



**INDAGINE SUGLI ASSETTI ISTITUZIONALI E
LE COMPETENZE PROFESSIONALI DEGLI ENTI
TITOLARI DEI SERVIZI DEL TRASPORTO
PUBBLICO AUTOFILOTRANVIARIO**

Sintesi della ricerca

Roma, gennaio 2019

1. Obiettivi e principali acquisizioni della ricerca

Sotto il profilo normativo e regolatorio, il settore del Trasporto Pubblico Locale (Tpl) è caratterizzato in Italia da una rilevante complessità, frutto certamente della 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.

Per esercitare correttamente ed efficacemente la propria competenza, infatti, 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 del servizio e poi di gestire il Contratto con l'affidatario e monitorare nel tempo la giusta applicazione del Contratto stesso. Tutte queste funzioni possono ovviamente essere delegate, almeno in parte e con gradi diversi di intensità, ad altri soggetti di profilo istituzionale (ad esempio Agenzie) o possono essere utilizzate *expertise* private a supporto, 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 consulenziali. Negli ultimi anni i nuovi orientamenti normativi, in particolare il D.L 50/2017, da un lato, e le più stringenti indicazioni regolative e attuative, in particolare le delibere 49/2015 (in fase di revisione) e 48/2017 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), dall'altro lato, hanno meglio precisato il quadro degli adempimenti a carico degli Enti territoriali, innalzando allo stesso tempo il livello di qualità della governance del Tpl in ottica di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del sistema, e chiamando quindi i soggetti preposti ad acquisire le competenze necessarie per affrontare la sfida richiesta.

In questa cornice, lo studio promosso da federMobilità e realizzato da Isfort – primo nel suo genere per l'ampiezza della partecipazione degli Enti interessati – ha inteso esplorare in profondità il sistema dei soggetti “organizzatori” del Tpl autofilobanviario, ovvero gli Enti affidanti ed eventuali soggetti istituzionali strumentali da loro attivati (es. le Agenzie), per mapparne le funzioni effettivamente esercitate, le modalità di esercizio e le competenze attivate. L'obiettivo ultimo dello studio è stato quello di misurare lo scarto tra le funzioni di processo richieste in materia di Tpl autofilobanviario dalle norme e dalle regole vigenti da un lato, e le funzioni e le competenze professionali effettivamente a disposizione degli Enti e delle Agenzie, dall'altro.

federMobilità non da oggi cerca di individuare, con il decisivo contributo dei soci, quali sono le funzioni caratteristiche che caratterizzano l'esercizio della responsabilità “organizzativa” del sistema Tpl, sulla base delle norme e degli atti di regolazione vigenti. In questo senso, *un primo importante risultato della ricerca è rappresentato dalla ricostruzione di una mappatura largamente 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 questa articolazione risultante è assolutamente diversificato tra gli ambiti regionali, con una gamma di modelli che va dall'estremo accentramento della filiera di governance dei servizi (programmazione/progettazione, monitoraggio, affidamento, gestione dei Contratti) sull'Ente Regione o sull'Agenzia regionale (dove presente) alla distribuzione di funzioni e responsabilità sulla pluralità degli Enti locali (Città metropolitane/Province, Comuni) o delle Agenzie (dove presenti), oltre che sulla Regione stessa. E' da sottolineare che, a seconda delle*

diverse architetture, in alcuni modelli si riconoscono Enti territoriali presso cui, sostanzialmente, non sono allocate funzioni significative.

Un secondo fondamentale risultato dello studio 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, attraverso personale dipendente dedicato (a tempo pieno e/o a tempo parziale) e attraverso apporti consulenziali specialistici. Le diverse situazioni possono essere collocate in un quadro ordinato secondo gli assi che individuano il livello di dotazione e il livello di specializzazione delle risorse stesse. A valle di questo sforzo di individuazione caso per caso è stato possibile tentare anche una stima, per quanto approssimativa, delle risorse interne (personale) oggi complessivamente impiegate a livello nazionale per adempiere al complessivo compito di "organizzazione" del Tpl da parte dell'insieme dei soggetti preposti.

