

# Convegno federMobilità

Roma 22 gennaio 2019

## **Gli Enti Territoriali per il futuro del TPL e delle mobilità. Rafforzare le competenze e riorganizzare le funzioni**

Buongiorno a tutti

a nome dell'Associazione **federMobilità** voglio ringraziare innanzitutto l'Amministrazione del Comune di Roma per averci offerto ospitalità in questa bellissima sala, i relatori quanto mai autorevoli che ci onorano con la loro disponibilità a essere protagonisti dei diversi momenti della giornata e tutti i presenti che a loro volta ci onorano con la loro partecipazione.

Negli ultimi due anni e mezzo l'Associazione ha prodotto molti appuntamenti ed è stata, senza presunzione, un riferimento importante per il mondo dei trasporti pubblici, come è testimoniato anche dall'alta partecipazione alle principali iniziative svolte, tra cui il "PROGRAMMA di SHORT MASTER – OBIETTIVO le GARE del TPL" articolato in otto seminari e che si concluderà tra breve con l'ultimo appuntamento. Con questo diffuso lavoro abbiamo voluto dare un contributo di aggiornamento, approfondimento e analisi dei principali temi attinenti le norme legislative e gli atti regolatori di ART, che costituiscono l'ineludibile cornice entro cui devono muoversi i soggetti operanti nel settore del trasporto pubblico e della mobilità sostenibile. Primi fra questi gli Enti territoriali che, a partire dalle Regioni e Province Autonome, ne hanno la responsabilità ai diversi livelli.

Abbiamo discusso di regolazione dei servizi, di efficientamento della spesa, di liberalizzazione della gestione e di risorse economiche. Questi argomenti sono stati e sono tuttora temi che l'agenda politica ha reso attuali e che **federMobilità** ha seguito con puntualità promuovendo momenti di dibattito e di confronto aperto sui punti di maggiore rilievo, i cui esiti sono stati posti all'attenzione delle istituzioni del Paese.

Ma oltre all'evoluzione del quadro normativo del trasporto pubblico locale, è stata seguita anche quella del contesto finanziario e sono state create occasioni di dibattito, decentrate nelle diverse Regioni, sulle problematiche riguardanti i rapporti tra gli Enti affidanti e le aziende di trasporto, le procedure per gli affidamenti, tra cui quelle con gare pubbliche, il rispetto della concorrenza, l'imposizione degli obblighi di servizio e la gestione dei contratti di servizio, l'ottimizzazione dei numerosi strumenti per la gestione delle funzioni assegnate.

Oltre al ciclo seminariale già ricordato, il 21 giugno scorso abbiamo tenuto a Bologna un partecipato Convegno dal titolo: **Il ruolo presente e futuro degli Enti locali nell'attuazione della riforma del Tpl. L'importanza dell'utilizzo delle tecnologie innovative**. Vorremmo infatti che non sfugga a nessuno (e men che meno a noi stessi) la dinamica che contraddistingue lo scenario nel quale si deve muovere il settore del Tpl sotto tutti i profili, mettendo in luce il ruolo che gli Enti territoriali sono chiamati a svolgere e la necessità di stare al passo con un mondo in veloce evoluzione.

Con il Convegno di oggi: **gli Enti Territoriali per il futuro del TPL e della mobilità. Rafforzare le competenze e riorganizzare le funzioni** vogliamo illustrare i risultati dell'indagine che l'Associazione ha realizzato assieme ad ISFORT, che ringrazio ancora per il proficuo ed innovativo lavoro prodotto. Si è trattato di ricostruire la mappa delle funzioni esercitate dagli Enti Locali e dai diversi soggetti appaltanti del Tpl provando a mettere in luce, in una fase di forte evoluzione del sistema, quali sono i corrispondenti fabbisogni di competenza professionale per far fronte alle funzioni e alle nuove esigenze che si vanno delineando nel settore dei trasporti e della mobilità sostenibile.

L'iniziativa odierna ( per cui voglio ringraziare anche i componenti del nuovo Comitato Esecutivo – Corrado Ghiradelli - V.Presidente dell'Agenzia di Brescia, Francesco Iacucci – Presidente della Provincia di Cosenza e Riccardo Buffoni – della Regione Toscana come pure Giulio Guerrini dello Staff di Presidenza e tutti i componenti del Comitato Tecnico dell'Associazione) l'abbiamo pensata a partire dai primi mesi dell'anno scorso e portata avanti per tutto il 2018, con il fondamentale contributo di ISFORT, nelle persone del Direttore Carlo Carminucci e dei suoi collaboratori. Ringrazio vivamente anche tutti i rappresentanti e i tecnici delle Regioni, delle Province Autonome e dei tanti altri degli Enti locali come Città Metropolitane, Province, Comuni, Agenzie, Enti di Governo, che hanno voluto manifestarci la piena disponibilità, rispondendo al nostro questionario, e permettendoci di realizzare questo importante lavoro su oltre un centinaio di soggetti.

