

Centro Studi

**Bollettino economico
sul settore dei trasporti**

Efficienza e Sussidiarietà:
il Trasporto Locale
dopo la Riforma

Numero 8
Marzo 1999

FEDERTRASPORTO

Centro Studi

Bollettino economico sul settore dei trasporti

Efficienza e Sussidiarietà:
il Trasporto Locale
dopo la Riforma

ALLEGATI

FEDERTRASPORTO
Via Gioberti, 60 - 00185 Roma
Tel. 06.4440169
Telefax 06.4440514
www.federtrasporto.it

Aderente a CONFINDUSTRIA

FEDERTRASPORTO Centro Studi

Bollettino economico sul settore dei trasporti

8*

INDICE

EFFICIENZA E SUSSIDIARIETA' IL TRASPORTO LOCALE DOPO LA RIFORMA

INTRODUZIONE Pag. 1

- 1. L'esigenza condivisa di una riforma 1**
- 2. Il decreto legislativo 422/97 come norma aperta 5**
- 3. Gli spazi garantiti dalle nuove normative regionali 9**
- 4. Il contratto di servizio e le procedure di gara: la necessità di un monitoraggio 14**
- 5. Le azioni per il riposizionamento della riforma 18**

PARTE I

GLI STRUMENTI PER LA RIORGANIZZAZIONE Pag. 25

- 1. Il contratto di servizio: i criteri per una scelta 25**
- 2. Modelli di gara e procedure di appalto: una sintesi 29**
- 3. Gli appalti: il quadro normativo comunitario e nazionale 39**
- 4. Gli appalti: norme e procedure per la pubblicità 57**
- 5. Il caso della procedura ristretta 75**

Appendici

- A. Uno schema di contratto di servizio per il trasporto automobilistico affidato a terzi 93**
- B. Uno schema di capitolato 103**

PARTE II

L'ANALISI DELLE LEGGI REGIONALI DI RIFORMA

Pag. 111

1. Una valutazione trasversale	113
2. La programmazione e i servizi minimi	122
3. Le modalità di affidamento	129
4. Il contratto di servizio	138
5. Il periodo transitorio e le trasformazioni aziendali	142
6. L'integrazione tariffaria	145
7. La regolazione e il controllo	147
8. Le schede delle leggi regionali	150
8.1 Regione Abruzzo	152
8.2 Regione Basilicata	157
8.3 Regione Campania	161
8.4 Regione Emilia Romagna	165
8.5 Regione Friuli-Venezia Giulia	171
8.6 Regione Lazio	174
8.7 Regione Liguria	179
8.8 Regione Lombardia	183
8.9 Regione Marche	188
8.10 Regione Piemonte	193
8.11 Regione Puglia	197
8.12 Regione Toscana	204
8.13 Regione Umbria	208
8.14 Regione Veneto	213

Appendice

C. Tavole di confronto	217
-------------------------------	-----

ALLEGATI (in volume a parte)

PARTE I

LA NORMATIVA COMUNITARIA E NAZIONALE DI RIFERIMENTO

PARTE II

LE LEGGI REGIONALI

INTRODUZIONE^(*)

1. L'esigenza condivisa di una riforma

Che il settore del trasporto pubblico locale abbia necessità di una radicale revisione dei propri assetti regolamentari ed organizzativi è una valutazione da tempo espressa dagli operatori e dagli esperti del settore.

Diversi sono infatti gli elementi che oramai da lungo tempo convergono a favore di un processo di riforma. Non è necessario considerarli analiticamente tanto essi sono risaputi, ma è opportuno comunque richiamarli sinteticamente per poter valutare quanto nel frattempo è stato effettivamente realizzato.

Il primo motivo a sostegno di una riforma non riguarda in senso stretto il trasporto pubblico locale, ma attiene invece all'assetto più generale della mobilità urbana e regionale.

Difatti, la congestione di larga parte delle aree metropolitane e urbane e delle aree extraurbane ad elevata densità abitativa determina da tempo una riduzione del benessere collettivo sempre meno sopportabile: sia in termini individuali, da valutare in termini di costo, di tempo e di salute, sia in termini collettivi di degrado delle condizioni del vivere collettivo, sociale ed economico.

^(*) La redazione del Bollettino è stata coordinata da Gerardo Marletto e Simone Gragnani. Gli autori dei singoli contributi sono: per i capp. 1 e 2 della Parte I, Gerardo Marletto; per i capp. 3, 4

Si tratta di una situazione in larga parte determinata dall'espansione dell'uso dell'automobile come mezzo di trasporto ordinario sia per gli spostamenti sistematici che per quelli occasionali ed erratici.

In questo scenario il sistema del trasporto pubblico locale si è rivelato inefficace: esso infatti non è stato in grado di aumentare la quota di mobilità servita¹ ed anzi ha visto crescere quella del trasporto individuale.

Il secondo motivo tradizionalmente a favore di una riforma del trasporto pubblico locale deriva dalla sua crescente inefficienza.

Per certi versi in modo paradossale, mentre il trasporto pubblico locale si è rivelato largamente inadeguato a soddisfare le esigenze della mobilità urbana, allo stesso tempo esso ha generato costi crescenti. Questi ultimi – in particolare nel segmento delle aziende pubbliche – hanno determinato l'accumularsi di deficit di gestione, nel tempo ripianati oltre che con i necessari sussidi pubblici anche con interventi speciali di copertura.

A fronte di questo vero e proprio fallimento, da tempo sono stati indicati i possibili percorsi correttivi che possono consentire al trasporto pubblico locale di recuperare la propria stessa ragion d'essere.

e 5 e le Appendici A e B della Parte I, Francesco Fortunato, Marco Ficara e Michele Maio, dell'Anac; per la parte II e gli Allegati, Simone Gragnani e Gabriele Montecorboli dell'Anac.

¹ A questo proposito occorre precisare che i dati aggregati disponibili sulla quota di mobilità servita dal trasporto collettivo non consentono di valutare adeguatamente l'andamento dei fenomeni nelle principali aree metropolitane, dove diversi segnali qualitativi indicano una inversione di tendenza come conseguenza delle iniziative di potenziamento ed integrazione dei servizi avviate negli ultimi anni.

Da una parte, si ritiene che con interventi sul fronte della programmazione dei servizi si possa porre rimedio all'inefficacia crescente del settore.

In particolare portando alla scala regionale la programmazione di tutti i servizi e superando così la tradizionale divisione tra servizi stradali e ferroviari, che tanti guasti ha generato in termini di mancata integrazione dei servizi.

Altri interventi sono ovviamente ritenuti necessari, ma questi non hanno tanto attinenza con il trasporto pubblico locale in senso stretto, quanto con la pianificazione della mobilità in senso lato².

Più articolato è invece lo spettro degli strumenti da attivare per consentire al settore del trasporto pubblico locale un significativo recupero di efficienza. Si tratta di proposte che nascono da una “diagnosi” precisa:

- da un lato, l'eccessiva sovrapposizione tra funzioni pubbliche di programmazione dei servizi e funzioni aziendali per la loro produzione,
- dall'altro, la ridotta esposizione a meccanismi di regolazione concorrenziale che, anche in un comparto di servizio pubblico, possono stimolare il perseguimento dell'efficienza produttiva e dell'efficacia del servizio.

A partire da queste considerazioni la “cura” ne deriva naturalmente³, prevedendo:

² Il riferimento implicito in questo caso è agli interventi sulla domanda di mobilità individuale (diffusione di mezzi e carburanti non inquinanti, regolazione della sosta e della circolazione, agevolazione delle modalità non inquinanti, ecc.) e sull'offerta di servizi del tutto innovativi (taxi collettivo, *car pooling*, *car sharing*, ecc.).

- in primo luogo, la responsabilizzazione finanziaria degli enti locali, considerata la condizione necessaria per rendere stringente qualsiasi vincolo per un uso più efficiente delle risorse;
- in secondo luogo, il superamento dell'affidamento diretto come modello prevalente di gestione dei servizi e l'introduzione di forme concorrenziali per la selezione delle aziende produttrici in grado di garantire le migliori condizioni di efficienza produttiva e di qualità ed efficacia del servizio;
- infine, la generalizzazione del contratto di servizio come strumento sia per l'introduzione di strumenti di incentivazione all'efficienza ed alla qualità, sia per la separazione delle responsabilità tra amministrazione pubblica e azienda, con conseguente regolamentazione dei rispettivi obblighi e diritti.

Si è anche consapevoli che l'insieme di questi interventi richiede ulteriori azioni al contorno: di natura organizzativa, prevedendo il superamento del modello tradizionale dell'azienda municipalizzata o speciale; di natura istituzionale, auspicando l'istituzione di soggetti terzi rispetto agli enti locali ed alle aziende (e, proprio per questo, in grado di regolare e controllare in modo indipendente le gare ed i contratti di servizio).

La complessità di un processo di riforma così congegnato è evidente, tanto che si è sempre ritenuto necessario sostenerlo prevedendo norme transitorie finalizzate

³ Le stesse pubblicazioni Federtrasporto possono testimoniare che si tratta di interventi di cui si aveva piena consapevolezza già da tempo. Si veda a questo proposito: oltre al recente "Bollettino economico sui trasporti, n.7 – Il contratto di servizio: norme e prassi – gennaio 1998", anche il più datato "Bollettino economico sui trasporti, n.3 –Il trasporto pubblico locale: ricominciare da zero – novembre 1994".

a favorire l'adeguamento ad un assetto completamente nuovo, sia delle aziende che delle pubbliche amministrazioni.

2. Il decreto legislativo 422/1997 come norma aperta

Nello scenario di consapevolezza appena tracciato nasce la recente riforma del trasporto pubblico locale.

Se si parte dalla fonte del processo di elaborazione normativa è possibile verificare che nel legislatore vi era originariamente l'intenzione di corrispondere alle esigenze sin qui tratteggiate.

Difatti, nella legge 59/1997 si prevedeva che il Governo, nel predisporre il decreto legislativo di riforma del trasporto pubblico locale, si attenesse ai seguenti criteri:

- delega alle regioni dei compiti di programmazione e di amministrazione e previsione del subentro delle regioni allo stato nel rapporto con FS relativamente ai servizi ferroviari locali e regionali (superando così la tradizionale "anomalia" ferroviaria),
- definizione di una procedura di programmazione che assegni al concerto tra regioni ed enti locali la definizione dei servizi minimi⁴ finanziati dalle regioni ed affidi ai soli enti locali il finanziamento dei servizi aggiuntivi (sancendo

⁴ A ben leggere il testo della legge si tratta in realtà dei servizi "qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini".

così la piena responsabilizzazione finanziaria delle regioni e quella parziale degli altri enti locali),

- generalizzazione del contratto di servizio come strumento di regolazione dei servizi (ponendo così le basi per l'affermazione di una migliore separazione tra aziende e pubbliche amministrazioni),
- incentivazione al superamento degli assetti monopolistici ed all'introduzione di forme concorrenziali di affidamento (stabilendo così una preferenza a favore delle gare e contro gli affidamenti diretti).

Innanzitutto va detto che il Governo ha rispettato i tempi della delega introdotta dalla legge 59/1997 ed ha emanato il decreto legislativo 422/1997: e questo, per quanto paradossale possa sembrare questa valutazione, è già un risultato⁵.

Entrando invece nel merito del contenuto della riforma emanata dal Governo, non si possono che ribadire le osservazioni critiche al testo di legge da tempo sostenute da Federtrasporto, anche in relazione alla effettiva rispondenza delle norme alle prescrizioni di sostanza della legge-delega.

Il decreto legislativo 422/1997 è infatti contestabile per diversi motivi, che qui possono essere richiamati schematicamente:

- non generalizza il ricorso alla gara per l'affidamento dei servizi;

⁵ Va infatti ricordato che in tempi recenti – nella Finanziaria 1996 – un'altra delega al Governo sempre in materia di riforma del trasporto pubblico locale era rimasta inattuata.

- mantiene – e non solo per il periodo transitorio – il ricorso alle aziende speciali nonché il riferimento a regole non concorrenziali per il settore ferroviario;
- prevede un periodo transitorio troppo lungo (cinque anni) e distorsivo delle condizioni di concorrenza (esso infatti non si applica ai concessionari privati che rientrano sin dall’inizio nel regime delle gare);
- fa riferimento sia alle norme comunitarie sul contratto di servizio, sia a quelle sugli obblighi di servizio (norme che invece dovrebbero essere alternative);
- non chiarisce a sufficienza i criteri e le procedure per la definizione dei servizi minimi (acuendo l’ambiguità sulla loro effettiva natura);
- non prescrive, né incentiva, il ricorso a meccanismi di reale integrazione tariffaria (che invece in molti casi hanno rappresentato la condizione necessaria per la ripresa del trasporto collettivo);
- non introduce soggetti indipendenti di regolazione delle gare e dei contratti di servizio (lasciando così alle pubbliche amministrazioni il duplice ruolo di parte in causa e di controllore).

Del resto si tratta di punti critici che in larga parte erano stati già segnalati: sia nel corso dell’iter parlamentare di approvazione del decreto legislativo, sia con la successiva segnalazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Ciò nonostante, possono essere rintracciati elementi positivi nella riforma. Al di là delle critiche di dettaglio e degli aggiustamenti che comunque restano necessari, un percorso di cambiamento è stato infatti intrapreso:

- con il completamento del trasferimento alle regioni delle competenze in materia ferroviaria si porranno infatti le basi per una piena integrazione della programmazione dei servizi pubblici di trasporto locale;
- con l'applicazione seppure limitata e graduale delle norme sui contratti di servizio e sulle gare si avvia un processo di apprendimento e di imitazione che verosimilmente porterà alla loro diffusione, al di là delle soglie minime previste dalla legge nazionale.

Si tratta dunque più di potenzialità che di risultati già conseguiti.

A chiusura della valutazione del decreto legislativo 422/1997 si può dunque sostenere che la sua caratteristica fondamentale (positiva o negativa che sia) risiede proprio nell'aver tratteggiato in modo non prescrittivo norme anche fondamentali ed aver lasciato alle successive fasi normative ed amministrative di attuazione la valorizzazione degli spazi possibili di innovazione.

3. Gli spazi garantiti dalle nuove normative regionali

L'attuazione regionale della riforma del trasporto pubblico locale ha oramai quasi completato il suo percorso: undici delle quindici regioni a statuto ordinario hanno infatti approvato nuove leggi regionali di settore⁶; delle restanti quattro,

⁶ Tra queste solo la legge della Puglia non ha superato il vaglio governativo. Una versione corretta della legge regionale è stata nuovamente inviata al Governo per l'approvazione.

due hanno già approvato un testo in sede di Giunta, mentre solo la Calabria ed il Molise si trovano ancora nella fase precedente di elaborazione (tab.1).

Tab.1. Le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 422/1997

Leggi approvate⁷	Testi adottati dalla Giunta Regionale	Testi in via di elaborazione
Abruzzo	Piemonte	Calabria
Basilicata	Campania	Molise
Emilia Romagna		
Lazio		
Liguria		
Lombardia		
Marche		
Puglia ⁸		
Toscana		
Umbria		
Veneto		

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Una valutazione complessiva del contenuto delle tredici nuove leggi regionali non è agevole. Proprio la natura di legge “aperta” del decreto legislativo 422/1997 ha infatti lasciato spazio a normative regionali anche molto differenziate tra loro. Il giudizio non può quindi che essere articolato e prudente. Rinviamo alle successive parti del Bollettino per l’analisi di dettaglio delle leggi regionali⁹, qui se ne vuole dare una valutazione politica d’insieme.

⁷ Per completare il quadro vanno aggiunte le leggi approvate prima dell’emanazione del decreto legislativo da due Regioni a statuto speciale: Valle d’Aosta e Friuli – Venezia Giulia.

⁸ In attesa dell’approvazione del Commissario di Governo dopo un primo rinvio alla Regione.

⁹ Si veda più avanti la parte II.

In primo luogo va sottolineato che proprio la differenziazione delle nuove norme regionali costituisce una barriera che oggettivamente ostacola l'accesso delle imprese ai nuovi mercati locali che si dovessero aprire alla concorrenza: esse infatti dovranno sopportare un costo informativo iniziale non indifferente per familiarizzarsi con norme e procedure anche molto diverse tra loro.

In secondo luogo va riscontrato che i limiti strutturali che caratterizzavano il decreto legislativo in materia di programmazione dei servizi non sono stati superati dalle leggi regionali. Nella maggior parte dei casi infatti resta confuso il rapporto che sussiste tra le modalità ed i tempi della programmazione triennale dei servizi e le modalità ed i tempi della individuazione dei servizi minimi e di quelli aggiuntivi. Si deve inoltre aggiungere che solo tre regioni esplicitamente prevedono che l'individuazione delle risorse finanziarie necessarie debba tenere conto dei servizi ritenuti necessari.

Infine, si deve lasciare aperto il giudizio sulla capacità delle regioni di cogliere gli spazi potenziali garantiti dal decreto legislativo, con riferimento all'effettivo orientamento alla concorrenza dei sistemi di regolazione e produzione dei servizi.

A questo proposito si devono infatti segnalare gli elementi negativi:

- solo due regioni prevedono l'obbligo di trasformazione in Spa delle aziende speciali ed altre tre introducono obblighi o incentivi alla loro privatizzazione;
- solo tre regioni hanno uniformato il periodo del regime transitorio da applicare alle aziende speciali ed ai concessionari privati;

- nessuna regione, con la parziale eccezione della Lombardia, ha previsto l'istituzione di organismi di regolazione realmente indipendenti dagli enti locali (oltre che dalle aziende).

Vanno però riscontrati anche gli elementi positivi (tab.2):

- solo tre regioni hanno mantenuto l'affidamento diretto senza limiti temporali di tutti i servizi. Delle altre dieci: sei rendono obbligatorio a regime il ricorso alla gara – di cui una con riferimento ai soli servizi extraurbani – le altre quattro prevedono almeno la messa a gara di parte dei servizi delle aziende speciali;
- ben otto regioni introducono norme pro-concorrenziali di riassetto del comparto ferroviario (tab.3), prevedendo la separazione della produzione dei servizi dalla gestione della rete o il loro affidamento concorsuale (ma solo in due casi sono previste entrambe le misure).

Tab.2. Le modalità di affidamento dei servizi nelle nuovi leggi regionali

Affidamento concorsuale¹⁰	Affidamento concorsuale per parte dei servizi	Anche tramite aziende speciali
Basilicata	Lombardia	Abruzzo
Campania (servizi extraurbani)	Marche Toscana	Campania (servizi urbani)

¹⁰ In questo sottoinsieme va ricompreso anche il Friuli – Venezia Giulia.

Emilia Romagna	Veneto	Lazio
Liguria		Puglia
Piemonte		
Umbria		

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Tab.3. Nuove norme regionali per l'affidamento dei servizi ferroviari

Affidamento separato della rete e dei servizi	Costituzione di società regionale per i servizi non Fs
Emilia Romagna	Basilicata
Puglia	Veneto
	Umbria
	Emilia Romagna (solo nella fase transitoria)

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Si deve anche ricordare che per tutte le regioni resta valido il principio sancito dal decreto legislativo 422/1997, per il quale la trasformazione in società per azioni delle aziende speciali è condizione sufficiente per l'obbligo di avvio del regime di gare. Ciò significa che le regioni più "conservatrici", che però avvieranno i processi di trasformazione societaria, potranno trovarsi in una situazione paragonabile a quella delle regioni più "innovatrici".¹¹

¹¹ E' questo ad esempio il caso del Lazio dove le norme lasciavano la facoltà di mantenere indefinitamente un regime di affidamenti diretti, ma la prospettiva della trasformazione societaria delle aziende speciali di Roma e del Lazio consentirà di avviare tra cinque anni il regime degli affidamenti concorrenziali.

In conclusione, una valutazione più sostanziale dei nuovi assetti regionali potrà essere effettuata soltanto quando i nuovi strumenti avranno trovato effettiva applicazione (e questo vale in particolare per le modalità di gestione delle gare e di stipula dei contratti di servizio) e quando si sarà verificato l'effettivo orientamento a fini concorrenziali dei processi che incideranno sull'assetto delle aziende pubbliche: le modalità di trasformazione delle aziende speciali, la costituzione delle società miste, la diffusione di forme di sub-affidamento.

Si estende dunque anche alle leggi regionali il giudizio dato a proposito del decreto legislativo 422/1997: resta infatti confermata la loro natura di norme non rigidamente prescrittive, ma aperte a successivi (e potenzialmente diversi) percorsi di attuazione.

Certamente con le leggi regionali la definizione del quadro è parzialmente migliorata: in particolare perché alcune di esse hanno introdotto norme più stringenti in senso innovativo.

Non va però trascurato il rischio che la confusa o inadeguata definizione di aspetti importanti – quali la programmazione, l'integrazione e la regolazione dei servizi – determini uno scenario di medio termine di difficile gestione, sia per le imprese che per le pubbliche amministrazioni.

4. Il contratto di servizio e le procedure di gara: la necessità di un monitoraggio

Le leggi regionali, oltre a mantenere la natura di normative aperte, definiscono in modo sommario anche i due strumenti verosimilmente più importanti per l'affidamento dei servizi: il contratto di servizio e le procedure di gara.

In questo modo resta aperta la possibilità di dare interpretazioni operative di tali strumenti anche profondamente diverse tra loro e – in particolare – di dare corso a modalità attuative non completamente coerenti con il perseguimento di assetti effettivamente concorrenziali.

Occorre dunque procedere con cautela e valutare attentamente i pro ed i contro delle diverse possibilità di applicare questi due importanti strumenti¹².

Riguardo al contratto di servizio occorre in particolare riconoscere la necessità di applicare schemi diversi a seconda del livello di effettiva separazione tra l'ente locale affidante e l'azienda affidataria:

- nel caso di affidamento diretto ad un'azienda dell'ente locale (cioè nelle condizioni di separazione nulla) il contratto di servizio deve diventare lo strumento per il miglioramento delle *performance* dell'azienda e per la sua eventuale trasformazione. Il contratto in questo caso deve creare le condizioni per la successiva eventuale apertura di un confronto competitivo; è dunque non solo tollerabile, ma addirittura auspicabile che il contratto prefiguri

¹² Una valutazione di dettaglio del contenuto tecnico e delle modalità di applicazione pratica dei contratti di servizio e delle procedure di gara è proposta nella parte I del Bollettino.

un'ingerenza diretta dell'ente locale nelle dinamiche interne all'azienda pubblica;

- nel caso di affidamento diretto ad un'azienda non di proprietà dell'ente locale (con separazione sostanziale solo parziale) non deve più essere consentito l'intervento diretto sull'organizzazione interna dell'azienda, che deve essere sostituito da interventi per stimolarne l'efficienza e l'efficacia con opportuni meccanismi incentivanti. Lo strumento più opportuno in questo senso è dato dal cosiddetto *transfer cap*: in sostanza il corrispettivo non deve restare costante per la durata del contratto, ma deve essere ridotto per incentivare l'azienda a migliorare la propria efficienza ed efficacia. Anche in questo caso l'obiettivo resta la preparazione dell'azienda ad un futuro confronto competitivo;
- nel caso di gara (con separazione totale tra impresa ed ente locale) il contratto non deve prevedere percorsi dirigitici o incentivanti di miglioramento dei comportamenti dell'azienda: le sue *performance* sono state infatti selezionate proprio attraverso il confronto competitivo¹³. E' però comunque auspicabile che il contratto contenga meccanismi di premio all'azienda in caso di aumento della domanda servita e di significativo miglioramento degli standard qualitativi. Assumono inoltre una particolare rilevanza le norme sul subentro: esse devono infatti garantire la effettiva contendibilità del servizio (ed evitare cioè che chi vince la gara la prima volta sia di fatto successivamente inamovibile) con interventi coerentemente orientati a tal fine sia sulla durata dell'affidamento, sia sulla proprietà dei mezzi di trasporto e delle

¹³ Un'eccezione è possibile quando si deve gestire il subentro ad un precedente gestore inefficiente ed è corretto prevedere anche nel caso di gara contratti di servizio con obiettivi e strumenti propri dei due casi precedenti.

infrastrutture a supporto della produzione del servizio (stazioni, depositi, fermate, biglietterie, ecc.).

Riguardo invece alle procedure di gara si deve tenere conto dei pro e dei contro che in termini concorrenziali implicano i diversi approcci applicabili (che qui per semplicità di analisi restringiamo alle fattispecie estreme, tra le tante effettivamente applicabili).

Nel caso di gara “rigida” si suppone che venga appaltato un numero ridotto di linee su cui garantire un servizio già completamente definito. Si tratta di un modello di gara estremamente semplificato e che, proprio per questo, consente l’accesso ad un numero maggiore di imprese (comprese anche quelle di minore dimensione) e garantisce un maggior livello di contendibilità del servizio.

A fronte di questo vantaggio di natura eminentemente concorrenziale occorre tenere presenti però gli svantaggi legati all’efficacia ed all’efficienza del servizio:

- il ricorso al costo come criterio di selezione impedisce infatti di fruire dei miglioramenti e delle varianti al servizio che le aziende potrebbero invece proporre se il criterio di selezione fosse l’offerta economicamente più vantaggiosa;
- la limitata ampiezza del servizio messo a gara non consente inoltre di beneficiare delle riduzioni dei costi unitari potenzialmente realizzabili con il miglior utilizzo dei mezzi e del personale garantito dalla dimensione più ampia del bacino.

Nel caso di gara “flessibile” si suppone invece che venga appaltato un intero bacino o sub-bacino e che la procedura sia articolata in modo che il servizio sia in parte definito su proposta delle imprese che partecipano alla selezione.

La gara “flessibile” presenta vantaggi e svantaggi esattamente opposti a quelli della gara “rigida”. Essa infatti consente di valorizzare al massimo la capacità organizzativa dell’azienda: sia durante la gara con l’offerta di migliori condizioni quantitative e qualitative del servizio, sia nell’esercizio con la piena valorizzazione delle economie di scala e di densità. Allo stesso tempo determina una situazione di vantaggio per le aziende più strutturate e, di conseguenza, incentiva le aziende minori ad intraprendere processi di riorganizzazione (a partire dalle associazioni temporanee d’impresa da costituire proprio con lo scopo di partecipare a gare più impegnative).

Dalle brevi e schematiche considerazioni sin qui svolte in materia di contratti di servizio e di procedure di gara, emerge con chiarezza la necessità di valutare l’attuazione di questi strumenti in relazione alla specifica situazione locale e di tenere quindi conto:

- della natura stessa della domanda di mobilità (più la domanda è densa tanto più è opportuno procedere a gare per bacino),
- delle caratteristiche delle aziende che attualmente producono il servizio (può essere infatti preferibile segmentare il bacino in cui ha tradizionalmente operato una grande ed inefficiente azienda speciale),

- del diverso peso assegnato agli obiettivi concorrenziali rispetto a quelli dell'efficacia e dell'efficienza del servizio (e si tratta in questo caso di una opzione strettamente politica).

E' infine evidente che – tenuto conto del peso che avranno le specifiche situazioni – una valutazione approfondita della riforma non potrà che derivare da una capillare e costante azione di monitoraggio della effettiva organizzazione dei servizi.

5. Le azioni per il riposizionamento della riforma

Da tempo la Federtrasporto ha indicato quali dovrebbero essere le modifiche da apportare al decreto legislativo 422/1997 per rendere più coerente il processo di riforma del trasporto pubblico locale:

- verso un assetto maggiormente concorrenziale del sistema degli affidamenti, generalizzando il ricorso alla gara,
- verso una più precisa separazione tra programmazione e gestione dei servizi, rendendo obbligatoria la trasformazione in Spa delle aziende speciali e la istituzione di autorità indipendenti di regolazione e controllo,
- verso una migliore definizione degli stessi servizi di trasporto locale, rendendo obbligatori il riferimento alla domanda potenziale nelle procedure di programmazione ed il ricorso all'integrazione tariffaria.

I tempi che la legge 59/1997 prevedeva per la eventuale correzione del testo di riforma, secondo le procedure semplificate proprie di un decreto legislativo, sono però da tempo scaduti. Una eventuale modifica del 422/1997 dovrebbe dunque seguire il normale iter parlamentare di approvazione.

In questo quadro è bene tenere presenti le diverse linee di azione per il miglioramento dell'assetto fissato proprio dal decreto legislativo 422/1997.

In primo luogo deve essere seriamente preso in considerazione il rischio che – considerati i tempi necessari per la modifica del 422/1997 – possa prevalere non tanto l'esigenza di un suo rafforzamento secondo le linee-guida qui richiamate, quanto la spinta a rinviare l'applicazione delle norme già previste dal decreto legislativo.

In particolare deve essere qui segnalato il mancato rispetto di tutte le scadenze che avrebbero dovuto consentire il graduale trasferimento dallo Stato alle regioni delle competenze relative ai servizi in concessione a FS: non è stato infatti stipulato il cosiddetto contratto di servizio “ponte” tra Ministero dei trasporti e FS (scadenza: 31 dicembre 1997); non è stato stipulato l'accordo di programma tra Ministero dei trasporti e regioni per l'attuazione del trasferimento (scadenza: 30 aprile 1998); sono quindi mancate le condizioni per stipulare i nuovi contratti di servizio tra regioni e FS (scadenza: 31 ottobre 1998).

A fronte di questo ritardi sta maturando la convinzione della necessità che il contratto di servizio “ponte” tra Ministero e FS debba essere prolungato sino al 1° gennaio 2001 e consentire la sperimentazione dei nuovi assetti di produzione e contabilizzazione dei servizi ferroviari.

Ciò sarebbe particolarmente grave: non tanto perché rimanderebbe il riassetto del segmento ferroviario di per sé importante, quanto perché di fatto impedirebbe l'avvio di procedure di programmazione che effettivamente integrino le diverse modalità di trasporto, minando così una delle potenzialità principali della riforma.

Inoltre non è escluso che nel frattempo nuove norme più generali intervengano a migliorare sostanzialmente anche l'assetto del trasporto locale.

E' infatti in corso di definizione un progetto governativo di modifica della legge 142/1990, con particolare riferimento proprio alla organizzazione dei servizi pubblici locali.

Sebbene gli schemi di lavoro sin qui elaborati dal Governo non costituiscano un riferimento ufficiale, si deve comunque sottolineare che l'insieme delle nuove norme delineerebbe un quadro decisamente migliorativo sia del regime attualmente previsto dall'ordinamento delle autonomie locali, sia – ed è questo l'elemento più rilevante – delle modifiche che in questo ambito sono state introdotte dalla riforma del trasporto locale.

Se verrà mantenuto lo spirito delle proposte oggi ufficiosamente in discussione, diversi sono infatti gli aspetti positivamente innovativi che verrebbero introdotti:

- nel sistema a regime, prevedendo l'estinzione degli affidamenti diretti delle aziende speciali e consentendo la partecipazione alle gare solo delle Spa a controllo privato;

- nel sistema transitorio, prevedendo tempi, vincoli ed incentivi estesi a tutte le imprese, sia pubbliche che private, e finalizzati al raggiungimento del regime delle gare.

Si tratta inoltre di norme che – se trovassero attuazione – richiederebbero la revisione delle diverse norme regionali di settore, comprese quindi anche le leggi sul trasporto locale recentemente approvate. L'effetto sarebbe dunque pervasivo e consentirebbe di conseguire gli stessi risultati di una eventuale correzione del decreto legislativo 422/1997.

Infine si deve anche tenere conto che – seppure in modo parziale – il processo di costruzione di un nuovo regime per il trasporto pubblico locale ha preso il via e che, nell'ambito di questo processo, le regioni e gli enti locali stanno assumendo un nuovo ruolo, conforme alle nuove competenze che la riforma stessa assegna loro.

E' dunque in un ambito strettamente locale che si definiscono i nuovi assetti di programmazione, regolazione e produzione dei servizi. Ed è in tale ambito che si deve concentrare l'attenzione, sia in relazione alla interpretazione delle nuove norme regionali, sia in merito alla definizione di strumenti operativi (quali le procedure di gara ed il contratto di servizio) dalla cui attuazione dipenderanno gli sviluppi effettivi della riforma appena avviata.

Nell'ottobre 1993 è stata costituita in Confindustria la Federazione Nazionale dei Sistemi di Trasporto su terra e delle attività connesse, in forma abbreviata FEDERTRASPORTO.

La FEDERTRASPORTO, quale componente intermedia della Confindustria, costituisce la rappresentanza delle imprese ed enti esercenti trasporti su terra ed attività connesse ed è legittimata a rappresentare in esclusiva gli interessi generali del settore di competenza.

I soci che oggi vi aderiscono sono ACI, AGENS, ANAC, ANEF, ANITA, ASSOCARGO, ASSOLOGISTICA, ASSOINTERPORTI, ASSOTOUR, ASSOTRAVEL, ENAT, FEDERINTERPORTI, FENIT, FISE, FS e 24 sezioni del trasporto delle Associazioni territoriali della Confindustria.

Il Bollettino economico sul settore dei trasporti “Efficienza e sussidiarietà: il trasporto locale dopo la riforma” è stato promosso e supervisionato dal Raggruppamento Trasporto Locale della Federtrasporto, presieduto dall'ing. Pacifico Presidente dell'Anac.

PARTE I

GLI STRUMENTI PER LA RIORGANIZZAZIONE

1. IL CONTRATTO DI SERVIZIO: I CRITERI PER UNA SCELTA

(estratto da “Efficienza e sussidiarietà: il trasporto locale dopo la riforma”, Bollettino economico sul settore dei trasporti, Centro Studi Federtrasporto, marzo 1999)

Il contratto di servizio rappresenta uno strumento innovativo nello scenario del trasporto pubblico locale. Esso infatti rende trasparente il rapporto tra l'ente locale che richiede il servizio e l'azienda che lo produce, rendendo esplicito il profilo dei diritti e dei doveri delle parti coinvolte e garantendo in questo modo le rispettive sfere di autonomia (quella programmatica dell'ente locale e quella produttiva dell'azienda).

La trasparenza del contratto di servizio deve essere garantita in particolare attraverso tre fondamentali condizioni:

- la chiarezza degli impegni. Il contratto non deve contenere impegni generici o mal definiti e deve prevedere a priori meccanismi che correggano l'importo del corrispettivo (in incremento o in diminuzione) nel caso di mancato rispetto degli impegni; ciò vale in particolare per tutti gli impegni che l'ente locale assume nel contesto operativo del trasporto pubblico e che condizionano le *performance* dell'azienda (politiche della circolazione e della sosta; corsie preferenziali; integrazione con alte modalità; ecc.) e per gli eventuali aggiustamenti nel programma di esercizio in corso di contratto;
- il superamento del “piè di lista” sui costi. Il contratto deve definire il corrispettivo sulla base di stime a priori dei costi e non deve prevedere aggiustamenti a posteriori nel caso di scostamento dei costi effettivi da quelli stimati (l'unica correzione a posteriori deve riguardare l'adeguamento

all'inflazione): all'azienda deve cioè essere garantita la possibilità di incamerare tutti i proventi degli sforzi per l'efficienza;

- la ripartizione del rischio commerciale. Il contratto deve definire il corrispettivo sulla base di stime a priori dei ricavi e può prevedere aggiustamenti parziali a posteriori nel caso di scostamento dei ricavi effettivi da quelli stimati (a vantaggio di una o dell'altra delle parti); al contrario dell'efficienza produttiva che rappresenta una leva prettamente aziendale, l'efficacia del servizio dipende infatti dalle azioni sia dell'ente locale che dell'azienda: il rischio commerciale deve dunque essere ripartito tra i due contraenti.

La perseguibilità degli obiettivi propri del contratto di servizio si basa inoltre sull'esistenza di un contesto in cui gli interessi delle parti siano effettivamente distinti ed egualmente garantiti; il che accade in particolare:

- quando non sussiste un rapporto proprietario tra l'ente locale e l'azienda. In caso contrario vi è infatti il rischio oggettivo che l'azienda, da un lato, continui ad essere condizionata dall'intervento diretto ed occasionale dell'ente locale e, dall'altro, benefici del ripianamento a posteriori degli eventuali deficit di gestione;
- quando l'azienda produttrice del servizio è stata selezionata sulla base di un confronto competitivo. In assenza di un meccanismo competitivo (prima della stesura del contratto e, in prospettiva, alla sua scadenza) si creano di nuovo le condizioni per una commistione oggettiva degli interessi tra l'ente locale e l'azienda – pur in assenza di un rapporto proprietario tra loro.

Da queste valutazioni discende direttamente la necessità di individuare schemi di contratto di servizio distinti a seconda del manifestarsi o meno delle condizioni al contorno che consentono una piena separazione tra ente locale e azienda.

In particolare si devono prefigurare tre distinte situazioni di riferimento, a ciascuna delle quali si dovrebbe applicare lo schema di contratto di servizio più appropriato.

A. Il contratto di servizio dirigitico: non c'è confronto competitivo e l'ente locale è proprietario dell'azienda

In assenza di gara e in presenza di rapporto proprietario, il contratto di servizio deve diventare lo strumento per avviare un percorso di miglioramento delle *performance* dell'azienda, in termini di costo, di ricavi e di qualità.

Nel contratto possono essere introdotte anche le norme per il riassetto societario: creazione di società satellite, apertura ai privati, obblighi di subaffidamento.

Gli obiettivi di miglioramento possono essere individuati sulla base di meccanismi di confronto con le prestazioni di altre aziende (attivando cioè processi di concorrenza comparativa).

Solo in questo caso è tollerabile che il contratto prefiguri un'ingerenza diretta dell'ente locale nelle dinamiche interne all'azienda.

Questo tipo di contratto deve in sostanza garantire che si creino le condizioni per la successiva eventuale apertura di un confronto competitivo.

B. Il contratto di servizio incentivante: non c'è confronto competitivo e l'ente locale non è proprietario dell'azienda

In assenza di un rapporto proprietario l'ente locale non deve più intervenire direttamente sull'organizzazione interna dell'azienda, ma deve stimolarne l'efficienza e l'efficacia con opportuni meccanismi incentivanti.

Lo strumento più opportuno in questo senso è dato dal cosiddetto *transfer cap*: in sostanza il corrispettivo non deve restare costante per la durata del

contratto, ma deve essere ridotto per incentivare l'azienda a migliorare la propria efficienza ed efficacia. Anche in questo caso possono essere attivati meccanismi di concorrenza comparativa che prefigurano l'andamento del corrispettivo sulla base della frontiera di efficienza e di efficacia della migliore azienda di riferimento.

L'obiettivo resta la preparazione dell'azienda ad un futuro confronto competitivo.

C. Il contratto di servizio concorrenziale: c'è il confronto competitivo

In caso di gara il contratto non deve prevedere percorsi dirigistici o incentivanti di miglioramento dei comportamenti dell'azienda: le sue *performance* sono state infatti selezionate proprio attraverso il confronto competitivo.

Un'eccezione a questo approccio è data quando la gara prevede il subentro ad un precedente gestore inefficiente. Solo in questo caso il contratto di servizio associato ad una gara può prevedere un orizzonte temporale di miglioramento delle prestazioni produttive (ad esempio applicando anche in questo caso un meccanismo di *transfer cap*) ed altre azioni per la ristrutturazione della precedente gestione.

E' invece sempre auspicabile che il contratto contenga meccanismi di premio all'azienda in caso di aumento della domanda servita (in aggiunta al beneficio diretto in termini di maggiori ricavi) e di significativo miglioramento degli standard qualitativi (oltre i livelli già previsti dalla carta del servizio).

In questa fattispecie assumono una particolare rilevanza le modalità con cui il contratto regola il subentro: esse devono infatti garantire la effettiva contendibilità del servizio (ed evitare cioè che chi vince la gara la prima volta sia di fatto successivamente inamovibile) con interventi coerentemente

orientati a tal fine sia sulla durata dell'affidamento, sia sulla proprietà dei mezzi di trasporto e delle infrastrutture a supporto della produzione del servizio (stazioni, depositi, fermate, biglietterie, ecc.).

2. MODELLI DI GARA E PROCEDURE DI APPALTO: UNA SINTESI

(estratto da “Efficienza e sussidiarietà: il trasporto locale dopo la riforma”, Bollettino economico sul settore dei trasporti, Centro Studi Federtrasporto, marzo 1999)

2.1. I modelli di gara

Il confronto competitivo tra le aziende per partecipare ad un’asta pubblica rappresenta verosimilmente lo strumento più potente della regolazione concorrenziale dei servizi pubblici di trasporto locale.

Nella procedura di gara le aziende sono infatti incentivate ad attivare un vero e proprio meccanismo di competizione che consente di riprodurre anche in un contesto amministrato i risultati e le prestazioni propri del mercato. Anche successivamente alla gara la singola azienda produttrice del servizio di trasporto è stimolata a mantenere prestazioni competitive in previsione del successivo affidamento¹.

Assunte queste considerazioni generale va però tenuto presente che il livello di simulazione delle condizioni concorrenziali garantito dalla gara dipende in misura rilevante dai criteri con cui essa viene effettivamente gestita.

¹ Più esattamente la prospettiva di una nuova gara alla scadenza del periodo di affidamento mantiene elevata la contendibilità della produzione del servizio.

In termini generali – ma senza per questo rinunciare all’esaustività dell’analisi – la differenziazione tra i diversi modelli di gara può essere ricondotta alle modalità con cui si presentano due variabili rilevanti:

- il grado di partecipazione dell’azienda alla definizione del servizio di trasporto. Difatti quanto più il servizio è programmato nel dettaglio dall’ente locale a monte della gara, tanto più la competizione tra le aziende si risolve nel ribasso del livello di corrispettivo richiesto;
- la dimensione del bacino di trasporto messo a gara. Con il diminuire del numero di linee prese a riferimento per la gara si riduce la possibilità per le aziende di competere sulla base della differente capacità di valorizzare le economie di scala e di densità e torna a prevalere un confronto basato su parametri elementari di costo.

Schematizzando ed incrociando le modalità con cui si presentano le due variabili prese in considerazione, si definiscono di fatto tre macro-modelli di gara (vedi tav. 1) ordinabili in modo crescente in relazione al livello di flessibilità di cui possono beneficiare le aziende al momento della presentazione delle offerte.

TAV. 1 – I MODELLI DI GARA PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

<u>Definizione del servizio messo a gara</u>	<u>Dimensione del servizio messo a gara</u>	
	Linea	Bacino

Totale	<u>A. Gara rigida</u>	<u>B.1. Gara parzialmente flessibile</u>
Parziale	<u>B.2. Gara parzialmente flessibile</u>	<u>C. Gara completamente flessibile</u>

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

A. La gara rigida

La modalità più semplice di gara prevede la selezione dell'impresa che richiede il livello più basso di corrispettivo a fronte di uno schema rigido di offerta sulla singola linea definito dall'ente locale a monte della procedura.

Quando i proventi da traffico sono incamerati dall'ente locale affidante il confronto competitivo si realizza ovviamente sul livello totale dei costi, mentre – ed è questo il caso proprio della tradizione italiana – si concentra sulla differenza tra costi e ricavi quando questi sono trattenuti dall'azienda che produce il servizio.

Questo tipo di gara:

- da un lato, obbliga l'ente locale ad una definizione di dettaglio del servizio da mettere a gara,
- dall'altro, consente la partecipazione di aziende anche di piccola dimensione.

Esso inoltre presenta due evidenti svantaggi: impedisce il conseguimento di qualsivoglia beneficio in termini di efficienza ed efficacia del servizio derivante da una maggiore dimensione del bacino di produzione del servizio e non consente di sfruttare i miglioramenti del servizio che le aziende fossero in grado di garantire anche con una diversa organizzazione della singola linea.

B. La gara parzialmente flessibile

In questa categoria rientrano in realtà due modalità di gara, accomunate dalla possibilità per l'azienda di sfruttare più ampi margini di efficienza e di efficacia nella produzione del servizio:

- o grazie alla messa a gara di un bacino di dimensioni che consente economie di produzione e di commercializzazione altrimenti non sfruttabili,
- o grazie alla possibilità di articolare le caratteristiche quantitative e qualitative del servizio rispetto ad un programma di esercizio non completamente definito.

