto dell'autonomia degli enti locali, peraltro, la Regione, con la legge 10/2008, procederà alla delimitazione degli ambiti ottimali in materia di TPL, assumendo i territori provinciali quali "ambiti territoriali minimi" di riferimento per la programmazione, la progettazione, l'organizzazione e la promozione dei servizi pubblici di trasporto integrati fra loro e con la mobilità privata.

La nuova legge va oltre la fase dell'enunciazione. Infatti la Regione ha ora la facoltà di promuovere espressamente l'accorpamento di tali ambiti territoriali ottimali, in ciò accompagnando un parallelo cammino di aggregazione dei soggetti gestori del TPL. Si è già accennato al verbale di accordo fra

governo e Regioni del 14 dicembre 2006, che si poneva anche l'obiettivo di definire le linee strategiche di sviluppo del TPL e le direttive generali di regolazione anche relativamente agli assetti industriali, con particolare riguardo alla definizione dei cardini fondamentali per la regolazione di un compiuto processo di liberalizzazione del settore fondato sulla concorrenza per il mercato. Il documento del 1° agosto 2007, concernente il tavolo di lavoro individuato nell'accordo del 2006, in un ambito articolato auspicava il superamento della rilevante parcellizzazione delle imprese del settore per favorire la creazione di un vero sistema industriale con la nascita di efficienti *competitors* nazionali. D'altronde, lo stesso atto di indirizzo del 3 aprile 2007 rilevava come il raffronto con la situazione europea del settore faccia emergere la necessità di un processo di sviluppo industriale, attraverso lo sviluppo di forme aggregative tra le imprese pubbliche e private, da affrontarsi senza pregiudiziali ideologiche, ma basandosi su previsioni accurate e attendibili sui risultati economici e di servizio che si possono ottenere, non escludendo la possibilità di allineare i periodi di affidamento diversi scaturiti dalle gare.

Un altro tema evidenziato dalla legge 10/2008 è quello della proprietà dei beni funzionali all'effettuazione del servizio (veicoli, depositi, reti filoviarie, ecc.), su cui sono chiamati a decidere, in conformità con gli obiettivi della legge, i comuni e le province che oggi ne detengono i diritti, oppure ne hanno trasferito il possesso alle agenzie o alle loro aziende. È abbastanza evidente, peraltro, che tale impostazione, scaturita dal dibattito avvenuto in commissione consiliare, non deve nascondere l'intenzione del legislatore, che intende valorizzare, come si è detto, la responsabilità imprenditoriale del gestore, e ciò non può non passare attraverso la diretta proprietà di almeno una parte dei beni, *in primis* gli autobus e i filobus acquistati con contributo regionale.

Tutto ciò non implica la volontà della Regione di recedere dalla politica avviata con la legge 30/1998 e perseguita nel decennio successivo, quanto piuttosto la ricerca di forme

organizzative nuove che superino le distorsioni accumulate nel corso degli anni e comprimano costi di funzionamento che possono essere giudicati abbastanza pleorici. Le agenzie, d'ora in poi, alla luce della nuova legge 10/2008, potranno concentrare l'attività proprio in quei settori previsti dall'art. 19 della legge 30/1998. Dovranno cioè dare attuazione alle decisioni degli enti locali e alle previsioni dei loro strumenti di programmazione di settore, con particolare riguardo ai compiti di progettazione, organizzazione e promozione del TPL, nonché alla progettazione e organizzazione dei servizi complementari per la mobilità, con particolare riguardo alla sosta, ai parcheggi, all'accesso ai centri urbani, ai relativi sistemi e tecnologie di informazione e controllo. Riguardo specificatamente al TPL, le agenzie continueranno la gestione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi e il controllo dell'attuazione dei contratti di servizio.

5. Le agenzie nel quadro degli accordi di programma 2007-2010

Sulla base dell'Intesa e dell'avvio del nuovo sistema di tariffazione integrata della mobilità in Emilia-Romagna (c.d. Stimer), intervenuti entrambi il 5 maggio 2008 e della successiva legge 10/2008, la Regione ha potuto dar corso anche all'attività politica e istruttoria che dovrà portare, entro il secondo semestre dell'anno, alla stipula degli accordi di programma per il periodo 2007-2010. Tali accordi, oltre a numerose parti riguardanti gli investimenti, che esulano dal tema trattato in questa nota, si occupano specificatamente delle agenzie.

Gli accordi prevedono che le attività di base svolte dalle agenzie locali, quali la programmazione operativa, progettazione e monitoraggio dei servizi, la gestione dei contratti di servizio e delle procedure concorsuali, possano trovare adeguata copertura dei relativi costi all'interno dei fondi trasferiti dalla Regione, ma non oltre i limiti percentuali medi consuntivati

nel triennio 2004-2006. I compiti aggiuntivi affidati all'agenzia dovranno essere in grado di generare un autofinanziamento almeno sufficiente per coprire i maggiori costi che ne derivano, oppure dovranno vedere l'intervento degli enti locali, con propri fondi, a copertura degli eventuali maggiori costi. In ogni caso, coerentemente con gli obiettivi della legge regionale 10/2008, entro l'ambito temporale di validità degli accordi, la copertura regionale dei costi sostenuti dall'agenzia non potrà superare la percentuale dell'1% di quanto previsto per l'anno 2010 (vale a dire circa due milioni di euro).