Un ulteriore importante acquisizione dell'indagine è stata quella di registrare l'autovalutazione (da parte dei soggetti interpellati) delle eventuali carenze o comunque dei fabbisogni di adeguamento qualitativo e/o quantitativo delle risorse dedicate alle funzioni di governo del Tpl. Escludendo ovviamente i soggetti presso cui non sono allocate funzioni significative, si registra comunque uno spettro ampio di situazioni: si va dai casi estremi, numericamente significativi, di autovalutazione assente o comunque poco approfondita - che potrebbe essere sintomo di una inadeguata percezione della complessità dei compiti che la normativa presuppone siano svolti -, ai casi estremi opposti, più limitati, di una autovalutazione che testimonia un soddisfacente grado di adeguatezza delle dotazioni, pur eventualmente in presenza di eventuali lacune qualitative o quantitative ben individuate e circoscritte. Tra i due estremi si muove la platea maggioritaria degli Enti 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.

Infine, lo studio ha consentito di raccogliere *informazioni di dettaglio sulle competenze specialistiche e i profili professionali di cui gli Enti territoriali e le Agenzie avvertono una maggiore carenza* e sui quali si dovrebbe investire con una politica di formazione e aggiornamento, nonché di rafforzamento mirato delle dotazioni di personale, da promuovere a livello nazionale come alle diverse scale locali.

Sul piano metodologico l'indagine è stata realizzata attraverso la somministrazione via mail di una scheda/questionario strutturata di rilevazione delle informazioni ad un campione significativo di Enti organizzatori del Tpl autofilotranviario: Regioni e Province Autonome, Città metropolitane e Province, Comuni, Agenzie per la mobilità. Complessivamente hanno partecipato all'indagine 92 Enti, suddivisi come riportato nella **Tav. 1**.

Tav. 1 Il profilo quantitativo del campione di indagine (numero di questionari compilati per tipologia di Enti e circoscrizione geografica)

Ente	Totale	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole
Regioni e Province Autonome	19	4	3	3	8
Città metropolitane/Province ¹	33	6	10	7	11
Comuni	28	3	11	6	8
Agenzie	12	4	5	1	2
Totale	92	17	29	17	29

¹Inclusi gli Enti di governo degli ATO di ambito provinciale

2. L'analisi dei risultati: i modelli regionali di "organizzazione" del Tpl autofilobranviario

L'organizzazione del Tpl autofilobranviario si presenta molto differenziato nei diversi contesti regionali. E' difficile, forse anche arbitrario, tipologizzare le diverse situazioni, che presentano specificità assolutamente irriducibili. Va inoltre tenuto conto che alcuni sistemi sono in transizione verso nuovi assetti previsti da norme regionali che si stanno applicando, più o meno celermente, o che risultano ancora disapplicate a distanza di qualche anno dall'approvazione.

Pur con questi limiti e difficoltà, si può tuttavia dire che l'articolazione dei diversi modelli di governance si specifica tenendo conto in particolare del livello di concentrazione delle funzioni/competenze e si sviluppa lungo l'asse "accentramento-decentramento", dove l'Ente "accentratore" è la Regione (o sua emanazione operativa attraverso Agenzia), mentre gli Enti decentrati sono le Province e/o i Comuni, in taluni casi sostituiti da Enti di governo (ATO) effettivamente funzionanti (come nel caso del Veneto);

Alla luce di questo criterio si possono grossolanamente distinguere 6 modelli prevalenti di distribuzione delle funzioni di seguito descritti in sintesi.

- 1) Il modello accentrato che fa perno sulla Regione, cui competono sia le attività di programmazione, pianificazione e monitoraggio dei servizi (in larga prevalenza, ma non sempre in esclusiva), sia le attività di affidamento dei servizi e gestione dei Contratti per tutto il territorio regionale (con residue e limitate eccezioni). Questo modello è caratteristico soprattutto di piccole regioni come Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano (restano competenze residue al Comune capoluogo), Marche (anche se in alcuni casi i servizi urbani sono gestiti dai Comuni) e Abruzzo. Attualmente rientrano in questa tipologia anche la Sardegna, che dovrebbe teoricamente evolvere verso il Modello 2¹, e la Toscana, dove tuttavia i servizi residui (in aree deboli) sono gestiti da Comuni e Province e il Comune di Firenze amministra autonomamente il servizio tramviario.

¹ La L.R. 21/2005 istituisce infatti l'Agenzia regionale dei Tpl, quale direzione generale dell'Assessorato ai trasporti, con funzioni di pianificazione/programmazione (anche a servizio degli Enti locali) e di svolgimento delle procedure concorsuali (anche a servizio degli Enti locali). La riforma disciplinata dalla suddetta L.R. non si è mai attuata, per cui le funzioni relative all'affidamento dei servizi Tpl sono svolte dalla Regione.