Nel primo caso l'ente locale continua a mantenere tutto l'onere della programmazione del servizio, nel secondo caso si configura invece un parziale trasferimento all'azienda di tale funzione.

In entrambi i casi la gara non si svolge più soltanto sul parametro elementare del livello di corrispettivo richiesto e tende a prendere in considerazione i più complessi parametri qualitativi e quantitativi di produzione del servizio di trasporto.

Ne discende l'implicita apertura della gara ad aziende organizzativamente più strutturate e quindi capaci di assecondare le esigenze connesse alla maggiore dimensione del bacino o alla definizione di dettaglio di un servizio definito solo nelle sue caratteristiche generali.

C. La gara completamente flessibile

Nel caso della gara completamente aperta vengono sfruttate completamente tutte le economie potenzialmente estraibili dalla produzione del servizio di trasporto locale: quelle di scala e di integrazione connesse alla dimensione del

bacino, quelle di efficacia derivanti dalla migliore organizzazione qualitativa e quantitativa del servizio.

Le aziende più strutturate risultano ancora più avvantaggiate nel confronto competitivo; esse sole sono in grado infatti di garantire livelli così elevati di autonoma definizione del servizio prodotto (che può spingersi fino alla delimitazione dei confini del bacino stesso).

Il ruolo dell'azienda è dunque valorizzato al massimo, mentre l'ente locale si allontana sempre di più dalla programmazione e dalla gestione del servizio. Di riflesso il confronto competitivo è sempre meno legato al parametro strettamente economico e tende invece ad esaltare le capacità imprenditoriali nel senso più ampio del termine.

A partire dalla schematica articolazione dei modelli di gara possono essere sviluppate due considerazioni generali aggiuntive. E' facile infatti riconoscere che al crescere del livello di flessibilità implicito nella gara si manifestano due effetti competitivi di segno opposto:

- per un verso infatti si valorizza appieno il potenziale imprenditoriale delle aziende e si incrementa così il gradiente qualitativo del confronto competitivo,
- per altro verso si rafforza il potere di mercato delle imprese più strutturate (con particolare riferimento al bacino dove la gara è stata già vinta una prima volta) e si riduce così la numerosità dell'insieme di aziende in grado di partecipare con possibilità di successo alle procedure di selezione.

Non è dunque possibile proporre un'opzione migliore sotto il profilo concorrenziale, ma sottolineare il diverso tipo di concorrenza implicito nei modelli di gara analizzati: più semplice e aperto ad un maggior numero di

aziende nel caso delle gare più “rigide”², più evoluto e di fatto accessibile ad un numero minore di aziende nel caso delle gare più “flessibili”.

Anche per l’ente locale i diversi modelli di gara individuano livelli di impegno differenziati non tanto in termini quantitativi, quanto in termini di ruolo: di programmatore nel caso di gare più “rigide”, di valutatore nel caso di gare più “flessibili”.

2.2. Dai modelli di gara alle procedure di appalto

Nella normativa italiana di applicazione delle direttive europee sugli appalti pubblici di servizi di trasporto pubblico³ si fa riferimento a tre distinte procedure di aggiudicazione:

- la procedura aperta, grazie alla quale ogni concorrente può presentare un’offerta (che coincide con il pubblico incanto delle norme nazionali sugli appalti),
- la procedura ristretta, alla quale partecipano solo i candidati invitati dall’ente locale (e che ricomprende sia la licitazione privata che l’appalto concorso),
- la procedura negoziata, in cui l’ente locale consulta i candidati di propria scelta e discute direttamente con essi le condizioni dell’appalto (anche la trattativa privata rientra in questo tipo di procedure, purché siano rispettate le condizioni di pubblicità previste dalle norme europee).

² Va anche detto che il livello di accessibilità delle gare aumenta quando l’ente locale non procede contemporaneamente agli appalti di tutti i servizi di propria competenza, ma li distribuisce nel tempo.

³ Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158 “Attuazione delle direttive 90/38/CEE e 93/387CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi”.

La normativa individua anche i due diversi criteri di aggiudicazione del servizio all'azienda vincitrice dell'appalto:

- il criterio del prezzo più basso (che nel caso di appalto di servizio di trasporto pubblico coincide con il corrispettivo richiesto dai concorrenti),
- il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (che consente di valutare le proposte dei concorrenti prendendo in considerazione anche altri criteri oltre al corrispettivo – ad esempio la qualità del servizio – e di tenere anche conto delle proposte di variante che le aziende concorrenti volessero presentare, a condizioni che siano rispettati i requisiti minimi del servizio indicati dall'ente locale).

Anche la recente legge di riforma⁴ del trasporto pubblico locale richiama – pur non esplicitando i riferimenti legislativi – la “normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi”. Nella maggior parte delle leggi regionali⁵ di attuazione della riforma il riferimento generico è stato invece reso esplicito richiamando direttamente il decreto legislativo n. 158/95 e restringendo il riferimento alla procedura ristretta ed al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (tav. 2).

TAV. 2 – I CRITERI E LE PROCEDURE DI APPALTO NELLE NORMATIVE REGIONALI

Regione	Riferimento al d.l. 158/95?	Procedura di riferimento	Criterio di riferimento
Piemonte	Si	Ristretta	Offerta

⁴ Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 “Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

⁵ Per un'analisi di dettaglio delle leggi regionali di riforma del trasporto pubblico locale e per i relativi riferimenti di emanazione si veda più avanti, Parte II e Allegato.

			economicamente vantaggiosa
Lombardia	Si	Ristretta	Offerta economicamente vantaggiosa
Veneto	No	Non indicata	Offerta economicamente vantaggiosa

(continua)

(segue)

**TAV. 2 – I CRITERI E LE PROCEDURE DI APPALTO
NELLE NORMATIVE REGIONALI**

Regione	Riferimento al d.l. 158/95?	Procedura di riferimento	Criterio di riferimento
Friuli Venezia G.	Si	Negoziata	Offerta economicamente vantaggiosa
Liguria	Si	Non indicata	Non indicato
Emilia-Romagna	Si	Non indicata	Offerta economicamente vantaggiosa
Toscana	Si	Ristretta	Offerta economicamente vantaggiosa
Marche	Si	Ristretta	Offerta economicamente vantaggiosa
Umbria	Si	Ristretta	Non indicato
Lazio	Si	Ristretta	Offerta economicamente vantaggiosa
Abruzzo	Si	Ristretta	Offerta economicamente vantaggiosa
Campania	No	Ristretta	Offerta economicamente vantaggiosa
Basilicata	Si	Ristretta	Offerta economicamente vantaggiosa
Puglia	Si	Ristretta e negoziata	Offerta economicamente vantaggiosa

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

La considerazione delle modalità e dei criteri previsti dalla normativa sugli appalti di servizi e richiamati dalle norme di riforma del trasporto pubblico locale consente di sviluppare alcune interessanti valutazioni sui macro-modelli di gara appena analizzati (tav. 3).

Innanzitutto va evidenziato che esiste un vincolo che lega i modelli di gara ed i criteri di selezione delle offerte utilizzati nell'appalto.

TAV. 3 – DAI MODELLI DI GARA ALLE PROCEDURE DI APPALTO

<u>Definizione del servizio messo a gara</u>	<u>Dimensione del servizio messo a gara</u>	
	Linea	Bacino
Totale	<u>A. Gara rigida</u> Procedura: qualsiasi Criterio: corrispettivo	<u>B.1. Gara parzialmente flessibile</u> Procedura: qualsiasi Criterio: corrispettivo
Parziale	<u>B.2. Gara parzialmente flessibile</u> Procedura: qualsiasi Criterio: offerta economicamente vantaggiosa	<u>C. Gara completamente flessibile</u> Procedura: ristretta o negoziata Criterio: offerta economicamente vantaggiosa

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Infatti, nel caso in cui l'ente locale appalta un servizio completamente definito il criterio di selezione non può che essere quello del corrispettivo (e ciò è vero indipendentemente dalla dimensione del servizio messo a gara). Se invece il servizio non è completamente definito il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa diviene assolutamente necessario. Solo in

questo modo infatti le aziende possono sottoporre proposte differenziate di servizio: sia secondo i parametri individuati dall'ente locale, sia con vere e proprie varianti alla organizzazione proposta del servizio.

Al contrario, la scelta di uno dei modelli di gara prima individuati non limita la possibilità di ricorso ad una delle procedure di appalto previste dalla normativa di riferimento; ciascuna di esse può essere applicabile, indipendentemente dalla dimensione e dalla definizione del servizio messo a gara. L'unica eccezione è data dal caso in cui si voglia garantire alle imprese la possibilità di proporre modifiche strutturali nella produzione del servizio (ad esempio con l'estensione delle dimensioni del bacino): in questo caso è infatti impossibile il ricorso alla procedura aperta ed è necessario ricorrere alla procedura ristretta (nella forma dell'appalto concorso) o alla procedura negoziata.

In conclusione si può affermare che le scelte operate dalle nuove norme regionali in materia di trasporto pubblico locale lasciano aperta la possibilità di scegliere tra i diversi modelli di gara qui individuati:

- la *gara rigida* può essere introdotta facendo ricorso solo formalmente al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dando un peso irrilevante ai parametri diversi dal corrispettivo;
- la *gara parzialmente flessibile* può essere applicata ricorrendo – questa volta in modo sostanziale – al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed alla connessa possibilità di apportare varianti al programma di servizio;
- la *gara completamente flessibile* può essere regolata (sempre facendo riferimento al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa) da una procedura ristretta secondo la modalità dell'appalto concorso oppure – quando non esplicitamente escluso dalle norme regionali – da una procedura negoziata.

3. GLI APPALTI: IL QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO E NAZIONALE

3.1. La normativa comunitaria

Il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 impegna gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla libera circolazione delle merci ed alla libera prestazione dei servizi.

Le pratiche discriminatorie poste in essere da molti Stati attraverso “manovre” incidenti sul mercato delle commesse pubbliche, specialmente in quei settori industriali in cui l’Amministrazione pubblica assume una veste monopolista, sono confermate dall’esistenza di mercati o di segmenti di mercato “blindati” da politiche protezionistiche.

In questa situazione si è resa necessaria l’introduzione di una disciplina comunitaria degli appalti, tesa a realizzare e rendere effettivamente operante l’obiettivo di un mercato comune europeo, attraverso la fissazione di regole in grado di assicurare trasparenza nelle aggiudicazioni e reali condizioni di concorrenza tra gli operatori economici della Comunità.

Nel 1971, in attuazione dei principi comunitari, sono state emanate dal Consiglio della Comunità Europea le prime direttive che hanno regolamentato, dapprima le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, e successivamente le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture.

In particolare:

- la direttiva n. 71/305 CEE del 26 luglio 1971 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, successivamente modificata;
- la direttiva n. 77/62 CEE del 21 dicembre 1976 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, successivamente modificata.

Dall'ambito di applicazione di queste direttive venne tuttavia espressamente esclusa l'attività contrattuale posta in essere in taluni settori di rilevanza strategica per l'economia comunitaria, per l'interferenza delle attività svolte con l'esercizio di servizi pubblici considerati essenziali (cosiddetti settori esclusi) ed in relazione alle difficoltà di definire regole omogenee adattabili ad enti aggiudicatori disciplinati in parte dal diritto pubblico ed in parte dal diritto privato. Solo nel 1990 i quattro settori esclusi (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), sono stati regolamentati a livello europeo con la prima direttiva n. 90/531 del 17 settembre 1990 che ha dettato norme in materia di procedure di appalto per le forniture ed i lavori dello Stato, degli enti pubblici e dei privati concessionari, nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni.

Tutte le normative emanate fino al 1990 per tutti i settori, compresi i quattro sino allora esclusi, hanno regolamentato, per quanto riguarda l'oggetto, gli appalti di lavori pubblici e forniture.

Con la direttiva n. 92/50 del 18 giugno 1992 sono state dettate, per la prima volta, norme relative alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi. Questa direttiva, che si aggiunge a quelle relative agli appalti di lavori

pubblici e forniture, mantiene l'esclusione dei quattro settori (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), menzionati all'articolo 2 della direttiva CEE 90/531.

Finalmente, nel 1993, la Comunità Europea completa l'insieme delle norme relative agli appalti pubblici con l'emanazione delle seguenti direttive:

- direttiva n. 93/37 CEE del 14 gennaio 1993 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (mod. dir. 71/305);
- direttiva n. 93/36 CEE del 14 giugno 1993 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture;
- direttiva n. 93/38 CEE del 14 giugno 1993 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto, nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni.

La direttiva CEE 93/38

Con la direttiva n. 93/38 del 14 giugno 1993, per i quattro settori già a suo tempo esclusi:

- sono state coordinate le procedure degli appalti di lavori, forniture e servizi;
- ha cessato di avere efficacia la direttiva n. 90/531 relativa ai lavori e alle forniture a decorrere dalla data di applicazione della nuova direttiva da parte degli Stati membri;

- sono stati indicati, quali enti aggiudicatori, oltre alle autorità pubbliche o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui al paragrafo 2, anche le altre imprese che, svolgendo una di tali attività, operano in virtù di diritti speciali o esclusivi loro concessi.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo dei trasporti, rientrano nella direttiva n. 93/38 "la gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, sistemi automatici, tranvie, filovie, autobus o cavo", con la precisazione che "è considerata come rete quella in cui il servizio viene fornito in base a condizioni stabilite da un'autorità competente di uno Stato membro, quali le condizioni relative ai percorsi da effettuare, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio". È altresì precisato che "la fornitura al pubblico di un servizio di trasporto mediante autobus non è considerata come un'attività ai sensi del paragrafo 2, lett. c), qualora altri enti possano liberamente fornire tale servizio su un piano generale o in una zona geografica circoscritta, alle stesse condizioni previste per gli enti aggiudicatori".

Il legislatore comunitario, dopo oltre 20 anni dalle prime direttive che avevano come destinatari soltanto i soggetti dotati di personalità di diritto pubblico, ha introdotto nei settori esclusi, anche le imprese private titolari di diritti speciali od esclusivi.

D'altra parte, la Comunità non poteva arrestarsi di fronte alla constatazione della compresenza, in determinati settori produttivi, sia di operatori pubblici che privati, accettando che questi fossero sottratti al regime delle direttive generali (e quindi a qualsiasi regolamentazione comunitaria). È stata quindi elaborata una disciplina "speciale" per gli appalti aggiudicati nei settori esclusi dall'applicazione di quella "generale": una disciplina *ad hoc* che pone regole di

garanzia della concorrenza comunitaria tali da poter essere applicate, su base paritaria, anche da parte di operatori privati (almeno nella misura in cui tali soggetti sono protetti dalla concorrenza, grazie all'esistenza di diritti speciali od esclusivi).

L'espressione diritti speciali od esclusivi va riferita a quei diritti costituiti per legge, regolamento, o in virtù di una concessione, o altro provvedimento amministrativo avente l'effetto di riservare ad uno o più soggetti l'esercizio di una delle attività rientranti nei settori esclusi.

Si può far riferimento alla riserva di attività economica o di impresa ex articolo 43 della Costituzione, consistente in una statuizione che riconosce solo ad un soggetto, o a soggetti qualificati, la titolarità del diritto d'impresa in ordine ad un determinato oggetto: nessun altro soggetto dell'ordinamento può essere titolare di diritto d'impresa in ordine all'oggetto riservato.

La distinzione tra diritti speciali ed esclusivi è stata intesa in dottrina in senso quantitativo (il diritto esclusivo è attribuito ad un'unica impresa, quello speciale a due o più) ovvero qualitativo (la concessione di un diritto esclusivo delimiterebbe una vera e propria riserva relativa ad una certa attività, mentre quella di un diritto speciale si limiterebbe a conferire ad una o più imprese determinati privilegi senza esclusione di altre imprese dall'esercizio dell'attività in questione).

Per la direttiva n. 93/38 sono quindi soggetti aggiudicatori le autorità pubbliche e le imprese pubbliche che svolgono una delle attività che rientrano nel campo di applicazione della direttiva (fra cui la gestione di reti di servizio pubblico di trasporto), nonché le imprese private che, per l'esercizio delle stesse attività, si

avvalgono di diritti speciali ed esclusivi. L'allegato VII, che elenca gli enti aggiudicatori nel settore dei trasporti con autobus, fa riferimento alla "concessione rilasciata ai sensi della legge 28 settembre 1939, n. 1822" ed ai servizi forniti "ai sensi dell'articolo 1, n. 4 o n. 15 del R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578" (municipalizzazione).

Il riferimento, fra gli aggiudicatori, agli enti che forniscono servizi di trasporto al pubblico in base a concessione rilasciata ai sensi della legge 28 settembre 1930 n. 1822, pone qualche problema in relazione alla riforma del trasporto pubblico locale avviata in Italia ed alla conseguente modifica delle forme di affidamento dei servizi di trasporto. È quindi da approfondire se la fornitura di un servizio al pubblico nel settore dei trasporti con autobus che non faccia riferimento alla concessione rilasciata ai sensi della legge 1822/1939 comporti ugualmente l'utilizzazione di diritti speciali ed esclusivi che includono l'impresa privata fra i soggetti aggiudicatori.

Le problematiche relative al campo di applicazione della direttiva 93/38 sono ben presenti alla Commissione europea che si propone anche di presentare proposte volte a risolvere i frequenti casi e le diverse forme di partecipazione dei capitali privati al finanziamento e alla gestione di infrastrutture e servizi pubblici.

3.2. La normativa nazionale

Le direttive comunitarie sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi hanno trovato attuazione nel nostro paese con grave ritardo rispetto alla loro emanazione, e ben oltre i termini fissati dal Consiglio.

Soltanto nel maggio 1995 sono stati pubblicati i decreti legislativi 17 marzo 1995 n. 157 e n. 158.

In particolare:

- il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 157 ha per oggetto l'attuazione della direttiva n. 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi.
- Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 158 ha per oggetto l'attuazione delle direttive n. 90/531 CEE e n. 93/38 CEE relative alle procedure di appalto nei settori esclusi.

Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 157

Questo provvedimento riguarda le procedure di appalto delle amministrazioni pubbliche (Stato, regioni, province autonome, enti pubblici territoriali, altri enti pubblici non economici e organismi di diritto pubblico) aventi ad oggetto la prestazione di servizi.

Fra i servizi oggetto degli appalti, elencati nell'allegato I al decreto, sono compresi i servizi di trasporto terrestre e i servizi di trasporto per ferrovia e per via d'acqua.

Il decreto legislativo 157/95 completa quindi la normativa dettata per gli appalti delle Amministrazioni pubbliche aggiungendo quella per i servizi alle disposizioni già esistenti per i lavori e le forniture.

Il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 158

Le disposizioni del decreto legislativo n. 158/95 disciplinano l'aggiudicazione degli appalti di lavori, forniture e servizi, nei settori esclusi da parte dei soggetti che operano in detti settori.

Gli appalti di lavori, forniture e servizi relativi alle attività diverse da quelle dei settori esclusi rimangono invece oggetto della disciplina ordinaria propria di ciascun soggetto, o delle altre normative comunitarie in materia di appalti.

Il decreto legislativo individua quali soggetti aggiudicatori:

- le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti territoriali e locali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico comunque denominati e le loro associazioni;
- le imprese pubbliche;
- i soggetti privati che per l'esercizio delle attività previste dalla direttiva si avvalgono di diritti speciali ed esclusivi.

I soggetti aggiudicatori sopra individuati sono tenuti all'applicazione della normativa in quanto operino nei settori esclusi e, per quanto riguarda il settore trasporti, nella gestione di reti di trasporto pubblico per ferrovia, sistemi automatici, tramvia, filovia o autobus, il cui esercizio sia subordinato alle prescrizioni delle competenti autorità pubbliche sui percorsi, sulle capacità di trasporto disponibili o sulle frequenze del servizio, con esclusione del servizio di trasporto mediante autobus qualora esso possa essere liberamente svolto, su tutto

o parte del territorio nazionale, da altri soggetti in assenza di concessione alle stesse condizioni previste per i soggetti aggiudicatori.

Per quanto riguarda i soggetti privati che si avvalgono di diritti speciali ed esclusivi l'allegato VII individua, nel settore dei servizi di trasporto, gli enti che forniscono servizi di trasporto al pubblico in base a concessione rilasciata ai sensi della legge 28 settembre 1939 n. 1822 sulla disciplina degli autoservizi di linea, nonché in forza del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 (testo unico sulla municipalizzazione), o in base a concessione rilasciata a norma del regio decreto 9 maggio 1912, n. 1477 (testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e le automobili), o in base a concessione rilasciata ai sensi dell'articolo 14 della legge 2 agosto 1952, n. 1221 recante provvedimenti per l'esercizio ed il potenziamento di ferrovie e di altre linee di trasporto in regime di concessione.

In base all'allegato VII sono soggetti all'osservanza della normativa comunitaria recepita: a) tutti i concessionari di autolinee; b) i comuni e le province che abbiano assunto l'esercizio diretto di servizi di trasporto; c) i concessionari di altri servizi di trasporto, diversi da quelli di cui alla lettera a; d) i concessionari di servizi sostitutivi in base alla legge 410/1949 sulla riattivazione dei servizi disastri da eventi bellici; e) le province, i comuni e i consorzi concessionari di servizi per i quali sia intervenuta la decadenza a seguito di inadempienze agli obblighi assunti con contratti di mutuo.

Dall'allegato si ha la conferma che, nel caso specifico dei trasporti effettuati mediante autolinee, i concessionari sono obbligati ad osservare la normativa sugli appalti introdotta dal decreto legislativo 158/95 per ogni servizio attinente al trasporto compreso nei limiti della nuova normativa.

Si applicano dunque a tutti i concessionari di servizi di linea le nuove normative sugli appalti poiché è insito nella concessione il diritto di esclusiva. Devono invece ritenersi non soggetti all'osservanza della normativa i soggetti autorizzati all'esercizio di linee internazionali endocomunitarie, nelle quali, non sussiste il diritto di esclusività (si potrebbe peraltro, tanto perché il diritto è ormai massimamente certo, pervenire anche alla conclusione opposta poiché il termine autorizzazione impiegato dal legislatore comunitario equivale al termine concessione della legislazione nazionale).

In conclusione, sul limite soggettivo, ogni soggetto pubblico (anche gli enti pubblici economici che di certo sono "organismi di diritto pubblico comunque denominati"), le imprese di proprietà o partecipate (anche in minoranza) ed i concessionari di servizi pubblici sono soggetti all'osservanza delle norme sugli appalti dettate dal decreto legislativo 158/95, tutte le volte che affidino in appalto lavori, forniture e servizi.

Il decreto legislativo 158/95 precisa gli appalti per i quali devono essere osservate le nuove norme, riferendosi alle specie dei lavori, delle forniture e dei servizi.

Il caso dei lavori non è di certo frequente nel campo dei servizi automobilistici; anche se può presentarsi il caso di affidamento di lavori di realizzazione, di manutenzione o di demolizione di costruzioni adibite a rimesse, officine, uffici, stazioni. Va ricordato che, per l'articolo 7 del decreto 158/95, sono presi in considerazione gli appalti che hanno ad oggetto l'esecuzione, eventualmente congiunta alla progettazione, oppure la realizzazione, con qualsiasi mezzo, dei lavori di edilizia e di genio civile elencati nell'allegato XI al decreto, comprese le forniture e i servizi necessari alla loro esecuzione.

Nessun lavoro di costruzione, di manutenzione o di demolizione di edifici sfugge dunque all'applicazione della nuova normativa sugli appalti.

Quanto alle forniture, il decreto precisa che rientrano tra gli appalti soggetti alla normativa quelli che hanno ad oggetto l'acquisto, il leasing operativo, la locazione, l'acquisto a riscatto, con o senza opzioni per l'acquisto di prodotti comportanti, eventualmente, anche lavori di posa in opera ed installazione. Si tratta di forniture indispensabili per l'esercizio di servizi di trasporto, che riguardano i mezzi di esercizio e i materiali di consumo, dagli autobus ai carburanti ed ai lubrificanti, ai pezzi di ricambio, alle uniformi, ai biglietti, agli articoli d'ufficio (anche se alcune di queste forniture vengono escluse in base al limite di valore).

I servizi sono elencati negli allegati XVI-A e XVI-B al decreto 158/95. Tra gli altri interessano il settore del trasporto su strada ordinaria: i servizi di trasporto terrestre con esclusione soltanto del trasporto di posta indicato come servizio autonomo ed anch'esso soggetto alla normativa, i servizi finanziari, assicurativi, informatici, di ricerca e sviluppo, contabile, di ricerca di mercato, di consulenza gestionale, di consulenza scientifica, di disinfestazione, di ristorazione, di supporto e sussidiari dei trasporti, legali, di reperimento del personale, di istruzione anche professionale, sanitari e sociali, ricreativi, altri.

Ogni servizio di trasporto nonché ogni servizio accessorio rientra nella categoria degli appalti soggetti all'osservanza del decreto 158/95.

Può presentarsi il caso di appalti misti di servizi e forniture, che sono considerati forniture quando il valore di queste è superiore al valore dei servizi compresi

nell'appalto. Il valore dell'appalto è pari alla somma dei valori dei servizi e delle forniture.

Il decreto prevede soglie diverse per gli appalti di lavori e per gli appalti di forniture e servizi e per l'attività di trasporto.

Non sono soggetti alle norme del decreto (appalti esclusi), fra gli altri:

- gli appalti da assegnare per il conseguimento di scopi diversi dalle attività rientranti nei settori "ex esclusi", ovvero per l'esercizio di queste attività in uno Stato che non sia membro della CEE, purché non comportino lo sfruttamento di una rete o di un'area geografica della Comunità;
- gli appalti aggiudicati ad un soggetto che sia esso stesso un soggetto aggiudicatore, quale un organismo di diritto pubblico (lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico), le associazioni costituite da detti enti in base ad un diritto esclusivo compatibile con il Trattato;
- gli appalti di servizi che sono assegnati da un soggetto aggiudicatore ad un'impresa ad esso collegata, purché almeno l'80% della sua cifra d'affari media in servizi, realizzata nella Comunità negli ultimi tre anni, derivi da forniture alle imprese alle quali è collegata; ovvero assegnati da un'impresa comune, costituita da più soggetti aggiudicatori, ad uno di essi, purché ricorra il requisito della cifra d'affari precedentemente indicata.

Un'impresa è "collegata", come già accennato, quando i suoi conti annuali sono consolidati con quelli del soggetto aggiudicatore ovvero qualsiasi impresa sulla quale il soggetto aggiudicatore eserciti, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante, nonché qualsiasi impresa che eserciti un'influenza dominante sul soggetto aggiudicatore.

Il Decreto legislativo n. 158/1995 affronta anche il problema dei rapporti intercorrenti tra il decreto stesso e la normativa regionale.

In merito occorre premettere alcune osservazioni circa la partecipazione delle regioni (e delle province autonome) al processo di adeguamento dell'ordinamento interno ai contenuti delle direttive comunitarie, partecipazione fondamentalmente regolata dalla legge 9 marzo 1989, n. 86. L'articolo 9 di tale legge stabilisce che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano sono libere, nelle materie di competenza esclusiva, di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie; mentre, nelle materie di competenza concorrente, le regioni anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e Bolzano, possono dare attuazione alle direttive soltanto dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla direttiva.

E' altresì previsto che la legge comunitaria o altra legge dello Stato che dia attuazione a direttive in materia di competenza regionale debba indicare quali disposizioni di principio non siano derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali. Nelle materie di competenza esclusiva, le regioni a statuto speciale e le province autonome si adeguano alle legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti (articolo 9, comma 3, L. 86/1989 e articolo 13 della L. 16 aprile 1987, n. 183).

Il primo comma dell'articolo 30 del D.lgs. n. 158/1995 contiene, per l'appunto, l'indicazione delle disposizioni di principio cui le leggi delle regioni a statuto ordinario nelle materie di propria competenza non possono derogare. Esse attengono agli ambiti soggettivi ed oggettivi di operatività, alla pubblicità degli appalti ed alle modalità di indizione delle gare, alle procedure di aggiudicazione,

ai sistemi di qualificazione, all'accordo quadro, ai termini procedurali, ai capitolati d'oneri ed alle lettere d'invito, alle prescrizioni tecniche non discriminatorie, ai requisiti per concorrere alle riunioni di imprese, ai criteri di aggiudicazione ed alle offerte anomale, alle offerte originarie da Paesi terzi, alla conservazione degli atti, alle comunicazioni agli organi della CE ed alle rilevazioni statistiche.

È da considerare, da ultimo, la posizione delle imprese che forniscono al pubblico un servizio di trasporto mediante autobus.

Le imprese che gestiscono il servizio di trasporto pubblico in forma di concessione, avvalendosi di diritti speciali ed esclusivi, sono soggetti aggiudicatori e quindi, allorché devono stipulare contratti per acquisire da terzi lavori, forniture o servizi, sono soggetti alle procedure della direttiva n. 93/38, recepite dal D.lgs. 158/95. Sino all'entrata in vigore del D.lgs. 422/97, come vedremo, esse al momento dell'affidamento dei servizi di trasporto non erano soggette alle procedure di gara in quanto le norme comunitarie escludono che la prestazione di servizi di trasporto sulla base di disposizioni legislative regolamentari e amministrative (atto di concessione di cui alla legge n. 1822/1939) sia soggetta alla direttiva n. 93/38. La stessa situazione è confermata nel D.lgs. 158/95.

Se invece le imprese esercitano servizi di trasporto mediante autobus senza avvalersi di una concessione e di diritti speciali ed esclusivi, e cioè con la possibilità che altri possano liberamente fornire tali servizi sul piano generale alle stesse condizioni, non assumono la qualità di enti aggiudicatori (e quindi non sono tenuti ad applicare le procedure di gara per i loro acquisti di lavori, forniture o servizi) ma possono essere imprese aggiudicatari ove partecipino

alle gare indette dalle autorità e imprese pubbliche per gli appalti di servizi di trasporto (trasporti scolastici, trasporti operai, ecc.)

La perimetrazione della disciplina degli appalti di servizi rispetto alle concessioni di pubblici servizi si presenta problematica in relazione alla circostanza che il concetto comunitario di concessione non coincide necessariamente con quello nazionale.

La Commissione UE, nella comunicazione dell'11 marzo 1998 sugli appalti pubblici, prendendo atto delle differenze esistenti, si propone di elaborare “un documento interpretativo destinato a chiarire e precisare le norme ed i principi che considera applicabili alle concessioni”.

Ciò al fine di determinare in quale misura le regole sugli appalti pubblici possono costituire un contesto normativo appropriato per garantire il rispetto delle disposizioni del Trattato.

La Commissione prevede di proporre una modifica destinata a coprire tutte le forme di concessione e regolamentare il partenariato di servizi in modo da assicurare che la scelta del partner abbia luogo dopo un'apertura alla concorrenza comunitaria con una pubblicazione preliminare e l'applicazione di un minimo di regole procedurali che, per rispondere ad un'esigenza di flessibilità, consentano un ampio ricorso al dialogo tra le parti interessate, rispettando, peraltro, il principio della parità di trattamento.

Il Libro Verde sugli appalti pubblici, nel rilevare che le amministrazioni aggiudicatrici, per la fornitura di servizi a rete, ricorrono alle concessioni ritenendo che il diritto comunitario non sia applicabile, ricorda invece che le

amministrazioni devono rispettare i principi del Trattato (non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, libera circolazione dei beni e dei servizi).

Pertanto, in vista di intensificare ulteriormente l'apertura alla concorrenza, il Libro Verde sollecita l'adozione di forme di gara per accordare diritti esclusivi di prestazione dei servizi pubblici attraverso concessioni. Ciò facilita l'accesso di nuovo operatori e spinge gli operatori esistenti ad una dinamica aziendale di maggiore efficienza, sia sotto il profilo della redditività che della qualità, con sostanziali vantaggi per i cittadini e gli utenti.

Alcuni casi particolari

Alcuni casi particolari, ma frequenti, richiedono una particolare riflessione per rimuovere qualsiasi dubbio sull'applicabilità ad essi del decreto legislativo 158/95.

Nei servizi di noleggio di autobus con conducente i vettori non possono assumere la qualità di aggiudicatori poiché si tratta di soggetti privati che non si avvalgono di diritti speciali od esclusivi. Si sono verificati casi di noleggio di autobus con conducente da parte di aziende pubbliche ma, a parte l'inammissibilità dell'esercizio di attività non contemplate dagli statuti e contrarie ai principi ordinamentali della pubblica amministrazione, oltre che estranee alle finalità istituzionali, l'appalto aggiudicato ad un soggetto che sia esso stesso aggiudicatore è escluso nell'applicazione del decreto legislativo 158/95 ai sensi dell'articolo 8, settimo comma del decreto. Può invece il soggetto che fornisce servizi di trasporto mediante noleggio autobus con conducente

assumere la qualità di assegnatario di servizi soggetto alla normativa richiamata, come è previsto dall'allegato XVI-A n. 2, al decreto 158/95.

Non diversa è la situazione dei servizi sostitutivi. Il vettore al quale è assegnato il servizio è un soggetto privato che non si avvale di diritti speciali ed esclusivi e di conseguenza è escluso dall'applicazione del decreto legislativo 158/95 in quanto non può assumere la figura di soggetto aggiudicatore. Può invece, per le stesse ragioni individuate a proposito del noleggio con conducente, assumere la qualità di assegnatario rimanendo così soggetto alla normativa comunitaria recepita sugli appalti.

Quanto ai servizi di cabotaggio le soluzioni non possono essere unitarie per effetto della diversità dei tipi di servizio compresi nella categoria. Per il Regolamento 12/98 CE è servizio di cabotaggio qualsiasi servizio di trasporto che risponda alle seguenti condizioni: 1) che il vettore sia stabilito in uno Stato membro; 2) che il vettore sia autorizzato ad esercitare la professione di trasportatore di viaggiatori su strada; 3) che il trasporto sia temporaneo; 4) che il trasporto sia "nazionale" (sia cioè compreso nell'ambito territoriale di uno Stato, salve le eccezioni previste per i trasporti frontaliere in favore dei vettori che dispongano di una sede o di altro stabilimento nelle zone stesse; ce ne occuperemo tra poco); 5) che il trasporto sia effettuato per conto terzi. Non è necessario che il vettore disponga di una sede o stabilimento nello Stato in cui effettua il trasporto.

Per quanto attiene all'applicabilità del decreto legislativo 158/95, è da osservare che i servizi definiti "regolari" dal Regolamento 12/98 CE coincidono con quelli in concessione del diritto italiano.

Quanto ai servizi regolari specializzati – definiti “i servizi regolari che assicurano il trasporto di determinate categorie di viaggiatori, ad esclusione di altri viaggiatori” – può verificarsi una duplice ipotesi che siano esercitati sulla base di una concessione oppure sulla base di un appalto, Nel primo caso non vi è alcuna differenza con i servizi regolari e quindi le conclusioni sono le stesse; nel secondo caso, invece, la mancanza di diritti speciali ed esclusivi rimuove la possibilità che il vettore divenga aggiudicatario mentre sussistono le condizioni perché divenga aggiudicatario nel rapporto con l'appaltante.

Particolarmente complessa è la situazione dei servizi regolari specializzati effettuati nella zona frontaliere di uno Stato dell'Unione europea. La zona frontaliere è definita come la zona che si estende per una profondità di venticinque chilometri in linea d'aria a partire dalla frontiera comune di due Stati membri. In questa zona è consentito ai vettori che dispongono in essa di una sede o stabilimento di effettuare trasporti di lavoratori dal domicilio al luogo di lavoro e di scolari e studenti dal domicilio al luogo di istruzione purché i punti di partenza e di arrivo dei servizi di trasporto si trovino nella zona frontaliere dello Stato ospitante (così è definito lo Stato, diverso da quello in cui ha sede il vettore, nel quale si effettua il trasporto) e la distanza totale del trasporto non superi i cinquanta chilometri in linea d'aria in ciascun senso. Nel caso dei trasporti regolari specializzati frontaliere le conclusioni sull'applicabilità della normativa sugli appalti non possono essere diverse da quelle raggiunte in ordine agli altri trasporti regolari specializzati poiché l'elemento territoriale non può esercitare alcuna influenza in proposito.

4. GLI APPALTI: NORME E PROCEDURE PER LA PUBBLICITA'

Il corretto svolgimento delle procedure di appalto richiede adeguate condizioni di pubblicità e trasparenza che garantiscano pari opportunità a tutti gli operatori economici che intendono partecipare a procedure aperte oppure manifestare il loro interesse nell'ambito di procedure ristrette o negoziate.

Rendere pubblico il bando assolve innanzi tutto ad una funzione di pubblicità notizia; tuttavia, quando la pubblicazione del bando sia imposta dalla legge, essa si configura come pubblicità costitutiva, presupposto di esistenza e di regolarità dell'intera procedura di appalto.

Nel caso della procedura aperta (asta pubblica) il bando costituisce l'avvio della procedura di gara ed è, unitamente al capitolato speciale, il fulcro intorno al quale ruota tutta l'attività dell'ente aggiudicatore e degli offerenti.

In altri casi, il bando è invece meramente indicativo dei principali contratti di appalto che si presume saranno aggiudicati in un dato periodo di tempo (dodici mesi) o degli appalti che sono stati già aggiudicati; in altri casi ancora, esso si presenta come un avviso pubblico per la preselezione delle imprese idonee a partecipare alla gara vera e propria (procedure ristrette nella forma della licitazione privata o dell'appalto concorso).

Una delle note maggiormente tipizzanti della disciplina sui settori esclusi è rappresentata dalla possibilità di utilizzare una pluralità di strumenti per l'indizione delle gare. Infatti, l'intenzione di pervenire all'aggiudicazione di un

determinato contratto d'appalto può essere portata a conoscenza delle imprese terze non soltanto attraverso la pubblicazione di un bando di gara relativo ad un singolo contratto, ma anche attraverso peculiari strumenti di pubblicità costituiti dall'avviso periodico indicativo e dall'avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione.

Per gli appalti di servizi nei "settori esclusi", oggetto della presente trattazione, i casi di affidamento dei servizi senza il previo esperimento delle procedure di pubblicità sono disciplinati dall'articolo 13 del D.lgs. 158/95 il quale, a differenza di quanto previsto dal D.lgs 157/95, considera la procedura negoziata alla stregua delle altre procedure, arrivando a disciplinare i casi in cui è possibile il ricorso alla stessa senza una preventiva pubblicazione del bando di gara.

Tranne i casi previsti di affidamento negoziale senza pubblicità, i contratti sono dunque affidati:

- mediante l'utilizzazione dell'avviso indicativo annuale come mezzo di pubblicità che innesta la procedura negoziata o quella ristretta;
- mediante l'utilizzazione di un proprio sistema di qualificazione dal quale attingere le imprese qualificate con le quali avviare le procedure negoziate o ristrette;
- mediante pubblicazione di un bando di gara attraverso il quale vengono indette le gare per l'aggiudicazione dei singoli appalti, potendosi in questo caso ricorrere indifferentemente alle procedure aperte, ristrette o negoziate.

4.1. Avviso indicativo annuale

Entro il 31 dicembre di ogni anno, gli enti aggiudicatori devono pubblicare almeno un avviso indicativo contenente le caratteristiche essenziali degli appalti, ricadenti nell'ambito di applicazione del decreto, di cui abbiano approvato l'esecuzione e che intendono aggiudicare nell'anno successivo.

Nell'ipotesi di appalti di servizi tale avviso deve indicare l'importo totale previsto per ciascuna categoria qualora lo stesso importo sia pari o superiore alla soglia comunitaria (750.000 ECU).

L'avviso indicativo (altrimenti detto di preinformazione) assolve ad una finalità tipicamente programmatica, consentendo agli imprenditori potenzialmente interessati di avere notizia degli appalti che ciascun ente prevede di bandire nel corso dell'anno. Gli aspiranti contraenti possono così acquisire informazioni utili per organizzare la propria attività in vista della partecipazione alla gara (dalla programmazione della produzione dei servizi alla stipula di accordi associativi), neutralizzando l'effetto sorpresa con cui gli enti aggiudicatori potrebbero in qualche misura ostacolare la concorrenza comunitaria.

A differenza delle direttive applicabili nei settori convenzionali, che all'avviso periodico indicativo attribuiscono una funzione genericamente preinformativa, nella direttiva 93/38 e nel D. lgs. n. 158/95 è previsto che esso possa essere utilizzato in luogo del bando ai fini dell'indizione delle gare.

A tal fine l'avviso fa specifico riferimento ai servizi oggetto della gara e precisa se ricorrerà a procedura ristretta o negoziata.

E' ovviamente esclusa la procedura aperta, essendo l'avviso indicativo di per sé inidoneo a consentire la diretta presentazione delle offerte da parte delle imprese interessate, ma solo la manifestazione di interesse. Infatti, con l'avviso indicativo le imprese interessate sono invitate a manifestare per iscritto il proprio interesse e, successivamente, prima di procedere alla loro selezione, invitate a confermare tale interesse sulla base di informazioni particolareggiate fornite dall'ente appaltante relativamente all'appalto che si intende aggiudicare.

Le imprese che confermano il proprio interesse sono poi invitate alla gara mediante lettera d'invito spedita entro i 12 mesi successivi alla pubblicazione dell'avviso in G.U.C.E. (così l'art. 14, comma 9 del D.lgs. n. 158/95, che mal recepisce l'art. 22, paragrafo 3 della direttiva 93/38, ove il termine predetto è riferito alla trasmissione non già degli inviti ad offrire, bensì a quelli diretti ad ottenere una conferma dell'interesse a concorrere, già manifestato a seguito della pubblicazione dell'avviso), corredata dal capitolato d'oneri e dai documenti complementari secondo le ordinarie modalità previste dall'articolo 18, comma 4, più avanti specificate.

In tale ipotesi, quindi, l'avviso indicativo equivale al bando di gara e, conseguentemente, soggiace alle disposizioni sulla pubblicità dei bandi di cui all'articolo 11 dovendo, tra l'altro, essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e, per estratto, su almeno due quotidiani a carattere nazionale e sul quotidiano avente particolare diffusione nella regione dove la gara sarà svolta.

Per ciò che riguarda le modalità di redazione dell'avviso indicativo, esse devono essere conformi al modello contenuto nell'allegato XIV del decreto legislativo.

In particolare per gli appalti di servizi l'avviso deve contenere:

- Nome, indirizzo, numero di telefono, indirizzo telegrafico, numero di telescrivente o telecopiatrice del soggetto aggiudicatore o del servizio presso il quale si possono ottenere informazioni complementari.
- Appalti complessivi che il soggetto intende aggiudicare per ciascuna categoria di servizi;
- Data prevista per l'inizio delle procedure di aggiudicazione dell'appalto o degli appalti (se tale data è nota), e tipo di procedura di aggiudicazione che verrà impiegata;
- Altre informazioni (per esempio se un bando di gara sarà pubblicato ulteriormente o se, al contrario, l'avviso costituisce mezzo di indizione della gara);
- Data di invio dell'avviso da parte del soggetto aggiudicatore;
- Data di ricezione dell'avviso da parte dell'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee (da indicarsi a cura di detto ufficio).

4.2. Avviso relativo all'esistenza di un sistema di qualificazione

Quando abbia istituito un proprio sistema di qualificazione, l'ente aggiudicatore può invitare alle procedure ristrette o negoziate solo le imprese iscritte in tale sistema, senza preventiva pubblicazione dei bandi di gara. Per questo motivo il

sistema di qualificazione è sostanzialmente sottoposto allo stesso regime di pubblicità dei bandi di gara.

