LA CRISI D'IMPRESA NEL TPL - IL POSSIBILE RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

INTERVENTO A CURA DI: CLAUDIA CATTANI

IL RUOLO DEL GESTORE DELLA INFRASTRUTTURA NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

29/01/2018

1. INQUADRAMENTO GENERALE

Il **D.Lgs. 18 novembre 1997 n. 422** (c.d. Decreto Burlando) rappresenta il quadro normativo nazionale di riferimento per la disciplina del trasporto pubblico locale (TPL).
Tale Decreto attribuisce alle Regioni importanti funzioni di programmazione in materia di trasporti pubblici di interesse regionale e locale[1], anche al fine dell'individuazione (d'intesa con gli enti locali) del livello dei servizi minimi sufficienti a garantire le esigenze di mobilità degli utenti.
Le Regioni stabiliscono inoltre la ripartizione delle competenze in materia di trasporto pubblico locale, delegando agli enti locali tutte le funzioni e i compiti che non richiedono l'unitario esercizio regionale. Tale delega è esclusa per i servizi ferroviari che restano, in ogni caso, di competenza delle Regioni.

Il sopra delineato contesto normativo deve essere letto in combinato disposto con la **riforma del Titolo V della Costituzione**, attuata con legge Cost. n. 3/2001, a valle della quale all'art. 117 Cost. non viene individuata espressamente una competenza dello Stato o delle Regioni in materia di "trasporti", né viene menzionato il TPL. Tuttavia, vengono riservate alla competenza concorrente Stato-Regioni le materie *"porti e aeroporti civili"* oltre che *"grandi reti di trasporto e di navigazione"*. Di conseguenza, si può evincere come il TPL rientri nella materia di competenza residuale delle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.), non essendo ricompresa né nell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, Cost.), né in quello relativo alle competenze concorrenti Stato-Regioni (art. 117, comma 3, Cost.).

2. LA DISCIPLINA SPECIFICA DEL SETTORE DEL TPL FERROVIARIO

Fermo il quadro normativo nazionale sopra delineato, occorre richiamare il **Regolamento CE n. 1370/2007** relativo ai *"Servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovie"*. Tale atto ha come scopo quello di definire con quali modalità le autorità competenti[2] possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di Servizi di Interesse Economico Generale.
Le autorità competenti, allorché impongono obblighi di servizio pubblico (OSP), compensano gli operatori per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi in questione. Lo strumento deputato al suddetto scopo è il c.d. "contratto di servizio pubblico" (CSP) che, ai sensi dell'art. 2 del richiamato Regolamento, è un accordo fra un'autorità competente e un

[1] Definiti, in via residuale, dall'art. 1.2 del d.lgs. n. 422/1997 come *"i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale"*

[2] Con tale definizione si intende un'amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere.

operatore di servizio pubblico cui si affida a quest'ultimo *"la gestione e la fornitura di servizi di trasporto pubblico passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico"*.
Per quanto riguarda la selezione dell'operatore con cui stipulare il CSP, il **Regolamento 1370/2007 prevedeva di base il meccanismo della procedura di gara**, salvo però introdurre una serie di deroghe[3] che consentivano l'affidamento diretto.
Ed è segnatamente su tale aspetto che, recentemente, le Autorità di settore quali AGCM-ANAC-ART hanno pubblicato una Segnalazione congiunta a diversi enti pubblici interessati[4]. Le *Authorities*, richiamando varie disposizioni del Regolamento 1370/2007, hanno evidenziato come il regime di affidamento diretto dei servizi di trasporto pubblico regionale ferroviario sia vincolato all'assolvimento di alcuni specifici obblighi di legge di natura informativa e motivazionale.