Crediamo fortemente che per esercitare correttamente ed efficacemente la propria competenza l'Ente titolare di un servizio di Tpl deve essere in grado di pianificare e progettare i servizi, di scegliere in base alla normativa vigente la modalità di affidamento e poi di gestire il Contratto con l'affidatario e monitorare nel tempo gli adempimenti previsti del Contratto stesso ed i risultati nel tpl.

Tutte queste funzioni possono ovviamente essere delegate, almeno in parte e con gradi diversi di intensità, ad altri soggetti di profilo istituzionale (ad esempio le Agenzie) o possono essere svolte utilizzando, a supporto, professionalità e competenze private, ma anche in questi casi l'Ente titolare deve mostrare un'adeguata capacità di verifica e di controllo sui processi che si sviluppano a valle delle deleghe o rispetto a contributi dei consulenti.

Come sapete sotto il profilo regolatorio e normativo, il settore del Trasporto Pubblico Locale è caratterizzato in Italia da una rilevante complessità, frutto certamente dell'impropria e poco trasparente stratificazione legislativa registrata negli ultimi 20 anni, ma anche frutto di un'oggettiva articolazione dei processi che presiedono alla buona organizzazione del settore.

Il quadro accennato è complesso nonostante le indicazioni chiarificatrici di norme e delibere fornite delle autorità competenti, in particolare l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), circa l'affidamento dei servizi, la gestione dei Contratti di servizio e il controllo delle fasi attuative. Quadro impegnativo da attuare per un settore non completamente preparato.

In questa cornice, lo studio effettuato, credo il primo nel suo genere – per l'ampiezza di raccolta dati e per la partecipazione di soggetti coinvolti – ha inteso esplorare in profondità il sistema degli Enti affidanti ed eventuali soggetti istituzionali strumentali da loro attivati (es. le Agenzie). Sono state mappate le funzioni effettivamente esercitate, le modalità di esercizio e le competenze presenti e attivate.

**federMobilità**, non da oggi, cerca di individuare, con il decisivo contributo dei Soci, quali sono le funzioni essenziali che caratterizzano l'esercizio della responsabilità "organizzativa" del sistema TPL, sulla base delle norme e degli atti di regolazione vigenti. L'obiettivo ultimo era di misurare, da un lato, lo scarto tra le funzioni di processo richieste in materia di Tpl autofiloviario dalle norme e dalle regole vigenti (in particolare secondo le delibere dell'ART) e, dall'altro, le funzioni effettivamente attivate e le competenze professionali utilizzate dagli Enti e dalle Agenzie ove esistenti.

Più in dettaglio oggi vi presentiamo uno studio che si è articolato su due livelli principali di verifica e di mappatura:

- l'acquisizione, verso Enti e Agenzie, di un assetto istituzionale formale che preveda concretamente l'esercizio delle funzioni in materia di affidamento (e controllo) dei servizi in modo congruente con la legislazione e con gli atti di regolazione vigenti;
- l'assunzione da parte degli stessi soggetti di un assetto organizzativo e di competenze professionali adeguate allo svolgimento efficace delle suddette funzioni.

Inoltre, in via preliminare lo studio si è posto l'obiettivo di ricostruire, con accettabile precisione ed esaustività, l'universo dei soggetti di interesse.

### **Cosa emerge dall'indagine?**

Il primo importante risultato della ricerca è stata una mappatura molto condivisa dell'allocazione di tali funzioni, Regione per Regione, presso i singoli Enti territoriali o presso altri soggetti specificamente individuati o allo scopo costituiti. Il panorama di allocazione risultante è assolutamente vario e articolato da Regione a Regione. Fra le varie notazioni possibili, non ultima è quella che evidenzia come, a seconda delle diverse architetture, possono esistere Enti territoriali presso cui, sostanzialmente, non sono allocate funzioni significative.