L'istituzione del sistema va infatti pubblicizzata mediante un avviso, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e sui quotidiani nazionali e locali secondo le indicazioni dell'articolo 11 del decreto, che deve essere ripetuto annualmente se la validità del sistema di qualificazione supera i tre anni.

Quanto alle modalità di redazione dell'avviso, esse devono essere conformi a quanto previsto dall'allegato XIII del decreto legislativo e contenere in particolare:

- Nome, indirizzo, numero di telefono, indirizzo telegrafico, numero di telescrivente e di telecopiatrice del soggetto aggiudicatore;
- Oggetto del sistema di qualificazione;
- Indirizzo presso il quale è possibile ottenere le norme riguardanti il sistema di qualificazione (se tale indirizzo è diverso da quello menzionato nel precedente punto 1);
- Se applicabile, durata del sistema di qualificazione.

4.3. Bando di gara

Il bando di gara costituisce la "legge" della gara, come tale immediatamente impugnabile, e svolge la funzione di pubblicizzare ogni utile elemento di valutazione, da parte dei concorrenti, al fine della formulazione dell'offerta nella

procedura dell'asta pubblica e della manifestazione dell'interesse al contratto nelle altre procedure di gara, sollecitando l'invito a partecipare. Il carattere cogente ed inderogabile delle prescrizioni contenute nel bando di gara è stato tuttavia riconosciuto, da giurisprudenza ormai consolidata, solo alle prescrizioni dirette a garantire la par condicio tra i concorrenti e a quelle essenziali per lo svolgimento proficuo della gara (Cons. di Stato, sez. V, 6 marzo 1991, n. 204 e 23 aprile 1991, n. 659).

L'obbligo per le amministrazioni di pubblicare un bando di gara per l'aggiudicazione di un contratto di appalto rappresenta un elemento chiave per il completamento del mercato interno, poiché consente agli operatori economici di tutti gli Stati membri di essere perfettamente al corrente degli appalti pubblici banditi in tutta la Comunità. Il numero dei possibili offerenti aumenta così come la probabilità di ottenere il servizio migliore al prezzo più competitivo.

Il bando di gara deve essere immediatamente trasmesso all'ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee. Esiste poi l'obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, su almeno due quotidiani a carattere nazionale e sul quotidiano avente particolare diffusione nella regione dove la gara sarà svolta. Peraltro, secondo il comma 5 dell'articolo 11, quest'obbligo sembra sussistere pienamente solo per le amministrazioni pubbliche, mentre le imprese pubbliche e quelle che si avvalgono di diritti speciali ed esclusivi hanno la facoltà di ricorrervi in tutto o in parte.

Tuttavia sarebbe alquanto strano che esse non vi provvedessero, soprattutto per quanto riguarda la pubblicità in sede locale degli appalti di minore importo.

A prescindere da quelli che sono i contenuti puntuali del bando di gara, di seguito esplicitati, è utile indicare preliminarmente le prime linee guida per la stesura di un bando:

1. Per la disciplina specifica dettata dal bando utilizzare termini chiari ed inequivocabili.
2. Far rinvio alle disposizioni di legge vigenti e alle successive eventuali modifiche.
3. Indicare tempi coerenti con la procedura e con la natura dell'appalto.
4. Semplificare e limitare la documentazione di gara.

Con riferimento al punto 1 si può agevolmente notare come sia importante l'uso di una corretta terminologia; si tratterà di volta in volta di individuare, prima della pubblicazione del bando, le precise referenze da richiedere ai concorrenti, i criteri di valutazione delle offerte, la perentorietà o meno di determinati termini.

L'assenza di contraddizioni o di spazi dai confini dilatibili costituiscono già una buona premessa per la regolarità dell'appalto ed una garanzia per l'ente appaltante e per le imprese concorrenti.

Per quel che concerne il punto 2 si ritiene che il rinvio alle leggi vigenti e alle successive eventuali modifiche che intervenissero nella corso della procedura di appalto, costituisca formula corretta e di immediata applicazione sia per l'Amministrazione procedente che per le imprese partecipanti. In tal caso, entrambe le parti riconoscono la disciplina concorrente fissata dalla legge.

Con riferimento al punto 3, la stazione appaltante dovrà indicare, nel rispetto dei termini minimi fissati dalla legge per le singole procedure di gara, termini compatibili con lo specifico procedimento e con le concrete esigenze

dell'Amministrazione, senza determinare situazioni di arbitrio e di eccessiva incertezza nei confronti delle imprese concorrenti.

L'indagine sulle brevi considerazioni esposte al punto 4 costituisce, invece, lo spunto per la disamina delle leggi emanate nel corso del 1997 e 1998 in materia di semplificazione della documentazione amministrativa (leggi n. 59/97, 127/97 e 191/1998 c.d. leggi Bassanini). Una prima ed immediata incidenza di questi provvedimenti legislativi nell'ambito delle procedure d'appalto emerge con riferimento alla documentazione di gara richiamandosi in proposito sia la validità dei certificati (portata da tre a sei mesi, ai sensi dell'articolo 2 della legge 127/97) che il rinvio ad un utilizzo più diffuso delle dichiarazioni sostitutive.

Queste ultime possono essere, secondo gli articoli 2 e 3 della legge 15/1968, di due tipi: dichiarazioni definitivamente sostitutive e dichiarazioni temporaneamente sostitutive relative ad ulteriori fatti, stati e qualità personali che possono essere richiesti dai regolamenti delle amministrazioni; per entrambi i tipi di dichiarazione la legge del 1968 prevedeva l'autenticazione della sottoscrizione. In seguito alla legge 15 maggio 1997, n. 127, che per l'appunto ha modificato la legge 15/68, per tali dichiarazioni sostitutive è ora sufficiente la firma del dichiarante resa su carta semplice, esente da bollo in quanto non più necessariamente autenticata.

Una corretta attuazione delle leggi in materia di semplificazione dell'attività amministrativa dovrebbe quindi rendere meno gravosi gli adempimenti richiesti ai concorrenti. Al fine di rendere concreta la realizzazione di tale normativa, il Dipartimento della Funzione pubblica ha impartito ulteriori disposizioni dirette all'attuazione della legge 127/97, promettendo altresì sanzioni per i funzionari pubblici che ostacolano l'uso delle dichiarazioni sostitutive in luogo dei

certificati (Circolare 27 maggio 1998, n. 4). Ovviamente, la documentazione originale o in copia autentica si renderà comunque indispensabile nella fase conclusiva, nei confronti del soggetto o dei soggetti risultati aggiudicatari.

Il decreto legislativo stabilisce che i bandi di gara siano redatti conformemente al modello contenuto nell'allegato XII. I punti elencati in questo modello sono per la maggior parte obbligatori, e pertanto la mancata specificazione di ciascuno di essi potrebbe rendere invalido il bando di gara. Tuttavia, se l'amministrazione dovesse ritenere che i punti facoltativi non sono rilevanti ai fini di un determinato appalto, è sufficiente che indichi nel relativo bando la menzione "non richiesto".

Un punto particolarmente importante è quello relativo ai criteri per l'aggiudicazione dell'appalto, nel quale deve essere specificato se lo stesso sarà aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico oppure all'offerta con il prezzo più basso.

A questo proposito, appare opportuno chiarire fin d'ora che in materia di servizi di trasporto pubblico locale la scelta di aggiudicare l'appalto secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa costituisce un passaggio quasi obbligato ove si consideri la natura del servizio (reso alla collettività) e la conseguente esigenza di garantirne adeguati standard di qualità e sicurezza. Tra l'altro, tale impostazione trova ancoraggio normativo sia nella legge n. 109/94 (legge quadro in materia di lavori pubblici, cosiddetta legge Merloni), che all'articolo 21, comma 2, impone l'adozione dell'offerta economicamente più vantaggiosa quale criterio di aggiudicazione nell'affidamento di concessioni mediante licitazione privata, sia nell'ultima stesura governativa del disegno di legge di riforma della legge n. 142/90, che espressamente raccomanda l'adozione

del medesimo criterio nelle procedure concorsuali indette per l'affidamento di servizi pubblici, sia ancora in quasi tutte le leggi regionali di attuazione della 422/97, nelle quali, oltretutto, tale criterio viene correttamente associato all'adozione della procedura ristretta.

Se il sistema di aggiudicazione adottato risulta dunque quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'ente aggiudicatore dovrà enunciare nel capitolato d'oneri o nel bando di gara, i parametri ed i criteri di aggiudicazione di cui prevede l'applicazione.

Nel caso decidesse di indicarli nel capitolato d'oneri, questa informazione dovrà essere menzionata al punto corrispondente del bando di gara. Più in generale, supposta l'adozione della procedura ristretta (in considerazione della scelte regionali orientate quasi totalmente in tal senso), per gli appalti di servizi il bando di gara deve:

- **Ente aggiudicatore:** indicare gli estremi dell'ente che procede all'aggiudicazione dell'appalto (nome, indirizzo, numero di telefono, indirizzo telegrafico, telescrivente e telecopiatrice).
- **Natura dell'appalto:** indicare il tipo di procedura prescelto (procedura ristretta) e la categoria di servizio ai sensi dell'allegato XVI-A o XVI-B con relativa descrizione. Dichiarare, quando ricorra la necessità di una pubblicazione sollecita del bando, le ragioni di eccezionalità che giustificano la relativa richiesta (art. 17, comma 2, D.lgs. n. 158/95).
- **Luogo della prestazione:** precisare il luogo in cui verranno prestati i servizi.

- **Limitazione ad una professione:** indicare, eventualmente, se la prestazione del servizio sia riservata ad una particolare professione in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.
- **Disposizioni di riferimento:** menzionare le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in causa.
- **Persone responsabili:** precisare l'esistenza di un eventuale obbligo per le persone giuridiche di indicare il nome e le qualifiche professionali delle persone responsabili della prestazione del servizio (art. 22, comma 6, D.lgs. n. 158/95).
- **Offerte parziali:** indicare se sia prevista la facoltà di presentare offerte per una parte soltanto dei servizi in questione.
- **Varianti:** precisare se sussiste l'autorizzazione a presentare proposte di varianti al progetto a base della gara.
- **Specifiche europee:** indicare le ragioni che giustificano un'eventuale deroga all'utilizzazione di specifiche europee, a norma dell'articolo 19, comma 6, del D.lgs. n. 158/95.
- **Durata dell'appalto:** fissare la durata dell'appalto di servizi, esprimendolo in anni e/o mesi e/o giorni decorrenti da un momento determinato.
- **Raggruppamento di imprese:** stabilire, se del caso, la forma giuridica che dovrà assumere il raggruppamento o associazione di imprenditori cui sia aggiudicato l'appalto.

- **Ricevimento delle offerte o delle domande:** indicare il termine ultimo (data e ora) per la ricezione delle domande di partecipazione; indicare l'indirizzo al quale devono essere spedite, soltanto se diverso da quello dell'ente aggiudicatore; preferibilmente menzionare l'obbligo della sottoscrizione delle offerte e delle domande di partecipazione da parte di persona munita dei poteri di rappresentanza dell'impresa o associazione di imprese offerente/richiedente, nonché l'obbligo di utilizzare una busta sigillata recante all'esterno la denominazione o ragione sociale del richiedente/offerte; precisare infine le modalità di trasmissione delle offerte e la lingua o lingue nelle quali devono essere redatte.
- **Inviti a presentare l'offerta:** indicare il termine entro il quale saranno spediti gli inviti a presentare offerte.
- **Cauzioni e garanzie:** precisare quali siano le cauzioni e le altre forme di garanzia richieste, determinando il deposito cauzionale provvisorio in una misura percentuale calcolata sull'ammontare del corrispettivo posto a base di gara e avendo cura di privilegiare le forme della fideiussione bancaria e della polizza fideiussoria in ossequio a principi di semplicità gestionale.
- **Modalità di finanziamento e di pagamento:** indicare in dettaglio le modalità essenziali ed i termini di pagamento (acconti, saldi parziali e finali, rivedibilità del prezzo), e precisare se sia eventualmente previsto il pagamento di interessi di mora, con il relativo tasso applicato.
- **Condizioni minime:** indicare le Informazioni riguardanti la situazione propria dell'imprenditore e le condizioni minime di carattere economico e tecnico che deve assolvere; stabilire in quale misura i requisiti sono

frazionabili tra i soggetti componenti di un raggruppamento temporaneo. L'attestazione dei requisiti di ammissione deve avvenire sulla base di una dichiarazione, redatta in lingua italiana o, nel caso di concorrente estero, corredata da traduzione certificata conforme al testo originale dalla competente rappresentanza diplomatica consolare ovvero da un traduttore ufficiale, e sottoscritta da persona munita dei poteri di rappresentanza.

- **Criteri di aggiudicazione:** menzionare il criterio adottato per l'aggiudicazione dell'appalto se questo è, come nel caso di specie, diverso da quello del prezzo più basso e non risulta indicato nel capitolato d'oneri o nell'invito a formulare l'offerta. Adottando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è necessario precisare gli elementi di valutazione secondo il rispettivo ordine di importanza.

- **Altre informazioni:** in questa voce sono ricomprese tutte quelle informazioni supplementari che l'ente aggiudicatore reputa utili per l'esatta comprensione delle modalità di svolgimento della gara. Tra queste sarebbe opportuno precisare:
 - che non saranno prese in considerazione le richieste pervenute oltre il termine prestabilito, anche se spedite in data anteriore e salvo che ricorra l'ipotesi disciplinata dall'art. 18, comma 5, del D.lgs. n. 158/95;

 - che non sono ammesse partecipazioni individuali di imprese che contemporaneamente partecipino in associazione con altre imprese, né partecipazioni contemporanee in più raggruppamenti temporanei;

- che la richiesta di invito e la presentazione di offerta non vincolano l'ente aggiudicatore, né sono costitutive di diritti in capo ai concorrenti con riferimento al perfezionamento della procedura di aggiudicazione.
- **Pubblicazione:** riportare, se del caso, il riferimento della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee dell'avviso periodico al quale si riferisce l'appalto.
- **Invio del bando:** inserire la data di spedizione del bando di gara da parte del soggetto aggiudicatore.

4.4. Avviso di aggiudicazione

A prescindere dalla procedura utilizzata, le amministrazioni che abbiano aggiudicato un appalto devono comunicare alla Commissione CE, entro due mesi dall'aggiudicazione, i risultati della procedura mediante un avviso redatto conformemente all'allegato XV.

In generale, l'avviso di aggiudicazione deve essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee. Peraltro, questo non vale per tutte le informazioni contenute nell'avviso essendo lo stesso suddiviso in due distinte sezioni, delle quali la prima integra informazioni destinate alla pubblicazione e la seconda, viceversa, contiene informazioni destinate a non essere pubblicate, se non in forma semplificata e solo per finalità statistiche.

Si aggiunga che le informazioni relative al numero delle offerte ricevute ed alle generalità dell'imprenditore aggiudicatario, incluse nella sezione I, possono

essere sottratte alla pubblicazione ove il soggetto aggiudicatore, all'atto della trasmissione delle informazioni, rappresenti alla Commissione il carattere commerciale "riservato" dell'appalto.

Con riguardo ai contenuti puntuali dell'avviso di aggiudicazione, secondo quanto previsto dall'allegato XV esso deve indicare:

1. Informazioni destinate alla pubblicazione

- nome ed indirizzo del soggetto aggiudicatore;
- tipo di appalto (nel caso supposto sarà ovviamente di servizi);
- almeno una sintesi sul tipo di servizi forniti;
- forma di indizione della gara (avviso relativo al sistema di qualificazione, avviso periodico, bando di gara);
- riferimento della pubblicazione dell'avviso nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee;
- nel caso di appalti aggiudicati senza indizione di gara, indicazione della disposizione pertinente dell'articolo 13 o riferimento a un appalto di servizi di cui all'allegato XVI-B;
- procedura di aggiudicazione dell'appalto (nel caso di specie, procedura ristretta);

- numero delle offerte ricevute;
- data di aggiudicazione dell'appalto;
- nome ed indirizzo dell'imprenditore aggiudicatario;
- indicazione, se del caso, del fatto che il contratto sia stato o potrebbe essere subappaltato;

Informazioni facoltative:

- valore o quota da concedere eventualmente in subappalto a terzi;
- criterio di aggiudicazione dell'appalto;
- corrispettivo pagato.

2. Informazioni non destinate alla pubblicazione

- numero di appalti aggiudicati (quando un appalto è stato suddiviso tra più imprese);
- valore di ciascun appalto aggiudicato;

- se si è fatto ricorso alle deroghe di cui all'articolo 19, comma 6, all'uso delle specifiche europee, specificazione di quelle adottate;
- criterio di aggiudicazione utilizzato (offerta economicamente più vantaggiosa, prezzo più basso);
- eventuale indicazione del fatto che l'appalto sia stato aggiudicato ad un offerente che presentava una variante;
- indicazione dell'esistenza o meno di offerte rifiutate perché anormalmente basse;
- data di invio del presente avviso da parte del soggetto aggiudicatore;
- nel caso di appalti che hanno per oggetto dei servizi figuranti nell'allegato XVI-B, l'accordo del soggetto aggiudicatore per la pubblicazione dell'avviso.

5. IL CASO DELLA PROCEDURA RISTRETTA

Per procedura ristretta s'intende quella in cui sono ammessi a concorrere per l'aggiudicazione dell'appalto solo i candidati che, dopo aver manifestato il proprio interesse attraverso la presentazione di una domanda di partecipazione conseguente alla pubblicazione di un avviso di gara, siano espressamente invitati dall'ente aggiudicatore a formulare e presentare l'offerta.

Se, quindi, nella procedura aperta non è dato conoscere o predeterminare il numero dei partecipanti fino al momento in cui, scaduto il termine per presentare le offerte, si contano quelle pervenute, nella procedura ristretta, invece, i concorrenti sono predeterminati dall'amministrazione aggiudicatrice.

Ciò nel senso che, una volta pubblicato il bando di gara e pervenute le domande di partecipazione, si instaura una fase di prequalificazione in cui l'amministrazione aggiudicatrice seleziona un congruo numero di partecipanti alla gara, ovviamente tra quelli che offrono sufficienti garanzie di idoneità, serietà e capacità professionali, e spedisce loro la lettera d'invito a formulare l'offerta contenente tutte le specificazioni sommariamente indicate nel bando di gara.

La facoltà di esclusione che l'adozione della procedura ristretta implicitamente attribuisce alla stazione appaltante integra, in sostanza, un consistente potere discrezionale sui cui limiti si è ampiamente dibattuto. In particolare si è posto l'interrogativo se la stazione appaltante abbia o meno l'obbligo della motivazione nel caso di esclusione di un'impresa dall'invito, considerato che l'articolo 68, comma 2, del R.D. n. 827 del 1924 affida al potere insindacabile

dell'amministrazione la scelta dei soggetti da invitare. La risposta della giurisprudenza amministrativa è stata prevalentemente a favore dell'obbligo della motivazione, in diverso avviso potendosi ravvisare estremi di lesione di interessi legittimi per eccesso di potere.

E' importante ricordare che, a differenza della procedura negoziata, la procedura ristretta, superata la fase di prequalificazione, diventa una procedura rigida nel senso che una volta aperte le buste contenenti le offerte queste non possono più essere negoziate con riguardo ad elementi fondamentali del contratto (in particolare il prezzo) le cui variazioni possano falsare il gioco della concorrenza. Come precisato in una dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione europea, sono ammesse discussioni al solo scopo di far precisare o completare a candidati od offerenti il contenuto delle rispettive offerte in funzione delle esigenze degli enti aggiudicatori e sempre che ciò non abbia effetti discriminatori.

5.1. L'appalto-concorso e la licitazione privata

E' noto che nell'alveo della procedura ristretta rientrano due diversi modelli di contrattazione: l'appalto-concorso e la licitazione privata.

Sempre con riferimento alla messa a gara di una rete di servizi nel settore del trasporto pubblico, l'elemento discrezionale tra i due modelli attiene alla diversa strutturazione dell'offerta che a sua volta consegue ad una maggiore o minore definizione del servizio posto a gara.

Secondo il quarto comma dell'articolo 12 del D.lgs. n. 158/95, l'appalto-concorso è quella procedura ristretta nella quale il concorrente compila, in base alla richiesta formulata dal soggetto aggiudicatore, il progetto dell'opera, della fornitura o del servizio, così concorrendo alla determinazione del contenuto del contratto da stipulare, ed indica le condizioni ed i prezzi ai quali è disposto ad eseguire l'appalto.

In tale ipotesi, quindi, sarebbe rimessa all'impresa la puntuale definizione della rete di servizi posta a gara sulla base di un programma di massima predisposto dall'ente appaltante in relazione alle finalità che intende perseguire e nel rispetto dei requisiti minimi dallo stesso individuati. L'impresa sarebbe libera di strutturare l'offerta in relazione alle caratteristiche quantitative e qualitative del servizio facendo affidamento sulla propria capacità organizzativa e sulla conseguente possibilità di perseguire elevati standard di efficienza e di efficacia nella produzione del servizio stesso.

Il ricorso a questo sistema ha il precipuo scopo di porre in competizione soggetti particolarmente qualificati in un determinato settore di attività che, con la loro peculiare esperienza, sono in grado di proporre soluzioni adeguate e tecnicamente avanzate sia nell'organizzazione che nella gestione dei servizi.

E' giocoforza ritenere che in questo sistema la gara non sia riconducibile ad una scelta automatica, ma piuttosto incentrata su di una valutazione comparativa dei vari progetti (dal punto di vista tecnico) e delle varie offerte (dal punto di vista economico). Ne consegue che il criterio di aggiudicazione non potrà essere quello del prezzo più basso ma, ovviamente, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa che, in tale caso, spiega i suoi effetti in modo veramente compiuto e sostanziale.

Nella licitazione privata, viceversa, l'offerente è chiamato ad esporre il prezzo accettato come corrispettivo per l'assunzione del contratto, del quale l'ente aggiudicatore predetermina caratteristiche e contenuti prestazionali.

Peraltro, pur dovendosi prefigurare una minore flessibilità dell'offerta, tale sistema non configura necessariamente una gara calibrata unicamente sull'elemento prezzo, così come non impedisce all'impresa concorrente di proporre varianti al progetto elaborato dall'ente aggiudicatore.

Il criterio di aggiudicazione adottato potrà anche essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove i parametri tecnici e qualitativi saranno riferiti alle concrete modalità di erogazione del servizio al pubblico, sotto il profilo del comfort, dell'assistenza, della sicurezza ecc.. E quando il criterio di aggiudicazione adottato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i soggetti aggiudicatori possono prendere in considerazione le varianti presentate dagli offerenti, migliorative o modificative rispetto al progetto posto a base di gara.

Ovvio che trattandosi di semplici "varianti" queste dovranno soddisfare i requisiti minimi preventivamente indicati dall'ente aggiudicatore il quale avrà cura di tracciare l'alveo referenziale entro i cui limiti deve necessariamente contenersi l'attività creativa degli offerenti, in diversa ipotesi potendosi legittimare offerte e soluzioni totalmente diverse rispetto al prefigurato oggetto dell'appalto e, come tali, difficilmente comparabili tra loro.

A tal fine gli enti aggiudicatori indicheranno nel capitolato d'onere la possibilità di presentare varianti, nonché le condizioni minime che esse devono rispettare, con particolare riferimento al limite tollerato di scostamento rispetto all'idea centrale del progetto guida, e le relative modalità di presentazione.

Nel settore del trasporto pubblico di linea, la scelta tra i due modelli di contrattazione dovrebbe tener conto del differente impegno in termini di programmazione secondo che l'area di servizio da coprire sia costituita da centri metropolitani o piuttosto da centri urbani minori o extraurbani. E' evidente che la maggiore complessità di un'area metropolitana consente un'ampia flessibilità in termini di organizzazione e programmazione del servizio, per la quale potrebbe risultare decisivo il contributo dell'impresa in sede di strutturazione dell'offerta.

Viceversa, è evidente che quanto più l'unità di gestione risulta di piccole dimensioni, e quindi interconnessa con quelle confinanti, tanto più il coordinamento dei servizi dovrebbe essere garantito dall'ente aggiudicatore mediante specifiche dettagliate degli orari, delle coincidenze e delle modalità di integrazione tariffaria.

5.2. La selezione dei concorrenti

Il procedimento di scelta dell'appaltatore cui affidare la prestazione di un servizio, mira a conseguire non solo la migliore offerta in senso economico, ma anche la garanzia di affidabilità, in senso tecnico e finanziario, del soggetto proponente, il quale deve presentare requisiti in grado di testimoniare la sua capacità di adempiere le obbligazioni assunte con l'aggiudicazione del contratto di appalto.

Abbiamo visto che nella procedura ristretta, prima di essere ammesse a formulare le offerte, le imprese devono superare una fase di prequalificazione durante la quale la stazione appaltante, riceve le domande di partecipazione da

parte dei candidati, le sottopone al vaglio onde individuare quelli tra i richiedenti che possiedano i requisiti di ammissione già esplicitati nel bando di gara.

Da questo punto di vista, la normativa applicabile ai settori esclusi si caratterizza per una maggiore elasticità nell'individuazione dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi i quali, a differenza di quanto avviene nella normativa applicabile agli altri settori, non sono rigidamente elencati. Ne deriva la possibilità per l'ente appaltante di adottare criteri di prequalificazione ancora più selettivi. Tale facoltà è attribuita in relazione all'esigenza di ridurre il numero dei candidati ad un livello tale da garantire il giusto equilibrio tra le caratteristiche specifiche della procedura d'appalto e i mezzi richiesti per la sua realizzazione; in ogni caso, comunque, il numero dei candidati prescelti deve tener conto della necessità di garantire una concorrenza sufficiente.

Nell'avviso di gara, dunque, potranno essere richieste informazioni riguardanti la situazione propria dell'imprenditore ed indicate le condizioni minime di carattere economico e tecnico che egli deve assolvere.

Ricordiamo che a questo proposito il decreto legislativo n. 158/95 (art. 22) esplicitamente raccomanda di applicare agli appalti di servizi le cause di esclusione previste agli articoli da 11 a 15 del decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358 (forniture).

In particolare, provando a fornire uno schema esemplificativo, vediamo cosa dovrà indicare l'impresa partecipante nella domanda di partecipazione ad una gara indetta per l'assegnazione di un complesso di servizi di trasporto pubblico locale.

5.3. I requisiti di partecipazione

a) Requisiti soggettivi

Si dovrà attestare:

- che l'impresa non si trova in stato di fallimento, di liquidazione, di cessazione di attività o di concordato preventivo e in qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione del proprio Stato, ovvero di non avere in corso alcun procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;
- che l'impresa è in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori dipendenti o dei soci lavoratori, se cooperative;
- che l'impresa è in regola con gli obblighi concernenti la dichiarazione in materia di imposte e tasse;
- di non essere incorso nel divieto di concludere contratti di appalto con pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 10 della legge 31.05.1965, n. 375;
- che l'impresa nell'esercizio della propria attività professionale non ha commesso un errore grave, accertato mediante qualsiasi mezzo di prova dall'ente aggiudicatore;
- che l'impresa non si è resa gravemente colpevole di false dichiarazioni nel fornire informazioni richieste per l'aggiudicazione di un pubblico appalto;

- che l'impresa non si trova in situazione di controllo attivo o passivo e/o collegamento con altre imprese partecipanti alla stessa gara, ai sensi dell'art. 2359 c.c.;
- di applicare il contratto collettivo di lavoro della categoria;
- di essere in possesso dei requisiti di idoneità morale e finanziaria ai sensi della normativa vigente in materia di accesso alla professione di trasportatore passeggeri su strada o equivalente titolo comunitario previsto dalla direttiva del Consiglio della Comunità Europea n. 438/89;
- che l'impresa risulta iscritta nel registro delle imprese della camera di commercio, industria e artigianato.

b) *Capacità tecnico-organizzativa*

La capacità tecnica del concorrente (cioè l'idoneità dello stesso, sotto il profilo della competenza professionale e della specializzazione conseguita, ad assumere ed eseguire il servizio che costituisce oggetto dell'appalto) potrà essere provata sulla base del possesso dei seguenti requisiti:

- *elenco dei servizi di trasporto passeggeri su strada prestati negli ultimi tre anni*, con indicazione dei Km percorsi per ciascuno degli ultimi tre anni e della media annua di Km; per tale requisito dovrà stabilirsi una soglia minima di ammissione: in ipotesi potrebbe essere richiesta l'effettuazione di una media annua di Km pari al% dei Km annui messi a gara¹;

¹ Per garantire in ogni situazione la affidabilità e la qualità del servizio, ad una soglia più bassa, che consente la partecipazione di operatori "nuovi" del settore, deve corrispondere una maggiore

- *descrizione dell'attrezzatura tecnica*; in tale voce potrebbe ricomprendersi l'elenco dei veicoli nella disponibilità dell'impresa, specificandone la marca, il tipo (urbano, extraurbano, noleggio), l'anno di immatricolazione e l'età media del parco; la soglia di ammissione riguarderà il numero minimo di veicoli nella disponibilità dell'impresa²;
- *indicazione dell'organico in dotazione all'impresa relativamente al numero medio annuo di dipendenti impiegati negli ultimi tre anni*, in modo da consentire una verifica delle dimensioni strutturali del concorrente e della stabilità delle stesse con riferimento ad un arco temporale significativo; in tale voce andrebbero indicati distintamente il personale utilizzato nei diversi settori (movimento, amministrazione, manutenzione). La soglia di ammissione potrebbe in questo caso essere riferita al numero medio annuo di dipendenti nel settore movimento (autisti)³;

c) Capacità economica e finanziaria

La capacità economica e finanziaria del concorrente (dove la duplice qualificazione aggettivale – economica e finanziaria – serve ad esprimere il concetto di affidabilità strutturale di un operatore a far fronte, senza soverchie limitazioni di carattere finanziario, alle obbligazioni derivanti dal contratto posto in aggiudicazione) può essere provata in base al possesso dei seguenti requisiti:

cautela nella fissazione degli altri parametri, nonché nella definizione delle caratteristiche del servizio da svolgere.

² Anche in questo caso, una maglia più larga comporta l'ammissione di un maggior numero di concorrenti; è chiaro però che ai concorrenti che non dispongano già del parco rotabile necessario, dovrà richiedersi una capacità finanziaria proporzionata agli investimenti occorrenti.

³ La percentuale di addetti al settore movimento sul totale degli addetti è relativamente indipendente dalle dimensioni dell'impresa, e rispecchia la reale capacità di produrre il servizio dichiarato con personale proprio e regolarmente iscritto.

- *idonee dichiarazioni bancarie ad opera dell'istituto di credito con il quale si sono intrattenuti i maggiori rapporti negli ultimi tre anni; in pratica l'istituto di credito dovrebbe attestare l'esistenza di rapporti di affidamento bancario con il partecipante alla procedura di gara, garantendo circa la solvibilità e, più in generale, la complessiva solidità finanziaria del soggetto medesimo. L'attestazione bancaria serve quindi a comprovare l'esistenza di canali certi e controllabili di finanziamento dell'impresa, la quale rivela con ciò di essere capace di procurarsi, attraverso apposite linee creditizie, le scorte finanziarie necessarie per onorare gli impegni contrattuali da assumere⁴;*
- *fatturato globale dell'impresa e fatturato relativo alla sola attività di trasporto passeggeri su strada, entrambi riferiti agli ultimi tre esercizi finanziari; per tale requisito la soglia di ammissione potrà in ipotesi essere riferita alla media annua del fatturato relativo al trasporto passeggeri su strada, non inferiore al.....% della base d'asta, unitamente ad un ammontare minimo del fatturato di ciascuno degli ultimi tre anni pari al.....% della base d'asta.*

Ricordiamo che nella procedura ristretta, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 158/95, "il termine per la ricezione delle richieste di partecipazione, in risposta ad un bando pubblicato in virtù dell'articolo 11 o ad un invito a confermare la manifestazione di interesse espressa in base ad un avviso indicativo annuale, è di norma pari almeno a 5 settimane a decorrere dalla data di spedizione del bando o dell'invito e comunque non inferiore al termine di 22 giorni decorrente dalla data di spedizione del bando o dell'avviso indicativo all'ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee; tale termine può

⁴ Questo parametro è particolarmente importante qualora si prevedano investimenti per l'ampliamento o il rinvio del parco veicoli.

essere ridotto a 15 giorni se il soggetto aggiudicatore, in esito ad una sua espressa richiesta motivata da ragioni di eccezionalità e trasmessa mediante posta elettronica, telescrivente o telecopiatrice, abbia ottenuto, da parte dell'ufficio anzidetto, la pubblicazione del bando o avviso nei 5 giorni successivi alla spedizione”.

5.4. La lettera d'invito a presentare l'offerta

Una volta operata la selezione dei candidati sulla base dei requisiti di partecipazione sopra descritti, il soggetto aggiudicatore invita simultaneamente e per iscritto i candidati prescelti mediante la lettera d'invito. A questo proposito, è opportuno evidenziare che la simultaneità, se deve essere assicurata con riguardo al momento della spedizione - in diversa ipotesi dovendosi ritenere la procedura irrimediabilmente viziata - non può essere logicamente pretesa con riguardo al momento del recapito, sfuggendo quest'ultimo al diretto controllo dell'ente appaltante.

Con riferimento al recapito, tuttavia, l'ente appaltante deve prestare la massima attenzione nell'assicurarsi che la lettera d'invito venga effettivamente ricevuta da tutti i soggetti ammessi a presentare l'offerta: ciò perché la lettera d'invito costituisce atto ricettizio e, in quanto tale, destinato a perfezionarsi solo con il suo ricevimento da parte del soggetto invitato. Sarebbe quindi opportuno che l'ente appaltante precostituisse la prova dell'avvenuto recapito, utilizzando per l'invio della lettera d'invito lo strumento della raccomandata con avviso di ricevimento.

Di conseguenza, nell'ipotesi in cui non si abbia assoluta certezza dell'avvenuto recapito a tutti i soggetti partecipanti, anche al fine di evitare un probabile contenzioso sarebbe del pari opportuno posticipare la data prevista per la pubblica seduta di aggiudicazione.

Di regola la lettera d'invito è accompagnata dal capitolato d'oneri e dai documenti complementari; peraltro, se questi sono eccessivamente voluminosi per una trasmissione in allegato alla lettera d'invito, questa dovrà indicare l'indirizzo al quale possono essere richiesti i documenti ed il termine per la richiesta d'invio. In questo caso l'ente aggiudicatore dovrà spedire il materiale entro i sei giorni dalla ricezione della richiesta, se avvenuta nei termini.

A margine si osserva che, per non alterare la par condicio tra i concorrenti, tutte le volte che uno di essi richieda delle precisazioni in merito alla documentazione di gara in seguito alle quali si rendano necessarie delle rettifiche o delle integrazioni, queste ultime dovranno essere comunicate anche a tutti gli altri concorrenti utilizzando le modalità celeri previste dall'articolo 18, comma 5 (telegramma, telex, telefax, telefono).

Le disposizioni contenute nella lettera d'invito sono equiparabili a quelle contenute nel bando di gara da un punto di vista strutturale e funzionale (anche se il bando assolve all'autonoma funzione di fornire legale conoscenza dell'appalto). La lettera d'invito può anche stabilire ulteriori prescrizioni in aggiunta a quelle contenute nel bando, a condizione che queste siano finalizzate a garantire una maggiore serietà procedimentale (e non per imporre eccessivi oneri ai partecipanti), e sempreché non venga alterato il principio della par condicio (non è possibile, ad esempio, dopo aver indicato nel bando quali sono i

criteri per la partecipazione alla gara, introdurre ulteriori criteri di scelta intesi a restringere il numero dei partecipanti).

I contenuti della lettera d'invito, in tutto complementari alle prescrizioni indicate nel capitolato speciale, sono riassumibili in alcune indicazioni di carattere obbligatorio (indicazioni minime) ed in altre aggiuntive in relazione allo specifica natura dei servizi da aggiudicare.

Essa dovrà senz'altro contenere:

- l'indirizzo del servizio al quale possono essere richiesti i documenti complementari ed il termine per la presentazione della relativa richiesta;
- il termine per la ricezione delle offerte, l'indirizzo al quale devono essere trasmesse e la lingua o le lingue in cui devono essere redatte;
- un riferimento al bando di gara pubblicato;
- l'indicazione dei documenti che devono essere allegati;
- i criteri di aggiudicazione dell'appalto, se non figurano nel bando di gara;
- ogni altra condizione particolare richiesta per la partecipazione alla gara.

Inoltre, la lettera d'invito potrà indicare:

- le modalità di presentazione dell'offerta, individuando le inosservanze che comportino l'esclusione dalla gara (ad esempio, potrà stabilire: in che modo

deve essere sigillato il plico contenente l'offerta (ceralacca); la dicitura da apporre sul plico; l'eventuale obbligo di inserire all'interno di plico tre buste separate, e anch'esse sigillate, contenenti ciascuna i documenti di gara, l'offerta tecnica e l'offerta economica);

- la descrizione delle operazioni di aggiudicazione (data, ora e luogo di apertura delle buste contenenti le offerte; soggetti ammessi ad assistervi; composizione e compiti della commissione aggiudicatrice; criteri per l'assegnazione dei punteggi);
- l'eventuale ammissibilità di offerte alla pari o in aumento, rispetto alla base d'asta;
- se si farà luogo all'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida;
- la necessità di produrre, in allegato all'offerta, una documentazione nella quale l'impresa attesti: di avere preso visione dei luoghi nei quali dovrà eseguirsi il servizio; di aver preso conoscenza delle condizioni locali, nonché di tutte le circostanze particolari che possono influire sulla determinazione dei prezzi e delle condizioni contrattuali; di aver giudicato i prezzi medesimi nel loro complesso remuneratori e tali da consentire l'offerta che sta per presentare; di aver preso cognizione del capitolato speciale d'appalto e dello schema di contratto di servizio e di accettarne integralmente le condizioni ivi contenute; l'impegno a sottoscrivere il contratto di servizio;
- se previsto, le modalità di costituzione del deposito cauzionale provvisorio;

- che la rinuncia immotivata all'aggiudicazione determinerà l'incameramento del deposito cauzionale provvisorio e l'accollo delle spese da sostenersi per il rinnovo della procedura di gara, fatto comunque salvo il risarcimento di qualsiasi danno ulteriormente derivante;
- che il recapito del plico contenente l'offerta rimane ad esclusivo rischio del mittente e che pertanto non saranno prese in considerazione le offerte pervenute oltre il termine ultimo fissato nella lettera d'invito, ancorché spedite in data anteriore.

5.5. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione la direttiva 93/38 appare allineata alle direttive generali: prendendo le mosse dall'articolo 24, comma 1, del D.lgs n. 158/95, apprendiamo che gli appalti relativi ai settori esclusi possono essere aggiudicati sulla base di uno dei seguenti criteri:

- a) *il prezzo più basso*, che mira a conseguire il massimo vantaggio dal punto di vista strettamente economico, consentendo l'affidamento dell'appalto all'impresa che abbia offerto il ribasso più consistente;
- b) *l'offerta economicamente più vantaggiosa*, che invece tiene conto di una pluralità di elementi di valutazione tra i quali, in via di esemplificazione, l'articolo 24 include: il termine di esecuzione o di consegna, il costo di gestione, il rendimento, la qualità, le caratteristiche estetiche e funzionali, il valore tecnico, il servizio successivo, l'assistenza tecnica, l'impegno in materia di pezzi di ricambio, la sicurezza di approvvigionamento, il prezzo.

Presupponendo scontata, per le ragioni già esposte nella parte relativa al bando di gara, l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è di immediata evidenza come la componente prezzo sia solo una delle componenti prese in considerazione e come reciti un ruolo fondamentale la scelta del peso che l'ente aggiudicatore attribuirà a tale componente in rapporto alle altre.

Se, infatti, l'ente aggiudicatore attribuisse al prezzo un peso dell'70% e agli altri parametri complessivamente considerati solo il 30%, l'offerente sarà messo in condizione di comprendere che, per aspirare all'aggiudicazione dell'appalto, egli dovrà concentrare i propri sforzi nel contenimento dei costi di produzione, privilegiando la componente prezzo e trascurando di ricercare il conseguimento di un'ottimale, quanto auspicabile, qualità del servizio.

In realtà, vertendosi in materia di servizi di trasporto pubblico locale, non a caso si è detto auspicabile qualità del servizio. I forti connotati di socialità che contraddistinguono tale servizio reso alla collettività, e quindi l'esigenza di garantire prestazioni adeguate sotto il profilo della qualità, della sicurezza e della continuità del servizio, impongono di adottare un metro di valutazione in tutto diverso rispetto all'esempio testé riportato, attribuendo agli elementi caratterizzanti il merito tecnico un peso percentuale non inferiore al 60%.

Nell'esempio proposto all'interno dello schema tipo di capitolato speciale, di seguito riportato, si è cercato di adottare un'ipotesi semplificata per il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, specie con riferimento al metodo di valutazione del merito tecnico, laddove si è utilizzato il metodo denominato del "confronto a coppie", teso a comprimere il margine di discrezionalità della commissione di aggiudicazione e ad assicurare un rapporto di proporzionalità nell'attribuzione dei punteggi. Secondo tale metodo, ogni commissario procede mettendo a confronto due offerte alla volta ed esprimendo una preferenza più o

meno decisa sulla base di un punteggio graduale (1 = preferenza lieve; 2 = preferenza media; 3 = preferenza forte). Terminati tutti i confronti vengono sommati i punteggi attribuiti a ciascuna offerta, riportando ad unità il punteggio migliore (es. $12/12 = 1$) e rapportando gli altri punteggi al migliore (es. $10/12 = 0,833$; $8/12 = 0,666$, ecc.).

APPENDICE A

**UNO SCHEMA DI CONTRATTO DI SERVIZIO PER IL TRASPORTO
AUTOMOBILISTICO AFFIDATO A TERZI**

CONTRATTO DI SERVIZIO

Tra

La (P.A.) in persona del pro tempore, Sig.
nato a e residente in, qui di seguito denominato Ente affidante.

e

l'impresa in persona del suo rappresentante legale, Sig.
nato a e residente in, qui di seguito denominata impresa.

Premesso che

- 1) la Regione con legge regionale ha stabilito che l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale è regolato dal contratto di servizio ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. 422/97;
- 2) la gara d'appalto relativa ai servizi oggetto del presente contratto è stata aggiudicata all'impresa con deliberazione del n. del sulla base del capitolato speciale d'appalto;
- 3) la (P.A.) ha approvato, con deliberazione del n. del lo schema del presente contratto di servizio.

Tutto ciò premesso, si stipula il seguente

CONTRATTO DI SERVIZIO

Art. 1

Premessa

La premessa, le deliberazioni in essa richiamate e gli allegati A e B fanno parte integrante e sostanziale del presente contratto.

Art. 2

Validità del contratto

Il presente contratto avrà la durata di anni, a partire dal, fino al

Il servizio avrà inizio dal

Art. 3

Oggetto del contratto

1. Costituiscono oggetto del presente contratto:

a) l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale di cui alla rete delle autolinee individuata, ai sensi dell'art. della legge regionale e della deliberazione n. del, secondo il programma di esercizio analiticamente indicato nell'allegato A al presente contratto nel quale sono indicati per ogni collegamento: lunghezza della linea, numero delle corse divise per fasce orarie, giorni di servizio, vetture Km. e posti Km. offerti.

b) gli interventi della (P.A.) finalizzati a migliorare la circolazione stradale e ad accrescere la velocità commerciale, così come delineati nell'allegato B.

2) I servizi di trasporto pubblico locale di cui al punto 1 lettera a) sono svolti con:

a) una percorrenza annua complessiva pari avetture/Km.

b) un numero complessivo di utenti su base annua pari a

c) un ricavo da traffico annuo complessivo presunto pari a

3. Le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio, nel rispetto della normativa vigente, sono descritte nel predetto allegato "A".