È inoltre importante segnalare che il Regolamento 1370/2007 è stato recentemente modificato nell'ambito dell'emanazione del cd. Quarto Pacchetto Ferroviario (per quanto qui di interesse il Regolamento UE 2016/2338) che ha principalmente:

- introdotto la definizione di **"servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri"** da intendersi quale qualsiasi modalità di trasporto passeggeri su rotaia ad esclusione delle metropolitane o tram;
- stabilito le specifiche degli Obblighi di Servizio Pubblico (OSP), che possono includere la possibilità di raggruppare i servizi che coprono i costi sostenuti, con i servizi che non li coprono;
- disciplinato il periodo di affidamento transitorio ed a regime nel modo seguente:

Dal 24/12/2017 sino al 2 12/2019	CdS ferroviari aggiudicati senza gara possono restare in vigore fino a data scadenza per un periodo comunque **non superiore 10 anni,** ad eccezione di un'ulteriore proroga della durata pari al **50%** qualora l'operatore del servizio pubblico abbia fornito beni di entità significativa relativamente alla fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico e prevalentemente finalizzati ai servizi di trasporto di passeggeri previsti dal contratto
Dal 3/12/2019 sino al 24/12/2023	A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia per una durata max comunque **non superiore a 10 anni**
Dal 25/12/2023	Le autorità competenti **non** potranno più aggiudicare direttamente i Cds ferroviari

[3] Segnatamente le deroghe riguardavano:

- affidamento in-house o autoproduzione, a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale;
- affidamento diretto per contratti il cui valore medio stimato annuo è inferiore 1M€ o inferiore a 300.000km/anno;
- affidamento diretto a PME che opera con max 23 veicoli; le soglie di cui sopra diventano 2M€ e 600.000km/anno;
- affidamento diretto in caso di emergenza;
- affidamento diretto per i contratti di servizio pubblico per trasporto ferroviario, a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale. La durata in questo caso è max 10 anni salvo il caso del + 50% della durata, se l'operatore fornisce beni di entità significativa per la fornitura del servizio.

[4] AGCM-ANAC-ART, Segnalazione congiunta del 25 ottobre 2017 in merito alle procedure per l'affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario regionale, inviato alle Regioni, alla Provincia Autonoma di Trento, alla Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, alla Conferenza unificata Stato Regioni, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

	Saranno consentite solo le seguenti modalità di affidamento diretto: - *in house* → aggiudicazione a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale esercita però un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Tale ultimo soggetto deve svolgere la propria attività di TPL all'interno del territorio dell'autorità competente affidataria e non deve partecipare (salvo ulteriori deroghe appositamente previste e disciplinate dal Regolamento in questione) a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale. - per circostanze eccezionali (max 5 anni) → ad esempio situazioni in cui vi sono alcune gare pubbliche già gestite dall'autorità competente che potrebbero influenzare il numero e la qualità delle offerte ricevute se il contratto venisse aggiudicato mediante procedura di gara oppure se sono necessarie modifiche dell'ambito di applicazione di uno o più contratti di servizio pubblico per ottimizzare la prestazione di servizi pubblici; - *de minimis* → casi in cui il valore dei contratti di servizio pubblico sia inferiore a determinati importi (€ 1.000.000 oppure € 7.500.000 se il contratto include anche i servizi di TPL ferroviario) ovvero numero di chilometri annui (300.000 Km/anno oppure 500.000 Km/anno se il contratto include anche i servizi di TPL ferroviario). Tali soglie sono ulteriormente derogate qualora il contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che abbia in esercizio non più di 23 veicoli stradali; - in caso di particolari caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete + qualora il CdS comporti un miglioramento qualità dei servizi e/o dell'efficienza (max 10 anni, salvo 50%) - in caso di provvedimenti di emergenza per interruzione del servizio o pericolo imminente di interruzione (max 2 anni)

In materia di condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico è intervenuta anche l'**Autorità di Regolazione dei Trasporti** (ART) ponendo in consultazione, con la Delibera n. 88 dello scorso 28 giugno 2017, uno schema di atto di regolazione.
Le richiamate condizioni minime -e relative penali qualora non vengano rispettate- saranno contenute all'interno dei Contratti di Servizio sottoscritti successivamente all'entrata in vigore dell'atto regolatorio in questione.
Il Contratto di Servizio è, come noto, lo strumento attraverso il quale l'Ente Affidante, inteso come l'ente pubblico o soggetto da esso delegato, e l'Impresa Ferroviaria erogatrice del servizio, stabiliscono i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri.
RFI ha partecipato alla consultazione in questione manifestando la propria condivisione in merito agli obiettivi che la Delibera n. 88/17 si prefigge di conseguire e dichiarandosi pronta ad impegnarsi