Il secondo risultato è stata l'individuazione, da parte dei soggetti che hanno responsabilità e funzioni allocate, dei diversi modi e livelli di impiego di risorse per lo svolgimento delle stesse. A valle di questo sforzo di individuazione, caso per caso, è possibile tentare anche una stima (per quanto approssimativa) del totale delle risorse oggi impiegate a livello nazionale per adempiere al complessivo compito di "organizzazione" del TPL da parte dell'insieme dei soggetti preposti. (ISFORT ci aiuterà in questo ...successivamente.)

Un'altra importante analisi è quella che cerca di collocare le diverse situazioni in un quadro ordinato secondo gli assi che individuano il livello di dotazione e il livello di specializzazione delle risorse stesse (qui sarebbe utile un approfondimento e un dettaglio superiore forniti dall'indagine). Un lavoro che contiamo di poter migliorare in successive future edizioni dell'indagine.

Un ultimo risultato, a mio parere, è stato quello di registrare l'autovalutazione (da parte dei soggetti interpellati) delle eventuali carenze o comunque dei fabbisogni di adeguamento qualitativo e/o quantitativo delle risorse in questione.

Escludendo i soggetti presso cui non sono allocate funzioni significative, si registra comunque uno spettro ampio di situazioni:

- si va dai casi estremi (quanto numerosi?) di autovalutazione assente o comunque poco approfondita (il che potrebbe anche essere sintomo di una inadeguata percezione della complessità dei compiti che la normativa presuppone siano svolti),
- ai casi estremi opposti (quanto rari?) di un'autovalutazione che testimonia un soddisfacente grado di adeguatezza delle dotazioni, pur eventualmente in presenza di qualche lacuna qualitativa o quantitativa ben individuata e circoscritta,
- tra i due estremi si registra un (quanto vasto?) mondo in movimento, che ha coscienza dell'impegno che a ciascun soggetto viene richiesto e che esprime una forte esigenza di sostegno e supporto per procedere al necessario sviluppo qualitativo e quantitativo delle risorse.

Avanzo una domanda retorica; che rivolgo prioritariamente al nostro interno..nel nostro Paese esiste la consapevolezza di quanto, nel complesso mondo del TPL, è necessario fare?

Inoltre le strutture organizzative, TUTTE, dai gestori agli Enti appaltanti che dovranno farsi carico di quanto descritto sono adeguate ad affrontare il percorso di una gara ad evidenza pubblica o di un affidamento in house?

E' sufficiente il supporto che il contesto nazionale fornisce ai soggetti impegnati in questo sforzo?

Parere personale. Credo di NO. A meno che non si pensi che la società nella quale viviamo ed operiamo trovi un suo equilibrio autonomo e naturale. Sappiamo che non è così.

Oppure occorrerebbe decidere almeno due cose guardando le condizioni economico-organizzative

degli Enti Territoriali e delle Stazioni Appaltanti: **rafforzarne le competenze e riorganizzarne le funzioni**.

Come?

Partendo dal riconoscere che nel nostro Paese serve un salto di qualità per questo settore.

Occorre andare oltre la declamazione della separazione tra la gestione e il controllo del servizio. Superando, nei fatti, la disparità informativa con il gestore, fornendo ai regolatori le giuste risorse umane ed economiche e affiancandoli con un processo di formazione.

Con i nostri ospiti, nella giornata odierna proveremo ad approfondire la tematica specifica riguardante questo particolare aspetto dei soggetti organizzatori o Enti di governo dei bacini ottimali (come li definisce il testo normativo).

Partendo da un quadro normativo europeo sicuramente complesso, ma almeno relativamente stabile, vogliamo prendere atto del fatto che anche la Legge nazionale vigente (ex DL 50/aprile2017 convertito in Legge 96/giugno2017) fornisca una base stabile nel tempo.

L'insieme dei due spinge le Istituzioni nazionali, regionali e locali, l'Autorità regolatrice nazionale, i futuri Enti di governo di bacino ottimale - attualmente esistono solo in poche Regioni ma andranno costituiti - ad impegnarsi col fine di migliorare, in termini di qualità, economicità ed efficienza, i processi all'interno del TPL quali: programmazione, pianificazione dei servizi, gare, qualità del servizio, rapporto costi/ricavi, regolazione/controllo, rapporto con i cittadini.

Dobbiamo però ammettere che al quadro legislativo nazionale attuale siamo pervenuti, dal 1997 ad oggi, incassando dai vari Governi, continui interventi normativi, a volte tra loro disomogenei nei contenuti e negli obiettivi, che hanno determinato lunghi periodi di forte incertezza e di conseguente ritardo a livello applicativo.