Art. 4

Corrispettivi e compensazioni

1. L'ente affidante si impegna a corrispondere all'impresa per i servizi di trasporto pubblico oggetto del contratto di cui all'articolo 3, un corrispettivo annuo di lire

2. Nel corrispettivo sopra indicato sono ricomprese le compensazioni economiche derivanti dagli obblighi di servizio imposti ai sensi dell'articolo 17 del D.lgs. 19.11.1997, n. 422, come definiti nell'allegato A.

3. Gli importi annui di cui ai commi precedenti vengono erogati in 12 rate mensili anticipate. L'eventuale conguaglio finale, è liquidato previa verifica dello svolgimento effettivo del servizio dichiarato dall'impresa.
4. L'importo annuo di cui al comma 1 viene aggiornato annualmente sulla base del tasso inflazione programmato per l'anno successivo. In caso di scostamento tra il tasso di inflazione effettivo e quello programmato superiore alla decima parte di quest'ultimo, la prima rata mensile utile viene aumentata o diminuita nella misura necessaria a coprire tale differenza.
5. Ove, a consuntivo, venga registrata una riduzione degli introiti e dei ricavi da traffico - rispetto all'importo indicato all'articolo 2 comma 3 lettera c) - superiore al 3%, viene riconosciuta dall'Ente affidante, a favore dell'impresa, una integrazione del corrispettivo, pari al 50% del minore introito, a condizione che tale diminuzione non sia imputabile al comportamento dell'impresa. L'onere conseguente resta a carico dell'ente affidante. La valutazione dello scostamento e l'eventuale imputazione della responsabilità all'impresa è affidata al collegio arbitrale di cui all'art.17.

Art. 5

Variazione dei servizi

1. L'impresa può apportare, anche su richiesta dell'Ente affidante, in relazione ad esigenze specifiche mirate al miglioramento dell'offerta, a miglioramenti di efficienza e/o al soddisfacimento delle esigenze dell'utenza, parziali variazioni all'organizzazione dei servizi.
2. Le variazioni di cui al comma 1 che comportino riduzione o aumento entro il limite del 2% della percorrenza annua non determinano variazioni dell'ammontare degli importi di cui all'articolo 4. Le variazioni che comportino riduzione o aumento oltre il suddetto limite percentuale, fino al 15% della percorrenza annua indicata all'articolo 3, comma 2 lett. a), determinano una riduzione o un aumento proporzionale dell'importo anzidetto.
Oltre la soglia del 15% della percorrenza annua le variazioni sono consentite nei soli casi di cui all'articolo 6, e previa revisione del contratto.
3. L'impresa può apportare variazioni in aumento della percorrenza annua che non comportino un aumento del corrispettivo.
4. In ogni caso tutte le variazioni devono essere specificatamente autorizzate dall'Ente affidante.

Art. 6

Revisione del contratto

1. Si fa luogo alla revisione del presente contratto ed alla conseguente variazione dell'ammontare del corrispettivo e delle compensazioni di cui all'articolo 4 nei casi in cui, data l'insorgenza di cause di forza maggiore o di mutamenti imprevedibili, sia necessario apportare sensibili variazioni al programma di esercizio in misura superiore al 15% della percorrenza annua, e in caso di variazione del sistema tariffario. In tal caso l'ammontare del corrispettivo e delle compensazioni spettanti all'impresa viene determinato in rapporto all'entità delle diverse prestazioni richieste.

Art. 7

Struttura tariffaria

1. I servizi verranno svolti rispettando le tariffe previste dalla deliberazione n. ... del, riportate nell'allegato C.
2. In caso di emissione di titoli di viaggio a tariffa agevolata l'ammontare del minore introito resta a carico all'Ente affidante e verrà liquidato a bimestralità posticipate.

Art. 8

Orari e fermate

I servizi verranno assicurati rispettando gli orari e le fermate previste dai programmi di esercizio e garantendo la regolarità delle corse, la sicurezza e gli standard minimi di qualità di cui al successivo art.10.

Art. 9

Risorse umane e tecniche

1. Per soddisfare le finalità contenute nel presente contratto l'Impresa deve avere la disponibilità di personale aziendale qualificato e di materiale rotabile idoneo, sufficiente a garantire la regolarità, la sicurezza e la qualità del servizio.

All'esercizio dei servizi devono essere adibiti autoveicoli immatricolati ad uso di terzi in servizio di linea per il trasporto di persone, ai sensi dell'articolo 87 del C.d.s. e, secondo le norme vigenti, salvo l'applicazione dell'articolo 82, comma 6 del C.d.s..

2. Al personale in servizio l'impresa è tenuta ad applicare il contratto collettivo nazionale di lavoro autoferrotranvieri 23.7.76 e sue successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 10

Standard minimi di qualità del servizio e informazione all'utenza

1. I servizi di cui al presente contratto dovranno avere le caratteristiche qualitative rispondenti a quelle richieste nel capitolato speciale d'appalto e offerte in sede di aggiudicazione della gara. In particolare:

- a) *età massima e media dei veicoli*
- b) *comfort*:
 - veicoli attrezzati con climatizzatore n.
 - veicoli attrezzati con pianale ribassato n.
- c) *manutenzione*:
 - *frequenza in Km. o arco temporale della manutenzione programmata e preventiva*
- d) *pulizia* :
 - interventi giornalieri di pulizia ordinaria per veicolo
 - frequenza degli interventi per la pulizia radicale dei mezzi
 - frequenza della pulizia per impianti e strutture
- e) *comunicazioni alla clientela*:
 - n. fermate attrezzate con l'indicazione di orari percorsi, prezzi, modalità d'uso totale
 - n. veicoli attrezzati con indicazione di linee, percorso e fermate
 - n. centri di servizio a disposizione dell'utente per informazioni
 - n. punti di vendita diretta ed indiretta dei titoli di viaggio
- f) *rispetto per l'ambiente*:
 - n. veicoli conformi allo standard EURO 2
 - n. veicoli con carburante a basso tenore di zolfo

Art. 11

Carta della mobilità

1. Fermo restando gli standard qualitativi minimi di cui all'articolo 10, l'impresa è impegnata ad adottare la "Carta della mobilità" ai sensi dell'articolo 2, comma 1 della legge 11 luglio 1995, n. 273, secondo lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore dei trasporti, allegato al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 30.12.1998.

Art. 12

Garanzie

1. Il presente contratto deve rispettare gli articoli 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 1191/69 ed il regolamento (CEE) n. 1893/9. L'ente affidante garantisce certezza finanziaria e copertura di bilancio.

2. L'Impresa prima della stipula del contratto ha provveduto a versare una cauzione pari allo dell'importo complessivo di cui al precedente art. 6, a garanzia degli impegni assunti per effetto del contratto stesso; detta cauzione ha validità sino al rilascio della dichiarazione liberatoria da parte dell'Ente affidante.

Art. 13

Vigilanza e verifiche

1. Le funzioni di controllo sull'esercizio spettano all'Ente affidante che può effettuare apposite verifiche e, a tal fine, richiedere alle imprese i dati di esercizio relativi allo svolgimento del servizio.

2. L'impresa si impegna a fornire tutti i dati richiesti oltre che su supporto cartaceo, debitamente sottoscritto dal rappresentante legale, su supporto informatico.

Art. 14

Risoluzione del contratto

1. Fermi restando gli effetti derivanti dalla revoca e dalla decadenza dell'affidamento del servizio, l'Ente affidante può far valere la risoluzione del presente contratto nei seguenti casi:

- a) inadempimento degli obblighi derivanti da leggi nazionali o regionali, ovvero delle clausole che disciplinano l'intero contratto di servizio;

- b) servizio non iniziato entro il termine previsto, oppure abbandonato o interrotto per fatto proprio, e conseguente impossibilità di ripristinare il servizio entro un congruo termine;
 - c) ripetute e gravi irregolarità nell'effettuazione del servizio per cause non dipendenti da forza maggiore;
2. La risoluzione del contratto prevista nei casi anzidetti non comporta alcun indennizzo.
3. L'impresa può far valere la risoluzione del presente contratto nel caso che ci sia un ritardo ingiustificato superiore a 60 giorni rispetto alle scadenze previste nel precedente art. 4 per la liquidazione e l'erogazione degli importi dovuti, salvo in ogni caso il pagamento delle somme dovute ed il diritto al risarcimento danni.

Art. 15

Sanzioni

1. Per ognuna delle violazioni di seguito indicate e non giustificate potrà essere applicata la sospensione provvisoria del pagamento dell'importo mensile dovuto nelle seguenti misure:
- variazione non autorizzata del programma di esercizio da cui derivi una diminuzione dell'offerta fino ad un importo di lire
 - mancato rispetto delle tariffe, degli orari e delle fermate: fino ad un importo di lire
 - mancato rispetto dei principi relativi alla carta dei servizi: fino ad un importo di lire
 - inosservanza degli obblighi di informazione all'Ente affidante: fino ad un importo di lire
 - mancato rispetto delle disposizioni previste all'art. 10: fino ad un importo di lire
 - lievi infrazioni a prescrizioni o a norme di sicurezza: fino ad un importo di lire
2. Decorsi sessanta giorni dalla data della contestazione della violazione senza che essa sia stata rimossa, ovvero senza che sia stata fornita valida giustificazione, le somme oggetto delle sospensioni di cui al comma 1 vengono definitivamente trattenute a titolo di penale, fatta salva la facoltà riconosciuta all'impresa di ricorrere alla procedura arbitrale di cui all'articolo 17, in caso di rigetto da parte dell'ente affidante delle giustificazioni addotte dall'impresa stessa.

3. Nel caso di ritardo nell'erogazione di ognuna delle rate mensili anticipate dell'importo di cui all'articolo 5 da parte dell'Ente affidante, è dovuta all'impresa una penale pari al 2% dell'importo non tempestivamente erogato per ogni 30 giorni di ritardo.

4. Nel caso di mancata realizzazione degli interventi previsti all'allegato B, l'ente affidante riconosce all'impresa un aumento del corrispettivo pari all'importo indicato nello stesso allegato B per ciascuna violazione. Le somme oggetto presente comma vengono riconosciute all'impresa con la rata di conguaglio di cui al comma 3 dell'articolo 4.

Art.16

Subaffidamento

1. L'impresa può subaffidare quote di servizio oggetto del presente contratto entro il limite del% del totale delle percorrenze nel rispetto delle procedure disciplinate dal d.lgs. 158/1995 e previa autorizzazione dell'ente affidante

2. L'affidatario resta comunque unico responsabile del servizio. In caso di decadenza o di revoca dell'affidamento viene meno contestualmente il sub-affidamento, senza il riconoscimento di alcun importo, a titolo di indennizzo, da parte dell'ente affidante.

Art. 17

Controversie

1. Le eventuali controversie che dovessero sorgere in merito al rispetto delle clausole del presente contratto sono devolute all'esame di un Collegio arbitrale, composto da 3 membri, di cui uno scelto dall'Ente affidante, uno dall'impresa ed il terzo di comune accordo.

2. In mancanza di accordo tra le parti circa la scelta del terzo membro, provvede il Presidente del Tribunale competente.

3. In caso di contenzioso è competente il Foro di

Art.18

Clausole finali

1. Le spese contrattuali e di registrazione sono a carico dell'Impresa.

2. Per tutto quanto non è espressamente previsto nel presente contratto si rinvia alla normativa vigente in materia di trasporti.

APPENDICE B

UNO SCHEMA DI CAPITOLATO

Articolo 1

Oggetto

1. Il presente capitolato speciale ha per oggetto lo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale di persone di cui all'unità di gestione
2. Detti servizi dovranno essere svolti secondo il programma di esercizio (collegamenti, orari e fermate) e le prescrizioni definiti nell'allegato 1, che costituisce parte integrante del presente capitolato.

Articolo 2

Durata dell'appalto

1. Il presente appalto relativo allo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale di cui all'allegato 1 ha la durata di anni a decorrere dal, ed è regolato da apposito contratto di servizio.
2. Ove alla data di scadenza del contratto di servizio relativo al presente appalto non fosse stato individuato il nuovo soggetto affidatario, il soggetto aggiudicatario del presente appalto è tenuto a garantire la prosecuzione dei servizi fino all'individuazione del nuovo soggetto e, comunque, non oltre sei mesi dalla scadenza. In tal caso il corrispettivo è fissato sulla base del prezzo determinato in sede di aggiudicazione e riportato nel contratto di servizio¹.

Articolo 3

Importo dell'appalto e modalità di pagamento

1. L'importo a base d'asta per lo svolgimento dei servizi oggetto dell'appalto è stabilito in Lireper l'intero periodo di validità del contratto.
2. L'importo effettivo dell'appalto sarà quantificato in sede di aggiudicazione della gara, secondo quanto previsto dall'articolo, e definito nel contratto di servizio.
3. L'importo di cui al comma precedente verrà erogato in rate mensili. Oltre a tale importo spettano al soggetto aggiudicatario i ricavi derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio sui servizi di trasporto oggetto del presente appalto. L'importo erogato verrà annualmente aggiornato sulla base del tasso di inflazione programmato per l'anno successivo.

¹ Per garantire il contenimento strutturale dei costi di produzione ed il miglioramento stabile della qualità, la durata del contratto deve essere tale da consentire all'impresa aggiudicataria la predisposizione e la attuazione di un piano industriale completo. Tale periodo varia, tra l'altro, in relazione all'importanza del ribasso atteso e degli investimenti necessari.

Articolo 4

Tariffe

1. I servizi verranno svolti applicando la disciplina tariffaria di cui all'allegato 2, che costituisce parte integrante del presente capitolato².

Articolo 5

Aggiudicazione dell'appalto

1 L'appalto sarà aggiudicato, ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lett. b) del D.lgs. n. 158/95, sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa valutata secondo i seguenti criteri di valutazione, ai quali è attribuito un coefficiente d'importanza relativa (fattore ponderale).

a) Prezzo (W_p 40%): importo richiesto per l'effettuazione del servizio (in tale voce dovrà ricomprendersi, se richiesta, anche la maggiore quantità chilometrica di servizio offerta in aggiunta al totale delle percorrenze).

b) Merito tecnico (W_t 30%):

- logistica aziendale (rimessa, officina, uffici, piazzali di sosta);
- disponibilità mezzi per interventi su strada e collegamenti con il centro operativo;
- sistema di manutenzione programmata.

c) Organizzazione (W_o 20%): sistema di gestione del servizio con riferimento all'utenza (informazioni, reclami, assistenza ai capolinea) e con riferimento al percorso (numero e localizzazione paline attrezzate, pensiline coperte, capillarità della rete di vendita dei titoli di viaggio);

d) Qualità (W_q 10%): certificazione di qualità.

2. Il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa è dato dalla seguente formula:

$$K_i = P_i W_p + T_i W_t + O_i W_o + Q_i W_q$$

ove:

a) P_i , T_i , O_i , Q_i sono coefficienti compresi tra zero ed uno e rappresentano il punteggio assegnato al concorrente *i-esimo* in relazione a ciascun parametro

² In linea teorica, quanto maggiore è la libertà commerciale lasciata ai concorrenti, tanto maggiore è la possibilità di ottenere ribassi consistenti.

di valutazione: il coefficiente è pari ad 1 in corrispondenza della prestazione massima possibile;

- b) W_p , W_t , W_o , W_q sono i fattori ponderali attribuiti a ciascun parametro di valutazione;
- c) K_i è il punteggio totale attribuito al concorrente *i-esimo*.

3. Ai fini del calcolo del punteggio:

- l'elemento prezzo sarà espresso dal rapporto tra il ribasso percentuale offerto e il ribasso percentuale della migliore offerta;
- per gli elementi del merito tecnico e delle caratteristiche metodologiche si seguirà il metodo del confronto a coppie;
- per l'elemento qualità si assegneranno i seguenti punteggi:

a) certificazione di qualità rilasciata da un ente accreditato	1
b) certificazione di qualità in corso di procedura	0,8
c) sistema di qualità comunque sufficientemente organizzato	0,4
d) inesistenza di un sistema di qualità	0

4. Le offerte economiche con ribassi superiori al 10% saranno sottoposte a verifica, previa instaurazione di un contraddittorio con l'offerente sul merito della composizione dell'offerta stessa.

Articolo 6

Obblighi del soggetto aggiudicatario

a) *Personale.*

Il personale destinato dal soggetto aggiudicatario all'espletamento del servizio oggetto del presente appalto deve essere idoneo a svolgere tali prestazioni secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

Il soggetto aggiudicatario si obbliga ad applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti e, se cooperative, nei confronti dei soci lavoratori, condizioni contrattuali, normative e retributive, non inferiori a quelle risultanti dal contratto collettivo di lavoro degli autoferrotranvieri e nel rispetto della normativa vigente³.

³ E' questo un punto particolarmente delicato per il peso che la contrattazione integrativa aziendale può avere sul costo del lavoro e per il peso che questo ha sul costo totale di produzione (e quindi sulla parte economica dell'offerta). In mancanza di regole certe ed uniformi, capaci di contenere le turbative sindacali a livello locale e di non creare sperequazioni tra le imprese

Il soggetto aggiudicatario è tenuto inoltre all'osservanza e all'applicazione di tutte le norme relative agli obblighi amministrativi, previdenziali ed assistenziali nei confronti del personale dipendente e dei soci lavoratori, nel caso di cooperative.

b) Automezzi.

L'impresa aggiudicataria dovrà svolgere il servizio con mezzi autorizzati in propria disponibilità, in numero e tipo sufficienti a garantire l'effettuazione del medesimo.

Gli autobus dovranno essere tecnicamente efficienti, mantenuti in perfetto stato di pulizia interna ed esterna e dovranno rispettare gli standard fissati dalla vigente normativa sulle emissioni.

Gli autobus adibiti all'esercizio dovranno avere un'anzianità massima di immatricolazione non superiore a anni e, complessivamente, un'anzianità media non superiore a anni⁴.

c) Servizi.

Il soggetto aggiudicatario è tenuto a:

- adottare la Carta dei servizi, redatta secondo quanto previsto dal D.P.C.M. 27 gennaio 1994;
- dotarsi di un direttore o di un responsabile dell'esercizio che risponda del regolare svolgimento del servizio e della sicurezza, nei confronti dell'ente preposto alla vigilanza;
- fornire agli organi preposti alla vigilanza e al controllo tutte le informazioni richieste di carattere tecnico, gestionale e finanziario relative ai servizi esercitati.

Articolo 7

Assicurazioni

1. E' fatto obbligo all'impresa aggiudicataria di stipulare, prima della firma del contratto e dell'inizio del servizio, tutte le polizze assicurative previste dalla

alterandone la *par condicio*, la posizione del personale in caso di subentro merita un approfondimento anche in considerazione di un quadro di riferimento caratterizzato da un inadeguato sistema di sostegno al reddito per il personale non più necessario. D'altra parte il "Patto sulle regole" siglato il 22 dicembre 1998 prevede clausole sociali finalizzate al governo di processi di trasformazione e di liberalizzazione in atto nei trasporti.

⁴ Per assicurare l'ammissione di un maggior numero di concorrenti, può essere consentito di raggiungere gli standard richiesti entro un tempo definito, in particolare per quanto riguarda la sostituzione degli autobus più vecchi di un limite dato. Anche in questo caso, però, deve essere dimostrata una capacità finanziaria adeguata agli investimenti necessari.

normativa vigente con copertura decorrente dall'inizio del servizio e cessazione dalla data di ultimazione dello stesso.

2. Il massimale minimo per i danni a persone o cose dovrà essere di Lire

3. La dimostrazione dell'avvenuto adempimento degli obblighi assicurativi dovrà essere inoltrata all'Amministrazione entro il mese di gennaio di ogni anno.

Articolo 8

Cauzione

1. A tutela dell'effettivo svolgimento del servizio ed in genere a garanzia dell'esatta osservanza degli obblighi contrattuali, al momento della stipula del contratto di servizio il soggetto aggiudicatario è tenuto a versare una cauzione definitiva pari al 5% dell'importo complessivo dell'appalto.

2. Il deposito cauzionale è svincolato e restituito al contraente dopo la conclusione del rapporto ed in seguito al rilascio di una dichiarazione liberatoria che attesti il regolare soddisfacimento degli obblighi contrattuali.

Articolo 9

Subappalto

1. L'impresa aggiudicataria, allo scopo di conseguire benefici economici e gestionali, può chiedere l'autorizzazione dell'ente affidante per procedere al subappalto di una quota di servizi, in ogni caso non superiore al% della percorrenza complessiva (ovviamente, in tema di subappalto occorrerà fare riferimento alle previsioni delle singole leggi regionali circa l'ammissibilità o meno di tale istituto)⁵.

Articolo 10

Foro competente

1. Le eventuali vertenze giudiziarie relative ai rapporti conseguenti al presente atto saranno deferite in via esclusiva alla competenza del foro di

⁵ Ovviamente, l'aggiudicatario deve restare l'unico responsabile del servizio, anche se prodotto tramite un subappaltatore; la possibilità del subappalto è tanto più utile quanto maggiori sono le dimensioni del lotto.

APPENDICE C

TAVOLE DI CONFRONTO

Tab.1. Affidamento dei servizi

Regioni	Affidamento a regime			Servizi autorizzati Previsti	Subaffidamento Previsto (Con limitazione percentuale)
	Solo affidamento concorsuale	Affidamento concorsuale parziale per le aziende speciali che non si trasformano	Consentito l'affidamento diretto senza limiti		
Abruzzo			X		
Basilicata	X				10%
Campania *	X(5)		X(5)		X
Emilia Romagna	X				X(6)
Friuli V. G. **	X				X
Lazio			X		12%
Liguria	X			X	X(7)
Lombardia		X(1)		X	X
Marche		X(2)			20%
Piemonte*	X				
Puglia			X	X	20%
Toscana		X(3)		X	
Umbria	X				
Veneto		X(4)		X	15%

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Note: 1) Il 20% più una quota tra il 10 e il 30% in subaffidamento; 2) Non è indicata la quota; 3) Ogni anno il 10% dell'anno precedente; 4) Il 50%; 5) La proposta distingue i servizi extraurbani, per i quali l'affidamento è solo concorsuale, da quelli urbani, per i quali vale la normativa attualmente in vigore; 6) Solo nella fase transitoria; 7) Può essere previsto nei contratti di servizio e deve riguardare una quota ampiamente minoritaria del servizio.

Tab.2. Procedure concorsuali

Regioni	Tipo di gara			Criterio di scelta Offerta economicamente più vantaggiosa
	Procedura ristretta	Procedura negoziata	Non specificato	
Abruzzo	X			X
Basilicata	X			X
Campania *	X			X
Emilia Romagna			X	X
Friuli V. G. **		X		X
Lazio	X			X
Liguria			X	
Lombardia	X			X
Marche	X			X
Piemonte*	X			X
Puglia	X			X
Toscana	X			X
Umbria	X			
Veneto			X	X

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

(*) I dati della Campania e del Piemonte fanno riferimento al testo approvato dalla Giunta Regionale.

(**) La legge del Friuli è precedente all'approvazione del d.lgs.422/97.

Tab.3. Fase transitoria

Regioni	Trasformazioni societarie			Durata della fase transitoria (2)	
	Obbligo trasformazione delle Aziende sp. in S.p.A.	Obbligo privatizz. Consorzi per servizi provinciali	Incentivi alla privatizzazione delle aziende	Per le aziende speciali e i consorzi che si trasformano	Per i concessionari
Abruzzo				4	1(3)
Basilicata				-	6
Campania *		X	X	3	-
Emilia Romagna	X			5	-
Friuli V. G. **				1 (4)	1
Lazio				5	3
Liguria				3	-
Lombardia				5	-
Marche				5	1
Piemonte*	X			4	4
Puglia				5	4(5)
Toscana		X	X	5(6)	1
Umbria			X(1)	2	2
Veneto				5	2

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Note: 1) L'incentivo è riferito all'ingresso di altre istituzioni rispetto a quelle titolari dell'affidamento, quindi non necessariamente di privati; 2) Calcolata a partire dal 1/1/99; 3) dall'adozione dei decreti di Giunta; 4) A partire dal 1997; 5) Anche oltre se la concessione scade successivamente; 6) Se la trasformazione è parziale il periodo si riduce.

Tab.4. Servizi ferroviari

Regioni	Applicazione direttiva 91/440	Separazione affidamento tra rete e infrastruttura	Costituzione di società regionali per le concesse	Affidamento concorsuale per le concesse
Abruzzo				
Basilicata	X		X	
Campania *				
Emilia Romagna	X	X	X(1)	X
Friuli V. G. **				
Lazio	X			X
Liguria				X
Lombardia	X			
Marche				
Piemonte*				X
Puglia	X	X		X
Toscana				X
Umbria	X		X	
Veneto	X		X	

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Note: 1) Solo per il periodo transitorio.

(*) I dati della Campania e del Piemonte fanno riferimento al testo approvato dalla Giunta Regionale.

(**) La legge del Friuli è precedente all'approvazione del d.lgs.422/97.

Tab.5. Durata del contratto di servizio e dell'affidamento

Regioni	Durata contratto per autolinee	Durata contratto per ferrovie	Durata affidamento
Abruzzo	<9	<9	<9
Basilicata	5	5	5
Campania *	3-9	3-9	3-9
Emilia Romagna	3	<9(1)	<9
Friuli V. G. **	10	-	10
Lazio	3(2)	3	3
Liguria	5-9	5-9	5-9
Lombardia	3-9(3)	3	6-9
Marche	6	6	6
Piemonte*	<9	<9	<9
Puglia	3	<30	9
Toscana	3-9(3)	3	3-9
Umbria	<6(4)	<6(4)	<6
Veneto	6	6	6

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Note: 1) Per la gestione dell'infrastruttura può durare tra i 9 e i 30 anni; 2) Prorogabile di due anni; 3) Tre anni per l'affidamento diretto, tra sei e nove anni per l'affidamento concorsuale; 4) Va aggiornato ogni tre anni.

Tab.6. Subentro

Regioni	Passaggio del personale al nuovo gestore		Cessione beni strumentali acquistati con contributi	
	Mantenimento della contrattazione integrativa	Necessario un accordo sindacale	Obbligo (s=si n=no ma restituire contributi)	Valore (b=bilancio m=di mercato)
Abruzzo	X		n	m
Basilicata	X		s	m
Campania *			s	b
Emilia Romagna		X	s	-
Friuli V. G. **			s	m
Lazio			s	b
Liguria			s	b
Lombardia			n	m
Marche	X		s	m(1)
Piemonte*			n	m
Puglia	X		s	m(2)
Toscana	X		-	-(3)
Umbria	X		s	b
Veneto			s	m

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Note: 1) Il valore è di stima (determinato da un tecnico scelto dalle parti); 2) Il valore è calcolato con una formula specifica; 3) Decide la giunta Regionale.

(*) I dati della Campania e del Piemonte fanno riferimento al testo approvato dalla Giunta Regionale.

(**) La legge del Friuli è precedente all'approvazione del d.lgs.422/97.

Tab.7. Servizi minimi

Regioni	Definizione dei servizi minimi		Intesa sui servizi minimi		
	Direttamente a livello regionale	Delegata almeno parzialmente alla Province	Conferenza dei servizi	Accordo di programma	Altro
Abruzzo	X				X
Basilicata	X				X
Campania *	X		X		
Emilia Romagna	X				X
Friuli V. G. **		X			X
Lazio		X	X		
Liguria	X			X	
Lombardia		X	X		
Marche	X				X
Piemonte*		X		X	
Puglia	X		X		
Toscana		X	X		
Umbria	X				X
Veneto	X		X		

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Tab.8. Ripartizione delle competenze tra gli enti locali e Fondo regionale trasporti

Regioni	Criteri per la ripartizione delle competenze sui servizi		Fondo regionale trasporti		
	Prevalenza del percorso o del servizio	Prevalenza della domanda in origine	Fondo unico	Articolato	Non previsto
Abruzzo	X(1)			X	
Basilicata		X		X	
Campania *	-	-			X
Emilia Romagna	X(2)			X	
Friuli V. G. **	-	-			X
Lazio		X(3)		X	
Liguria	-	-	X		
Lombardia		X		X	
Marche	X	X		X	
Piemonte*	-	-		X	
Puglia		X		X	
Toscana	X			X	
Umbria		X		X	
Veneto	X			X	

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Note: 1) Per i servizi comunali si ricorre anche alla criterio del polo attrattore di traffico;2) Si tiene anche conto dell'interesse economico del trasporto;3) La legge parla di rilevanza economica del servizio.

(*) I dati della Campania e del Piemonte fanno riferimento al testo approvato dalla Giunta Regionale.

(**) La legge del Friuli è precedente all'approvazione del d.lgs.422/97.

PARTE II

L'ANALISI DELLE LEGGI REGIONALI DI RIFORMA

1. UNA VALUTAZIONE TRASVERSALE

1.1. Ancora poco spazio per la concorrenza

C'era una forte aspettativa sulla volontà delle regioni di valorizzare le potenzialità del decreto e introdurre norme più decisamente rivolte a dare un assetto pienamente concorrenziale al trasporto pubblico locale. Alla luce delle norme già approvate si può affermare che è stata data una risposta solo parziale a questa aspettativa.

Almeno sul piano delle norme, la maggioranza delle regioni ha reso più stringente l'introduzione di meccanismi concorsuali; restano però alcune ambiguità e dubbi che potranno essere sciolti solo nella fase successiva, ed in particolare modo nel periodo transitorio, quando sarà data concreta attuazione alla riforma con l'individuazione dei servizi minimi, lo svolgimento delle gare (dove previste), le riorganizzazioni aziendali, la stipula dei contratti di servizio, ecc..

Solo sei regioni hanno scelto le procedure concorsuali come unica strada per affidare i servizi di trasporto. Ma, di queste, solo due hanno chiaramente introdotto l'obbligatorietà della trasformazione delle aziende speciali e i consorzi in società per azioni. Ciò rischia di rendere ancora meno paritarie le condizioni di partecipazioni alle gare. Difatti, se già nel caso di società controllate dallo stesso ente che svolge le gare si generano condizioni potenzialmente discriminatorie, la

distorsione diviene evidente se alle gare possono partecipare addirittura aziende speciali e consorzi che – come è noto – godono di una ancora più limitata autonomia dagli enti locali.

La privatizzazione delle aziende pubbliche di trasporto sarebbe la scelta più coerente per garantire l'efficienza nella produzione e la completa separazione tra amministrazione e programmazione del servizio, affidate agli enti locali, e la gestione, da realizzare con logiche imprenditoriali. Ma tra le regioni che già hanno approvato una legge solo la Toscana, limitatamente ai servizi provinciali, prevede l'obbligo della privatizzazione.

A questo proposito, va valutata la portata della norma del decreto che consente di ricorrere alla scelta concorsuale dei soci privati delle società miste come alternativa alla scelta concorsuale del gestore¹. Questa possibilità, che è stata espressamente richiamata da quasi tutte le regioni, dovrebbe rendere possibile un'apertura alla concorrenza in tre fasi: prima la fase transitoria con l'affidamento diretto alla società nata dalla trasformazione dell'azienda; poi, per il primo affidamento concorsuale, una gara per l'ingresso di soci privati nella stessa società; infine, alla scadenza dell'affidamento, la partecipazione – in concorrenza con altri soggetti – della nuova società a prevalente capitale privato alla gara per l'assegnazione del servizio.

Sarebbe stato preferibile un passaggio più rapido al mercato, ma l'ingresso di nuovi soci permetterà comunque di introdurre elementi di incentivazione all'efficienza ed al miglioramento del servizio.

Quasi tutte le regioni hanno previsto le procedure e i criteri da seguire in caso di gara. Il ricorso quasi generalizzato alla procedura ristretta e al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è certamente positivo perché consente una valutazione non basata sui soli elementi di costo ma valorizza la capacità dell'impresa di presentare proposte migliorative.

Può essere giudicata favorevolmente anche la possibilità di ricorrere al subaffidamento, prevista da dieci regioni sulle quattordici analizzate, che consente di avviare la creazione di un mercato dei servizi di trasporto pubblico locale, seppure in forma indiretta, in vista di un sempre maggiore ricorso alle procedure concorsuali.

Uno degli aspetti più innovativi della riforma è rappresentato dall'attribuzione alla competenza regionale del trasporto ferroviario metropolitano e regionale. In questo modo si può garantire una gestione unitaria e integrata di tutto il trasporto pubblico locale e si responsabilizzano finanziariamente le regioni. Ma la mancata approvazione del contratto di servizio-ponte tra il Ministero dei trasporti e le FS e dei contratti con le regioni, che dovevano essere sottoscritti rispettivamente entro il 31 dicembre 1997 ed entro il 31 ottobre scorso, rende ormai quasi impossibile il trasferimento delle competenze entro il prossimo mese di giugno, come previsto dal decreto. Gli effetti di questi ritardi sulla coerenza della programmazione regionale dei servizi non potranno che essere negativi e rischiano di decretare il fallimento della riforma che proprio sulla gestione integrata e coordinata basa tutto il suo impianto

¹ Evidentemente per società miste si devono intendere quelle previste dalla legge 498 del 1992 nelle quali sia maggioritaria la presenza di soci privati.

Nell'affidamento dei servizi ferroviari non in concessione ad FS ha prevalso una volontà conservatrice fino al punto di promuovere società regionali pubbliche per la gestione del servizio, come hanno fatto quattro regioni. Tra le altre solo tre prevedono in modo chiaro ed esplicito di ricorrere a procedure concorsuali e due di separare l'affidamento dell'infrastruttura dall'affidamento del servizio.

Anche sull'integrazione si riscontra una forte timidezza delle regioni. Per consentire il corretto funzionamento di un sistema integrato nel quale operano diversi operatori sulla base di un affidamento concorsuale, è indispensabile l'istituzione di sistemi tariffari integrati la cui gestione sia affidata agli enti affidanti o ad organismi di coordinamento tra gli enti locali. Il rischio è che anche i sistemi già esistenti e che stanno producendo risultati molto positivi, possano essere messi in discussione.

Le norme regionali sul periodo transitorio, pur migliorando il decreto, restano discriminatorie verso i gestori privati. La necessità di garantire una graduale introduzione del nuovo sistema avrebbe richiesto di estendere questo periodo a tutti gli operatori, pubblici e privati. Allo stesso tempo la possibilità di allungare la fase transitoria fino a cinque anni rischiava di rimandare troppo avanti nel tempo l'avvio del sistema concorsuale. Molte regioni hanno previsto periodi transitori anche per i gestori privati ma nella maggioranza dei casi sono comunque inferiori a quelli previsti per le aziende pubbliche che si trasformano, per le quali si raggiungono spesso i cinque anni, limite massimo stabilito dal decreto.

Inoltre, nessuna regione, con la parziale eccezione della Lombardia, ha previsto l'istituzione di organismi indipendenti di regolazione che garantiscano la effettiva terzietà del regolatore. Un regime di affidamento basato su un rapporto contrattuale rischia di essere fortemente sbilanciato verso l'ente affidante che è contemporaneamente parte del contratto e controllore, lasciando scoperta la possibilità per il gestore, pubblico o privato, di essere tutelato rispetto agli impegni assunti dall'ente affidante, sia di tipo finanziario che legati alla realizzazione di investimenti e di interventi sulla circolazione che possono influenzare sensibilmente le prestazioni e il livello dei costi dell'impresa.

Infine, il decreto ha lasciato molto spazio alla legislazione regionale, sia per il suo carattere di legge quadro in una materia di competenza regionale (art.117 della Costituzione) sia a causa dell'ambiguità e poca chiarezza di alcuni punti, soprattutto sugli aspetti più importanti della riforma (servizi minimi, affidamento dei servizi, servizi ferroviari, ecc.). Si rischiava quindi, così come è puntualmente avvenuto, di realizzare un quadro normativo fortemente disomogeneo e di difficile lettura, non solo per lo studioso, ma anche per gli operatori del settore che, nella prospettiva della creazione di un mercato nazionale del trasporto pubblico locale, avrebbero invece bisogno di un sistema semplice e omogeneo, pur nel rispetto delle specificità regionali.

Si tratterà ora di vedere come le regioni daranno concreta attuazione alle leggi che in molti casi lasciano un margine di discrezionalità molto ampio alle amministrazioni regionali ed agli enti locali. E' quindi ancora possibile dare spazio ad una maggiore e più rapida apertura al mercato, gestendo a tal fine i diversi strumenti introdotti dalle norme (gare, contratti di servizio, trasformazione delle aziende).

1.2. Lo stato di attuazione

Il processo di attuazione della riforma del trasporto locale, avviato dalla legge 59/97 (Legge Bassanini) e dal relativo decreto legislativo n.422 del 19 novembre 1997, ha ormai quasi concluso la fase dell'approvazione delle leggi regionali. Undici regioni sulle quindici a statuto ordinario hanno approvato una legge, due hanno approvato un testo in sede di Giunta Regionale e altre due sono ancora nella fase di elaborazione. Per le regioni a statuto speciale, che sono più indietro con i tempi, va tenuto conto che è necessaria l'approvazione di specifiche norme di attuazione. D'altro canto, la Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia erano già intervenute sulla materia nel corso del 1997 e dovranno limitarsi ad adeguare la normativa già esistente, in particolare alle disposizioni relative ai servizi minimi.

Il ritardo, oltre ad essere dovuto alle difficoltà che incontrano le amministrazioni regionali nello svolgimento dei nuovi compiti, può certamente essere fatto risalire alla diffusa volontà di procedere ad una revisione di tutta la normativa regionale in materia di trasporto pubblico locale. Il d. lgs. 422/97 (d'ora in poi *decreto*) in realtà prevede solo l'obbligo di recepire la parte relativa al conferimento delle funzioni agli enti locali.

Il Governo a settembre è intervenuto con un decreto legislativo per esercitare i poteri sostitutivi (d. lgs. 345/98). Il decreto si applica alle regioni a statuto ordinario che alla data di approvazione del decreto non avevano ancora varato la legge regionale di attuazione, ma produce effetti solo a partire dal primo gennaio 1999. Come detto, nel frattempo altre regioni hanno approvato una legge, quindi il decreto è attualmente in vigore solo nelle quattro regioni che ne sono ancora prive.

Nel dettaglio il decreto 345/98 ripartisce le funzioni nel modo seguente:

- alla regione spettano le funzioni amministrative per i servizi ferroviari, marittimi ed aerei delegati dal d.lgs.422/97;
- alle province spettano le funzioni amministrative relative ai servizi automobilistici, a guida vincolata ed in sede propria (esclusi quelli ferroviari) e di navigazione interna, esclusi quelli di competenza comunale;
- ai comuni spettano le funzioni amministrative per i servizi di trasporto pubblico che si svolgono interamente nel loro territorio.

In sintesi, al primo marzo 1999 la situazione è quella riportata nella tabella 1.

Tab.1. Situazione delle leggi regionali di attuazione del d.lgs.422/97

Leggi approvate	Testi adottati dalla Giunta Regionale	Testi in via di elaborazione	Leggi precedenti al decreto
Abruzzo	Piemonte	Calabria	Valle d'Aosta
Basilicata	Campania	Molise	Friuli
Emilia Romagna		Sardegna	
Lazio		Sicilia	
Liguria			
Lombardia			
Marche			
Puglia ²			
Toscana			
Umbria			
Veneto			

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

² In attesa dell'approvazione del Commissario di Governo dopo un primo rinvio alla Regione.

Le scadenze non rispettate riguardano anche i servizi ferroviari: entro il 31 ottobre 1998 dovevano essere approvati i contratti di servizio regionali con le FS per entrare in vigore a partire dal giugno 1999. A tutt'oggi, invece, non è stato approvato neanche il contratto-ponte tra lo Stato e le FS ed è del tutto probabile che si arrivi ad uno slittamento dei termini

L'analisi che segue è una lettura trasversale delle leggi regionali finora approvate almeno dalle Giunte Regionali³ con cui, insieme alle singole schede regionali, si tenta di dare un quadro del sistema normativo nel quale si attuerà il processo di riforma del settore.

Il decreto ha lasciato molto spazio alla legislazione regionale, sia per il suo carattere di legge quadro in una materia di competenza regionale (art.117 della Costituzione) sia a causa dell'ambiguità e poca chiarezza di alcuni punti, soprattutto sugli aspetti più importanti della riforma (servizi minimi, affidamento dei servizi, servizi ferroviari, ecc.).

La numerosità dei punti toccati dalla riforma e soprattutto di quelli affrontati dalle singole leggi regionali che, come ricordato, hanno quasi ovunque approvato vere e propri testi unici del trasporto pubblico locale, rende difficile e dispersiva l'analisi di ogni aspetto della normativa. Si è voluto quindi concentrare l'attenzione su alcuni temi-chiave introdotti dalla riforma per capire come le singole regioni hanno interpretato le norme del decreto. Il tentativo è anche quello di classificare le regioni in categorie, malgrado ciò abbia richiesto delle

³ Le undici regioni che hanno approvato definitivamente una legge, le due che hanno un testo approvato dalla Giunta Regionale, alle quali si aggiunge il Friuli Venezia Giulia che, pur essendo anteriore al d.lgs 422/97, segue gli stessi principi.

forzature, per rendere più facilmente ed immediatamente leggibile il quadro normativo. Ciò ha consentito di produrre delle tavole sinottiche di confronto (v. appendice C).

Ritornando alla eterogeneità del quadro normativo, è evidente che le scelte delle singole Regioni dipendono anche dall'attuale assetto organizzativo del trasporto pubblico locale. Il processo di riforma è dunque condizionato da elementi oggettivi quali: l'attuale assetto dei servizi, la presenza di aziende speciali e di società a capitale pubblico, la presenza più o meno marcata di operatori privati e la dimensione delle stesse imprese, il livello di efficienza delle imprese esistenti, sia pubbliche che private.

Infine, una considerazione che vale per tutti gli argomenti che verranno trattati. Le classificazioni e le descrizioni che vengono presentate si riferiscono, come è evidente, ai soli aspetti normativi.

Non è ancora certo come verrà data concreta attuazione alle leggi che in molti casi lasciano un margine di discrezionalità molto ampio alle amministrazioni regionali e degli enti locali.

2. LA PROGRAMMAZIONE E I SERVIZI MINIMI

Questo è uno degli aspetti che più ampiamente rientrano nelle competenze delle regioni e sui quali si registra necessariamente, in mancanza di indicazioni più precise nel decreto, una forte eterogeneità delle formulazioni. Ciò è particolarmente vero per la classificazione dei servizi, l'attribuzione delle competenze agli enti locali e la definizione degli strumenti della pianificazione e della programmazione. Un discorso a parte merita invece la definizione dei servizi minimi, rispetto ai quali il decreto fornisce indicazioni più precise.

2.1. La classificazione dei servizi e l'attribuzione delle competenze

Ogni regione ha fatto ricorso ad una o più classificazioni dei servizi che, analizzate nel dettaglio, si rivelano così specifiche da richiedere una descrizione regione per regione. E' però possibile cercare di semplificare l'esposizione limitandosi alla classificazione che più direttamente influenza la ripartizione delle competenze tra gli enti locali e segnalando solo le differenze più importanti. Infatti i servizi vengono articolati rispetto: alle competenze, alle funzioni svolte, alle modalità di gestione, all'ambiente in cui si svolgono, ecc..

Si può allora individuare un modello tipico, segnalando le regioni che in qualche modo se ne allontanano più o meno sensibilmente. Tale modello prevede una articolazione dei servizi in: urbani, provinciali, regionali e interregionali. Le ultime due categorie sono però spesso accorpate in una sola. Rispetto a questa classificazione le differenze riguardano due aspetti principali.

Il primo è relativo all'attribuzione ai comuni dei servizi di collegamento con i comuni limitrofi (normalmente nel caso di continuità urbanistica), sia attraverso

l'ampliamento della definizione dei servizi urbani sia introducendo la categoria dei servizi suburbani. Questa scelta è stata fatta da nove regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Piemonte, Umbria e Veneto) sulle quattordici analizzate. Nelle altre le competenze restano invece alle province anche se, in alcuni casi, queste possono sempre delegare le funzioni ai comuni.