attivamente affinché si possa addivenire ad un progressivo efficientamento dell'intero ciclo produttivo dei servizi di trasporto, migliorando costantemente il livello di soddisfacimento delle esigenze di mobilità degli utenti. A riprova di ciò si evidenzia come tra le azioni che RFI si è prefissata per il raggiungimento degli obiettivi di Piano d'Impresa 2017-2026 sia data primaria attenzione alla volontà di migliorare ulteriormente le funzionalità dell'Infrastruttura ferroviaria anche con specificazioni a supporto del trasporto pubblico locale -in particolare per l'accesso agli ambiti urbani- incrementando la qualità dei servizi alla clientela nonché prospettando uno sviluppo degli investimenti in via sinergica con le altre istituzioni e operatori.
Nello specifico, nello schema di atto di regolazione, per quanto concerne la responsabilità di RFI in qualità di Gestore dell'Infrastruttura ovvero di Gestore di stazione, vengono disciplinate:

- le informazioni erogate all'utenza prima del viaggio;
- i livelli minimi di pulizia e comfort dei mezzi e delle infrastrutture aperte al pubblico;
- le condizioni minime di accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture per Passeggeri a Mobilità Ridotta.

3. UNO STRUMENTO PER FAVORIRE LA PROGRAMMAZIONE DEL TPL FERROVIARIO: L'ACCORDO QUADRO RFI-REGIONI

Fermo l'inquadramento normativo sopra delineato, la funzione di programmazione attribuita alle Regioni in materia di TPL viene implementata, in ambito ferroviario, attraverso la sottoscrizione, da parte delle stesse di specifici **Accordi Quadro** con il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, ossia RFI.

L'Accordo Quadro è uno strumento contrattuale, previsto nella normativa comunitaria e nazionale di settore (segnatamente la Direttiva 2012/34/UE e D.lgs. 112/2015), atto a garantire l'utilizzo di capacità sull'infrastruttura ferroviaria per un periodo superiore a quello di vigenza di un orario di servizio (che dura dal dicembre dell'anno *x* al dicembre dell'anno *x+1*), non specificando in dettaglio le tracce orarie, mirando invece a rispondere alle legittime esigenze commerciali e di programmazione del richiedente. È bene evidenziare come l'Accordo Quadro possa essere sottoscritto, oltre che dalle IF, anche da qualsiasi *"richiedente"* ricomprendendo in tale definizione anche le Regioni e le Provincie Autonome.
In ragione della funzione programmatoria delle Regioni, è necessario evidenziare come in Italia, ad oggi, gli Accordi Quadro in materia di TPL siano stati **sottoscritti unicamente dalle Regioni** onde meglio consentire alle stesse di programmare i servizi ferroviari che saranno poi in concreto erogati dall'impresa ferroviaria titolare del CSP (sia se selezionata tramite gara sia se affidataria diretta nei casi consentiti).
In dettaglio, allo stato attuale, RFI ha sottoscritto Accordi Quadro con quindici Regioni, oltre che con le Province Autonome di Trento e Bolzano ed ha avviato interlocuzioni con le Regioni Calabria e Sardegna e, nel breve periodo, si confida di farlo anche con le Regioni Basilicata e Sicilia.

Per quanto riguarda la **durata** di tale strumento contrattuale, in considerazione della sua natura programmatoria, lo stesso legislatore prevede che gli accordi quadro siano conclusi di regola per un periodo di cinque anni, rinnovabili per periodi uguali alla durata iniziale, ammettendo però la possibilità di durate maggiori o minori in caso di esistenza di contratti commerciali specifici, connessi ad investimenti o rischi di particolare rilievo, strettamente connessi all'utilizzazione della capacità acquisita con l'accordo quadro o alla sottoscrizione di contratti in ambito di obblighi di servizio pubblico.
Eventuali periodi superiori ai quindici anni sono consentiti soltanto in casi eccezionali, in particolare in caso di ingenti investimenti e a lungo termine, nonché qualora tali investimenti siano coperti da impegni contrattuali che prevedano un piano di ammortizzazione pluriennale.