Non ci sfugge ovviamente che esistono tre presupposti materiali oggettivi su cui poter basare un corretto operato:

- **regole chiare e stabili** (senza le quali il contenzioso già rilevante potrebbe dilagare),
- **certezza delle risorse** (indispensabile per fare affidamenti pluriennali)
- **e loro adeguatezza** (per favorire la qualità del servizio e la copertura degli investimenti per il rinnovo dei mezzi).

Ma non vogliamo nasconderci il fatto che l'utilizzo ottimale delle risorse richiede una dote notevole di "sapienza" non solo da parte dei gestori, ma anche da parte di tutta la filiera di regolazione, orientata a creare le condizioni per un vero mercato contendibile, a far emergere energie positive nel contesto produttivo in grado di sprigionare miglioramenti della qualità dei servizi erogati e di riduzione di costi. In un'ottica di liberalizzazione regolata.

Poi c'è un punto di vista che noi, di **federMobilità**, abbiamo provato a sviluppare per dare una risposta positiva alla domanda posta prima.

Per rendere effettivamente agibile il terreno della liberalizzazione del TPL, senza privatizzazioni forzate né protezionismi antistorici, non è più rinviabile la diffusione su tutto il territorio nazionale a ognuno dei livelli che le legislazioni regionali ritengono adeguati, di soggetti organizzatori locali che sappiano essere terzi, specialmente in presenza di gestori partecipati dagli stessi Enti territoriali.

Per intenderci tra noi, chiamiamolo, **Ente di governo o soggetto organizzatore del trasporto pubblico a livello locale**, lasciando con ciò il concetto di regolazione all'unica Autorità regolatrice

nazionale che è ART.

Il buon funzionamento dell'Ente di governo di bacino ottimale è, secondo noi, il punto di forza non sempre presente ad oggi, che permette la corretta riuscita della riforma del TPL fornendogli competenza e autorevolezza nel campo della pianificazione, dell'affidamento dei servizi anche tramite la messa a gara e, conseguentemente, dell'azione di controllo per una corretta esecuzione del servizio attraverso la stipula di un Contratto.

Tale sistema andrebbe affiancato dall'altro pilastro e cioè la possibilità di poter comparare i risultati raggiunti fra le varie soluzioni articolate scelte dalle singole Regioni. Dei dati, già raccolti e a disposizione dell'Osservatorio, sarebbe importante poter giungere ad un fattivo uso per poterne sviluppare, attraverso le comparazioni, gli obiettivi condivisi di miglioramento da raggiungere nel TPL.

Le esperienze maturate da numerosi Soci di **federMobilità** ci inducono a porre in risalto come a valle della programmazione (posta in capo a pochi Enti, primi fra i quali le Regioni) la maggior parte delle altre funzioni potrebbero essere definite come **funzioni organizzative** da sviluppare, nel più scrupoloso rispetto della programmazione, agendo in maniera organica sul sistema del TPL e della mobilità sostenibile.

Se dunque per lo svolgimento di tali funzioni e attività possono essere in via di principio individuati e responsabilizzati soggetti diversi è nostra opinione che lo svolgimento ottimale di tali funzioni, in maniera organica e con livelli adeguati di competenza e professionalità, ne consigli l'affidamento, da parte degli Enti competenti, a Enti di governo/Soggetti organizzatori, da individuare fra soggetti già esistenti o da istituire appositamente come indica il TU.

All'obiezione prevedibile **circa i costi insiti nel funzionamento di tali Enti di governo** riteniamo di poter rispondere facilmente argomentando come gli stessi costi, sebbene meno immediatamente percepibili e calcolabili, sarebbero ugualmente esistenti e probabilmente maggiori nel caso in cui le medesime funzioni fossero disperse fra molti Enti, ponendosi, in più, ardui problemi di coordinamento.

L'istituzione, già dal 2013, dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nazionale permette di facilitare questa scelta in quanto ART potrebbe, nel positivo rapporto con la Conferenza Stato Regioni, proporre un modello funzionale (regolatori - soggetti appaltanti - gestori del CdS) valido e adottabile sull'intero territorio nazionale, sia pure nell'autonomia di ogni Regione, il che faciliterebbe il dialogo e il confronto delle autorità nazionali di ART e AGCM giù giù verso il singolo territorio su cui opera lo specifico Ente di governo. Adottando, così, un efficace sistema di relazione, di confronto e di scambio di informazioni.