L'altro aspetto riguarda il mantenimento alla regione delle funzioni sui servizi regionali e su quelli interregionali che solo in quattro casi non vengono conferiti agli enti locali: la Toscana e la Campania mantengono le competenze sui servizi interregionali e su quelli di collegamento tra i capoluoghi di provincia, il Lazio e la Puglia si limitano a quelli interregionali, ma la Puglia può comunque delegarli alle province. In ogni caso per questi servizi quasi sempre l'istituzione regionale mantiene a sé le funzioni di programmazione delegando o conferendo alle province la sola amministrazione dei servizi (incluso l'affidamento).

Tab.2. Distribuzione delle competenze sui servizi automobilistici regionali e/o interregionali

Mantenute alla Regione	Delegate agli enti locali
Campania	Abruzzo
Lazio	Basilicata
Puglia	Emilia Romagna
Toscana	Friuli Venezia Giulia
	Liguria
	Lombardia
	Marche
	Puglia
	Veneto
	Umbria

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

2.2. La pianificazione e programmazione dei servizi

Passando ora alla pianificazione e programmazione dei servizi, il decreto prevede tre strumenti: i piani regionali dei trasporti, i piani di bacino e i programmi triennali dei servizi. Mentre i primi due strumenti esistevano già nelle legislazioni regionali ed erano previsti dalla legge 151/81, il terzo è stato introdotto con il decreto e fa diretto riferimento alla definizione dei servizi minimi.

Pur non essendo esplicitamente richiesto dal decreto, tutte le regioni hanno ridefinito i contenuti e le modalità di approvazione dei piani regionali e di bacino. Non tutte, però, hanno ripreso in modo esplicito un importante elemento di novità contenuto nel decreto: la necessità di tenere conto dei piani di bacino approvati dalle province per la redazione dei piani regionali. Questa disposizione rovescia l'impostazione tradizionale che parte dalla programmazione regionale ed arriva a quella degli enti locali ed affida invece alla regione il compito di coordinamento e sintesi della programmazione degli enti locali. Si tratta di una disposizione interessante, ma di difficile applicazione, anche alla luce della competenza regionale sui servizi ferroviari e sull'individuazione e il finanziamento dei servizi minimi. Questa difficoltà si riscontra in modo evidente nella legislazione regionale che in alcuni casi non fa cenno al rovesciamento del percorso di programmazione e, in altri, afferma da un lato che la regione definisce i criteri e gli indirizzi per i piani di bacino e dall'altro che di questi si tiene conto per l'elaborazione dei piani regionali. Ulteriori perplessità desta poi la necessità, prevista da alcune regioni, dell'approvazione regionale dei piani di bacino. Resta in ogni caso senza risposta la domanda: si approva prima il piano regionale o i piani di bacino?

Altro elemento di differenziazione è costituito dalla definizione di bacino, che in alcuni casi corrisponde ai confini provinciali, in altri ad articolazioni subprovinciali e in altri ancora può comprendere territori di più province. Queste ultime due definizioni sembrano essere più coerenti con quella di bacino come entità territoriale nella quale si svolge un servizio integrato, che non sempre può corrispondere ai confini amministrativi disegnati sulla base di elementi legati a motivazioni storiche ed economiche che spesso non corrispondono più alla realtà attuale.

Inoltre, notevoli differenze si registrano nei rapporti tra i piani e servizi minimi: se alcuni piani di bacino arrivano a definire nel dettaglio gli orari dei servizi, altri si limitano ad indicare gli interventi infrastrutturali necessari al sistema dei trasporti.

2.3. I servizi minimi

Proprio i servizi minimi rappresentano una delle maggiori novità introdotte dalla riforma, la cui stessa denominazione, però, ha rischiato di fare confusione. Infatti, il termine “minimi” lascia pensare a servizi sociali e indispensabili per una domanda di trasporto che non è in grado di soddisfare le sue esigenze di mobilità con il veicolo privato. Il decreto, invece, definisce i servizi minimi come “qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni” e aggiunge che tali servizi sono definiti tenendo conto di fattori legati alla domanda di mobilità e alle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento. Alla luce di queste definizioni non potevano che essere intesi come, di fatto, tutti i servizi già oggi assicurati dalle regioni attraverso il fondo

nazionale trasporti. Anzi, considerando l'inclusione delle esternalità nella definizione dei servizi minimi, questi avrebbero potuto anche essere intesi in senso estensivo, soprattutto nelle aree urbane con elevati livelli di congestione e inquinamento. Come prevedibile, quasi tutte le regioni, almeno per la prima applicazione, hanno invece fatto coincidere il livello dei servizi minimi con i servizi storicamente garantiti dalle risorse regionali, partendo da quelle riservate al finanziamento dei disavanzi dei gestori del trasporto pubblico. Sulla base di queste hanno previsto una serie di criteri e procedure per la ripartizione. In molti casi è stato previsto di non intervenire neanche sulla ripartizione storica delle risorse tra gli enti locali.

Il riferimento esplicito alle risorse disponibili, come vincolo per la determinazione dei servizi, si ritrova nel testo di otto regioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Toscana, Umbria) su quattordici. Tra le altre, solo il Veneto e il Friuli V.G. indicano chiaramente un percorso opposto che parte dai servizi necessari per definire le risorse, mentre la Puglia stabilisce che l'individuazione avviene "con l'obiettivo di realizzare livelli di servizi sufficientemente rapportati alla effettiva domanda di trasporto".

Come afferma il decreto, la definizione dei servizi minimi viene realizzata dalla regione, d'intesa con gli enti locali. A tal fine, lo strumento che è stato previsto con più frequenza è la conferenza dei servizi (Campania, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana e Veneto). Due regioni (Liguria e Piemonte) fanno invece ricorso all'accordo di programma. Ma sono ben sei le regioni che prevedono altri strumenti: in genere si tratta di apposite conferenze di consultazione tra la regione e gli enti locali già istituite con precedenti leggi regionali. La Basilicata,

però, non prevede nessuno strumento specifico e le Marche non citano espressamente l'intesa.

Le regioni devono approvare i programmi triennali dei servizi minimi. Uno dei punti poco chiari del decreto riguarda i rapporti tra questi programmi e l'individuazione dei servizi minimi. Molte regioni hanno separato i due momenti (alcune definiscono prima i servizi e poi i programmi, altre viceversa) in altre l'approvazione del programma triennale può coincidere con l'individuazione dei servizi minimi.

Il decreto non specifica se i programmi triennali dei servizi, che alcune regioni hanno chiamato in altro modo, debbano essere unici a livello regionale ma solo che devono essere approvati dalle regioni. Sette regioni (Basilicata, Friuli, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana e Umbria) su quattordici hanno esplicitamente previsto di attribuire alle province e, in alcuni casi, ai comuni, il compito di predisporre specifici piani.

Un miglioramento introdotto dalle regioni riguarda il coinvolgimento delle imprese di trasporto, attraverso le associazioni di categoria, nelle le procedure di approvazione dei programmi triennali o in quelle per l'individuazione dei servizi minimi alcune regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli, Marche e Puglia), non limitandosi, come dispone il decreto, alle associazioni sindacali e dei consumatori.

Per i servizi aggiuntivi, che devono essere finanziati dagli enti locali che li istituiscono, non sempre è chiaro se debbano essere inseriti negli strumenti di programmazione e se debbano essere affidati congiuntamente ai servizi minimi.

Va comunque osservato che, data la definizione estensiva dei servizi minimi contenuta nel decreto e confermata dai testi regionali, il ricorso ai servizi aggiuntivi da parte degli enti locali potrebbe essere marginale. Uno spazio per questi servizi potrebbe esserci in quelle realtà che presentano deficit di gestione significativi e dove, data la necessità dell'equilibrio delle gestioni prevista dalle norme sul contratto di servizio, è probabile che per mantenere gli stessi livelli di servizio gli enti locali debbano provvedere a fornire risorse aggiuntive; come sta del resto già accadendo, per esempio, con il contratto di servizio tra il comune di Roma e le aziende Atac e Cotral.

Infine, è da segnalare la legge dell'Abruzzo che prevede la categoria dei collegamenti intercity (regionali e interregionali) per i quali, pur rientrando nella rete dei servizi minimi, non è prevista contribuzione regionale.

3. LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

E' questo l'aspetto della legge di riforma che destava le maggiori aspettative e che potrebbe determinare i cambiamenti più significativi nelle modalità di erogazione dei servizi e nei relativi livelli di costo, efficienza, efficacia e qualità.

Il decreto apre delle possibilità senza imporre però un percorso preciso. Gli unici cambiamenti certi essendo rappresentati dall'immediata apertura al mercato dei servizi attualmente in concessione a privati. L'affidamento dei servizi fino ad oggi erogati tramite aziende speciali e consorzi in alcune realtà rischia invece di essere confermato *sine die*.

Inoltre, come già ricordato, l'affidamento concorsuale può comprendere la scelta dei soci privati delle società miste, la cui portata però non è ancora chiara, anche se tale possibilità sembra essere limitata al solo caso delle società a prevalente partecipazione privata (legge 498/95).

Le regioni, perciò, potevano riprodurre lo stesso schema del decreto con le stesse ambiguità, lasciando agli enti locali proprietari la scelta della concorrenza, oppure potevano imporre norme, vincoli e tempi più precisi. Nel complesso, si può affermare che ci sia stato un miglioramento rispetto al decreto, ma in un quadro di ancora insufficiente apertura alla concorrenza.

Per la descrizione delle modalità prescelte dalle varie regioni è utile separare i servizi automobilistici e tranviari da quelli ferroviari. Tralasciando per necessità di sintesi le altre modalità di trasporto trasferite dal decreto alla competenza regionale.

3.1 I servizi automobilistici

Per semplificare, le regioni possono essere classificate in tre categorie, secondo il grado di apertura alla concorrenza:

1) Le regioni che prevedono solo l'affidamento concorsuale (Basilicata, Campania per i soli servizi extraurbani, Emilia Romagna, Friuli V.G., Liguria, Piemonte, Umbria). All'interno di questa categoria le differenze, nella concreta attuazione delle norme, possono essere notevoli. Infatti bisogna tenere conto che: in Basilicata già oggi non esistono affidamenti diretti; la Campania ha predisposto norme che, come specificato, si applicano solo ai servizi extraurbani dove già è diffuso l'affidamento in concessione; in Liguria, Friuli V.G. e Umbria non è escluso che anche le aziende speciali possano partecipare alle gare; in Emilia Romagna, Liguria e Umbria bisognerà vedere se gli affidanti si avvarranno della possibilità di scelta concorsuale dei soci privati delle società miste in alternativa alla gara per il gestore.

2) Le regioni che prevedono un sistema misto (Lombardia, Marche, Toscana, Veneto). Si tratta di una categoria eterogenea, nella quale sono incluse tutte le regioni che introducono almeno parzialmente o progressivamente la concorrenza. In Lombardia le aziende devono subaffidare una quota dei servizi tra il 10% e il 30% entro due anni e successivamente, in caso di mancata trasformazione societaria, gli enti locali devono affidare con gara il 20% dei servizi attualmente gestiti dalla stessa azienda. Un meccanismo simile è previsto in Veneto dove, in caso di mancata trasformazione entro un anno, l'ente locale deve affidare con gara il 50% dei servizi. In Toscana, invece, è stato predisposto un meccanismo graduale per il quale gli enti locali, sempre nel caso che non operino nessuna trasformazione almeno parziale delle proprie aziende o consorzi, sono obbligati

ad affidare con procedure concorsuali, ogni anno a partire dal terzo dall'approvazione della legge, il 10% del servizio dell'anno precedente. Inoltre, è prevista la fuoriuscita delle province dalla proprietà delle aziende pubbliche che porterà ad una espansione dell'area aperta alla concorrenza nei servizi non urbani.

Le Marche sono state incluse in questa categoria perché prevedono, come peraltro già afferma il decreto, che le amministrazioni debbano affidare una parte dei servizi delle gestioni dirette con procedure concorsuali, senza però specificarne l'entità.

3) Le regioni che conservano le possibilità offerte dal decreto (Abruzzo, Campania per i servizi urbani, Lazio, Puglia). In queste regioni rimane possibile l'affidamento diretto senza limiti ed è quindi lasciata agli enti locali la scelta sul regime da istituire, a partire dalla trasformazione societaria delle aziende speciali e dei consorzi. Per l'Abruzzo bisogna considerare il fatto che i servizi regionali sono gestiti in concessione da una società per azioni a capitale pubblico e quindi si dovrà comunque ricorrere a procedure concorsuali.

Tabella 3. Distribuzione delle regioni per modalità di affidamento dei servizi

Solo l'affidamento concorsuale	Affidamento concorsuale per parte dei servizi	Anche tramite aziende speciali
Basilicata	Lombardia	Abruzzo
Campania (per i soli servizi extraurbani)	Marche	Campania (per i servizi urbani)
Emilia Romagna	Toscana	Lazio
Friuli V.G.	Veneto	Puglia
Liguria		
Piemonte		
Umbria		

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

La classificazione presentata discende da un'analisi esclusivamente normativa della riforma. Per una valutazione del comportamento delle singole regioni e degli enti locali è però necessario tenere conto dei processi reali nella fase di attuazione, in base ai quali nelle regioni inserite nella categoria meno aperta alla concorrenza potrebbero realizzarsi scelte più coraggiose, mentre altre potrebbero tenere una condotta più conservatrice. A titolo di esempio si può citare il Lazio, dove la scelta del comune di Roma di procedere alla trasformazione in Spa delle due aziende di sua proprietà (che gestiscono oltre l'87% dei servizi erogati nell'intera regione) comporta, di fatto, l'inclusione di questa regione nella prima categoria.

Nel caso di affidamento concorsuale è importante analizzare le modalità da seguire per lo svolgimento della gara e per l'aggiudicazione. Il decreto contiene un generico riferimento alla "normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi". Quasi tutte le regioni hanno individuato nel d.lgs.158/95 la normativa di riferimento, limitandosi però alle norme relative alle procedure e ai criteri che devono essere seguiti. Per quanto riguarda le procedure, dieci regioni ricorrono alla procedura ristretta e solo una a quella negoziata (il Friuli V.G.), mentre le altre tre (Emilia Romagna, Liguria, Veneto) lasciano la scelta a decisioni della Giunta regionale o degli enti locali. Più ampia la convergenza sul criterio di aggiudicazione: dodici regioni individuano nell'offerta economicamente più vantaggiosa il meccanismo in grado di meglio tutelare la qualità del servizio e di valorizzare le specificità delle imprese, rinunciando ad utilizzare il ribasso d'asta come unico parametro di valutazione. Tra le due regioni che non indicano un criterio specifico, l'Emilia Romagna e l'Umbria, quest'ultima sottolinea comunque la necessità di tenere conto anche degli aspetti

qualitativi del servizio offerto. Un ulteriore riferimento al d.lgs. 158/1995 si ritrova nella legge delle Marche e riguarda la riunione di imprese, costituita ai sensi dell'articolo 23, a cui si ricorre nel periodo transitorio (*v. infra*).

Per quanto riguarda l'affidamento dei servizi aggiuntivi, alcune regioni (Lazio, Marche e Veneto) fanno riferimento ai soli servizi minimi negli articoli relativi all'affidamento concorsuale. Inoltre, le Marche parlano di servizi aggiuntivi rispetto a quelli previsti nei contratti. Si tratta di disposizioni che possono ingenerare confusione. In ogni modo prevale il testo del decreto dove stabilisce che le modalità di affidamento previste e la regolazione mediante contratto di servizio si applicano a tutti i servizi di trasporto pubblico locale, senza distinzione tra minimi e aggiuntivi.

Interessante, sempre relativamente ai servizi aggiuntivi, una norma della regione Puglia che prevede di poter utilizzare per questi servizi le risorse risparmiate con i ribassi d'asta e le ristrutturazioni dei servizi minimi assegnati. In altre regioni è probabile che si ricorra allo stesso meccanismo, pur non essendo stabilito dalle leggi, altrimenti le risorse dovrebbero tornare alla regione. Un'eccezione è certamente rappresentata dal Piemonte dove i risparmi ottenuti dalle gare per l'affidamento dei servizi vanno ad alimentare la sezione degli investimenti del fondo regionale trasporti.

L'introduzione di meccanismi concorsuali e una prima apertura al mercato possono passare anche attraverso il subaffidamento. Uno strumento che può essere utile come fase transitoria al mercato, favorendo l'ingresso di nuovi soggetti e, contemporaneamente, consentendo alle aziende di riorganizzarsi in funzione della concorrenza. E' quindi positivo che dieci regioni su quattordici

abbiano consentito di ricorrere a questa possibilità⁴: quattro si limitano a consentirlo, le altre sei stabiliscono anche le percentuali massime del servizio che è possibile subaffidare (tra il 10% e il 50%).

Tab.4. Regioni che prevedono altre possibilità di gestione

Subaffidamento	Regime di autorizzazione
Basilicata	Liguria
Campania	Lombardia
Emilia Romagna	Toscana
Friuli V.G.	Veneto
Lazio	Puglia
Liguria	
Lombardia	
Marche	
Puglia	
Veneto	

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Infine, cinque regioni hanno istituito regimi autorizzatori accanto ai servizi affidati in regime di esclusiva. La Liguria e la Toscana consentono di svolgere servizi in regime di autorizzazione, senza oneri per le amministrazioni, sulla base delle domande presentate; è fatta comunque salva la facoltà del diniego da parte dell'ente locale, da comunicare entro trenta giorni e motivato sulla base dei criteri contenuti nei programmi triennali dei servizi. In Lombardia sono svolti in

⁴ Si ricorda che la legge 151 del 1981, all'art.4, vieta il ricorso alla subconcessione, salvo espressa autorizzazione del concedente. Infatti le leggi regionali appena approvate prevedono sempre la necessità di un'autorizzazione dell'ente affidante o della regione.

regime di autorizzazione i servizi che non comportano obblighi di servizio, ma la Giunta regionale decide le relazioni e i criteri di assegnazione. In particolare per quelli di collegamento con gli aeroporti: non sono previsti né contributo né contratto di servizio; devono comunque essere assicurati ventiquattro ore su ventiquattro; è necessario il possesso della certificazione ISO 9002 e il rispetto di determinati standard qualitativi. In Veneto i servizi possono essere autorizzati, ma non devono essere in sovrapposizione o interferenza con quelli di linea. In Puglia le autorizzazioni non possono durare più di tre anni e sono regolate con contratti di servizio, ma è possibile un corrispettivo (in tal caso vanno seguite procedure concorsuali). Tale sistema, sempre in Puglia, è obbligatorio per i servizi che presentino una utilizzazione media inferiore ai dieci viaggiatori per corsa.

Salvo l'ultimo caso, nel quale però si tratta di un regime autorizzatorio molto prossimo alla concessione, e quello della Lombardia limitatamente ai collegamenti con gli aeroporti, non sembra esserci molto spazio per questi servizi. La copertura dei servizi minimi tende infatti a lasciare scoperte le relazioni a bassa domanda e meno redditizie, per le quali un servizio difficilmente può essere svolto senza sussidi.

3.2 I servizi ferroviari

Per quanto riguarda i servizi di Fs, l'affidamento è disciplinato dall'art.9 del decreto, secondo il quale le regioni subentrano allo Stato nei rapporti con le Fs Spa e firmano i contratti di servizio. Attualmente si registra un grave ritardo nel trasferimento delle competenze e delle risorse e nella stipula dei contratti.

Per questi servizi, sembrerebbe che le regioni non possano scegliere un gestore diverso, infatti questa opportunità è stata oggetto di un'esplicita richiesta delle regioni al governo, non accolta, nel corso dell'approvazione del decreto.

Alcune regioni hanno però stabilito norme che lasciano la porta aperta a questa possibilità (tra queste sicuramente Liguria, Emilia Romagna e Marche).

Per gli altri servizi ferroviari, regolati dall'art.8 del decreto, alcune regioni non hanno emanato norme specifiche (Abruzzo, Campania, Friuli V.G., Lazio, Marche, Piemonte e Toscana). Tra queste: l'Abruzzo, prevedendo procedure concorsuali solo per i servizi affidati dagli enti locali, implicitamente le esclude per i servizi ferroviari (di competenza regionale); per la Toscana, il Lazio e il Piemonte, malgrado la mancanza di una previsione esplicita, sembrano applicabili le procedure concorsuali dato che non c'è nessuna norma che limiti la concorrenza ai servizi su gomma o a quelli di competenza degli enti locali; le Marche, invece, non hanno ferrovie oltre a quelle delle Fs.

Una strada possibile per l'affidamento dei servizi ferroviari non in concessione ad FS e quindi svolti su reti di dimensione regionali era la costituzione di apposite società. Hanno fatto questa scelta, disponendo la costituzione di società a capitale pubblico regionale, la Basilicata, il Veneto, l'Umbria e l'Emilia Romagna (ma questa solo per periodo transitorio durante il quale è comunque prevista la privatizzazione della stessa società). A questa categoria può essere associata la Lombardia dove una società regionale esiste già, che ha previsto le procedure concorsuali solo nella parte relativa ai servizi su gomma. Non si vede come queste scelte possano essere considerate coerenti con le finalità di promozione della concorrenza e di superamento degli assetti monopolistici, sancite dal decreto e riprese da tutte le leggi regionali.

In una terza categoria si possono includere le regioni che hanno esplicitamente fatto riferimento all'applicabilità delle procedure concorsuali ai servizi ferroviari (Emilia Romagna, Liguria e Puglia). Per la Liguria si tratta di norme molto generiche ("ove compatibili"), mentre negli altri due casi si tratta di norme specifiche che comprendono, tra l'altro l'affidamento separato della gestione delle infrastrutture dalla gestione dei servizi. In particolare, in Emilia Romagna è possibile che uno stesso soggetto gestisca sia la rete che il servizio, ma non in via esclusiva.

Anche se, per la prima applicazione, non superiore a nove anni sono previste eccezioni significative: la rete può essere affidata direttamente ad una società costituita per iniziativa degli enti locali o di enti pubblici economici; la gestione del servizio può essere affidata direttamente allo stesso soggetto ma in via non esclusiva. D'altra parte, le società appositamente costituite devono avviare una procedura per la progressiva privatizzazione ed è possibile procedere al subaffidamento di rete e servizi.

Tab.5. Regioni che prevedono modalità particolari di affidamento dei servizi ferroviari

Affidamento separato della rete e dei servizi	Costituzione di società regionale per i servizi non Fs
Emilia Romagna	Basilicata
Puglia	Veneto
	Umbria
	Emilia Romagna (solo nella fase transitoria)

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

4. IL CONTRATTO DI SERVIZIO

Il contenuto del contratto è già ampiamente specificato dall'art.19 del decreto e dal regolamento CEE 1893/91. Malgrado ciò, molte regioni hanno elencato nel dettaglio tutti gli elementi che devono essere inclusi nel contratto oltre a prevedere l'adozione di uno schema tipo regionale o più schemi predisposti dagli enti locali. Tra gli elementi aggiunti si possono segnalare: la possibilità di subaffidamento e la relativa regolamentazione; l'obbligo dell'adozione della carta dei servizi; le iniziative per il miglioramento del rapporto ricavi/costi ed incentivi per il miglioramento dell'efficienza.

Quest'ultima voce è la dimostrazione della volontà di perseguire, almeno in una prima fase, il risanamento delle aziende pubbliche per consentirgli di affrontare l'apertura al mercato con un maggiore livello di competitività. E' però evidente che al di fuori dell'affidamento diretto non vi siano i presupposti per una simile indicazione, restando nello spazio di autonomia dell'impresa gli obiettivi di efficienza interna. Diverso è il discorso per gli obiettivi di efficacia del servizio e dei relativi contenuti incentivanti del contratto che sono utili a prescindere dalla proprietà del gestore.

Un aspetto particolarmente importante e sul quale il ventaglio delle decisioni regionali è molto ampio, riguarda la durata del contratto. Intorno a questo tema si è sviluppato un dibattito tra i sostenitori degli affidamenti brevi, che manterrebbero una maggiore pressione concorrenziale sul gestore, ed i sostenitori degli affidamenti lunghi, ritenuti necessari per assicurare il recupero degli investimenti e per la realizzazione di piani industriali adeguati.

Il decreto indica solo il termine massimo e manca qualsiasi riferimento al coordinamento tra la durata del contratto e quella dell'affidamento, nonché tra queste e gli strumenti di programmazione, in primo luogo ai programmi triennali dei servizi. La metà delle regioni oggetto di questa analisi ha mantenuto il limite massimo di nove anni (il Friuli V.G. indica dieci anni, ma si tratta - come già ricordato - di una legge antecedente il decreto), ma solo due (Abruzzo e Piemonte) tra queste non indicano anche un limite minimo. Le altre sette (Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Puglia, Umbria e Veneto) prevedono periodi più brevi, tra i tre e i sei anni.

Tab.6. Durata dei contratti di servizio

Fino a 9 anni	5 o 6 anni	3 anni
Abruzzo	Basilicata	Lazio (prorog. di 2 anni)
Campania	Marche	Puglia
Friuli (10 anni)	Umbria	Emilia Romagna
Liguria	Veneto	
Lombardia		
Piemonte		
Toscana		

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Se il problema del rapporto tra la durata del contratto e la durata degli affidamenti è stato quasi ovunque, con l'eccezione della Puglia, risolto facendo coincidere (più o meno esplicitamente) i due periodi, resta aperto quello del rapporto con la programmazione dei servizi minimi. L'Umbria prevede un aggiornamento triennale dei contratti; la Puglia divide la durata dell'affidamento (sei anni) in due contratti triennali; l'Emilia Romagna ha ridotto la durata dell'affidamento al triennio della programmazione. Il Veneto e le Marche fanno

durare il contratto sei anni (due programmi triennali). Il Lazio consente invece di prolungare l'affidamento triennale di due anni, portandolo a cinque, come per la Basilicata, e facendo così saltare ogni collegamento. Nelle altre regioni la possibilità di durate comprese in un intervallo non garantisce il coordinamento.

Tornando ai parametri di efficienza, il decreto richiede che entro il primo gennaio 2000 sia raggiunto, per ciascun gestore, un rapporto ricavi/costi pari almeno allo 0,35. Un vincolo come questo rischia di essere troppo rigido: troppo basso per quelle realtà con una struttura della domanda e del territorio che consentirebbero risultati ben superiori, troppo alto - se lasciato a livello di singolo gestore e non di bacino - per le aree a domanda debole. La conseguenza potrebbe essere quella di incentivare affidamenti per aree molto ampie, favorendo le aziende più grandi, e il ricorso ai sussidi incrociati che limitano la trasparenza della gestione. Perciò alcune regioni consentono eccezioni, in casi particolari e limitati (Piemonte e Veneto) o per un periodo di prima applicazione (Lazio e Puglia).

Tab.7. Regioni che prevedono la possibilità di derogare allo 0,35

Solo per servizi particolari	Periodo limitato e con piano di risanamento
Piemonte	Lazio
Veneto	Puglia

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Un'altra soluzione adottata per superare lo scoglio dello 0,35 è quella scelta da Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Marche, Basilicata e Puglia che prevedono di tenere conto di questa necessità nella fissazione del livello delle tariffe.

Infine, le regioni hanno affrontato un tema nuovo, posto dall'affidamento concorsuale e dalla conseguente possibilità di cambiamenti del soggetto gestore del servizio: il problema di come trattare l'eventuale passaggio del personale e beni strumentali tra il vecchio e il nuovo affidatario. Relativamente al personale è lo stesso decreto che richiama il r.d.148 del 1931 che, all'art.26 dell'allegato A, disciplina il passaggio del personale, lasciando all'autorità governativa il compito di definirne gli aspetti particolari. La genericità delle norme del decreto del 1931 ha spinto alcune regioni (Abruzzo, Basilicata, Marche, Puglia, Toscana, Umbria) a specificare che il personale passa dal gestore uscente al subentrante mantenendo il trattamento economico previsto dal contratto nazionale e dagli eventuali integrativi aziendali (il cui peso sul costo del lavoro può essere anche molto elevato). L'Emilia Romagna, invece, prevede appositi accordi sindacali.

Per i beni strumentali, a parte la Toscana che non ne parla, quasi tutte le regioni richiedono la cessione al subentrante dei beni strumentali funzionali all'esercizio acquistati con contributi pubblici. Solo Abruzzo, Lombardia e Piemonte consentono, in alternativa, di restituire i contributi ricevuti per l'acquisto dei beni e non ancora ammortizzati. Il valore può essere quello di mercato, quello iscritto a bilancio o quello calcolato secondo una formula precisa (Puglia).

Il significato di queste ultime norme sembra configurare uno scenario nel quale le gare per il servizio si caratterizzano sempre più come "gare per il *management*": se il personale, il numero e il costo dello stesso e i beni strumentali sono predefiniti nel capitolato, il margine di manovra del gestore si riduce fortemente e si deve necessariamente concentrare sull'organizzazione e sull'ottimizzazione delle risorse date.

5. IL PERIODO TRANSITORIO E LE TRASFORMAZIONI AZIENDALI

La fase transitoria prevista dal decreto è limitata alle aziende speciali e consorzi che si trasformano in società o cooperative tra i dipendenti e può durare fino a cinque anni.

Sono poche le regioni che hanno ridotto la durata di questo periodo (Abruzzo, Campania, Liguria, Piemonte e Umbria), mentre quasi tutte - con l'eccezione di Emilia Romagna, Liguria e Lombardia - l'hanno estesa alle imprese concessionarie, seppure per un periodo più breve.

Al di là delle previsioni di legge, la necessità di definire i servizi minimi, le difficoltà organizzative e la sostanziale assenza di operatori privati in alcune regioni fanno prevedere che per i prossimi due anni si svolgeranno ben poche gare per l'affidamento dei servizi.

Un processo più interessante che andrà seguito con molta attenzione riguarda la trasformazione delle strutture imprenditoriali, non solo delle aziende speciali e dei consorzi, ma anche delle imprese private del settore. Sebbene siano solo due le regioni che obbligano alla trasformazione in società (Emilia Romagna e Piemonte) e altre due che dispongono la privatizzazione delle aziende provinciali (Campania e Toscana) è prevedibile che si assisterà a numerose trasformazioni aziendali.

Gli stessi concessionari privati dovranno adeguare le loro strutture aziendali per affrontare la concorrenza delle grandi aziende pubbliche trasformate e dei competitori stranieri che già si affacciano sul nostro mercato. Le strade

verosimilmente più seguite saranno quelle della società miste pubblico-private e delle associazioni temporanee di imprese, come previste dall'articolo 23 del d.lgs. 158/95.

Tab.8. Regioni che prevedono procedure obbligatorie di trasformazione delle aziende

Trasformazione in Spa	Privatizzazione delle aziende provinciali
Piemonte	Campania
Emilia Romagna	Toscana

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Bisognerà quindi vedere quali regioni e quali enti locali, ai quali tante competenze sono state trasferite, affronteranno la fase transitoria non come semplice rinvio dell'affidamento concorsuale ma come progressiva apertura al mercato.

La Basilicata, dove non esistono affidamenti diretti, incentiverà il consorzio dei concessionari; l'Emilia Romagna sta già ricorrendo al subaffidamento per creare un primo mercato di operatori privati; nel Lazio è stata avviata una fase di trasformazioni e separazioni aziendali; in Lombardia, dove già è sviluppato il settore privato, si ricorrerà al subaffidamento e, in caso di mancata trasformazione delle aziende pubbliche, tra tre anni il 20% del servizio andrà affidato con gara; nelle Marche, con una scelta discutibile, si ricorrerà a riunioni d'impresa formate dalla società oggetto della trasformazione, in qualità di capofila, e dai concessionari; in Piemonte durante il primo anno di

applicazione della legge⁵ le aziende speciali e consortili vengono trasformate in società per azioni e, dove sia opportuno per superare gli assetti monopolistici, si procede al frazionamento e/o all'affidamento concorrenziale di parte dei servizi; in Puglia si cercherà, ma molto gradualmente, di superare le attuali gestioni in economia; in Toscana, oltre a privatizzare le aziende provinciali, la mancata trasformazione in società comporterà un progressivo passaggio dei servizi verso l'affidamento concorsuale; in Umbria si favorirà l'ingresso di altre istituzioni, oltre a quelle degli enti affidanti, nelle aziende di trasporto; in Veneto, con un meccanismo simile a quello lombardo ma più coraggioso, gli enti locali che non trasformano le loro aziende, tra un anno, dovranno affidare con gara la metà del servizio.

⁵ Che deve ancora essere approvata.

6. L'INTEGRAZIONE TARIFFARIA

Su questo aspetto il decreto è poco incisivo, lasciando alle singole regioni ogni decisione sull'istituzione dell'integrazione tariffaria, sulla sua estensione e sulle modalità di gestione. Si tratta di una sottovalutazione che può rendere più difficile la creazione di un assetto concorrenziale.

Con la riforma del trasporto pubblico locale entra in gioco anche il trasporto ferroviario, ora di competenza regionale, rispetto al quale è indispensabile una visione integrata non solo nella fasi di programmazione dei servizi e di progettazione dei percorsi e degli orari ma anche di quella successiva, durante l'erogazione del servizio, rispetto alla quale l'utente dovrebbe poter passare da una modalità all'altra e da un gestore all'altro senza subire un aggravio tariffario. Inoltre, l'avvio delle procedure concorsuali è prevedibile ed auspicabile che produca, da un lato, una moltiplicazione dei gestori dei servizi su gomma (grazie alla riorganizzazione delle attuali aziende speciali e consorzi) e, dall'altro, un più frequente avvicendamento degli stessi.

In questo scenario l'attuale modello di gestione dell'integrazione, basato sull'accordo tra le aziende erogatrici dei servizi, rischierebbe di non essere più gestibile. La soluzione più coerente con lo spirito del decreto, che separa le funzioni di regolazione e programmazione affidate alle amministrazioni e le funzioni di gestione affidate alle imprese, è quella di costituire organismi a livello provinciale (e in futuro di area metropolitana) o regionale formati dagli enti locali competenti per l'affidamento dei servizi. Tali organismi, che potrebbero anche svolgere altre funzioni come l'affidamento stesso e la stipula dei contratti di servizio, avrebbero la funzione di fissare la struttura delle tariffe e

le modalità di ripartizione tra i singoli gestori. Ogni aspetto relativo alle tariffe andrebbe poi inserito nel capitolato di appalto e nel successivo contratto di servizio. Ciò consentirebbe di rendere più agevole la gestione del sistema integrato, non essendo più necessario un accordo tra i singoli operatori che dovrebbero invece aderire obbligatoriamente all'integrazione, ricevendo gli introiti tariffari dall'organismo a ciò preposto secondo le regole prestabilite.

Sono poche invece le regioni che danno indicazioni che vadano oltre delle pure dichiarazioni di principio per l'istituzione di sistemi tariffari integrati: Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia e Umbria. Anche l'Emilia Romagna tra i compiti affidati alle agenzie della mobilità (sia quella regionale che quelle locali) non inserisce la gestione dell'integrazione. Vi è addirittura il rischio di tornare indietro rispetto a risultati già raggiunti, come nel caso dell'ottima esperienza del Lazio con il consorzio Metrebus, recentemente sciolto. La logica di quel sistema era tutta nell'accordo tra i tre operatori quasi esclusivi del trasporto regionale (Atac, Cotral e Fs): con la segmentazione del Cotral e con l'auspicabile arrivo di altri operatori è necessario individuare un sistema completamente nuovo, di cui nella legge regionale non v'è traccia.

L'unica regione che prevede la costituzione di un organismo incaricato della sua gestione è la Puglia: la regione promuove l'istituzione di un sistema tariffario integrato da affidare ad una società o consorzio con la partecipazione di imprese di trasporto e di soggetti pubblici e privati. La partecipazione della regione a questa struttura è possibile ma nel limite del 30%. E' auspicabile che, per il futuro stesso della riforma, le regioni e gli enti locali si impegnino al più presto su questo terreno.

7. LA REGOLAZIONE E IL CONTROLLO

Lo strumento messo in campo da tutte le regioni, ad eccezione di Emilia Romagna e Lombardia⁶ di cui si parlerà più avanti, per il monitoraggio del trasporto pubblico locale è quasi sempre un osservatorio sulla mobilità. Le funzioni svolte da questi organismi sono relative a: monitoraggio sulle infrastrutture; monitoraggio sulla qualità, livello, efficienza, efficacia, sicurezza e impatto sull'ambiente dei servizi di trasporto; sostegno per la programmazione della Regione e degli enti locali; diffusione delle informazioni.

Oltre a queste funzioni, alcune regioni affidano all'osservatorio il compito di determinare specifici parametri di riferimento da includere nei contratti di servizio o nei capitolati d'appalto. In particolare, in Liguria l'osservatorio provvede anche alla determinazione (complessiva e per singola asta della rete dei servizi regionali) dell'offerta di trasporto, delle ore di servizio, della stima dei costi e degli introiti.

Si è accennato alle eccezioni rappresentate dall'Emilia Romagna e dalla Lombardia. Nella prima, la regione può istituire un'Agenzia regionale, dotata di autonomia gestionale, che provveda a: gestire le procedure concorsuali (ma è esclusa la fase dell'aggiudicazione che spetta agli enti locali); monitorare l'attuazione dei contratti di servizio e la qualità dei servizi; gestire un servizio informativo coordinato. Inoltre, sempre in Emilia Romagna, gli enti locali possono istituire "agenzie locali per la mobilità e il trasporto pubblico locale" con compiti più ampi. La funzione è quella di supportare le amministrazioni occupandosi sia dei nuovi compiti di progettazione e organizzazione dei servizi

(inclusa la gestione della sosta) che della gestione delle procedure concorsuali e del relativo controllo. Inoltre le agenzie locali, potendo derivare dalla scissione degli attuali consorzi provinciali (che svolgono il servizio), si configurano come strumenti di coordinamento tra gli enti locali per la programmazione e l'affidamento dei servizi. In questo modo si avrebbe un unico soggetto affidante a livello di bacino provinciale o di area metropolitana in luogo di una molteplicità di enti locali. Lo schema organizzativo che ne risulta dovrebbe essere articolato su tre livelli secondo lo schema seguente.

1. gli enti locali, responsabili della programmazione e del finanziamento dei servizi (quelli minimi a carico della regione e quelli aggiuntivi a carico loro);
2. le agenzie, responsabili della progettazione, organizzazione, coordinamento, affidamento dei servizi e controllo;
3. le imprese, responsabili della gestione ed erogazione del servizio.

In Lombardia, invece, viene istituita l'Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico locale. Ad essa vengono affidate le funzioni di monitoraggio altrove svolte dagli osservatori. Ma l'Autorità svolge anche altre funzioni: verifica l'osservanza delle normative; formula osservazioni sul mercato del trasporto locale; diffonde le informazioni sul tpl; valuta le istanze degli utenti sulla qualità e quantità del servizio e il relativo rispetto degli obblighi del contratto di servizio; controlla il rispetto del contratto di servizio e della carta dei servizi da parte dell'azienda; controlla il rispetto delle normative sulla concorrenza ed invia le relative segnalazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato; dispone agli enti competenti la sospensione o la decadenza delle autorizzazioni,

⁶ Il Friuli V.G. non prevede nessuno strumento ma, come già ricordato, la legge regionale è precedente al decreto.

nonché la sospensione o la risoluzione dei contratti di servizio, oppure determina l'indennizzo da corrispondere all'utente danneggiato.

Pur trattandosi di funzioni indubbiamente più ampie di quelle svolte dagli osservatori nelle altre regioni, l'Autorità non sembra ricoprire quel ruolo di terzietà che sarebbe indispensabile per un corretto funzionamento di un regime concorsuale e contrattuale. La terzietà richiede infatti un'equidistanza dai soggetti firmatari del contratto (l'amministrazione e il gestore) ed una tutela rivolta verso entrambi per le inadempienze dell'altra parte. Per come sono configurati i poteri dell'Autorità lombarda l'attenzione sembra tutta rivolta a tutelare l'amministrazione e gli utenti, dimenticando i diritti del gestore. La tutela di tali diritti oltre ad avere la stessa dignità degli altri, è essenziale per il corretto funzionamento del rapporto contrattuale. In tale contesto le prestazioni, sia in termini di efficienza interna che di efficacia del servizio, sono influenzate in modo decisivo dal rispetto degli impegni dell'amministrazione non solo, come è ovvio, sull'erogazione dei corrispettivi, ma anche sulla realizzazione degli investimenti e degli interventi sulla circolazione stradale, il cui mancato rispetto può diminuire sensibilmente le prestazioni dell'impresa, determinando un decadimento della qualità, non imputabile al gestore, ed anche una compromissione dei legittimi obiettivi di utile dell'impresa.

Ritornando all'Emilia Romagna, molto interessante è la previsione dell'istituzione di un "istituto per lo studio e la formazione in materia di trasporto e di logistica".

Infine, la vigilanza sull'erogazione dei servizi è normalmente delegata dalle regioni agli enti locali, insieme alle altre funzioni amministrative, coerentemente con i principi della legge 59/1997.

8. LE SCHEDE DELLE LEGGI REGIONALI.

Le schede che seguono sono frutto della lettura e riclassificazione delle leggi regionali per l'attuazione del d. lgs. 422/97 già approvate dai Consigli Regionali o dalle Giunte regionali. E' inclusa anche la l.r. 20/97 del Friuli Venezia-Giulia che, pur essendo stata approvata precedentemente all'entrata in vigore del 422/97 e riguardando una Regione a statuto speciale, va nella direzione indicata dalla riforma.

Lo scopo delle schede è duplice: da un lato, semplificare la lettura dei singoli testi riassumendo e accorpendo gli articoli per argomento; dall'altro, superare le difficoltà determinate dalla eterogeneità dei vari testi, fornendo un unico schema di lettura che consenta un rapido confronto tra le Regioni.

La necessità di sintetizzare e confrontare i testi ha reso inevitabile una selezione degli argomenti. La scelta di quelli da includere nelle schede è stata guidata dalla volontà di focalizzare l'attenzione sui punti più significativi ed innovativi della riforma e sui quali è più utile procedere ad una comparazione. In particolare non si sono affrontati i seguenti argomenti: modalità tecniche del trasferimento di funzioni dalle Regioni agli enti locali; agevolazioni tariffarie; organizzazione dei servizi marittimi, lacuali, aerei ed elicotteristici; servizi per le aree a domanda debole; servizi gran turismo.

Malgrado lo sforzo di facilitare la comprensione e di rendere omogenei testi così diversi, non sempre le norme sono risultate di facile interpretazione, lasciando aperta la strada a diverse "letture". In questi casi si è esplicitamente indicata

l'ambiguità della norma e si è fornita l'interpretazione che ci è sembrata più corretta.

Nelle schede inoltre sono frequenti i richiami al d. lgs. 422/97, si è infatti evitato di riprodurre elenchi di finalità, funzioni e criteri che le singole Regioni riproducono più o meno fedelmente dal testo del decreto. Si è cercato cioè di sottolineare gli elementi aggiuntivi proposti dalle singole norme regionali, rispetto alle previsioni del decreto. Ciò vale in modo particolare per le finalità, i servizi minimi, i programmi triennali, i contratti di servizio e le procedure per il subentro.

Per i contenuti del decreto e per un maggiore approfondimento delle singole leggi regionali si può fare riferimento al secondo volume di questo bollettino che contiene una rassegna normativa sul trasporto pubblico locale sia della legislazione di riferimento, nazionale e comunitaria, sia delle singole leggi regionali di attuazione della riforma del settore.