- 2) Il modello accentrato che fa perno sull'Agencia regionale della mobilità, con le stesse caratteristiche descritte per il Modello 1. E' il caso di alcune grandi regioni come Piemonte e Campania. La Campania è tuttavia ancora in una fase transitoria: non tutte le Province hanno ancora restituito la gestione dei Contratti alla Regione che in prospettiva dovrebbe delegarli ad ACAMIR, l'Agencia regionale della mobilità; ed è anche il caso della Calabria (l'ART-CAL, Autorità regionale della mobilità, è l'Ente di governo del bacino unico regionale) e, in prospettiva, dell'Umbria (la norma del 2015 prevede l'istituzione di un'Agencia unica per la mobilità e il Tpl, individuata nella società Umbria TPL e Mobilità Spa, che tuttavia non è ancora operativa) e della Sardegna (qui l'istituzione di un'Agencia regionale del Tpl è prevista da una norma che risale al 2005).
- 3) Il modello decentrato che fa perno sulle Province o sugli Enti di governo-ATO non coincidenti con un singolo Ente locale, ferme restando le funzioni di pianificazione, programmazione, monitoraggio e indirizzi tariffari che in misura più o meno estesa restano in capo anche alla Regione. E' il caso della Liguria (competenze gestionali alle Province) e del Veneto (competenze agli ATO, uno per Provincia, costituiti dalla Provincia a da Comuni principali della Provincia stessa).
- 4) Il modello decentrato che fa perno sui Comuni. E' il caso del Lazio e della Provincia Autonoma di Trento.
- 5) Il modello decentrato che fa perno sulle Agenzie su base provinciale o di aggregazioni di Province. E' un modello che interessa due grandi Regioni settentrionali: le 6 Agenzie del Tpl della Lombardia (per 10 Province) e le 7 Agenzie della mobilità dell'Emilia-Romagna (per 9 Province). Le Agenzie tendono di norma ad assumere anche funzioni di programmazione/pianificazione e monitoraggio del settore assorbendole dalla Regione.
- 6) Il modello misto, nel quale la gestione del Tpl si articola con varie gradazioni tra Regione (di norma con competenze sui servizi interprovinciali), Province o ATO provinciali (come in Puglia) e Comuni (servizi urbani). E' il caso di Regioni sia grandi, quali Sicilia e Puglia, che piccole come Molise, Basilicata e Umbria (situazione attuale, in fase di transizione verso il Modello 2). Da ricordare che le competenze della Regione Puglia sono in parte delegate all'Agencia regionale della mobilità ASSET.

Tornando alla distribuzione degli Enti per competenze funzionali nell'organizzazione del Tpl autofilotranviario, si può osservare che:

- ✓ le Regioni svolgono nella totalità dei casi le funzioni di pianificazione dei servizi e di elaborazione degli indirizzi tariffari e nella quasi totalità quelle del monitoraggio di settore; solo la metà delle Regioni, invece, si occupa della governance diretta dei servizi (modalità di affidamento, stazione appaltante e gestione dei Contratti di servizi), per effetto delle differenze di modelli lungo l'asse "accentrato-decentrato" sopra descritte;
- ✓ le Città metropolitane esercitano abbastanza diffusamente le funzioni di pianificazione dei servizi (8 su 12), mentre più rari sono i casi di presidio delle altre funzioni (in particolare in soli 2 casi è stazione appaltante e in 3 gestisce il Contratto di servizio);
- ✓ ugualmente le Province (e gli ATO dove le Province sono presenti) presidiano minoritariamente la gestione dei Contratti di servizio e soprattutto la filiera dell'affidamento dei servizi (solo in 3 ambiti regionali su 18 le Province sono stazioni appaltanti);

- ✓ quanto ai Comuni sembra emergere una certa differenza di funzioni tra i Capoluoghi di Regione e gli altri Capoluoghi di Provincia (o Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti); i Capoluoghi di Regione infatti hanno competenze come stazioni appaltanti e nella gestione dei Contratti in molti ambiti regionali (la metà nel caso dei Contratti di servizio), mentre gli altri Comuni capoluogo più raramente hanno responsabilità in queste funzioni.