Parliamo ovviamente di unicità dello schema e non di unicità del soggetto, incompatibile con le autonomie regionali da un lato e fatalmente destinato all'inefficienza operativa dall'altro.

In concreto stiamo provando a ragionare sulla falsariga di ciò che hanno realizzato le leggi regionali dell'Emilia Romagna e della Lombardia con la costituzione degli Enti di governo di bacino o soggetti organizzatori competenti. Ma non riteniamo estranee a questo processo neanche le esperienze maturate in Regioni come Veneto, Piemonte e Puglia come anche le previsioni (ahimè per il momento più teoriche che realmente implementate) di altre legislazioni regionali come la Sardegna, nonché le situazioni come quella del Lazio in cui un'Agenzia con notevoli prestazioni esiste solo per Roma.

La stratificazione, il consolidamento e una migliore omogeneizzazione di queste esperienze porterebbero alla creazione di una rete di soggetti realmente capaci di applicare le leggi e le decisioni programmatiche assunte dagli Enti responsabili e di far rispettare le misure emanate dall'Autorità nazionale più volte citata.

Direi ancora di più...se questi Enti di governo/ soggetti organizzatori fossero un numero

limitato per Regione, allora è intuibile per tutti che **alcune decine** di soggetti a livello nazionale potrebbero aprire con ART e con AGCM un confronto proficuo e diretto volto all'applicazione delle misure formulate per costruire le necessarie procedure di affidamento, compresi i bandi di gara, e per l'applicazione efficace delle norme esistenti in grado di favorire la concorrenza per il mercato. Tali soggetti per competenza e ruolo coprirebbero l'intero Paese con comportamenti omogenei risultando snellite ed agevolate anche le verifiche sugli esiti delle procedure e i successivi controlli sugli andamenti gestionali dei servizi.

Si creerebbe un sistema in continuo dialogo e confronto, da un lato con i soggetti delegati dal Parlamento per verificare che tali processi avvengano nei tempi adeguati e dall'altro con gli Enti territoriali che rimarrebbero i proprietari del servizio pubblico del TPL nel loro territorio, titolari dell'interesse sociale ed economico ad aumentare l'efficacia dei propri servizi di trasporto. Se accadesse sarebbe un piccolo-grande passo verso la direzione da noi auspicata.

Mentre ci auguriamo che questa nostra proposta venga presa in considerazione da chi, a livello politico e istituzionale, è preposto alle decisioni vogliamo segnalare con tutta la forza possibile anche un obiettivo più limitato ma che consideriamo non più rinviabile.

Dall'indagine svolta emerge l'esigenza urgente di un PIANO/PROGETTO NAZIONALE di Adeguamento funzionale e di Formazione rivolto intanto ai soggetti già oggi operanti, che abbia l'obiettivo di migliorarne le capacità di dare efficace attuazione alle complesse normative del TPL e alle delibere di ART in materia.

Le esigenze si sono manifestate su molti argomenti: dalla conoscenza stessa delle normative alla padronanza delle tecniche di pianificazione dei servizi, dalla capacità di gestione delle procedure e di stesura dei bandi e dei contratti alle capacità di controllo della loro esecuzione.

Non ultimo il tema dello sfruttamento delle nuove tecnologie a beneficio di tutte le fasi del processo.

Come Associazione ci siamo attivati per svolgere, in modo anche un po' pionieristico, almeno una prima piccola parte del lavoro. Sappiamo che a livello accademico c'è qualche encomiabile iniziativa di formazione ma, senza mai tirarci indietro, riteniamo che Parlamento, Governo e Regioni possano attivarsi per fare molto di più e certo molto meglio.

Concludendo, auspichiamo dunque che ci sia uno sforzo istituzionale coerente e consistente. Riteniamo facilmente dimostrabile che l'impegno economico necessario, tutt'altro che ingente, verrebbe ripagato in modo più che ampio per il settore del TPL da un efficientamento della spesa complessiva e da un miglioramento della qualità dei servizi offerti al settore. Efficientamento che a parità di investimenti potrebbe valere a livello nazionale 500/600 ML annui (da reinvestire in gran parte nel TPL per maggiori servizi e nuovi mezzi) e da impegnare per una quota modesta di 60/80 ML, invece, per un rafforzamento quantitativo degli addetti, per la formazione delle strutture di regolazione e, in definitiva, per un loro migliore funzionamento.