8.1 Regione Abruzzo: Legge Regionale 23 dicembre 1998, n.152 “Norme per il trasporto pubblico locale”

1. Programmazione

a. Finalità

Tra le finalità della legge regionale, si ricordano la volontà di: garantire il diritto alla mobilità; realizzare un sistema coordinato ed integrato (sia nelle modalità che nelle tariffe); promuovere un sviluppo equilibrato; salvaguardare l'ambiente e la qualità della vita; ottimizzare l'impiego delle ferrovie.

b. Classificazione servizi

I servizi sono classificati funzionalmente in “collegamenti”: intercity (servizi regionali ed interregionali rapidi e di elevata qualità, non soggetti a contribuzione regionale); portanti (servizi di bacino e interbacino con sole fermate di adduzione); di adduzione (con funzione di raccolta e distribuzione rispetto ai collegamenti portanti); di area (trasporti urbani, per esigenze specifiche e per aree a domanda debole). Inoltre, sono distinti in base alla modalità: automobilistici, a guida vincolata non ferroviari, ferroviari, lacuali, marittimi e aerei. I primi due sono ulteriormente classificati in: ordinari, che includono i servizi stagionali e occasionali (sono relativi alle persone e alle merci); a chiamata, rivolti alle aree a domanda debole; sperimentali; gran turismo.

c. Servizi ferroviari

La programmazione dei servizi ferroviari è di competenza della Regione, l'amministrazione, invece, può spettare Province per i servizi aggiuntivi locali. Tali servizi devono però essere compatibili con la rete dei servizi minimi.

d. Conferimento agli enti locali

Per quanto riguarda i servizi automobilisti e a guida vincolata (esclusi i ferroviari) sono attribuiti: alla Regione, per quanto riguarda i compiti di programmazione della rete dei collegamenti intercity; alle Province (a cui fanno riferimento i singoli bacini di traffico), relativamente alla sola amministrazione dei collegamenti intercity ed alla programmazione e amministrazione dei collegamenti portanti e di adduzione; ai Comuni con oltre diecimila abitanti e alle Comunità montane, relativamente ai collegamenti di area, includendo tra questi anche i collegamenti con i Comuni limitrofi quando uno di essi svolge la funzione di polo attrattore di traffico.

Per l'assegnazione al singolo bacino si usa il criterio della prevalenza del percorso, ma nel caso di servizi di trasporto rapido di massa si ricorre ad accordi di programma tra tutti gli enti locali interessati.

Per l'assegnazione al singolo comune dei collegamenti tra comuni limitrofi, si ricorre al criterio della "capacità di attrazione di traffico", misurata sui dati ISTAT, e della prevalenza del percorso.

In caso di inerzia degli enti locali, la Regione può intervenire con poteri sostitutivi.

e. Pianificazione e investimenti

Il Piano regionale dei trasporti, che concorre alla definizione del Piano generale dei trasporti: individua le infrastrutture necessarie; definisce i bacini di traffico quale unità di rete intermodale per l'organizzazione del trasporto pubblico locale e i criteri per la ridefinizione degli stessi bacini; fissa i criteri e le direttive per l'elaborazione dei piani di bacino; definisce i criteri per il coordinamento e l'integrazione dei modi di trasporto. Il Piano è approvato attraverso una precisa procedura di consultazione degli enti locali e delle associazioni sindacali, imprenditoriali e dei consumatori.

I bacini di traffico sono "l'unità territoriale entro la quale si attua un sistema trasporto pubblico integrato e coordinato" e possono ricoprire anche il territorio di più province. I piani di bacino contengono la rete dei servizi minimi, inclusi i servizi ferroviari locali e i collegamenti su gomma intercity.

I PDB sono approvati dalle Province e prevedono la consultazione degli enti locali e delle associazioni sindacali, imprenditoriali e dei consumatori

In conformità alle previsioni del PRT e tenendo conto dei PDB, il Consiglio regionale approva il Programma triennale dei servizi. Il PTS contiene gli elementi indicati dall'art. 14 del d.lgs.422/97. Per la procedura di approvazione si veda il punto 2.b..

f. Fondo regionale trasporti

Il Fondo riguarda esclusivamente i servizi e le relative risorse sono ripartite dalla Giunta regionale in quattro destinazioni: servizi ferroviari; servizi di competenza comunale; servizi di competenza provinciale; servizi di competenza delle Comunità montane.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

Rispetto ai criteri indicati dall'art.16 del d.lgs. 422/97, i criteri previsti dalla legge abruzzese: aggiungono la scelta di soluzioni che garantiscano i minori costi per la collettività mantenendo gli standard qualitativi; non citano le esigenze di riduzione dell'inquinamento.

Il livello dei servizi parte dalla definizione di un monte chilometrico per i servizi di ciascun bacino e per quelli comunali. A regime, si ricorre a “meccanismi di comparazione incentivante” per la ripartizione delle risorse tra ciascun bacino.

I collegamenti intercity non sono soggetti a contribuzione regionale.

I servizi integrativi possono riguardare sia le direttrici di traffico già servite che nuovi collegamenti. Devono, però, essere integrati e compatibili con i servizi minimi.

b. Procedure e intesa

I servizi minimi sono individuati mediante le procedure di definizione ed approvazione del Programma triennale dei servizi. Tali procedure prevedono la partecipazione e la consultazione degli enti locali e delle associazioni rappresentative dei lavoratori, delle imprese e dei consumatori. Successivamente all'individuazione, l'intesa viene raggiunta in sede di Conferenza permanente per gli enti locali e ratificata da accordi di programma tra gli enti locali, per ciascun bacino di traffico. In caso di mancata ratifica il PTS ha comunque validità per il primo anno.

Successivamente, se non è raggiunta l'intesa sulle modifiche, è sufficiente la firma dell'accordo di programma da parte della Provincia competente sul bacino di traffico.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

Sono possibili gli affidamenti diretti ad aziende speciali e consorzi, nonché gestioni economia (mediante un regolamento).

L'unità di gestione da porre a gara pubblica comprende uno o più bacini (in base alla consistenza di traffico) ed include i collegamenti intercity (senza contribuzione). I servizi comunali, delle comunità montane e quelli ferroviari rappresentano unità di gestione separate.

L'affidamento concorsuale riguarda solo i servizi affidati dagli enti locali, sembra quindi escludere i servizi ferroviari.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Nel caso di affidamento concorsuale, si ricorre alla procedura ristretta ed al criterio all'offerta economicamente più vantaggiosa come previste dal d. lgs. 158/95.

c. Subaffidamento

E' consentito solo per esigenze straordinarie e per un periodo massimo di sei mesi, rinnovabile una sola volta. Inoltre è necessaria l'autorizzazione regionale e va regolato da contratto di servizio tra gestore e subaffidatario.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Gli elementi del contratto sono quelli previsti dall'art.19 del d.lgs.422/97, con l'aggiunta dell'obbligo di provvedere alla certificazione di bilancio e della disciplina da adottare in caso di subaffidamento. La Regione approva uno schema-tipo, tenendo conto delle diverse modalità di esercizio. Il vincolo di copertura dello 0,35 deve essere rispettato a livello di bacino o di area ed è derogabile in specifici casi previsti dal contratto.

b. Durata e rinnovo

La durata non può essere superiore a nove anni.

c. Revoca e sanzioni

Il caso della revoca non è regolamentato. Nel caso di decadenza o risoluzione non è previsto alcun indennizzo.

d. Subentro

Il trasferimento del personale avviene secondo l'art.26, allegato A, del r.d. 148/1931, con l'applicazione del c.c.n.l. e degli eventuali integrativi aziendali. Con successiva contrattazione sono definiti i "processi di armonizzazione e gli aspetti concernenti l'organizzazione del lavoro". Inoltre, sugli organi delle imprese subentranti è prevista la concertazione con i sindacati. I beni strumentali, funzionali all'effettuazione del servizio, sono ceduti al subentrante ai prezzi di mercato, al netto dei contributi ricevuti. In caso di mancata cessione, il gestore uscente deve restituire i contributi ricevuti.

5. Tariffe

La Regione stabilisce i criteri di politica tariffaria tenendo anche conto della necessità di consentire il raggiungimento del rapporto ricavi/costi dello 0,35. Il livello delle tariffe è specificamente determinato con il contratto di servizio. Per l'integrazione tariffaria la legge si limita a dichiarazioni di principio.

6. Fase transitoria

I servizi, purché riconosciuti come minimi, sono prorogati di un anno a partire dall'approvazione dei decreti della Giunta regionale in attuazione della legge regionale. Gli altri servizi possono essere svolti senza contribuzione regionale oppure con oneri a carico degli enti locali. Tutti i servizi dovranno essere regolati da "accordi di servizio" a partire dal 1° gennaio 2000 e fino alla sottoscrizione dei contratti di servizio.

Per le trasformazioni delle aziende e consorzi previste dall'articolo 18 del d.lgs.422/97 realizzate entro un anno dall'entrata in vigore della legge è possibile l'affidamento diretto per tre anni.

In sede di prima applicazione, i servizi minimi sono definiti a partire dal monte chilometrico riconosciuto nel 1998 e ripartiti secondo la spesa storica, con una correzione del 10% per riequilibrare la ripartizione tra i bacini.

7. Monitoraggio

Il monitoraggio spetta alla Regione e agli enti locali, secondo la competenza sui servizi.

Una successiva legge regionale dovrà istituire l'Agazia per la mobilità con funzioni di monitoraggio su: domanda, offerta, infrastrutture, efficienza ed efficacia delle aziende.

Nell'ambito dell'Agazia verrà costituito un Comitato Regionale per la Mobilità, di cui faranno parte rappresentanti delle associazioni dei lavoratori, delle imprese di trasporto e dei consumatori.

8.2 Regione Basilicata: Legge regionale 27 luglio 1998, n.22 “Riforma del trasporto pubblico regionale in attuazione del d. leg.vo del 19.11.1997, n.422”

1. Programmazione

a. Finalità

Si sottolinea la necessità di favorire le modalità a minore impatto ambientale e che determinino una riduzione della congestione.

b. Classificazione servizi

Vi sono tre diverse classificazioni. In relazione alla finalità: ordinari, specializzati e sperimentali. In relazione al territorio: urbani ed extraurbani. In relazione all'ambito amministrativo: regionali, provinciali e comunali. In quest'ultimo caso i servizi possono anche i varcare i singoli confini amministrativi. L'attribuzione all'ente locale avviene sulla base della prevalenza dell'origine della domanda.

c. Servizi ferroviari

Le norme della direttiva 91/440 si applicano anche ai trasporti regionali. La Regione promuove la costituzione di società per la gestione dei servizi ferroviari.

d. Conferimento agli enti locali

Alla Regione restano le funzioni che non sono di competenza statale e quelle non attribuite agli enti locali. Questi hanno la competenza su tutti i servizi stradali, svolgono le funzioni di vigilanza sulla regolarità dei servizi e applicano le relative sanzioni agli affidatari.

Sono previsti poteri sostitutivi della Regione in caso di inadempienza degli enti locali.

e. Pianificazione e investimenti

Il Piano Regionale dei trasporti tiene conto della programmazione degli enti locali e indica gli indirizzi per la programmazione degli stessi. Le Province predispongono ed adottano i Piani dei Trasporti di Bacino, con cadenza almeno quinquennale, che successivamente sono approvati dalla Regione. I Comuni predispongono ed aggiornano i PUT.

I PTB individuano, tra l'altro, l'articolazione in sub-bacini o aree omogenee di traffico e le linee.

I bacini di traffico sono individuati sulla base delle esigenze della domanda, allo scopo di promuovere l'intermodalità e l'efficienza.

I Programmi Triennali sono predisposti dalle Province ed approvati dalla Regione, sentiti gli stessi soggetti. Il contenuto dei programmi triennali è quello previsto dal d. lgs. 422/97.

Per l'approvazione del PRT è prevista la consultazione delle organizzazioni sindacali e delle rappresentanze delle imprese di trasporto.

Gli investimenti previsti dal PRT sono realizzate tramite accordi di programma con gli enti locali.

f. Fondo regionale trasporti

Il fondo è articolato in sette capitoli: servizi su ferro, investimenti rete ferroviaria, servizi su gomma, investimenti per i servizi su gomma, contributi per la ristrutturazione del settore, contributi per titoli di viaggio gratuiti, innovazione tecnologica. Per il funzionamento dell'Osservatorio e per studi e ricerche è disponibile il 10 per mille del fondo relativo ai servizi.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

Si riportano sostanzialmente quelli previsti dal d. lgs. 422/97.

b. Procedure e intesa

La Regione determina il livello dei servizi minimi d'intesa con gli enti locali e sentite le associazioni dei consumatori, le associazioni delle imprese di trasporto e le OO.SS..

I costi dei servizi aggiuntivi sono a carico degli enti locali che li istituiscono.

Non è indicato uno specifico strumento per il raggiungimento dell'intesa.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

A partire dall'1/1/2000, l'affidamento avviene con procedure concorsuali. Le gare sono svolte per aree omogenee di traffico, come individuate dagli enti locali.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

La procedura è quella ristretta, il criterio è l'offerta economicamente più vantaggiosa, come previste dal d. lgs. 158/95. Per la scelta dei soci privati si applica la procedura prevista dal D.P.R. 16 settembre 1996, n.533.

c. Subaffidamento

Il subaffidamento è di norma vietato. Vi si può fare ricorso solo su autorizzazione dell'ente affidante, sempre che sia previsto nel contratto di servizio e nella misura massima del 10% dei servizi. Per la scelta del subaffidatario si fa ricorso alle procedure indicate dal d. lgs. 158/95.

Le cooperative tra dipendenti, derivanti dalla trasformazione di aziende speciali o consorzi hanno la precedenza.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

La Regione approva lo schema tipo di contratto di servizio e di capitolato d'appalto.

Le caratteristiche del contratto di servizio sono quelle indicate dal d. lgs. 422/97, con l'aggiunta della disciplina da applicare in caso di sub-affidamento e con una maggiore specificazione degli standard qualitativi minimi del servizio.

Le imprese di trasporto pubblico sono tenute ad adottare una carta dei servizi sulla base di uno schema adottato dalla Regione, d'intesa con gli enti locali.

b. Durata e rinnovo

Cinque anni. I contratti vengono stipulati a decorrere dal 1/1/2000.

c. Revoca e sanzioni

Gli enti locali hanno facoltà di revocare l'affidamento, con atto motivato, in caso di modifiche o revisione sostanziale o quando venga meno l'interesse pubblico.

d. Subentro

Per i dipendenti si applica il R.D. 148/1931, rispettando la contrattazione di primo e secondo livello e mantenendo gli stessi livelli occupazionali.

I beni strumentali acquistati con contributi pubblici sono ceduti al subentrante al valore di mercato, al netto dei contributi ricevuti.

5. Tariffe

Le tariffe sono stabilite dalla stessa legge regionale e possono essere adeguate annualmente per il raggiungimento dello 0,35%.

La Regione ha tra i suoi obiettivi l'integrazione tariffaria.

6. Fase transitoria

Le attuali gestioni sono prorogate al 31/12/99, a condizione che i servizi siano riconosciuti come minimi.

Entro il 31/7/99 le piccole imprese di trasporto pubblico locale possono abbandonare l'esercizio ricevendo un contributo di incentivazione. In caso contrario possono continuare l'esercizio consorziandosi con altre imprese.

In sede di primo affidamento quinquennale le imprese e i consorzi tra imprese già operanti godono di un diritto di preferenza. Inoltre i bandi di gara possono

prevedere un limite di affidamento ad un unico soggetto pari al 40% dei servizi regionali.

7. Monitoraggio

Presso l'Assessorato ai Trasporti della Regione, è istituito l'Osservatorio Permanente per la Mobilità. I compiti sono: monitoraggio sulla qualità e livello dei servizi e predisposizione di rapporti periodici sullo stato della mobilità, sui costi e sull'efficienza ed efficacia dei servizi.

L'osservatorio è composto dai rappresentanti delle istituzioni, dalle parti sociali, da un rappresentante dei consumatori e da un esperto del settore.

8.3 Regione Campania: Testo approvato dalla Giunta regionale, “Norme per il riordino del trasporto pubblico locale in Campania”

1. Programmazione

a. Finalità

Tra l'altro: intermodalità, informazione e diritto alla mobilità in termini economicamente e ambientalmente compatibili.

b. Classificazione servizi

I servizi sono definiti “programmati” e classificati in minimi e aggiuntivi. Gli oneri eventualmente necessari per finanziare i servizi sono a carico: della Regione per i servizi minimi; sia della Regione che degli enti locali per quelli aggiuntivi.

La classificazione relativa alla domanda servita resta quella attuale: urbani, suburbani e interurbani. La competenza della Regione è limitata ai servizi interregionali ed interprovinciali che collegano capoluoghi di Provincia.

c. Servizi ferroviari

Il rilascio delle concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse regionale spetta alla Regione, in base all'art.105 del d.lgs.112/98.

d. Conferimento agli enti locali

Sono delegate dalla Regione alle Province le funzioni relative ai servizi di bacino e interbacino. A loro volta le Province attribuiscono ai Comuni le funzioni amministrative per i servizi comunali, possono però essere delegate dalle Province ulteriori funzioni.

e. Pianificazione e investimenti

La programmazione dei servizi (piano triennale dei servizi) e degli investimenti resta di competenza regionale. Gli investimenti infrastrutture sono però decisi con accordi di programma che coinvolgono anche gli enti locali, così come previsto dagli art. 14 e 15 del d. lgs. 422/97, mentre per il materiale rotabile si raggiunge un'intesa su piani specifici mediante conferenza dei servizi.

f. Fondo regionale trasporti

Nel testo attuale non è presente.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

Il livello dei servizi minimi è individuato, per ogni area omogenea, tenendo "in generale" conto dei criteri previsti dal d. lgs. 422/97 (che vengono elencati) ad eccezione di quello relativo alla congestione e all'inquinamento. Le aree omogenee e la rete dei servizi sono individuate nell'ambito delle disponibilità predeterminate di bilancio.

b. Procedure e intesa

L'individuazione dei bacini e della rete dei servizi minimi avviene attraverso l'intesa tra Regione ed enti locali. Il livello è invece individuato direttamente dalla Regione, quindi in un modo non sembra coerente con il d. lgs. 422/97 e con l'attribuzione delle funzioni alle Province.

L'intesa è raggiunta mediante una conferenza dei servizi (comma 2bis art.14 legge 241/90) alla quale sono invitate le organizzazioni sindacali degli autoferrotranvieri e le associazioni dei consumatori, ma non le rappresentanze delle imprese produttrici dei servizi.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

Per l'affidamento di un servizio è necessario che siano raggiunte "soglie di finanziabilità" sulla base di un indice minimo di rapporti ricavi-costi. A tal proposito non è chiaro se il riferimento sia alla rete o al singolo servizio. Infatti si afferma successivamente che i servizi possono essere affidati dalla Regione solo se raggiungono quel rapporto, mentre gli enti locali possono derogarvi.

Per i servizi suburbani ed interurbani l'affidamento può avvenire solo tramite gara pubblica.

Le concessioni decadono con l'assegnazione concorsuale a partire dal 1/1/2001. Questa previsione potrebbe significare che le concessioni vengono sostituite dal contratto di servizio.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

La procedura è quella ristretta e il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per i servizi straordinari e sperimentali, di durata non superiore a sei mesi rinnovabile una sola volta, è possibile l'affidamento con procedura negoziata senza pubblicazione del bando.

c. Subaffidamento

L'eventuale appalto a terzi è possibile se previsto nel contratto di servizio.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Lo schema tipo del contratto è approvato dalla Giunta Regionale, tenendo conto delle diverse modalità di trasporto.

Gli elementi essenziali sono quelli riportati dall'art.19 del d. lgs. 422/97 con l'aggiunta della possibilità di appalto a terzi e dell'integrazione tariffaria. E' però più generico il punto relativo alla qualità e, soprattutto, manca il riferimento alle caratteristiche dei servizi e al programma di esercizio che rappresenta la prestazione essenziale del contratto.

Oltre ai servizi coperti dal corrispettivo sono possibili: servizi da erogare senza onere per l'Amministrazione; l'imposizione di obblighi di servizio aggiuntivi con le relative compensazioni.

Il corrispettivo può essere rivisto annualmente per incentivare miglioramenti di efficienza.

c. Durata e rinnovo

Il primo contratto decorre dal 1/1/2001. La durata può essere compresa tra i tre e i nove anni

d. Revoca e sanzioni

In caso di inadempimento, il servizio viene affidato al secondo classificato nella procedura d'appalto.

e. Subentro

I beni acquistati con contributi pubblici sono ceduti al subentrante al valore residuo iscritto a bilancio al netto dei contributi ricevuti per l'acquisto.

Per il personale va applicato il contratto nazionale collettivo di lavoro.

5. Tariffe

Le tariffe sono definite dalla Regione e dalle Province. Non possono essere inferiori a quelle previste per legge. L'adeguamento avviene secondo il criterio del *price-cap*. Nel testo non ci sono norme specifiche sull'integrazione.

6. Fase transitoria

Gli enti locali devono uscire dalla proprietà dei consorzi e delle società di gestione entro il 31/12/99, ma non è prevista la loro trasformazione in Spa.

Per un periodo non superiore ai tre anni le aziende speciali e le gestioni in economia (che nel testo è considerata una forma di gestione aziendale) hanno la facoltà di continuare ad esercitare le concessioni per i servizi suburbani ed interurbani. Questa fase transitoria non è subordinata alla trasformazione in Spa ma possono essere stipulati accordi di programma e di servizio per il

miglioramento dell'efficienza aziendale, dell'efficacia e della qualità del servizio.

7. Monitoraggio

L'Osservatorio per la mobilità e i trasporti, istituito presso l'Assessorato ai trasporti, assicura l'attività di pianificazione, programmazione e amministrazione della Regione e degli enti locali. L'Osservatorio raccoglie, elabora e diffonde i dati relativi a domanda, offerta, qualità, efficienza, efficacia e impatto ambientale dei trasporti.

8.4 Regione Emilia Romagna: Legge Regionale, 2 ottobre 1998, n.30 “Disciplina generale del trasporto regionale e locale”

1. Programmazione

a. Finalità

La legge, prevedendo l'abrogazione esplicita di quasi tutte le norme regionali precedenti, razionalizza e semplifica la normativa del settore.

Oltre agli obiettivi e finalità previsti dal d. lgs. 422/97, si indicano: lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica e gestionale applicata ai trasporti; il contenimento dei consumi energetici e la riduzione delle cause dell'inquinamento ambientale, da realizzare affidando un ruolo centrale al trasporto collettivo; valutazione delle componenti interne ed esterne dei costi delle singole modalità; promozione della sicurezza della circolazione; riconoscimento del ruolo dell'iniziativa privata nella gestione dei servizi e progressiva apertura al mercato.

Inoltre si fa riferimento all'organizzazione del trasporto merci per favorire lo sviluppo delle attività produttive e commerciali.

b. Classificazione servizi

Sono previste diverse classificazioni. Per modalità: rete ferroviaria; servizi ferroviari; rete e servizi autofilotranviari; sistemi intermodali; impianti a fune; servizi marittimi, lacuali, fluviali e aerei. Per i servizi autofilotranviari, sono poi previste altre due classificazioni. Per territorio interessato: urbani (anche su più Comuni); di bacino o interbacino (anche oltre il territorio regionale); transfrontalieri (per la Repubblica di San Marino). Per finalità: di linea, a loro volta articolati in regolari, specializzati e gran turismo; non di linea con funzione sociale, complementare ed integrativa rispetto a quelli di linea.

c. Servizi ferroviari

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario si applica la direttiva 91/440, distinguendo il gestore della rete dai gestori dei servizi ferroviari. Le competenze sono esclusivamente regionali ma per i servizi dell'area metropolitana bolognese la programmazione e la progettazione sono definiti d'intesa con la Provincia e con il Comune di Bologna. Per le forme di affidamento si veda il punto 3.

d. Conferimento agli enti locali

Le competenze regionali sono molto limitate: programmazione dei servizi interbacino, indirizzo, coordinamento, finanziamento e definizione degli strumenti e dei metodi per il monitoraggio.

Le competenze degli enti locali sono definite mediante il criterio della sussidiarietà. In particolare, le Province sono competenti per: l'affidamento di tutti i servizi autofilotranviari, eccetto quelli che si svolgono interamente in un Comune; la costruzione delle opere pubbliche necessarie; la sicurezza, con l'esclusione delle competenze statali; la zonizzazione tariffaria. Per l'attribuzione alla singola Provincia si segue il criterio della prevalenza del servizio, o comunque della prevalenza dell'interesse economico del trasporto, e il servizio viene esercitato d'intesa con gli altri soggetti interessati.

e. Pianificazione e investimenti

Il Piano Regionale Integrato dei Trasporti, tenendo conto della programmazione degli enti locali, definisce la programmazione delle reti e dei servizi di competenza regionale e indirizza e coordina gli interventi degli enti locali e degli altri soggetti pubblici e privati.

Ogni tre anni la Regione adotta un "atto di indirizzo generale" con il quale da attuazione al PRIT, tenendo conto della programmazione degli enti locali. Nella procedura di approvazione è prevista la consultazione con gli enti locali, con le organizzazioni sindacali e con le associazioni di categoria e dei consumatori

Per lo svolgimento dei servizi, il territorio è articolato in bacini di traffico regionali, provinciali e comunali, nonché intercomunali e interprovinciali.

I Comuni devono adeguare i propri piani urbanistici alle previsioni infrastrutturali del PRIT. I PUT possono introdurre varianti al Piano Regolatore Generale, in coerenza con i piani urbanistici della Provincia e con il consenso della stessa.

Per la definizione degli investimenti e delle relative modalità di finanziamento e realizzazione si ricorre ad accordi di programma da stipulare, in base al tipo di investimento, con lo Stato, le altre Regioni o gli enti locali.

Le azioni relative agli investimenti vanno finalizzate in via prioritaria all'ottimizzazione delle infrastrutture esistenti, aumentandone la capacità, e all'intermodalità.

f. Fondo regionale trasporti

Il Fondo è unico e finanzia contributi per: oneri per i servizi minimi; riequilibrio e riorganizzazione dei servizi; studi e progettazione di opere; investimenti; spese dirette della Regione.

Per i servizi minimi, il trasferimento è diretto alle aziende per i servizi di competenza regionale, mentre è assegnato alle Province e ai Comuni con più di 50.000 abitanti, o comunque capoluoghi di Provincia, per i servizi di competenza degli enti locali. La ripartizione tra questi ultimi è definita anche sulla base di indici incentivanti l'efficienza e l'efficacia del servizio.

Per il riequilibrio e la riorganizzazione dei servizi si intendono trasferimenti diretti a migliorare lo standard dei servizi, fornire servizi straordinari e coprire gli oneri aggiuntivi determinati dall'adozione di soluzioni intermodali.

La Regione contribuisce agli investimenti nella misura massima del 70% (questo limite non si applica agli investimenti sulla rete ferroviaria). Gli investimenti possono essere finanziati anche con i proventi delle alienazioni dei beni ceduti gratuitamente dalla Regione ai gestori dei servizi.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

Oltre ai criteri del d. lgs. 422/97, nell'Atto di indirizzo generale sono definiti i principi per la determinazione dei servizi minimi con riferimento: alla programmazione degli enti locali, alla definizione di standard di qualità, al mantenimento del livello dei servizi minimi del triennio precedente, alle risorse finanziarie disponibili, all'integrazione, alla promozione delle modalità a minore impatto ambientale, ai parametri territoriali e demografici, agli esiti delle consultazioni, alla promozione delle soluzioni che migliorino la sicurezza stradale.

Gli oneri per i servizi aggiuntivi sono a carico degli enti che li istituiscono.

b. Procedure e intesa

Le modalità saranno stabilite nella legge regionale attuativa del D.Lgs.112/1998. Temporaneamente l'intesa è raggiunta nell'ambito della Conferenza di Concertazione Regione-Autonomie locali.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

Per i servizi autofilotranviari, dopo il periodo transitorio, l'affidamento avviene con procedure concorsuali. Pur non essendo specificato, la procedura sembra essere limitata alla scelta del gestore, quindi non dovrebbe essere possibile ricorrere in alternativa alla scelta dei soci privati delle società miste.

L'affidamento avviene mediante concessione o "altro atto di affidamento" e "può essere in esclusiva", ove esistano ragioni di opportunità.

I lotti per l'affidamento sono definiti dagli enti competenti sulla base dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Relativamente al trasporto ferroviario, sia per la gestione della rete che del servizio si ricorre, di norma, alla concessione a terzi mediante procedure concorsuali. La concessione ha una durata che può variare dai 9 ai 30 anni per la rete e può essere massimo di 9 anni per il servizio. E' possibile che uno stesso soggetto gestisca sia la rete che il servizio, ma non in via esclusiva.

Si veda anche il ruolo delle agenzie locali al punto 7 (monitoraggio).

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Di norma, si fa ricorso a procedure concorsuali ispirate a criteri di pubblicità, trasparenza e concorrenzialità. Per l'aggiudicazione si ricorre al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come prevista dal d.lgs.158/95. Prima dell'espletamento delle gare, l'ente affidante deve definire con le organizzazioni sindacali gli aspetti relativi ai diritti dei dipendenti.

c. Subaffidamento

Il subaffidamento è possibile solo nel periodo transitorio (si veda il punto 6.) a condizione che comporti un risparmio economico e senza danno per la qualità del servizio.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Entro un anno dall'entrata in vigore della legge, i gestori devono adottare la Carta dei servizi, anche per consentire una comparazione tra i risultati. Gli orari dei servizi, che il gestore deve indicare alle fermate, vanno preventivamente sottoposti al visto dell'ente affidante. La carta deve prevedere i casi di indennizzo agli utenti.

Sempre relativamente alla qualità, ciascun contratto definisce, sulla base degli indicatori scelti dalla Regione, obiettivi di miglioramento e relativi incentivi, sanzioni e tempi di attuazione.

E' ammessa la stipula di un unico contratto di servizio congiunto tra più erogatori di contributi e uno stesso gestore del servizio.

b. Durata e rinnovo

Di norma, tre anni per corrispondere alla durata della programmazione finanziaria degli enti affidanti. L'"atto istitutivo dei servizi" può invece durare nove anni. Non è specificato se le gare vanno svolte ad ogni scadenza del contratto o dell'atto istitutivo.

c. Revoca e sanzioni

La revoca dell'affidamento è prevista quando venga meno l'interesse pubblico o il servizio divenga inadeguato alle sopravvenute esigenze dell'utenza.

La decadenza è invece prevista nel caso in cui vengano meno i requisiti di idoneità e nel caso di grave inadempienza agli obblighi o grave violazione delle prescrizioni.

L'indennizzo è possibile solo per la revoca.

d. Subentro

Non è dovuto alcun indennizzo all'impresa uscente. E' obbligatorio il trasferimento dei beni acquistati con contributi pubblici. In ogni caso l'alienazione va autorizzata dalla Regione e deve essere restituita la parte di

contributo non ancora ammortizzata. Le modalità sono stabilite dall'Ente competente.

Per il personale, oltre ad applicarsi l'art.26 (allegato A) del R.D. 148/193, va seguito quanto indicato in appositi accordi con le organizzazioni sindacali.

5. Tariffe

Le tariffe devono evidenziare le effettive componenti interne ed esterne dei costi di ciascuno. Il livello, definito dagli enti affidanti tenendo conto del livello di riferimento deciso dalla Regione, deve consentire l'equilibrio economico-finanziario delle imprese di gestione.

La Regione attua progressivamente la zonizzazione e l'integrazione tariffaria.

6. Fase transitoria

Entro il 31 dicembre 2000 gli enti locali procedono alla trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni o cooperative tra i dipendenti. Sino alla stessa data possono proseguire le attuali forme di gestione. Dal momento della trasformazione si può ricorrere all'affidamento diretto per un periodo massimo di tre anni (complessivamente la fase transitoria dura cinque anni).

In occasione del rinnovo degli accordi di servizio e di programma, da sottoscrivere entro il 30 giugno 1999, vanno previsti incentivi, anche economici, per le trasformazioni societarie anticipate e per l'esternalizzazione di quote di servizio.

Anche per i servizi ferroviari è prevista una fase transitoria: per la prima applicazione, non superiore a nove anni, la rete può essere affidata direttamente ad una società costituita per iniziativa degli enti locali o di enti pubblici economici. Per lo stesso periodo la gestione della servizio può essere affidata direttamente allo stesso soggetto ma in via non esclusiva. Le società appositamente costituite devono però avviare, entro un anno dall'affidamento, una procedura per la progressiva privatizzazione. Inoltre è possibile procedere al subaffidamento di rete e servizi.

7. Monitoraggio

La Regione può istituire un'Agenzia regionale, dotata di autonomia gestionale, che provveda a: gestire le procedure concorsuali (ma è esclusa la fase dell'aggiudicazione che spetta agli enti locali); monitorare l'attuazione dei contratti di servizio e la qualità dei servizi; gestire un servizio informativo coordinato.

Gli enti locali possono istituire “agenzie locali per la mobilità e il trasporto pubblico locale” con compiti più ampi. La funzione è quella di supportare le amministrazioni occupandosi sia dei nuovi compiti di progettazione e organizzazione dei servizi (inclusa la gestione della sosta) che della gestione delle procedure concorsuali e del relativo controllo. Inoltre le agenzie locali, potendo derivare dalla scissione degli attuali consorzi provinciali, si configurano come strumenti di coordinamento tra gli enti locali e possono essere delegate dagli stessi per l’affidamento dei servizi. In questo modo si avrebbe un unico soggetto affidante a livello di bacino intercomunale in luogo di una molteplicità di enti locali. In sintesi si individuano tre livelli: gli enti locali, responsabili della programmazione; le agenzie, responsabili della progettazione e organizzazione; le imprese, responsabili della gestione.

E’ inoltre prevista l’istituzione di un “istituto per lo studio e la formazione in materia di trasporto e di logistica”. Le funzioni dell’istituto, da realizzare in accordo con il Ministero dei trasporti, dell’Università e di altri soggetti, riguardano: la formazione degli operatori, lo studio dei trasporti ed in particolare dei costi (interni ed esterni) di ciascuna modalità, a scopo comparativo, e l’elaborazione di proposte.

La vigilanza sulla regolarità dell’esercizio spetta all’ente competente per l’affidamento dei servizi.

8.5 Regione Friuli-Venezia Giulia: Legge Regionale 7 maggio 1997, n.20 “Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale nel Friuli-Venezia Giulia”

1. Programmazione

a. Finalità

Pur non potendo fare riferimento al d. lgs. 422/97 (l'approvazione è precedente) ed in particolare al meccanismo dei servizi minimi, la legge regionale, relativamente alle finalità, ricalca quelle delle altre Regioni.

b. Classificazione servizi

I servizi possono essere urbani ed extraurbani. Gli urbani possono riguardare anche collegamenti tra più Comuni che, nel caso di Comuni capoluogo o con oltre 25.000 abitanti, possono anche non essere in continuità edilizia. Tutti gli altri sono extraurbani.

c. Servizi ferroviari

La legge tratta solo i trasporti pubblici locali così come definiti dalla legge 151/1981.

d. Conferimento agli enti locali

Le competenze sul trasporto pubblico locale sono quasi integralmente delegate alle Province. I Comuni svolgono in via esclusiva poche funzioni.

e. Pianificazione e investimenti

La Regione, in seguito ad un protocollo d'intesa con le Province che a loro volta consultano i Comuni, approva il Piano Regionale dei Trasporti. Il Piano individua: le “unità di gestione”; la rete dei servizi da finanziare (con un preciso programma di esercizio) e i relativi costi; i criteri di efficienza, efficacia ed economicità; gli investimenti e le risorse necessarie.

I Comuni approvano i Piani urbani del traffico, i quali si devono integrare con i piani degli orari degli esercizi commerciali e dei negozi. I PUT, che devono adeguarsi alle previsioni del PRT, sono approvati dalla Provincia.

Per l'aggiornamento del PRT viene costituito il Comitato regionale per il trasporto pubblico locale. Il Comitato è formato da rappresentanti delle amministrazioni, delle imprese di trasporto, dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni dei disabili.

Gli investimenti sono realizzati dalla Provincia sulla base del PRT e dei Programmi pluriennali di investimento.

f. Fondo regionale trasporti

Non è previsto.

2. Servizi minimi

La legge non prevede i servizi minimi, individua tuttavia un meccanismo simile: attraverso un protocollo d'intesa ed un gruppo di lavoro misto tra le amministrazioni regionale e provinciali vengono individuate le risorse necessarie per soddisfare le esigenze di trasporto degli enti locali che, per le loro caratteristiche, sono a carico della Regione. Le Province a loro volta promuovono conferenze annuali con i Comuni per valutare la quantità, qualità e costo dei servizi. Sia le Province che i Comuni possono poi decidere ulteriori servizi che sono però a loro carico.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

I servizi di trasporto pubblico locale sono affidati dalle Province esclusivamente tramite gara e per unità di gestione. Queste sono individuate dal PRT e rappresentano l'unità organizzativa più conveniente per economicità, efficienza e produttività. Sembra possibile che alle gare possano partecipare anche le attuali aziende speciali senza necessità di trasformazione societaria.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Si applica la procedura negoziata e il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come previsti dal d.lgs. 158/1995.

Le gare si svolgono sulla base di un capitolato i cui contenuti sono fissati dalla legge regionale.

c. Subaffidamento

E' possibile l'affidamento a terzi, su autorizzazione della Provincia e a condizione che produca una apprezzabile riduzione dei costi senza ridurre la qualità del servizio.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

La legge non specifica le caratteristiche del contratto, il cui schema tipo è approvato dalla Regione. Tuttavia sono elencate le caratteristiche del capitolato per le gare. Queste corrispondono nella sostanza a quelle previste dall'art. 19 del d. lgs. 422/97, relativo al contratto di servizio. E' prevista l'obbligatorietà di predisporre la carta dei servizi sulla base dello schema-tipo regionale.

La concessione è inscindibile dal contratto di servizio.

Le aziende possono concordare con le Province modifiche dei servizi a parità di costo.

b. Durata e rinnovo

Dieci anni.

c. Revoca e sanzioni

La Provincia può, con atto motivato e riconoscendo un indennizzo all'affidatario, revocare la concessione in caso di modifiche sostanziali del Piano regionale.

Il concessionario incorre nella decadenza in caso di inadempimento grave agli obblighi di legge o del contratto.

d. Subentro

Il subentro è regolato solo per la prima applicazione della legge: l'impresa entrante deve rilevare il personale necessario ed il materiale rotabile necessario a prezzi di mercato. Non si fa quindi riferimento al trattamento economico del personale, né alla necessità di riassumere tutti i dipendenti del gestore uscente.

5. Tariffe

Le tariffe sono proposte dalle Province ed approvate dalla Regione.
Non ci sono norme specifiche sull'integrazione tariffaria.

6. Fase transitoria

Le concessioni sono prorogate fino al 1/1/1998.

7. Monitoraggio

La vigilanza sulla sicurezza e sulla regolarità spetta alla Regione il controllo sui servizi spetta alle Province.

Il controllo della gestione avviene anche con l'ausilio di un sistema informatico che metta in collegamento le imprese con le amministrazioni.

8.6 Regione Lazio: Legge Regionale 16 luglio 1998, n.30 “Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale”

1. Programmazione

a. Finalità

La legge prevede l’abrogazione esplicita delle principali norme regionali precedenti.

Tra le finalità, oltre quelle previste dal d. lgs. 422/97, vi sono: il riconoscimento di un “ruolo primario” per il trasporto pubblico locale, il riequilibrio modale e il sistema integrato. Gli strumenti previsti sono: il decentramento, maggiori risorse per gli investimenti, la razionalizzazione del traffico urbano privato e riassetto del trasporto pubblico locale, la concorrenzialità, i contratti di servizio e l’equilibrio gestionale, l’integrazione tariffaria, l’informazione.

Nella programmazione ricoprono un ruolo centrale gli obiettivi di decongestionamento e disinquinamento e nella scelta tra modalità viene favorita quella “di minore impatto ambientale”.

b. Classificazione servizi

I servizi sono: urbani (anche per collegare Comuni esterni al confine comunale), interurbani, provinciali, regionali, interregionali e di gran turismo.

c. Servizi ferroviari

I servizi ferroviari restano di competenza regionale. Il finanziamento dei relativi contratti di servizio è garantito da apposito capitolo del Fondo regionale trasporti. Anche ai trasporti regionali e locali si applica la direttiva 440/91.

d. Conferimento agli enti locali

Sono di competenza regionale solo i servizi automobilistici interregionali e quelli ferroviari. L’attribuzione ad una Provincia dipende dalla rilevanza economica del servizio.

I Comuni hanno diritto alle risorse solo se superano i 10.000 abitanti, con alcune eccezioni.

L’assegnazione delle risorse ai Comuni è affidata alle Province e deve tenere conto della spesa storica, oltre che della popolazione, del territorio e delle risorse assegnate dalla Regione. Per il Comune di Roma (o per la futura Area metropolitana) è invece previsto un rapporto diretto con la Regione.

e. Pianificazione e investimenti

La Regione redige il Piano Regionale dei trasporti, tenendo conto dei Piani di bacino (che coincidono con le Province) redatti dalle Province e dei PUT redatti dai Comuni.

Il PRT individua le infrastrutture, gli indirizzi per la pianificazione degli enti locali e le misure per l'integrazione.

I programmi triennali (per la cui definizione è previsto il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali più rappresentative e delle associazioni dei consumatori) sono approvati, per i servizi di rispettiva competenza, da Province e Comuni ed hanno come finalità l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. Le rappresentanze delle forze imprenditoriali e le associazioni degli esercenti del trasporto pubblico e privato sono consultate esclusivamente per la redazione del Piano Regionale dei Trasporti.

Gli investimenti sono definiti sulla base di accordi di programma con gli enti locali.

f. Fondo regionale trasporti

Il Fondo è alimentato da risorse proprie e trasferite ed è articolato in 4 sezioni: servizi ferroviari, investimenti ferroviari, servizi automobilistici e metropolitane, investimenti per trasporti automobilistici e metropolitane.

Tutte le risorse non utilizzate vengono rese disponibili negli esercizi successivi per le spese d'investimento.

2. *Servizi minimi*

a. Criteri per l'individuazione

Sono riportati integralmente i criteri previsti dall'art.16, comma 1 del d. lgs. 422/97.

b. Procedure e intesa

Tenuto conto che la Regione resta titolare dell'affidamento dei soli servizi interregionali, la *rete* dei servizi minimi è individuata, sulla base delle risorse previste dal Fondo regionale trasporti, dalla Regione d'intesa con le Province e i Comuni. Il *livello* dei servizi minimi è invece definito (sempre in base alle risorse assegnate dalla Regione) dalla Regione, dalle Province e dai Comuni (d'intesa con la Provincia) per i servizi di rispettiva competenza.

L'intesa si raggiunge attraverso la convocazione di una conferenza dei servizi così come prevista nella legge 241/90. In caso di mancato accordo decide la Regione.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

A regime, 1.1.2002 per i concessionari e 1.1.2004 per le aziende speciali e consorzi trasformati in società per azioni, tutti i servizi dovranno essere affidati con procedure concorsuali. Rimane però la possibilità di affidamento diretto ad aziende speciali o consorzi e di costituire società miste, per le quali è previsto un “procedimento pubblico di confronto concorrenziale” per la scelta dei soci privati.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Procedura ristretta e scelta in base al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa come previste dal d. lgs. 158/95.

c. Subaffidamento

E’ previsto il subaffidamento dei servizi che non può riguardare più del 12% del servizio e che deve seguire le procedure previste dal D. Lgs. n. 158/95. Le cooperative tra dipendenti, derivanti dalla trasformazione di aziende speciali o consorzi, hanno la precedenza nel subaffidamento.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Vengono stipulati a partire dal 1.1.99. Rispetto alle indicazioni del d. lgs. 422/97, viene precisato che: la durata non può essere superiore ai tre anni con un rinnovo per ulteriori due; è necessario fare riferimento al rispetto della carta dei servizi; viene introdotta la possibilità del subaffidamento; le modalità di vigilanza e controllo sono attribuite all’Ente affidante.