Va anche ricordato che la legge regionale 26/2007 ha previsto che le agenzie possano gestire il registro regionale delle imprese esercenti attività di trasporto passeggeri non di linea mediante noleggio di autobus con conducente in ottemperanza alla legge 218/2003, che disciplina l'attività di trasporto viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, nel rispetto delle norme che regolano la concorrenza del mercato. Alle agenzie può essere affidato anche il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio di tale attività, ove tali funzioni siano specificatamente assegnate dalle province, cui spetta la delega in materia. L'accordo di programma sta pertanto procedendo a formalizzare tale indicazione, prevedendo che il rilascio possa avvenire a titolo oneroso, nella misura del rimborso degli oneri amministrativi connessi con l'esercizio dell'attività.

Con delibera del 15 dicembre 2008, inoltre, è stata approvata l'Intesa-Quadro tra Regione ed enti locali, prevista dall'art. 26 della legge 10, al fine di realizzare il processo di riassetto organizzativo del sistema delle agenzie. Con tale atto, pur confermando i territori provinciali quali ambiti territoriali minimi per la programmazione, la progettazione, l'organizzazione e la promozione dei servizi di bacino integrati tra loro e con la mobilità privata, vengono promossi accorpamenti di ambiti minimi ottimali. Si confermano inoltre lo scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni attribuite dalla legge alle agenzie e il superamento delle situazioni di compartecipazione nella proprietà delle società di gestione.

6. *Il nuovo procedimento di approvazione del Piano regionale integrato dei trasporti e le altre norme introdotte dalla l.r. 10/2008*

La legge regionale 10/2008, riguardo al settore del trasporto, non si è limitata al TPL e in particolare a rideterminare il ruolo delle agenzie. L'art. 27, infatti, si occupa della predisposizione e dell'approvazione del Piano regionale integrato dei trasporti (che d'ora in poi chiameremo PRIT). Esso, infatti, viene svincolato dalle norme previste dall'art. 25 della legge regionale 20/2000, di disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio. Inoltre, la legge 10 inserisce nella legge 30/1998 un nuovo corposo art. 5-bis, destinato a definire il procedimento di approvazione del PRIT, che riveste una cruciale importanza, data la fase di rivisitazione del piano stesso, soprattutto alla luce dello stato di avanzata elaborazione del PTR (Piano territoriale regionale).

La nuova procedura, semplificata rispetto a quella finora in vigore, passa innanzi tutto attraverso un documento preliminare del piano elaborato dalla Giunta regionale. Tale atto viene poi comunicato all'Assemblea legislativa che si esprime attraverso l'approvazione di un ordine del giorno. Successivamente il presidente della Regione convoca una conferenza di pianificazione ai sensi della legge regionale 20/2000 per l'esame congiunto del documento preliminare, chiamando a parteciparvi le province, i comuni presenti nella Conferenza Regione-Autonomie locali e le Regioni contermini. Sono inoltre chiamati a partecipare alla conferenza i soggetti gestori delle infrastrutture per la mobilità di rilievo almeno regionale.

A seguito delle conclusioni della fase della conferenza di pianificazione, l'Assemblea legislativa adotta il piano, previo parere della Conferenza Regione-Autonomie locali. Il piano adottato è depositato presso le sedi dell'Assemblea legislativa e delle province per sessanta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta adozione.

Entro la scadenza del termine di deposito, gli enti e organismi pubblici e le associazioni ambientali, economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi presenti nei territori interessati possono formulare osservazioni e proposte. L'Assemblea legislativa decide in merito alle osservazioni e approva il piano, e nel Bollettino ufficiale verrà pubblicato l'avviso dell'avvenuta approvazione. Le modifiche normative, oltre a semplificare l'*iter*, riportano a livello regionale le decisioni sull'assetto complessivo passando comunque attraverso un approfondito confronto con i territori, i gestori di informazione e gli operatori. I piani di bacino consentiranno di pianificare e rafforzare l'integrazione modale ferro-gomma.

Con la modifica intervenuta alla legge 30/1998, per effetto della legge 8/2003, all'art. 6, riguardante la programmazione di bacino, dall'elenco degli strumenti delle programmazioni provinciali, sia generali sia settoriali, riguardanti i trasporti, erano scomparsi i riferimenti ai piani di bacino, mentre erano mantenuti i piani del traffico della viabilità extraurbana e i piani urbani della mobilità di area vasta, lasciando pertanto i piani di bacino privi di una precisa collocazione giuridico-procedurale. Ebbene, la nuova legge 10/2008 rimedia all'errore (se di un errore si trattò) con il comma 3 dell'art. 27, che espressamente reintroduce a pieno titolo i piani di bacino fra gli strumenti programmatori provinciali.