4. IL RUOLO DI RFI NELLO SVILUPPO DELLE FERROVIE EX CONCESSE

In materia di TPL appare infine necessario richiamare la novità normativa riguardante le c.d. ***"ferrovie ex concesse"*** segnatamente il **Decreto Legge n. 50/2017** (convertito con Legge n. 96 del 21 giugno 2017) recante *"Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo"* di cui rileva in particolare l'**articolo 47** denominato *"Interventi per il trasporto ferroviario"*. Per quanto qui di interesse si segnalano i primi 5 commi della suddetta disposizione, che recano una serie di norme legate ai temi della messa in sicurezza delle linee ferroviarie regionali, della possibile qualificazione di alcune di queste linee come di interesse per la rete ferroviaria nazionale ed, infine, la facoltà di stipulare accordi tra le Regioni interessate, il pertinente gestore regionale ed RFI per la realizzazione di interventi ovvero il subentro nella gestione

Di seguito si fornisce una sintetica illustrazione del contenuto dei primi 5 commi:

- il **comma 1** riguarda gli interventi tecnologici necessari per favorire ed accelerare le compatibilità degli standard tecnologi e di sicurezza delle linee regionali con quelli della rete ferroviaria nazionale ed individua RFI quale unico soggetto realizzatore di tali interventi subordinati ad una previa intesa tra le Regioni interessate e il MIT.
- nel **comma 2** è previsto che gli interventi tecnologici di cui al succitato comma 1, vengano regolamentati mediante appositi contratti stipulati tra la Regione interessata e RFI;
- il **comma 3** prevede che sulla base di determinati criteri vengano individuate -mediante l'emanazione di uno o più Decreti del MIT, di concerto con il MEF- le *linee regionali di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale* che, in virtù di tale qualifica, potranno essere destinatarie di finanziamenti dello Stato per eventuali investimenti sulle stesse linee;
- il **comma 4** contempla la possibilità di stipulare accordi tra le Regioni territorialmente competenti, i relativi gestori delle linee regionali e RFI per la realizzazione di interventi, diversi da quelli del comma 1, ovvero per il subentro da parte della medesima RFI nella gestione delle linee regionali.
- il **comma 5** individua, tra le linee identificate -ai sensi del precedente comma 3- *di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale*, **quelle che assumono la qualificazione di infrastruttura ferroviaria nazionale** e che vengono trasferite, a titolo gratuito, al Demanio ed al patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato ai fini del contestuale trasferimento, mediante conferimento in natura, a RFI che ne assume la relativa gestione nell'ambito del contratto di gestione con lo Stato ai sensi e per gli effetti del DM 138T del 31 ottobre 2000. Tale individuazione è prevista mediante l'emanazione di uno o più Decreti del MIT, di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

L'**art. 47 del Decreto Legge n. 50/2017** riveste particolare importanza per la stessa RFI, società che nel suo Piano d'Impresa ha previsto una serie di azioni volte al subentro nella gestione di alcune delle c.d. "ferrovie concesse" ed, in alcuni casi, anche alla successiva integrazione di tali linee regionali nell'infrastruttura ferroviaria nazionale. Ciò avrà particolari ricadute positive in termini di programmazione e gestione dei servizi ferroviari TPL in quanto si realizzerà un ammodernamento delle linee regionali, che saranno dotate degli standard tecnologi e di sicurezza propri dell'infrastruttura nazionale, grazie al fondamentale contributo di competenze e *know how* proprio del gestore dell'infrastruttura nazionale.

In proposito si segnala che, in conformità alle disposizioni sopra illustrate, ad oggi sono stati sottoscritti da RFI due accordi, segnatamente con la Regione Emilia Romagna e la Regione Umbria e i rispettivi gestori regionali, per disciplinare il subentro di RFI nella gestione delle relative infrastrutture ferroviarie regionali con l'obiettivo temporale di fine 2018.