L’affidatario dei servizi deve adottare la carta dei servizi per il settore dei trasporti.

La Regione firma anche i contratti degli enti locali, relativamente ai finanziamenti di competenza.

b. Durata e rinnovo

La durata non può essere superiore ai tre anni. E’ possibile un rinnovo per due anni.

c. Revoca e sanzioni

A decorrere dal 1.1.2000, il mancato raggiungimento dello 0,35 comporta la decadenza dell’affidamento (con risoluzione del contratto), anche dei servizi gestiti in economia, e l’obbligo di ricorrere alle procedure di gara. E’ però possibile una proroga per due anni, previa presentazione, da parte del gestore, di un piano biennale di riequilibrio tra ricavi e costi.

I poteri di vigilanza, controllo, sanzione e risoluzione relativamente ai contratti di servizio sono attribuiti alla Regioni o agli Enti locali che li stipulano.

E' possibile la revoca dell'affidamento, con atto motivato, in caso di modifiche o revisione sostanziale dei servizi o quando venga meno l'interesse pubblico.

Il contratto di servizio deve indicare le procedure da osservare in caso di controversie e il Foro competente in caso di contenzioso.

d. Subentro

Il trasferimento del personale avviene secondo l'art.26, allegato A, del R.D. 148/1931.

I beni strumentali, se acquistati con contributi pubblici, sono trasferiti al subentrante al valore residuo iscritto a bilancio, al netto dei contributi.

5. Tariffe

Le tariffe sono stabilite dalla Regione.

Non ci sono norme specifiche sul funzionamento dell'integrazione è però previsto il completamento dell'integrazione tariffaria.

6. Fase transitoria

Nel periodo transitorio, tre anni, sono prorogati i servizi urbani, interurbani e interregionali (esclusi quindi quelli affidati al Co.tra.l.) attualmente in concessione, se riconosciuti come minimi.

Per le aziende e i consorzi che si trasformano in S.p.A. entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, anche mediante frazionamento societario, o in cooperative tra i dipendenti, la proroga dell'affidamento diretto può arrivare a cinque anni.

Per la prima applicazione della legge, la Giunta regionale definisce direttamente, d'intesa con gli enti locali, la rete ed il livello dei servizi minimi provinciali, regionali ed interregionali e ripartisce, sulla base della spesa storica, le risorse tra i Comuni per i servizi urbani ed interurbani. E' comunque previsto, in caso di trasformazione del Co.tra.l. in S.p.A. (da effettuarsi entro tre mesi dall'approvazione) l'affidamento diretto da parte della Regione di tutta la rete dei servizi minimi regionali sia automobilistici che ferroviari (esclusi quelli in concessione a F.S. S.p.A.).

Sempre in sede di prima applicazione, per i servizi minimi urbani ed interurbani, le risorse sono attribuite direttamente dalla Regione in base alla spesa storica.

7. Monitoraggio

E' istituito presso l'Assessorato opere e reti un Osservatorio permanente per la mobilità con funzioni di monitoraggio, in particolare con riferimento alla

qualità e livello dei servizi e all'efficienza delle aziende. Esso raccoglie informazioni anche dagli affidatari dei servizi e predispone un rapporto annuale sulla mobilità regionale in cui si riporta l'analisi dei costi dei diversi modi, nonché dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi offerti.

L'Osservatorio ha anche il compito di consentire alla Regione di fissare standard di qualità, che devono essere rispettati da tutti gli esercenti. Annualmente i risultati sono presentati e discussi in una conferenza.

E' istituito un Comitato Consultivo per la mobilità che esprime pareri sui provvedimenti della Regione e effettua valutazioni sull'attività dell'Osservatorio. Il Comitato è composto da rappresentanti degli Enti locali, delle imprese di trasporto, dei sindacati dei lavoratori, delle associazioni dei consumatori ed ambientaliste.

8.7 Regione Liguria: Legge Regionale, 9 settembre 1998, n. 31 “Norme in materia di trasporto pubblico locale”

1. Programmazione

a. Finalità

Sviluppare un sistema integrato, promuovere uno sviluppo economico e sociale equilibrato, salvaguardare ambiente e vivibilità, favorire il riassetto organizzativo, razionalizzare la spesa. Per raggiungere queste finalità la Regione avvia iniziative volte, tra l'altro, all'integrazione tariffaria. Non è invece indicato l'obiettivo del riequilibrio modale.

b. Classificazione servizi

Non è riportata. I servizi di trasporto pubblico locale su gomma e filoviari sono di competenza provinciale o del Comune di Genova, quelli su impianti fissi o a fune dei Comuni in cui si svolgono.

c. Servizi ferroviari

I servizi ferroviari sono di competenza regionale. Per l'affidamento si ricorre alle stesse procedure previste al punto 3 (Affidamento), ove compatibili.

d. Conferimento agli enti locali

Le funzioni sono conferite alle Province e al Comune di Genova, quindi non c'è una competenza diretta dei Comuni.

e. Pianificazione e investimenti

Il PRT definisce i limiti territoriali dei bacini di traffico e prevede gli indirizzi per l'elaborazione dei piani di bacino da parte degli enti locali.

I bacini di traffico sono definiti sulla base della domanda e rappresentano “unità territoriali entro le quali si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità”.

Il programma triennale dei servizi è approvato dalla Regione tenuto conto dei piani di bacino e sentiti gli enti locali, i sindacati e il Comitato regionale per i Problemi del Consumo e dell'Utenza.

Il contenuto del programma triennale è quello previsto dal d. lgs. 422/97, con l'aggiunta della distinzione tra le risorse destinate al trasporto ferroviario e le altre.

f. Fondo regionale trasporti

Oltre ai fondi trasferiti dallo Stato e ai fondi propri regionali, nel Fondo confluiscono le economie di spesa della l.r.13/96.

Il Fondo è riservato all'esercizio dei servizi minimi e non è articolato.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

Si riprendono i criteri del d. lgs. 422/97 facendo particolare riferimento ai costi derivanti dalla congestione e dall'inquinamento.

b. Procedure e Intesa

La Regione definisce i servizi minimi con i programmi triennali, approvati dal Consiglio regionale. La quantità e qualità dei servizi, sia minimi che integrativi, è definita sulla base delle risorse disponibili. A tal fine l'intesa si raggiunge con accordo di programma, nel quale gli enti territoriali fissano anche gli investimenti e le relative risorse.

Nella scelta delle modalità vanno preferite quelle con minori costi per la collettività che devono comprendere quelli derivanti dalle misure contro l'inquinamento e la congestione del traffico.

Per il primo triennio, a partire dall'approvazione della legge regionale, l'individuazione della rete dei servizi minimi è demandata alla Regione.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

L'affidamento può avvenire solo attraverso una procedura di gara. All'aggiudicazione segue il provvedimento di concessione. Non è però previsto l'obbligo di trasformazione in società per le aziende speciali e consorzi.

Per la scelta dei soci privati delle società miste si applica il Decreto n.533/95, ma questa procedura non è indicata in alternativa alla gara per l'affidamento dei servizi ed riportata solo nella parte relativa al periodo transitorio, per cui le società miste così costituite dovrebbero partecipare alle gare per l'affidamento dei servizi.

L'unità di gestione da porre a gara deve essere tale da consentire il raggiungimento dello 0,35.

Ulteriori servizi possono essere svolti in regime di autorizzazione, secondo i criteri stabiliti nel programma triennale e con il principio del silenzio assenso (l'amministrazione può negare il consenso entro 30 giorni).

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Si applica la direttiva 93/98 così come recepita dal d.lgs.158/95, ma non sono indicate specifiche procedure e criteri.

c. Subaffidamento

I servizi possono essere sub-concessi nell'entità massima prevista nel contratto di servizio (che deve essere comunque minoritaria).

Oltre alla subconcessione è possibile ricorrere alla convenzione (per esempio taxi collettivi).

L'affidamento segue "procedure per gli appalti pubblici di servizi".

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Sono riportate tutte le caratteristiche del contratto previste dal d. lgs. 422/97 con l'aggiunta degli obiettivi di efficienza e le penalità in caso di mancato rispetto degli impegni assunti. Inoltre vanno indicate le fasce orarie garantite al concessionario, rispetto ad eventuali ulteriori servizi.

La Regione predispone un contratto tipo.

b. Durata e rinnovo

Almeno quinquennale.

c. Revoca e sanzioni

Nei singoli contratti sono individuate le modalità di revoca e decadenza della concessione.

d. Subentro

Per il personale si applica l'art. 26, all. A, del R.D. 148/1931, con applicazione dei contratti collettivi di lavoro dei singoli comparti dei trasporti. Con le procedure di gara si stabiliscono i beni funzionali all'esercizio del trasporto da trasferire all'impresa subentrante e le modalità di trasferimento, nonché il valore, comunque al netto dei contributi regionali ricevuti.

Per i beni che non sono più funzionali all'esercizio del trasporto (che non sono quindi trasferiti), il gestore uscente ha l'obbligo di restituire i finanziamenti pubblici ricevuti. Il nuovo gestore subentra anche nei rapporti di fornitura in corso.

5. Tariffe

Le tariffe vanno definite tenendo conto dell'utilizzazione del servizio, della lunghezza dei percorsi, del comfort e dei costi del servizio (anche al fine del raggiungimento dello 0,35).

E' comunque possibile derogare al criterio dello 0,35 a fronte di "particolari obblighi di servizio pubblico".

Non ci sono norme specifiche sull'integrazione tariffaria.

6. Fase transitoria

Per la fase transitoria, gli enti locali promuovono un confronto comparativo per individuare la forma di gestione ottimale e i servizi possono essere affidati direttamente alle aziende speciali, consorzi e S.p.A. pubbliche già esistenti per tre anni dall'approvazione della legge. La deroga all'affidamento concorrenziale non è quindi subordinata alla trasformazione in società o

cooperativa, né è previsto l'obbligo di affidare parti del servizio tramite gara. Trascorsi i tre anni i servizi vanno affidati con procedure concorsuali.

7. Monitoraggio

E' istituito l'Osservatorio Regionale delle Infrastrutture e dei trasporti (ORIT), nell'ambito delle strutture regionali, con compiti di monitoraggio, studio, diffusione delle informazioni e supporto per la programmazione di Regione e enti locali.

L' ORIT provvede anche alla determinazione (complessiva e per singola asta della rete dei servizi regionali) dell'offerta di trasporto, delle ore di servizio, della stima dei costi e degli introiti.

La vigilanza è affidata alle amministrazioni competenti per l'affidamento dei servizi.

8.8 Regione Lombardia: Legge Regionale 29 ottobre 1998, n.22 “Riforma del trasporto pubblico locale in Lombardia”

1. Programmazione

a. Finalità

La legge, abrogando molte norme regionali in materia di concessioni, programmazione dei trasporti e tariffe, razionalizza tutta la materia del trasporto pubblico locale.

Tra le finalità c'è l'incremento quantitativo e qualitativo del trasporto ferroviario e il riequilibrio modale. Particolare attenzione è dedicata alla tutela dei diritti degli utenti.

b. Classificazione servizi

I servizi regionali sono classificati in: ferroviari, su impianti fissi e a guida vincolata, automobilistici (di linea e finalizzati), di navigazione.

I servizi automobilistici di linea seguono un'ulteriore classificazione: comunali, di area urbana, interurbani, regionali (residuali o di integrazione al SFR) e sono tutti delegati agli enti locali. I servizi automobilistici finalizzati sono: i collegamenti con gli aeroporti, a domanda debole, gran turismo, ex art.1 e 2 D.M. 27/2/98.

c. Servizi ferroviari

I servizi ferroviari sono distinti dalla gestione dell'infrastruttura.

La Regione garantisce l'accesso all'uso dell'infrastruttura ferroviaria a tutti gli esercenti i servizi di trasporto ferroviario.

Nell'applicare la direttiva 440/91 alle ferrovie regionali, vengono seguiti questi criteri: l'accessibilità alle infrastrutture e il relativo canone devono essere non discriminatorie; per le ferrovie di cui la Regione gestisce anche le infrastrutture, i servizi regionali devono avere la priorità nell'assegnazione delle tracce orarie.

La Regione stipula contratti di servizio con i gestori del servizio e contratti di programma con i gestori dell'infrastruttura.

I programmi triennali dei servizi ferroviari devono prevedere, tra l'altro, le strategie per la diminuzione dei costi di produzione e i criteri per l'individuazione degli obblighi di trasporto e di qualità.

L'affidamento dei servizi non è concorsuale.

d. Conferimento agli enti locali

Le funzioni sono fortemente decentrate.

La Regione mantiene le competenze solo sui servizi ferroviari, per i quali approva uno specifico programma, per quelli di navigazione (ai quali è dedicato ampio spazio) e per i collegamenti con gli aeroporti.

I servizi automobilistici interurbani e regionali sono di competenza delle Province. I servizi regionali sono ripartiti con il criterio della prevalenza della domanda in origine. I servizi di area urbana (suburbani) sono affidati dalle Province ai Comuni sulla base di intese con i Comuni stessi.

La Regione trasferisce direttamente le funzioni alle Province e ai Comuni.

e. Pianificazione e investimenti

La Regione approva il Piano regionale della mobilità e dei trasporti, sulla base di questo le Province approvano i piani di bacino della mobilità e dei trasporti e i Comuni con oltre trentamila abitanti i Piani urbani del traffico.

Il PRMT definisce gli scenari economici e l'assetto delle reti infrastrutturali, individuando gli strumenti attuativi, economici e finanziari e prevedendo il coinvolgimento del capitale privato.

Il PRMT può articolarsi in sezioni funzionali per le singole modalità e per l'intermodalità e la logistica. L'approvazione richiede l'acquisizione dell'intesa con gli enti locali.

I piani di bacino, approvati coerentemente con il PRMT, riguardano essenzialmente gli interventi infrastrutturali.

I programmi triennali dei servizi sono approvati dalla Regione, dalle Province e dai Comuni capoluogo in base a servizi di competenza. Le Province in particolare definiscono le aree oggetto dei contratti di servizio, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale.

Il programma esecutivo degli investimenti è definito avvalendosi di accordi di programma-quadro, che individua obiettivi, finalità, impatto ambientale, opere, tempi e risorse.

f. Fondo regionale trasporti

Il fondo è articolato in distinti capitoli, per le risorse trasferite dallo Stato per l'esercizio delle funzioni delegate e per le risorse proprie. E' destinato a finanziare sia i servizi che gli investimenti.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

Vengono riportati i criteri del d. lgs. 422/97 con l'aggiunta di altri, tra i quali: l'accessibilità delle aree urbane e delle aree generatrici di domanda non pendolare; l'incentivazione di modalità di trasporto non inquinanti; lo sviluppo dell'intermodalità e il riequilibrio modale.

b. Procedure e intesa

La Giunta regionale individua, nel rispetto dell'ammontare delle risorse disponibili e d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi rappresentato da: la quantità di servizi interurbani da garantire e i criteri per l'individuazione da parte delle Province delle quantità di servizi di area urbana. Il livello è rivisto ogni triennio sulla base dei programmi triennali dei servizi.

I programmi triennali delle Province e dei Comuni capoluogo di Provincia, tenuto conto del livello dei servizi, individuano: l'assetto specifico dell'offerta, le aree oggetto dei contratti di servizio, le risorse necessarie (e la loro ripartizione) e gli eventuali servizi aggiuntivi.

I programmi degli enti locali sono approvati dalla Regione, previa conferenza dei servizi: in mancanza d'intesa decide la Regione.

I programmi dei servizi ferroviari sono approvati dal Consiglio Regionale sulla base di una proposta approvata dalla Giunta, previa conferenza dei servizi.

Le risorse per i Comuni capoluogo di Provincia sono trasferite direttamente dalla Regione. Per gli altri Comuni sono trasferite dalla Provincia.

I servizi aggiuntivi rispetto a quelli minimi sono a carico degli enti locali che li istituiscono.

L'intesa, sia sul livello dei servizi che sui programmi triennali, è raggiunta mediante conferenza dei servizi.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

I servizi possono essere affidati in tutte le forme previste dal d. lgs. 422/97 senza limiti di tempo. Sono però previste limitazioni quantitative: a regime le aziende speciali e i consorzi non potranno ottenere in affidamento diretto più del 80% dei servizi attualmente gestiti.

I servizi per i quali non sussistono obblighi di servizio sono esperiti in regime di autorizzazione sulla base delle relazione e dei criteri individuati dalla Giunta Regionale. In particolare, per quelli di collegamento con gli aeroporti: non sono previsti né contributo né contratto di servizio; devono comunque essere assicurati ventiquattro ore su ventiquattro; è necessario il possesso della certificazione ISO 9002 e il rispetto di determinati standard qualitativi.

In caso di inerzia degli enti locali, la Giunta regionale procede direttamente agli affidamenti concorsuali.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Le gare sono aggiudicate con la procedura ristretta e secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, così come previsti dal d. lgs. 158/95.

c. Subaffidamento

Può avvenire, previo assenso dell'ente affidante e sentiti i sindacati, ma il subaffidatario non deve essere controllato societariamente dal subaffidante.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Per i contratti di servizio la legge rinvia all'art.19 del d. lgs. 422/97.

Ogni livello amministrativo definisce le modalità di attuazione dei contratti relativi ai servizi di competenza, secondo un capitolato tipo definito dalla Regione.

I contratti sono Comunicati all'Autorità garante regionale.

b. Durata e rinnovo

La durata dipende dall'affidamento: tre anni per i servizi in affidamento diretto, con possibilità di revisione e rimodulazione, tenendo conto dei programmi triennali e dell'evoluzione dei sistemi tariffari e delle integrazioni modali; compresa tra sei e nove anni in caso di procedure concorsuali.

c. Revoca e sanzioni

L'ente affidante può revocare l'affidamento, con atto motivato, in caso di modifiche o di revisione sostanziale dei servizi.

L'affidatario incorre nella decadenza nei casi previsti dal contratto e quando non siano rispettati parametri di efficienza.

d. Subentro

Per il personale si applica l'art. 26, all. A, del R.D. 148/1931.

E' previsto un diritto di prelazione del subentrante sui beni acquistati con finanziamento regionale. In caso di rinuncia alla vendita, l'impresa uscente deve restituire i contributi erogati, corrispondenti al periodo di mancato utilizzo.

5. Tariffe

Per le tariffe la Regione stabilisce solo le modalità di determinazione, sulla base di 4 criteri: tariffe regionali a classi chilometriche; sistemi tariffari a zone o altre forme di integrazione; tariffe massime; necessità di raggiungere lo 0,35.

La Giunta regionale può promuovere accordi di programma per assicurare l'integrazione funzionale e tariffaria anche tra diverse modalità di trasporto. I contratti di servizio vi si devono adeguare.

6. Fase transitoria

Le aziende e consorzi che si trasformano in S.p.A. o in cooperative, ovvero procedano al frazionamento societario, entro due anni, godono di un'esenzione dalle procedure di gara per tre anni. Altrimenti gli enti locali devono affidare il 20% del servizio con procedure concorsuali. Nei primi due anni di applicazione della legge le aziende devono subaffidare una quota del servizio compresa tra il 10% e il 30% del servizio.

7. Monitoraggio

Le funzioni di monitoraggio sono affidate all'Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico locale, da costituire entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale.

L'indipendenza è garantita dall'elezione dei suoi tre componenti, da parte del Consiglio Regionale a maggioranza qualificata dei $\frac{3}{4}$ (anche se la sua attività, più che una funzione terza rispetto alle parti, si configura come garanzia per gli utenti verso le imprese esercenti).

L'Autorità svolge le seguenti funzioni: verifica l'osservanza delle normative; formula osservazioni sul mercato del trasporto locale; diffonde le informazioni sul tpl; valuta le istanze degli utenti sulla qualità e quantità del servizio e il relativo rispetto degli obblighi del contratto di servizio; controlla il rispetto del contratto di servizio e della carta dei servizi da parte dell'azienda; controlla il rispetto delle normative sulla concorrenza ed invia le relative segnalazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato; dispone agli enti competenti la sospensione o la decadenza delle autorizzazioni, nonché la sospensione o la risoluzione dei contratti di servizio, oppure determina l'indennizzo da corrispondere all'utente danneggiato.

E' inoltre istituita la Consulta della mobilità e dei trasporti, per la consultazione sulle iniziative di rilevanza regionale.

8.9 Regione Marche: Legge Regionale 24 dicembre 1998, n. 45 “Norme per il riordino del trasporto pubblico locale e regionale”

1. Programmazione

a. Finalità

Per il raggiungimento delle finalità previste dal d. lgs. 422/97, con particolare attenzione alla tutela dell'ambiente, la Regione promuove misure idonee a realizzare, tra l'altro: la gestione unitaria dei servizi di trasporto pubblico locale al fine di ottenere dimensioni aziendali sufficienti; il superamento oltre che degli assetti monopolistici anche del regime delle concessioni; la completa integrazione modale e tariffaria.

b. Classificazione servizi

I servizi sono classificati per modalità: automobilistici, su impianti fissi, elicotteristici, aerei, cabotaggio marittimo.

I servizi automobilistici di linea (su gomma e a guida vincolata) si distinguono in : urbani, suburbani, regionali ed interregionali, gran turismo, a domanda debole, speciali.

c. Servizi ferroviari

I servizi ferroviari costituiscono un sistema di trasporto unitario sul territorio regionale. Sono di competenza regionale e sono affidati ad F.S. S.p.A. o ad altre società accreditate.

d. Conferimento agli enti locali

La Regione ha competenza sui servizi ferroviari, marittimi ed aerei. Le Province hanno competenza sui servizi su gomma, ad eccezione di quelli urbani, e su impianti fissi. I Comuni hanno competenza sui servizi urbani su gomma o a guida vincolata. L'attribuzione dei servizi ai singoli bacini avviene in base al percorso prevalente o al bacino di origine.

La distribuzione delle risorse ai comuni per i servizi urbani è effettuata dalla Provincia.

e. Pianificazione e investimenti

Il Piano regionale dei trasporti si articola in quattro piani settoriali: piano per il trasporto pubblico locale, piano per il trasporto delle merci, piano del trasporto marittimo ed aereo e piano delle infrastrutture.

Il piano regionale per il trasporto pubblico locale (PRTPL) fissa gli indirizzi per la programmazione degli enti locali, individua i bacini di traffico (sulla base dell'analisi della domanda) e la rete principale, inclusi i nodi di scambio.

L'attuazione del PRTPL avviene attraverso il programma triennale dei servizi. Questo individua, oltre agli elementi previsti dal d. lgs. 422/97: la rete dei servizi in termini di collegamenti, corse e frequenze; l'integrazione di orari, percorsi e tariffe; il contratto-tipo di servizio e le modalità di approvazione e revisione dei singoli contratti. I programmi sono approvati dalla Giunta regionale e sono aggiornati annualmente.

Il bacino di traffico può comprendere i Comuni di una o più Province ed individua un'area con caratteristiche omogenee della domanda di trasporto, sulla base dei criteri di economicità, efficienza e produttività.

I piani di bacino sono predisposti ed approvati dalle Province, sentiti i Comuni, le organizzazioni sindacali, imprenditoriali e dei consumatori, ogni tre anni. Il PDB definisce: la rete secondaria e l'integrazione con quella principale, definita dal PRTPL; gli interventi sulle infrastrutture; gli eventuali servizi aggiuntivi, a carico degli enti locali; il contenuto del contratto di servizio.

I Comuni che hanno istituito il trasporto urbano approvano i piani urbani del traffico in base agli indirizzi regionali e previa verifica della compatibilità con i piani di bacino.

Gli investimenti sono definiti nel Programma degli investimenti, che indica le priorità, e sono realizzati mediante accordi di programma con lo Stato e con gli enti locali. Per i beni acquistati con i contributi regionali, la Giunta regionale determina i vincoli all'alienazione.

f. Fondo regionale trasporti

Il fondo è determinato annualmente ed articolato in 3 parti: servizi ferroviari, servizi automobilistici, investimenti.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

I servizi minimi sono individuati dalla Regione sulla base delle risorse disponibili e dei criteri di: massima utilizzazione dei mezzi pubblici nel trasporto pendolare, coordinamento fra i servizi ferroviari e su gomma, riequilibrio nella accessibilità ai servizi pubblici e ai centri urbani, incentivazione dei servizi a domanda debole e di quelli a minor impatto ambientale. L'elencazione non è pienamente coerente con quella dell'art.16 del d.lgd.422/97 i cui criteri, non essendo derogabili dalla legge regionale, restano comunque validi.

b. Procedure e intesa

La Giunta regionale definisce il livello dei servizi minimi "sentita la Conferenza regionale delle autonomie e la Commissione consiliare competente". Successivamente, "definisce i servizi minimi per ciascun bacino

di traffico in termini di collegamenti, corse e frequenze sulla rete principale, collegamenti e chilometri per autobus per le linee secondarie”. I servizi urbani sono invece definiti dai Comuni, sulla base delle risorse attribuite dalla Provincia. La procedura si svolge, quindi, in due fasi e una sorta di intesa (che non viene mai citata) è raggiunta solo per la prima fase, mediante la consultazione della Conferenza regionale delle autonomie locali. Bisogna però considerare che il programma triennale dei servizi definisce in modo preciso la rete dei servizi e deve tenere conto dei piani di bacino elaborati dalle Province.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

I servizi urbani possono essere affidati sia con procedure concorsuali che direttamente ad aziende speciali. Nella seconda ipotesi, ma solo alla scadenza del periodo transitorio di cinque anni, parte dei servizi (non è specificata l'entità) devono essere affidati con procedure concorsuali. Alle gare possono comunque partecipare anche i gestori del restante servizio.

A regime, i servizi minimi non urbani sono affidati, sulla base di un capitolato-tipo, per bacino di traffico. L'affidamento è concorsuale, ma è possibile anche la scelta concorsuale del socio privato in alternativa a quella del gestore.

I servizi di linea che non fanno parte dei servizi minimi e quelli di gran turismo non possono essere in interferenza o sovrapposizione ai servizi minimi.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Si applicano la procedura ristretta e il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, così come definiti nel d. lgs. 158/1995.

E' equiparata alla scelta concorsuale del gestore la scelta concorsuale dei soci privati delle società miste, secondo le procedure indicate nel d.p.r. 533/96.

c. Subaffidamento

E' consentito per realizzare economie sui costi di esercizio. E' però sottoposto alle seguenti limitazioni, oltre a quelle generalmente valide per il subaffidamento: si deve ricorrere alle procedure indicate nel contratto di servizio; non si può superare il 20% dei servizi eserciti; per l'affidamento si deve ricorrere alle procedure concorsuali nel caso di un valore superiore a lire 300 milioni.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Il contratto è stipulato sulla base del contratto-tipo regionale e nel rispetto della carta dei servizi del settore.

Il corrispettivo è definito sulla base dei criteri regionali.

Per ogni bacino di traffico è stipulato un unico contratto di servizio.

b. Durata e rinnovo

Sei anni, con clausola di revisione annuale per l'adeguamento alle variazioni introdotte dai programmi triennali. La prima applicazione decorre dal 1° gennaio 2000.

c. Revoca e sanzioni

In caso di revoca, risoluzione o decadenza non è previsto alcun indennizzo. Non sono specificati i casi che possono determinare la revoca o la risoluzione.

d. Subentro

Il trasferimento del personale avviene secondo l'art.26, allegato A, del R.D. 148/1931, con l'applicazione del c.c.n.l. e degli eventuali integrativi aziendali. I mezzi di trasporto sono ceduti al valore di stima (determinato da un tecnico scelto dalle parti), al netto dei contributi ricevuti.

5. Tariffe

Il livello delle tariffe è fissato dalla Regione e deve consentire, tra l'altro, il raggiungimento del rapporto tra ricavi e costi fissato nel contratto di servizio.

Nei programmi triennali dei servizi sono previste le misure per la realizzazione di un sistema tariffario a zone per l'integrazione tra i servizi urbani e regionali.

6. Fase transitoria

Le concessioni sono prorogate al 31 dicembre 1999. Quelle con scadenza successiva cessano alla stessa data.

Le aziende speciali e i consorzi possono ricevere in affidamento diretto, con atto motivato, la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale per un massimo di cinque anni, nel caso che si trasformino in S.p.A., cooperative tra i dipendenti o si frazionino in diverse società. La trasformazione deve avvenire entro il 30 giugno 1999 e gli eventuali soci privati si devono prioritariamente scegliere tra gli attuali concessionari. Per i primi tre anni, tali servizi vanno però gestiti da una riunione d'impresе formata dalla società oggetto della trasformazione, in qualità di capofila, e dai concessionari delle linee comprese nel bacino. Dopo i tre anni la scelta tra l'affidamento concorsuale e la prosecuzione della gestione per altri due anni è affidata ad un

collegio di vigilanza composto da cinque elementi in rappresentanza: della Regione, degli enti affidanti, della società oggetto di trasformazione, delle altre imprese che partecipano alla riunione d'impresе, delle organizzazioni sindacali. Ma se la riunione d'impresе è stata trasformata in un'unica società l'affidamento è comunque prorogato di due anni.

In sede di prima applicazione, i servizi minimi urbani sono quelli attualmente svolti in base alla spesa storica, corretta per il riequilibrio tra Comuni.

7. Monitoraggio

I controlli sulla sicurezza, sulla regolarità e sulla qualità sono di competenza dell'ente affidante.

Presso la Giunta regionale è istituito l'Osservatorio permanente della mobilità, al fine di controllare: l'evoluzione della mobilità regionale delle merci e dei passeggeri; le reti e le infrastrutture; la qualità, l'efficacia ed il livello e il costo dei servizi; l'efficienza delle aziende di trasporto; la sicurezza; l'impatto sull'ambiente. I risultati dell'attività sono presentati annualmente nel corso di un'apposita conferenza.

8.10. Regione Piemonte: Testo approvato in Giunta, “Norme in materia di trasporto pubblico locale”

1. Programmazione

a. Finalità

I trasporti sono visti come strumento per un equilibrato sviluppo economico e sociale. La promozione del tpl è un obiettivo per la riduzione degli impatti del trasporto su territorio, salute e sicurezza.

b. Classificazione servizi

I servizi sono: regionali, provinciali, urbani (inclusi quelli di collegamento con la conurbazione) e non di linea (integrativi o sostitutivi).

c. Servizi ferroviari

La Regione ha l'amministrazione dei servizi ferroviari. Non ci sono norme specifiche per l'affidamento dei servizi ferroviari.

d. Conferimento agli enti locali

Oltre all'amministrazione dei servizi ferroviari, la Regione ha funzione d'indirizzo, di promozione e monitoraggio su tutti i servizi di trasporto e di finanziamento di quelli minimi. Ha solo la programmazione dei servizi regionali.

Alle Province sono delegate la programmazione dei servizi provinciali e l'amministrazione di quelli regionali e provinciali.

I Comuni con più di 30.000 abitanti hanno la programmazione e l'amministrazione dei servizi urbani. Le Province organizzano il trasporto urbano nei Comuni con meno di 30.000 abitanti.

Per le conurbazioni le funzioni di programmazione e amministrazione sono conferite al Comune capofila. Nel caso di Torino viene invece costituita un apposita Agenzia, in attesa dell'istituzione dell'Area metropolitana.

Le Province possono istituire Agenzie per l'espletamento dei compiti delegati.

e. Pianificazione e investimenti

La Regione predispose il Piano regionale dei trasporti, la Regione e gli enti locali redigono il Programma triennale dei servizi. Rispetto al d.lgs. 422/97 sono aggiunti due elementi da indicare nei Programmi triennali: la ripartizione delle risorse tra servizi urbani ed extraurbani; gli obiettivi da raggiungere in termini di efficienza e di efficacia nella produzione dei servizi.

Il Programma triennale delle Province definisce inoltre i bacini e le aree omogenee, oggetto delle gare per l'affidamento dei servizi.

Nelle procedure di approvazione degli strumenti di programmazione non è prevista la consultazione delle rappresentanze sindacali e delle imprese. Gli investimenti sono definiti con accordi di programma tra Regione, Province e Comuni con più di 30.000 abitanti.

f. Fondo regionale trasporti

Il fondo regionale è articolato in quattro sezioni: servizi su ferro, investimenti su ferro, investimenti e servizi urbani, investimenti e servizi extraurbani.

I fondi degli enti locali sono ripartiti per tipo di servizio e per gli investimenti. Gli investimenti e le azioni di promozione e informazione devono essere almeno il 3% delle risorse trasferite.

I risparmi ottenuti dalle gare per l'affidamento dei servizi vanno ad alimentare la sezione degli investimenti.

La ripartizione, a regime, prescinde dalla spesa storica. La verifica della ripartizione avviene ogni triennio sulla base del raggiungimento degli obiettivi dell'accordo di programma e del programma dei servizi.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

I servizi sono definiti sulla base dei criteri del d.lgs. 422/97, l'entità è però ottenuta sulla base di "un indice parametrico di offerta calcolato in relazione al numero di spostamenti, della lunghezza media dello spostamento e del valore obiettivo di efficienza raggiunto dal rapporto tra ricavi e costi".

b. Procedure e intesa

Nel Programma triennale dei servizi della Regione si definisce, d'intesa con gli enti locali, l'assetto quantitativo e qualitativo dei servizi minimi e le risorse. Gli enti locali, attraverso i Programmi triennali, definiscono la rete e l'organizzazione dei servizi di loro competenza (sia minimi che aggiuntivi).

I servizi aggiuntivi sono a carico degli enti locali e vanno istituiti d'intesa con la Regione.

Per il Programma triennale della Regione si ricorre alla Conferenza permanente Regione-Autonomie locali. Per i Programmi triennali delle Province e dei Comuni con più di 30.000 abitanti lo strumento è l'accordo di programma con la Regione.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

A regime è previsto solo l'affidamento concorrenziale dei servizi.

Alle gare possono partecipare solo società.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

La procedura è quella ristretta. Il criterio è l'offerta economicamente più vantaggiosa, così come previsti dal d. lgs. 158/95.

c. Subaffidamento

Il testo adottato dalla Giunta non ne parla.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

La Regione predispose un contratto-tipo. L'ambito territoriale è quello corrispondente alla tipologia del servizio.

Sono riportate tutte le caratteristiche dei contratti previste dal d. lgs. 422/97.

I Contratti devono raggiungere almeno lo 0,35 dal 1/1/2000. Tale rapporto andrà incrementato coerentemente con gli obiettivi di efficienza ed efficacia definiti negli accordi di programma. La ripartizione delle risorse viene sottoposta a verifica triennale sulla base del perseguimento degli obiettivi.

I costi devono essere stimati sulla base dell'azienda-tipo di gestione, che variano in funzione delle dimensioni del servizio e delle caratteristiche del territorio e che, nelle aree urbane, devono tenere conto dei costi di congestione crescenti. Questi criteri non valgono per i servizi nelle aree a domanda debole di competenza delle Comunità montane.

b. Durata e rinnovo

La durata non è indicata, vale quindi quella del d. lgs. 422/97.

c. Revoca e sanzioni

L'ente affidante ha la facoltà di revocare l'affidamento, con atto motivato, in caso di modifiche sostanziali o quando venga meno l'interesse pubblico. E' prevista invece la decadenza in caso di irregolarità specifiche previste nel contratto.

d. Subentro

Per il personale si applica l'art. 26, all. A, del r.d. 148/1931, con applicazione dei contratti collettivi di lavoro dei singoli comparti dei trasporti.

Il gestore uscente può scegliere se cedere i beni strumentali al gestore entrante oppure restituire alla Regione la quota parte dei contributi erogati, corrispondenti al periodo di mancato utilizzo. Per i beni strumentali senza vincolo di destinazione, il nuovo gestore gode di un diritto di prelazione.

5. Tariffe

La politica tariffaria è definita dalla Giunta regionale d'intesa con gli enti locali.

La politica tariffaria è definita dalla Giunta regionale in coerenza con il principio di integrazione e uniformità.

6. Fase transitoria

Fino al 31/12/2002, vige una procedura semplificata: i servizi attuali sono ripartiti sulla base della prevalenza della domanda in origine, le risorse sulla base della spesa consolidata.

Un primo contratto di servizio di durata annuale (1999) viene stipulato con gli attuali gestori. Durante questo anno le aziende speciali e consortili vengono trasformate in società per azioni e, dove sia opportuno per superare gli assetti monopolistici, si procede al frazionamento e/o all'affidamento concorrenziale di parte dei servizi.

Un secondo contratto triennale (2000-2002) viene affidato con procedura negoziata.

7. Monitoraggio

E svolto dalla Regione attraverso un Osservatorio che, tra l'altro, elabora parametri di efficacia ed efficienza dei servizi.

8.11. Regione Puglia: Legge regionale (in attesa di promulgazione), “Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico di linea”

1. Programmazione

a. Finalità

La legge regionale è particolarmente ampia e dettagliata, con norme solitamente riservate alla potestà regolamentare, configurandosi in tal modo come uno strumento immediatamente operativo.

Tra le finalità espresse, si possono evidenziare le seguenti: integrazione, salvaguardia ambientale, efficacia della spesa attraverso la promozione della concorrenza per un progressivo superamento degli assetti monopolistici e contenimento degli obblighi di servizio pubblico. Inoltre, garantire le esigenze di mobilità delle persone e delle merci e promuovere uno sviluppo equilibrato in un sistema di trasporto coordinato ed integrato.

b. Classificazione servizi

I servizi di trasporto pubblico regionale e locale (TPRL) riguardano sia le persone che le merci e si svolgono per linea (unità elementare), per rete (insieme di linee) e per bacino (insieme di reti).

Vi sono diversi livelli di articolazione: in generale, servizi ordinari di linea e servizi speciali (per i quali è previsto un regime autorizzatorio, seppure regolato da contratti di servizio); in base alla modalità utilizzata (automobilistici, tramviari, filoviari, metropolitani, ferroviari, marittimi, lacuali, aerei, altri); in base alla finalità (ordinari, stagionali, gran turismo, occasionali). Quelli automobilistici a loro volta seguono una doppia classificazione: in base alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono e della domanda di mobilità (urbani, suburbani, interurbani); in relazione all'ambito amministrativo (comunali, provinciali, interprovinciali e interregionali).

c. Servizi ferroviari

I servizi ferroviari sono di competenza regionale. La concessione, da affidare con procedure concorsuali, per la gestione dei servizi è distinta da quella per la gestione dell'infrastruttura, ma il concedente può essere lo stesso. A tal fine i soggetti che gestiscono sia l'infrastruttura che il servizio devono separare, almeno contabilmente, le due attività secondo le indicazioni della direttiva CEE 91/440.

Le reti di servizi ferroviari comprendono i servizi automobilistici sostitutivi e quelli di esclusivo collegamento con le stazioni

d. Conferimento agli enti locali

I Comuni e le Province hanno competenza sui trasporti automobilistici e tranviari che si svolgono nel loro territorio. Le Province e la Regione possono delegare le funzioni amministrative, rispettivamente, agli enti locali intercomunali (Comunità montane) ed alle Province, sulla base del criterio della quota prevalente di cittadini interessati ai servizi. I criteri per l'esercizio delle funzioni amministrative sono fissati dalla Regione.

La Regione può intervenire con poteri sostitutivi in caso di inadempienza degli enti locali.

e. Pianificazione e investimenti

La Regione elabora il Piano regionale dei trasporti con cadenza quinquennale, salvo diversa disposizione dell'Osservatorio per la mobilità. Il Piano, oltre ad indicare l'organizzazione generale dei servizi e le relative infrastrutture, precisa i criteri che dovranno essere seguiti dalla Regione stessa e dagli enti locali nell'organizzazione dei servizi di trasporto e nella realizzazione delle infrastrutture.

Nell'ambito degli obiettivi del PRT, il Piano triennale dei servizi definisce: i servizi minimi e gli eventuali servizi aggiuntivi; le reti e i bacini; i servizi speciali; le risorse per i servizi e per gli investimenti, nonché la relativa ripartizione; le integrazioni modali e tariffarie. Il primo PTS è approvato entro il giugno 2000.

I Piani provinciali di bacino, di cui va tenuto conto nell'elaborazione del PRT, definiscono nel dettaglio (orari dei servizi) i programmi di esercizio dei servizi di competenza provinciale. I PPB vanno approvati d'intesa con la Regione e secondo il meccanismo del silenzio-assenso.

I PUT sono approvati dai Comuni d'intesa con la Provincia.

Gli investimenti per la mobilità delle persone e delle merci, con priorità per quelli riguardanti l'intermodalità e l'ambiente, sono individuati con accordi di programma tra le amministrazioni, le imprese di trasporto e soggetti di diritto privato. Gli accordi prevedono anche i tempi di realizzazione e le eventuali sanzioni a carico dei soggetti inadempienti.

Per l'acquisto di veicoli, attrezzature e tecnologie, la Regione approva programmi di investimento finalizzati con partecipazione regionale pari all'85% della spesa. I beni acquistati sono vincolati per 10 anni e, in caso di alienazione, devono essere restituiti i contributi ricevuti.

f. Fondo regionale trasporti

Il Fondo è articolato in sei capitoli: tre per l'esercizio (in base ad aggregazioni di modalità), due per gli investimenti ed uno per le agevolazioni tariffarie.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

I criteri sono quelli previsti dal d.lgs. 422/97 e l'individuazione avviene con l'obiettivo di realizzare livelli di servizi sufficientemente rapportati alla effettiva domanda di trasporto. Non possono però comprendere, per i servizi interurbani, servizi con una utilizzazione media inferiore ai dieci viaggiatori per singola corsa automobilistica o trenta per servizi ferroviari. Inoltre, i servizi minimi urbani possono riguardare solo comuni con almeno quindicimila abitanti e con una percorrenza massima stabilita dalla legge attraverso specifici parametri.

I servizi aggiuntivi possono essere istituiti dagli enti locali, con risorse a proprio carico, anche utilizzando i risparmi derivanti dall'espletamento delle gare o dalla riduzione dei servizi minimi. Occorre però l'intesa con la Regione, secondo un meccanismo di silenzio-assenso, per la compatibilità con la programmazione regionale.

b. Procedure e intesa

La procedura prevede una conferenza dei servizi con gli enti locali principali e rappresentanze delle associazioni rappresentative dei Comuni, delle Province, dei consumatori, dei lavoratori del settore, delle imprese del settore e delle Ferrovie dello Stato. La Giunta regionale presenta una proposta che, dopo le eventuali modifiche determinate dalle osservazioni dei partecipanti alla conferenza dei servizi, viene sottoposta al parere della Commissione consiliare regionale. Il parere è vincolante solo se non si è raggiunta l'intesa.

Non è prevista una scadenza per l'aggiornamento della determinazione dei servizi minimi.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

Premesso che la Regione può partecipare solo con quote minoritarie a società o consorzi per la gestione dei servizi di trasporto, sono possibili tutte le forme di gestione previste dalla legge 142/90.

L'affidamento in concessione avviene con procedure concorsuali.

La gestione in economia è possibile se utilizza fino a 25 dipendenti, oltre questa soglia si fa ricorso a procedure concorsuali (vedi però la fase transitoria).

L'affidamento diretto se genera disavanzi superiori al 10% (oltre i corrispettivi previsti) comporta l'obbligo di affidamento concorsuale di quote del servizio e con prescrizione di integrazione tariffaria.

Per tutte le forme di affidamento non concorsuale è ribadito il divieto di estensione dei bacini e il divieto di istituire nuove gestioni.

Nel caso di non osservanza dei suddetti divieti, i servizi vengono esclusi da quelli minimi.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Si utilizzano le procedure previste dal d.lgs. 158/95 ed in particolare: quella ristretta, se la concessione è “definitiva”; quella negoziata se è “provvisoria”. Ogni ente concedente istituisce un sistema di qualificazione delle imprese, nell’ambito del quale sono previste dimensioni minime delle imprese partecipanti alla gara ed una norma antitrust per i servizi automobilistici per cui ciascun soggetto non può superare il 20% dei servizi di Tprl della Puglia. Inoltre sono escluse le “offerte anomale” e, nel caso di servizi esistenti con trasferimento del personale, i ribassi oltre il 10%. Sempre a tutela della concorrenza, gli enti proprietari non possono designare propri funzionari nelle commissioni aggiudicatrici se le aziende o società di loro proprietà partecipano alla gara.

Il criterio è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa. A tal fine si tiene conto di elementi qualitativi (veicoli, servizi complementari, informazione, certificazione) ed economici (ribasso, servizi aggiuntivi fissi e a richiesta dell’ente concedente, impegno a subconcedere a precedenti gestori). Nel caso in cui non sia previsto corrispettivo, per l’affidamento dei servizi si tiene conto solo di elementi qualitativi e quantitativi. Inoltre nel caso in cui è individuato un rapporto tra ricavi e costi superiore all’unità, l’amministrazione ha diritto ad una compartecipazione ai ricavi in quota prestabilita.

Il corrispettivo a base d’asta è calcolato sulla base del “disavanzo standardizzato”, definito come differenza tra il costo standardizzato e la percentuale di ricavo presunta (anche superiore al 35%).

L’affidamento avviene per “reti”, individuate dalla Giunta regionale sulla base dei *mercati locali del lavoro* ed assegnate agli enti locali secondo il criterio della prevalenza dei residenti interessati all’offerta: in caso di non-prevalenza l’affidamento è regionale.

Per i “Servizi speciali” automobilistici, integrativi e non concorrenziali con quelli di linea, è istituito un sistema autorizzatorio. Le autorizzazioni non possono durare più di tre anni e sono regolate con contratti di servizio. Nel caso in cui sia previsto un corrispettivo vanno seguite procedure concorsuali. Tale sistema è obbligatorio per i servizi che presentino una utilizzazione media inferiore ai dieci viaggiatori per corsa.

c. Subaffidamento

E’ possibile, su autorizzazione della Regione, per una quota massima del 20% dei servizi. L’affidamento deve seguire le stesse regole delle concessioni, anche se è ammessa la trattativa privata per importi inferiori ai 200 milioni. In ogni caso, vanno preferite le offerte dei precedenti gestori.

Se eccede il 5% dei servizi può comportare una revisione del corrispettivo da parte dell'affidante.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Rispetto a quelli indicati dal d.lgs.422/97, gli elementi del contratto devono includere anche: gli eventuali servizi complementari a quelli di trasporto, la regolazione della subconcessione, gli obblighi del gestore verso l'affidante, il personale dipendente e la clientela, le sanzioni per il mancato rispetto della carta dei servizi (obbligatoria per chi svolge oltre 500 mila chilometri annui)

Ai trasferimenti della regione si applica il metodo del *tranfert cap* (i criteri sono decisi dalla Giunta regionale che consulta gli stessi soggetti della conferenza dei servizi prevista per l'intesa).

Il limite del 1° gennaio 2000 per il raggiungimento dello 0,35 può essere prorogato, in specifici casi e sempre che sia presentato un piano di risanamento gestionale, fino al 1° gennaio 2003.

b. Durata e rinnovo

I contratti possono durare fino a tre anni e sono prorogabili fino alla scadenza delle concessioni o del provvedimento di affidamento diretto. Le concessioni definitive durano nove anni, prolungabili fino a quaranta per i servizi metropolitani e, ferroviari e marittimi. Quelle provvisorie durano un anno, prorogabili fino a tre volte.

c. Revoca e sanzioni

In caso di revoca anticipata, possibile con provvedimento motivato, va corrisposto un equo indennizzo al gestore. In caso di decadenza, prevista per una serie di inadempienze e in caso di disavanzi per due anni consecutivi, nessun indennizzo può essere riconosciuto. La decadenza segue due successive diffide.

d. Subentro

In caso di subentro, per il personale si applica il r.d.148/1931 con l'obbligo del mantenimento dell'anzianità di servizio e del c.c.n.l. nonché, "per quanto compatibili con l'organizzazione gestionale del soggetto entrante", delle mansioni e dei trattamenti economici integrativi.

Per i beni strumentali acquistati con contributi regionali vige l'obbligo dell'alienazione al nuovo gestore, al prezzo stabilito da una formula indicata dalla stessa legge regionale. Inoltre il nuovo gestore ha diritto di prelazione per l'acquisto degli altri beni a prezzo di mercato.

In caso di subentro per una parte della gestione, il personale è trasferito in misura proporzionale.

Oltre al subentro è possibile, previa autorizzazione dell'ente competente, la cessione della concessione o dell'autorizzazione e la fusione di più gestori.

5. Tariffe

Il livello delle tariffe minime è stabilito dalla Regione con l'obiettivo del raggiungimento dello 0,35. L'adeguamento avviene annualmente con il metodo del *price-cap* tenendo conto del tasso d'inflazione, di una variazione della produttività e dell'incentivazione del miglioramento della qualità dei servizi. Per variazioni inferiori al 5%, l'adeguamento può essere poliennale.

La Regione promuove l'istituzione di un sistema tariffario integrato da affidare ad una società o consorzio con la partecipazione di imprese di trasporto e di soggetti pubblici e privati. La Regione può partecipare con una quota massima del 30%. Fino all'istituzione del nuovo sistema, la Regione può imporre l'integrazione a più gestori.

6. Fase transitoria

Per i servizi in concessione è consentita una proroga per quattro anni o fino alla scadenza della concessione (se superiore), fermo restando l'obbligo di stipulare un contratto di servizio "ponte" entro il 30 giugno 2000.

Nel periodo transitorio possono essere rilasciate concessioni provvisorie, da affidare con procedura negoziata. Ma se non comportano aumento dei corrispettivi, possono essere rilasciate a concessionari che già svolgono collegamenti con i centri interessati, previa conferenza dei servizi.

L'affidamento diretto a Spa o cooperative risultanti da trasformazione di servizi in economia, aziende speciali o consorzi, è possibile per 3 anni. La trasformazione può essere attuata entro il 31/12/2000: la fase transitoria può quindi durare complessivamente cinque anni.

Le gestioni in economia oltre i 25 dipendenti possono essere mantenute per quattro anni (fino al 31 dicembre 2002). Entro questo termine possono essere affidate a società miste per un periodo di tre anni, poi vanno affidati con procedure concorsuali. Complessivamente il periodo transitorio può dunque durare fino a sette anni.

Le concessioni per i servizi ferroviari sono affidate con procedure concorsuali ma possono essere prorogate fino alla scadenza della concessione attuale.

I servizi ferroviari in gestione commissariale governativa possono essere affidati a FS Spa, in attesa dell'affidamento concorsuale, da realizzare entro il 31 dicembre 2002.

Fino alla regolare individuazione dei servizi minimi da parte della Giunta regionale, sia il livello dei servizi che la ripartizione delle risorse sono effettuate sulla base dei servizi esistenti e della spesa storica.

7. Monitoraggio

Presso l'Assessorato ai Trasporti è istituito l'Osservatorio per la mobilità, con compiti di monitoraggio e proposta sull'efficienza, l'efficacia e la qualità del sistema di trasporto sia per i servizi che per gli investimenti. All'attività dell'Osservatorio collaborano le rappresentanze delle associazioni degli enti locali, dei consumatori, dei sindacati e delle imprese di trasporto.

8.12. Regione Toscana: Legge Regionale 31 luglio 1998, n.42 “Norme per il Trasporto Pubblico Locale”

1. Programmazione

a. Finalità

La legge prevede l’abrogazione di molte leggi regionali in materia di trasporto pubblico locale, semplificando così la normativa del settore.

Le finalità sono: realizzare il decentramento; garantire il diritto alla mobilità economicamente ed ambientalmente sostenibile; realizzare la razionalizzazione dei servizi, mediante l’integrazione tariffaria e dei servizi; favorire le modalità che producono minori costi per la collettività, tenendo conto anche degli elementi esterni di costo, quali congestione e inquinamento. In tutto il testo viene frequentemente ribadita la necessità di considerare i costi esterni.

b. Classificazione servizi

I servizi possono essere programmati (a loro volta distinti in minimi o aggiuntivi) o autorizzati.

c. Servizi ferroviari

Sono di competenza regionale. La Legge non tratta in modo specifico i trasporti ferroviari aerei e marittimi.

d. Conferimento agli enti locali

Sono di competenza regionale i servizi di collegamento tra capoluoghi di Provincia o altri centri di rilevanza regionale.

Sono di competenza provinciale gli altri servizi automobilistici e quelli di navigazione interna. L’attribuzione ad una Provincia dipende dalla prevalenza del percorso. I Comuni hanno competenza solo per i servizi che si svolgono interamente nel territorio comunale.

Sono previsti poteri sostitutivi in caso di inadempienza degli enti locali.

e. Pianificazione

Il Piano di indirizzo territoriale definisce la politica regionale dei trasporti e riguarda sia le infrastrutture che la definizione dei criteri per l’individuazione dei servizi minimi. Il PIT viene attuato con il Programma regionale dei servizi di trasporto pubblico. Questo fornisce gli indirizzi per gli investimenti, individua i servizi di competenza regionale, ripartisce le risorse tra la Regione e le Province, definisce il sistema di monitoraggio e le modalità per l’omogeneità dell’informazione all’utenza. Inoltre, definisce i criteri per: la

ripartizione, da parte delle Province, delle risorse tra i Comuni; l'affidamento dei servizi, la stipula dei contratti di servizio e il subaffidamento; la determinazione delle tariffe e l'integrazione; il subentro.

Anche le Province, sulla base del Piano territoriale di coordinamento e del Programma regionale, approvano il Programma provinciale dei servizi di trasporto che, tra l'altro definisce i lotti da mettere a gara, secondo i criteri regionali.

I Comuni, secondo i criteri provinciali, individuano i servizi da affidare direttamente e quelli da mettere a gara.

Non è prevista la consultazione delle rappresentanze delle imprese nelle fasi di approvazione dei vari strumenti di programmazione.

Gli investimenti sono definiti con accordi di programma.

f. Fondo regionale trasporti

Il Fondo è articolato in tre capitoli: esercizio, investimenti, spese diverse.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

I criteri sono indicati sinteticamente e riprendono quelli indicati dall'art.16, comma 1 del d. lgs. 422/97. Vanno comunque definiti nel rispetto del principio del minimo costo per la collettività.

b. Procedure e intesa

I servizi programmati minimi sono a carico della Regione, quelli aggiuntivi sono a carico degli enti locali.

La Giunta, tenendo conto delle proposte delle Province e sentite le OO.SS. e dei consumatori, presenta un'ipotesi con l'articolazione dei servizi (economicamente quantificati). Le proposte provinciali sono definite promuovendo apposite conferenze dei servizi con i Comuni.

L'intesa si raggiunge attraverso la convocazione di una conferenza dei servizi così come prevista nella legge 241/90, in caso di mancato accordo decide il Consiglio regionale.

Le Province provvedono successivamente a ripartire le risorse regionali e quelle eventualmente aggiuntive tra i comuni.

I servizi autorizzati sono senza oneri per la pubblica amministrazione e sono svolti su istanza dell'impresa.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

Pur essendo possibili tutte le forme di gestione previste dalla legge 142/90 è previsto un lento e progressivo superamento della gestione diretta dei servizi (si veda il punto 6.). Per l'affidamento a terzi non si parla di concessione.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

Di preferenza, si ricorre alla procedura ristretta, prevista dal d. lgs. 158/95.

Il criterio è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

E' prevista la possibilità di affidamento diretto a privati per motivi straordinari o sperimentali, ma solo per rispettivamente tre o sei mesi, rinnovabili una sola volta.

c. Subaffidamento

E' possibile, per quote limitate e tramite procedure concorsuali, ma solo per un anno e per esigenze straordinarie. Il rapporto tra le imprese è regolato da contratto di servizio. Le procedure di subaffidamento sono analoghe a quelle per l'affidamento concorsuale.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

La Regione approva lo schema tipo di contratto. Nell'atto di approvazione del contratto, l'eventuale differenza di costo di produzione rispetto a servizi analoghi deve essere esplicitata e motivata.

b. Durata e rinnovo

La durata del contratto è di tre anni per l'affidamento diretto e compresa tra tre e nove in caso di affidamento a terzi.

c. Revoca e sanzioni

Gli obblighi sono decisi dalla Regione e le sanzioni sono pecuniarie.

d. Subentro

Il trasferimento del personale avviene secondo l'art.26, allegato A, del R.D. 148/1931. Al personale va mantenuto lo stesso trattamento economico, inclusa la contrattazione aziendale, lasciando alla successiva contrattazione l'organizzazione del lavoro

Per i beni strumentali decide la Giunta regionale.

5. Tariffe

Per le tariffe la legge si limita alla definizione di sistema integrato di servizi e di sistema tariffario integrato.

6. Fase transitoria

Per le aziende o consorzi che si trasformino, entro il 31/12/99, in S.p.A. o cooperative tra i dipendenti è possibile l'affidamento diretto per un periodo variabile: se la trasformazione è totale, 5 anni; se si tratta di una trasformazione parziale, 3 anni se è superiore al 50%, 2 anni se è superiore al 10%; per le società o cooperative già esistenti, 2 anni.

La Regione prevede agevolazioni ed incentivi economici per le trasformazioni.

Gli enti locali che non operino nessuna trasformazione, almeno parziale, delle proprie aziende o consorzi, sono obbligati ad affidare con procedure concorsuali, ogni anno a partire dal terzo dall'approvazione della legge, il 10% del servizio dell'anno precedente.

Entro il 31/12/99 le Province escono dalla proprietà di aziende pubbliche. In caso di non ottemperanza, le risorse sono diminuite del 2% annuo. Fino all'uscita delle Province o dei Comuni dalla proprietà delle aziende, le procedure concorsuali sono espletate direttamente, rispettivamente, dalla Regione o dalla Provincia.

Per le concessioni è possibile una proroga fino al 31/12/99.

7. Monitoraggio

La Regione svolge funzioni di osservatorio per la mobilità e i trasporti, fornendo informazioni sulla domanda di trasporto, qualità, efficienza ed efficacia dei servizi e sullo svolgimento delle procedure concorsuali.

La vigilanza è affidata agli enti responsabili dell'affidamento e dalla Regione.

8.13. Regione Umbria: Legge Regionale 12 ottobre 1998, n.37 “Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n.422”

1. Programmazione

a. Finalità

La Regione assume i principi programmatici delle istituzioni Comunitarie. Tra le finalità sono presenti: la mobilità sostenibile, l'integrazione tra le diverse modalità compresi i servizi a chiamata, il contenimento del traffico privato, la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni, il coordinamento delle politiche dei trasporti con le politiche di pianificazione del territorio.

b. Classificazione servizi

I servizi sono classificati in base alla modalità: per ferrovia, per via aerea, per via d'acqua, su strada, con altri sistemi su sede fissa. Inoltre, sono classificati in base alle relazioni servite: comunali (inclusi i collegamenti con lo scalo ferroviario o aeroportuale), provinciali, regionali, interregionali.

c. Servizi ferroviari

I servizi ferroviari sono di competenza esclusivamente regionale e se ne promuove l'integrazione con i servizi su gomma. L'accordo di programma sancisce la proprietà pubblica delle infrastrutture. La Regione, per la gestione dei servizi ferroviari regionali, promuove la costituzione di una società mista che è tenuta alla separazione contabile tra esercizio e infrastruttura. I servizi “interferenti” con quelli ferroviari non sono consentiti.

d. Conferimento agli enti locali

La Regione svolge le funzioni di programmazione e amministrazione (incluso l'affidamento) dei servizi ferroviari, lacuali, aerei e di quelli su gomma di gran turismo e interregionali. Per i servizi su gomma regionali, la Regione esercita le funzioni di programmazione e le Province quelli di amministrazione. Le Province e i Comuni svolgono poi tutte le funzioni per i servizi che si svolgono nei loro territori.

Per l'attribuzione alla singola Provincia dei servizi regionali si segue il criterio dell'origine del servizio.

Le risorse per i servizi e per gli investimenti sono ripartite dalla Provincia tra i Comuni.

In caso di inerzia degli enti locali la Regione può intervenire con poteri sostitutivi.

e. Pianificazione e investimenti

Per la programmazione vengono definiti: l'ambito di traffico regionale (servizi che collegano il territorio delle due province); l'ambito di traffico interregionale (servizi che collegano con le Regioni confinanti); il bacino di traffico provinciale, in cui si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato, in rapporto ai fabbisogni di mobilità; l'ambito di traffico comunale.

I bacini sono individuati dalle Province, in base alle priorità ed ai criteri definiti dal Piano regionale dei trasporti.

Il PRT indica le modalità "per favorire la gestione unitaria del servizio nell'intero ambito regionale" al fine di realizzare l'integrazione tra i sistemi di trasporto. Il PRT individua: le infrastrutture necessarie e le azioni per l'adeguamento agli standard europei; le misure per sviluppare il trasporto ferroviario; organizzazione del trasporto merci e della logistica; i criteri per la determinazione delle tariffe e per la valutazione dei costi esterni. Inoltre stabilisce: gli indirizzi per l'elaborazione e il coordinamento dei piani di bacino e dei piani comunali; i parametri per la ripartizione delle risorse. Il Piano ha validità sei anni.

I piani di bacino e i piani di trasporto comunali (da integrare nei piani urbani del traffico): individuano la rete dei servizi (inclusi quelli aggiuntivi), gli interventi sulle infrastrutture e le unità di rete; definiscono le modalità a minor costo. Inoltre i piani di bacino determinano i criteri per la graduale eliminazione dei servizi interferenti con quelli in sede fissa. Per l'approvazione dei PDB si ricorre alla Conferenza partecipativa.

L'unità di rete, da porre a base per l'affidamento concorsuale, corrisponde con l'area di competenza del singolo ente locale ma va distinta nelle componenti, relative ai servizi ordinari, per le aree a domanda debole, per le persone a ridotta capacità motoria e per quelli di collegamento con le "reti primarie su gomma". Per ogni componente si effettua una specifica procedura concorsuale.

I programmi triennali, relativi ai servizi provinciali e comunali e che contengono gli elementi indicati dall'art. 14 del d.lgs.422/97, sono adottati dalle Province, sulla base dei criteri stabiliti dalla Giunta Regionale e sentite le organizzazioni sindacali e le associazioni dei consumatori. Per l'adozione si ricorre alla conferenza partecipativa che precede l'approvazione regionale necessaria per la conformità ai criteri regionali.

Tutti i piani devono essere approvati entro sei mesi dall'approvazione della legge regionale.

Per gli investimenti si ricorre ad accordi di programma tra la Regione, gli enti locali e lo Stato. Gli accordi riguardano le infrastrutture e i mezzi di trasporto (stradali e ferroviari), nonché le risorse finanziarie necessarie. I piani specifici

per i mezzi di trasporto richiedono l'intesa con le associazioni degli enti locali.

f. Fondo regionale trasporti

Il Fondo è articolato in sei capitoli, uno per gli investimenti e uno per i servizi per le tre aggregazioni di modalità: servizi ferroviari ed aerei; servizi in sede fissa non ferroviari, servizi su gomma e lacuali.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

I criteri ricalcano quelli previsti all'art.16 del d.lgs.422/97, con l'aggiunta della valorizzazione delle qualità naturali e storico culturali del territorio regionale.

b. Procedure e intesa

La rete è definita dagli enti locali nei rispettivi piani e nel Programma triennale dei servizi. Il livello è definito dalla Regione, previa conferenza partecipativa e sentite le organizzazioni sindacali e le associazioni dei consumatori.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

I servizi, ad eccezione di quelli ferroviari, sono affidati con procedure concorsuali entro il 1° gennaio 2001, sulla base di uno schema di bando elaborato dalla Giunta Regionale.

La scelta dei soci privati delle società miste va effettuata con procedure concorsuali.

Dal 1° gennaio 2001, non sono ammesse alle procedure concorsuali le società partecipate dall'istituzione affidante in misura superiore al 35%. In tal caso le procedure per la scelta del gestore sono svolte dalla Regione. Inoltre non sono ammesse alla stessa gara due o più società controllate o collegate tra di loro.

Le potenzialità di remunerazione, da indicare nei piani degli enti locali, sono individuate sulla base degli introiti storici o, nel caso di nuove linee, di quelli presunti.

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

La procedura da applicare è quella ristretta prevista dal d.lgs.158/95. Per quanto riguarda il criterio, non si fa riferimento all'offerta economicamente più vantaggiosa, tuttavia si afferma che è necessario tenere conto anche della qualità del servizio offerto. Inoltre, per le imprese, è necessaria una "documentata esperienza nel settore" per poter essere ammesse alle procedure concorsuali.

c. Subaffidamento

Non è consentito.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

La Giunta Regionale predispone uno schema-tipo.

Il contenuto riprende l'elencazione dell'art.19 del d.lgs.422/97, con alcune aggiunte e precisazioni, tra le quali: i contratti devono contenere le iniziative per il miglioramento del rapporto ricavi/costi ed incentivi per il miglioramento dell'efficienza; devono rispettare i contenuti della carta dei servizi; vanno indicati i casi di revisione degli importi e le percentuali di variazione consentite.

Sono inoltre previsti obblighi inderogabili per il gestore e per l'ente concedente.

In caso di controversie, decide un Collegio arbitrale costituito da un rappresentante per ognuna delle due parti e da un presidente sorteggiato tra gli iscritti all'Ordine dei Commercialisti.

I contratti sono firmati dalla Regione nei limiti dei servizi minimi.

b. Durata e rinnovo

Il contratto non può durare più di sei anni e deve essere aggiornato ogni tre, sulla base dei programmi triennali. Se non sono previsti oneri aggiuntivi, il gestore deve adeguarsi senza ulteriori contributi.

c. Revoca e sanzioni

Non è prevista la revoca. La risoluzione è possibile nei casi previsti dal contratto.

d. Subentro

Il trasferimento del personale avviene secondo l'art.26, allegato A, del R.D. 148/1931, con l'applicazione del c.c.n.l. e degli eventuali integrativi aziendali.

I beni strumentali acquistati con contributi pubblici, sono ceduti al subentrante ai prezzi di mercato, risultanti dai listini delle riviste nazionali più accreditate.

5. Tariffe

La Regione realizza la comunità tariffaria che gli enti locali sono tenuti ad attuare.

6. Fase transitoria

I servizi possono essere affidati direttamente alle società derivanti dalle trasformazioni previste dall'art.18 del d.lgs.422/97 per un periodo massimo di

due anni, ma non è indicata la data da cui decorrono i due anni né il limite di tempo per effettuare la trasformazione.

La Regione promuove la riduzione delle quote di partecipazione delle singole "istituzioni" concedenti nel capitale delle società di gestione, favorendo l'ingresso di altre "istituzioni" (questa espressione consente di ricorrere a società interamente pubbliche anche se partecipate da diversi enti locali).

Le concessioni e le subconcessioni sono prorogate al 31 dicembre 2000 con un contratto di servizio stipulato il 1° gennaio 2000.

7. Monitoraggio

La vigilanza è esercitata dagli enti concedenti.

Le funzioni di monitoraggio sono svolte dal già esistente Osservatorio della mobilità.

8.14 Regione Veneto: Legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 “Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale”

1. Programmazione

a. Finalità

Le finalità sono sinteticamente: il coordinamento delle modalità di trasporto e il riequilibrio territoriale e socio-economico, lo sviluppo ed il miglioramento del trasporto pubblico locale (favorendo il trasporto collettivo rispetto a quello privato), la realizzazione di un sistema integrato della mobilità e delle relative infrastrutture.

b. Classificazione servizi

Esistono tre livelli di classificazioni dei servizi. In primo luogo, in base alle esigenze che soddisfano: ordinari, integrativi (a domanda debole, montani, urbani con autovettura), sperimentali (con sistemi innovativi e tecnologie evolute).

Inoltre i servizi possono essere: programmati (servizi minimi e servizi aggiuntivi), autorizzati (atipici, gran turismo, commerciali). I servizi autorizzati commerciali non possono sovrapporsi o interferire con quelli programmati.

Infine i servizi sono classificati in: urbani (anche di collegamento tra grandi Comuni e quelli limitrofi con i quali vi sia continuità d'abitato), extraurbani, interregionali.

c. Servizi ferroviari

I servizi ferroviari sono di competenza regionale. I servizi ferroviari in gestione commissariale governativa possono essere affidati ad una società di capitali regionale. La società potrà avere soci privati e potrà partecipare a società analoghe in altre Regioni. Si applica la direttiva 91/440 ai servizi ferroviari regionali.

d. Conferimento agli enti locali

Le competenze per i servizi extraurbani sono delegate alle Province, sulla base della prevalenza del servizio, compresi quelli interregionali che collegano con una Regione limitrofa alla Provincia.

I bacini sono articolati sulla base delle competenze amministrative e quindi: per i servizi automobilistici e di navigazione interna corrispondono ai territori provinciali; per i servizi ferroviari il bacino è regionale.

Le risorse sono ripartite tra gli enti locali dalla Regione.

e. Pianificazione e investimenti

La Regione: approva il PRT (per la previsione, l'indirizzo, il coordinamento e il monitoraggio relativo anche alle merci) e il Piano regionale del TPL, tenendo conto dei Piani di Bacino; definisce gli indirizzi per i Piani di Bacino, per i Piani del Trasporto Pubblico Urbano e per i programmi triennali dei servizi.

I Piani di Bacino sono adottati dalle Province ed approvati dalla Giunta regionale. L'aggiornamento è almeno ogni sei anni. I bacini corrispondono con le circoscrizioni provinciali.

I Comuni approvano i Piani del Trasporto Pubblico Urbano che fanno parte integrante dei Piani di Bacino provinciali.

I programmi d'intervento per gli investimenti sono contenuti nei Programmi triennali dei servizi. Per realizzare gli investimenti la Regione ricorre ad accordi di programma con lo Stato e con gli enti locali.

f. Fondo regionale trasporti

E' ripartito per servizi e investimenti per ciascuna modalità di trasporto.

2. Servizi minimi

a. Criteri per l'individuazione

Sono riportati i criteri del d.lgs. 422/97. Allo scopo di assicurare la mobilità urbana ed extraurbana, nelle aree a domanda debole, la Regione nel ripartire le risorse per i servizi minimi tiene conto dei minori introiti che si possono verificare in tali aree.

b. Procedure e intesa

Il Programma triennale dei servizi è definito su base regionale. Il piano è approvato previa intesa con gli enti locali e sentite le organizzazioni sindacali, le associazioni di categoria e le associazioni dei consumatori. Il primo Programma triennale è approvato entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

Il livello è definito dalla Regione nel rispetto delle risorse disponibili, d'intesa con gli enti locali.

L'intesa si raggiunge mediante conferenze dei servizi. In caso di mancato accordo decide la Regione.

3. Affidamento

a. Modalità a regime

L'affidamento concorsuale è obbligatorio. Tuttavia, nel caso di affidamento diretto, le aziende che non si trasformano possono mantenere in tale forma la gestione solo fino al 50% dei servizi. Inoltre, nel caso di affidamento

concorsuale, è possibile ricorrere alla scelta concorsuale dei soci privati delle società miste in alternativa alla scelta concorsuale del gestore.

La Regione approva un capitolato generale per l'affidamento.

L'affidamento dei servizi, esclusi quelli ferroviari e lacuali, avviene per "Unità di rete" (individuata secondo i criteri dell'integrazione, dell'economia ed efficienza di gestione e della necessità di raggiungere il rapporto ricavi\costi dello 0,35).

Per i servizi lacuali, la Regione può costituire società miste con le altre Regioni e la Provincia autonoma interessate. Per i servizi ferroviari si veda il punto 1.c..

b. Procedure concorsuali e criteri di aggiudicazione

La procedura non è specificata e il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa.

c. Subaffidamento

E' possibile nel limite del 15% del servizio e vanno seguite le procedure concorrenziali previste per l'affidamento.

4. Contratto di servizio

a. Caratteristiche

Oltre agli elementi elencati all'art.19 del d.lgs. 422/97, vengono indicati: l'obbligo dell'adozione della carta dei servizi, la disciplina del subaffidamento, l'obbligo della separazione contabile nel caso di gestione di altre attività, l'obbligo della certificazione dei bilanci per le aziende che erogano servizi per più di un milione di chilometri .

Nell'affidamento concorsuale vengono preferiti i gestori in possesso di certificazione di qualità.

E' consentito uno scostamento dallo 0,35 nelle aree a domanda debole.

b. Durata e rinnovo

I contratti di servizio durano 6 anni a decorrere dal 1/1/2001. La prima stipula è prevista al 1/1/99 con una durata biennale.

c. Revoca e sanzioni

In caso di modifica o revisione sostanziale della rete, o quando venga meno l'interesse pubblico, è possibile, con atto motivato, la revoca dell'affidamento.

La revoca è prevista in caso di irregolarità previste dal contratto.

d. Subentro

Per il trasferimento del personale si applica l'art.26, allegato a) del r.d. 148/1931. E' obbligatoria la cessione al subentrante dei beni acquistati con contributi regionali. Il prezzo è quello di mercato al netto dei contributi non

ammortizzati. In ogni altro caso di alienazione anticipata, il gestore uscente deve restituire i contributi in misura proporzionale.

5. Tariffe

a. Livello e adeguamento

La Regione stabilisce le tariffe per i servizi minimi, le Province per quelli aggiuntivi.

La politica tariffaria deve tenere conto della necessità del raggiungimento dello 0,35.

Le tariffe sono stabilite nella fase che precede la stipulazione del contratto.

L'aggiornamento è annuale e tiene conto dell'inflazione, delle dinamiche dei costi e della necessità di garantire la concorrenzialità del mezzo pubblico.

Non ci sono norme specifiche sull'integrazione tariffaria.

6. Fase transitoria

I servizi attuali, in ogni modo affidati e se riconosciuti come minimi, sono prorogati al 31 dicembre 2000 con un contratto di servizio biennale.

In caso di trasformazione in S.p.A., da effettuarsi entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, è consentito l'affidamento diretto per 4 anni, dalla data di trasformazione.

Per le aziende e i consorzi che si non si trasformano in S.p.A. entro un anno, l'ente locale deve affidare con procedure concorsuali almeno il 50% del servizio.

In sede di prima applicazione, la Regione provvede, d'intesa con gli enti locali, ad individuare le unità di rete e i relativi servizi minimi sulla base delle percorrenze attuali.

7. Monitoraggio

E' istituito l'Osservatorio permanente della mobilità. E' una struttura interna all'amministrazione regionale.

Svolge funzioni di: monitoraggio sulle infrastrutture e sulla qualità, livello, efficienza, efficacia, sicurezza e impatto sull'ambiente dei servizi di trasporto; sostegno per la programmazione della Regione e degli enti locali; diffusione delle informazioni.

Le elaborazioni dell'Osservatorio sono periodicamente analizzate da una commissione consultiva composta da rappresentanti della Regione, degli enti locali, dei lavoratori, delle imprese di trasporto e dei consumatori.

Tavola 1. Affidamento dei servizi

	Abruzzo	Basilicata	Campania *	Emilia Romagna	Friuli V. G. **	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Piemonte *	Puglia	Toscana	Umbria	Veneto
--	---------	------------	------------	----------------	-----------------	-------	---------	-----------	--------	------------	--------	---------	--------	--------

Affidamento a regime

Solo affidamento concorsuale		X	X(5)	X	X		X			X			X	
Affidamento concorsuale per una parte dei servizi delle aziende speciali che non si trasformano								X(1)	X(2)			X(3)		X(4)
Consentito l'affidamento diretto senza limiti temporali	X		X(5)			X					X			

Note: 1) il 20% più una quota tra il 10 e il 30% in subaffidamento; 2) non è indicata la quota; 3) ogni anno il 10% dell'anno precedente; 4) il 50%;

5) la proposta distingue i servizi extraurbani, per i quali l'affidamento è solo concorsuale, da quelli urbani, per i quali vale la normativa attualmente in vigore.

Servizi autorizzati

Previsti							X	X			X	X		X
Non previsti	X	X	X	X	X	X			X	X			X	

Tipo di gara

Procedura ristretta	X	X	X			X		X	X	X	X	X	X	
Procedura negoziata					X									
Non specificato				X			X							X
<i>Criterio di scelta: Offerta economicamente più vantaggiosa</i>	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X

Subaffidamento

Non previsto o previsto in casi eccezionali	X									X		X	X	
Previsto (Con limitazione percentuale)		10%	X	X(1)	X	12%	X(2)	X	20%		20%			15%

Note: 1) solo nella fase transitoria; 2) Può essere previsto nei contratti di servizio e deve riguardare una quota ampiamente minoritaria del servizio.

Servizi ferroviari

Applicazione direttiva 91/440		X		X		X		X			X		X	X
Separazione affidamento tra rete e infrastruttura				X							X			
Affidamento concorsuale				X			X				X			

(*) I dati della Campania e del Piemonte fanno riferimento al testo approvato dalla Giunta Regionale.

(**) La legge del Friuli è precedente all'approvazione del d.lgs.422/97.

Tavola 2. Fase transitoria e Contratti di servizio

Abruzzo	Basilicata	Campania *	Emilia Romagna	Friuli	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Piemonte *	Puglia	Toscana	Umbria	Veneto
---------	------------	------------	----------------	--------	-------	---------	-----------	--------	------------	--------	---------	--------	--------

Trasformazioni societarie

Obbligo trasformazione delle Aziende sp. in S.p.A.				X						X			
Obbligo privatizz. Consorzi per servizi provinciali			X								X		
Incentivi alla privatizzazione delle aziende			X								X	X(1)	

Note: 1) L'incentivo è riferito all'ingresso di altre istituzioni rispetto a quelle titolari dell'affidamento, quindi non necessariamente di privati.

Durata della fase transitoria (1)

Per le aziende speciali e i consorzi che si trasformano	4	-	3	5	1 (3)	5	3	5	5	4	5	5(5)	2	5
Per i concessionari	1(2)	6	-	-	1	3	-	-	1	4	4(4)	1	2	2

Note: 1) calcolata a partire dal 1/1/99; 2) dall'adozione dei decreti di Giunta; 3) a partire dal 1997; 4) Anche oltre se la concessione scade successivamente; 5) Se la trasformazione è parziale il periodo si riduce.

Durata di contratto di servizio e affidamento

Durata contratto per autolinee	<9	5	3-9	3	10	3(2)	5-9	3-9(3)	6	<9	3	3-9(3)	<6(4)	6
Durata contratto per ferrovie	<9	5	3-9	<9(1)	-	3	5-9	3	6	<9	<30	3	<6(4)	6
Durata affidamento	<9	5	3-9	<9	10	3	5-9	6-9	6	<9	9	3-9	<6	6

Note: 1) per la gestione dell'infrastruttura può durare tra i 9 e i 30 anni; 2) prorogabile di due anni; 3) tre anni per l'affidamento diretto, tra sei e nove anni per l'affidamento concorsuale; 4) va aggiornato ogni tre anni.

Subentro: cessione beni strumentali acquistati con contributi

Valore (b=bilancio m=di mercato)	m	m	b	-	m	b	b	m	m(1)	m	m(2)	-(3)	b	m
Obbligo (s=si n=no ma restituire contributi)	n	s	s	s	s	s	s	n	s	n	s	-	s	s

Note: 1) il valore è di stima (determinato da un tecnico scelto dalle parti); 2)il valore è calcolato con una formula specifica; 3) decide la giunta Regionale.

(*) I dati della Campania e del Piemonte fanno riferimento al testo approvato dalla Giunta Regionale.

(**) La legge del Friuli è precedente all'approvazione del d.lgs.422/97.

Tavola 3. Programmazione e Servizi minimi

	Abruzzo	Basilicata	Campania *	Emilia Romagna	Friuli	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Piemonte *	Puglia	Toscana	Umbria	Veneto
--	---------	------------	------------	----------------	--------	-------	---------	-----------	--------	------------	--------	---------	--------	--------

Definizione dei servizi minimi

Direttamente a livello regionale	X	X	X	X			X		X		X		X	X
Delegata almeno parzialmente alla Province					X	X		X		X		X		

Intesa sui servizi minimi

Conferenza dei servizi			X			X		X			X	X		X
Accordo di programma							X			X				
Altro	X	X		X	X				X				X	

Criteri per la ripartizione delle competenze sui servizi

Prevalenza del percorso o del servizio	X ⁽¹⁾		-	X ⁽²⁾	-		-		X	-		X		X
Prevalenza della domanda in origine		X	-		-	X ⁽³⁾	-	X	X	-	X		X	

Note: 1) per i servizi comunali si ricorre anche alla criterio del polo attrattore di traffico; 2) si tiene anche conto dell'interesse economico del trasporto;

3) la legge parla di rilevanza economica del servizio.

Fondo regionale trasporti

Fondo unico							X							
Articolato	X	X		X		X		X	X	X	X	X	X	X
Non previsto			X		X									

(*) I dati della Campania e del Piemonte fanno riferimento al testo approvato dalla Giunta Regionale.

(**) La legge del Friuli è precedente all'approvazione del d.lgs.422/97.

	Affidamento a regime		Consentito l'affidamento diretto senza limiti temporali	Servizi autorizzati
	Solo affidamento concorsuale	Affidamento concorsuale per una parte dei servizi delle aziende speciali che non si		Previsti
Abruzzo			X	
Basilicata	X			
Campania *	X(5)		X(5)	
Emilia Romagna	X			
Friuli V. G. **	X			
Lazio			X	
Liguria	X			X
Lombardia		X(1)		X
Marche		X(2)		
Piemonte*	X			
Puglia			X	X
Toscana		X(3)		X
Umbria	X			
Veneto		X(4)		X
Note: 1) il 20% più una quota tra il 10 e il 30% in subaffidamento; 2) non è indicata la quota; 3) ogni anno il 10% dell'anno precedente; 4) il 50%; 5) la proposta distingue i servizi extraurbani, per i quali l'affidamento è solo concorsuale, da quelli urbani, per i quali vale la normativa attualmente in vigore.	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>(*) I dati della Campania e del Piemonte fanno riferimento al testo approvato dalla Giunta Regionale. (**) La legge del Friuli è precedente all'approvazione del d.lgs.422/97.</p> </div>			

Subaffidamento		Tipo di gara		
Previsto (Con limitazione percentuale)		Procedura ristretta	Procedura negoziata	Non specificato
	Abruzzo	X		
10%	Basilicata	X		
X	Campania *	X		
X(1)	Emilia Romagna			X
X	Friuli V. G. **		X	
12%	Lazio	X		
X(2)	Liguria			X
X	Lombardia	X		
20%	Marche	X		
	Piemonte*	X		
20%	Puglia	X		
	Toscana	X		
	Umbria	X		
15%	Veneto			X
Note: 1) solo nella fase transitoria; 2) Può essere previsto nei contratti di servizio e deve riguardare una quota ampiamente minoritaria del servizio.				

		Servizi ferroviari		
<i>Criterio di scelta: Offerta economicamente più vantaggiosa</i>		Applicazione direttiva 91/440	Separazione affidamento tra rete e infrastruttura	Affidamento concorsuale
X	Abruzzo			
X	Basilicata	X		
X	Campania *			
X	Emilia Romagna	X	X	X
X	Friuli V. G. **			
X	Lazio	X		
	Liguria			X
X	Lombardia	X		
X	Marche			
X	Piemonte*			
X	Puglia	X	X	X
X	Toscana			
	Umbria	X		
X	Veneto	X		

	Trasformazioni societarie			Durata della fase tr
	Obbligo trasformazione delle Aziende sp. in S.p.A.	Obbligo privatizz. Consorzi per servizi provinciali	Incentivi alla privatizzazione delle aziende	Per le aziende speciali e i consorzi che si trasformano
Abruzzo				4
Basilicata				-
Campania *		X	X	3
Emilia Romagna	X			5
Friuli V. G. **				1 (3)
Lazio				5
Liguria				3
Lombardia				5
Marche				5
Piemonte*	X			4
Puglia				5
Toscana		X	X	5(5)
Umbria			X(1)	2
Veneto				5
	Note: 1) L'incentivo è riferito all'ingresso di altre istituzioni rispetto a quelle titolari dell'affidamento, quindi non necessariamente di privati.			Note: 1) calcolata a partire dal 1/1/99; 2) dall'adozione dei decreti di Giunta; 3) a partire dal 1997; 4) Anche oltre se la concessione scade successivamente; 5) Se la trasformazione è parziale il periodo si riduce.

Anzianità (1)		Durata di contratto di servizio e affidamento		
		Durata contratto per autolinee	Durata contratto per ferrovie	Durata affidamento
Per i concessionari				
1(2)	Abruzzo	<9	<9	<9
6	Basilicata	5	5	5
-	Campania *	3-9	3-9	3-9
-	Emilia Romagna	3	<9(1)	<9
1	Friuli V. G. **	10	-	10
3	Lazio	3(2)	3	3
-	Liguria	5-9	5-9	5-9
-	Lombardia	3-9(3)	3	6-9
1	Marche	6	6	6
4	Piemonte*	<9	<9	<9
4(4)	Puglia	3	<30	9
1	Toscana	3-9(3)	3	3-9
2	Umbria	<6(4)	<6(4)	<6
2	Veneto	6	6	6
		Note: 1) per la gestione dell'infrastruttura può durare tra i 9 e i 30 anni; 2) prorogabile di due anni; 3) tre anni per l'affidamento diretto, tra sei e nove anni per l'affidamento concorsuale; 4) va aggiornato ogni tre anni.		

	Subentro: cessione beni strumentali acquistati con contributi			Definizione dei servizi
	Valore (b=bilancio m=di mercato)	Obbligo (s=si n=no ma restituire contributi)		Direttamente a livello regionale
Abruzzo	m	n	Abruzzo	X
Basilicata	m	s	Basilicata	X
Campania *	b	s	Campania *	X
Emilia Romagna	-	s	Emilia Romagna	X
Friuli V. G. **	m	s	Friuli V. G. **	
Lazio	b	s	Lazio	
Liguria	b	s	Liguria	X
Lombardia	m	n	Lombardia	
Marche	m(1)	s	Marche	X
Piemonte*	m	n	Piemonte*	
Puglia	m(2)	s	Puglia	X
Toscana	-(3)	-	Toscana	
Umbria	b	s	Umbria	X
Veneto	m	s	Veneto	X
	Note: 1) il valore è di stima (determinato da un tecnico scelto dalle parti); 2)il valore è calcolato con una formula specifica; 3) decide la giunta Regionale.			

servizi minimi	Intesa sui servizi minimi				
	Delegata almeno parzialmente alla Province	Conferenza dei servizi	Accordo di programma		Altro
				X	Abruzzo
				X	Basilicata
	X				Campania *
				X	Emilia Romagna
X				X	Friuli V. G. **
X	X				Lazio
		X			Liguria
X	X				Lombardia
				X	Marche
X		X			Piemonte*
	X				Puglia
X	X				Toscana
				X	Umbria
	X				Veneto

Criteri per la ripartizione delle compet		Fondo regionale trasporti			
Prevalenza del percorso o del servizio	Prevalenza della domanda in origine	Fondo unico	Articolato	Non previsto	
X(1)			X		
	X		X		
-	-			X	
X(2)			X		
-	-			X	
	X(3)		X		
-	-	X			
	X		X		
X	X		X		
-	-		X		
	X		X		
X			X		
	X		X		
X			X		
Note: 1) per i servizi comunali si ricorre anche alla criterio del polo attrattore di traffico;2) si tiene anche conto dell'interesse economico del trasporto;3) la legge parla di rilevanza economica del servizio.					