3. L'analisi dei risultati: le risorse professionali attivate (personale interno e consulenze esterne)

Il quadro complessivo che emerge dal riepilogo delle risorse professionali (interne ed esterne) per il governo del Tpl attivate dagli Enti del campione evidenzia in primo luogo una copertura "minima" delle diverse funzioni (almeno una risorsa interna, anche solo part-time, o almeno una consulenza esterna) abbastanza ampia tra gli Enti (**Tav. 2**). In particolare, per l'attività di pianificazione solo 13 Enti su 92 (il 14%) dichiarano di non aver attivato alcun presidio interno o esterno - ovviamente in buona parte si tratta di situazioni di totale assenza di competenza funzionale in materia -, percentuale che tuttavia sale in misura significativa nel caso del monitoraggio (31%) e dell'affidamento servizi (34%). La funzione di gestione dei beni essenziali, oggettivamente più specifica e su cui agli Enti sono assegnate competenze in modo molto meno diffuso, non è invece presidiata da ben due Enti del campione su tre.

L'analisi della tipologia di risorse attivate evidenzia in sintesi:

- un numero limitato di Enti che impegna personale full-time nelle diverse funzioni: il 13% per la pianificazione e la gestione dei Contratti di servizio, il 12% per il monitoraggio, il 6% per la gestione dei beni essenziali e appena il 3% per l'affidamento dei servizi;
- una quota invece ben più ampia di Enti che dedica risorse part-time, con una punta di due su tre per la pianificazione e percentuali superiori al 50% per il monitoraggio, l'affidamento servizi e la gestione dei Contratti di servizio;
- di nuovo un ricorso piuttosto limitato a consulenze esterne, superiore di poco al 30% degli Enti solo nel caso alla pianificazione e al 20% nel caso dell'affidamento dei servizi.

La tendenza complessiva è quindi quella di una (relativa) "despecializzazione" nell'impiego di personale interno per le diverse funzioni, in parte dovuta alle residue competenze perché, come si è visto, in taluni modelli regionali le responsabilità lungo tutta la filiera di controllo del Tpl tendono ad accentrarsi, e in parte dovuta alla scarsa disponibilità di risorse economiche per il rafforzamento delle funzioni. E' perciò inevitabile che lo scarso personale interno sia dedicato a svolgere una pluralità di mansioni e non di rado l'impegno si rivolge anche ad ambiti diversi dal Tpl seppure il più delle volte contigui (mobilità sostenibile in generale).

Lo stesso vale per il ricorso a consulenze esterne, tendenzialmente limitato ad apporti estremamente specializzati (ad esempio quelli legali-amministrativi per l'affidamento servizi). Resta poi una sorta di "differenziale di presidio" tra le diverse funzioni, con una copertura nettamente più ampia per la pianificazione, giustificata dal fatto che per alcune attività le competenze sono assegnate in modo più netto ed esclusivo (chi affida i servizi, chi gestisce i

Contratti di servizio, chi gestisce i beni essenziali) rispetto ad altre (pianificazione, in parte monitoraggio).

Tav. 2 Il quadro generale riepilogativo delle risorse attivate per il governo del Tpl (personale interno e consulenze esterne)

Totale (92 schede)

	Numero Enti (valori assoluti)				Percentuale sul totale schede utili			
	FT	PT	C	NESSUNA	FT	PT	C	NESSUNA
Pianificazione/Progettazione servizi	12	61	29	13	13	66	32	14
Monitoraggio settore	11	49	12	28	12	53	13	30
Affidamento Servizi	3	49	19	31	3	53	21	34
Gestione Contratti di Servizio	12	50	8	24	13	54	9	26
Gestione beni essenziali (82 schede utili) ¹	5	23	5	56	6	28	6	68

¹In 10 casi (5 Regioni, 1 Provincia, 1 Comune e 3 Agenzie), perlopiù facenti parte dell'indagine pilota di prima fase, le schede inviate non contenevano la domanda relativa alla gestione dei beni essenziali, domanda che è stata aggiunta successivamente proprio ad esito del test-pilota

Legenda

FT: Presenza di almeno una risorsa interna full-time dedicata alla funzione

PT: Presenza di almeno una risorsa interna part-time dedicata alla funzione

C: Attivazione di consulenze esterne

NESSUNA: Nessuna risorsa interna o esterna (consulenze) attivata sulla funzione

4. L'analisi dei risultati: l'ammontare del personale dedicato

Per ciò che riguarda l'ammontare del personale degli Enti dedicati alle diverse funzioni di governo del Tpl, i numeri indicati dal campione evidenziano una certa esiguità delle dotazioni di staff.

Guardando al riepilogo generale (**Tav. 3**), per le risorse full-time gli Enti che dichiarano di impegnare più di 2 dipendenti sono 5 per la gestione dei Contratti di servizio, 4 la pianificazione, 2 per il monitoraggio, 1 per la gestione dei beni essenziali e nessuno per l'affidamento servizi. Numeri più interessanti ovviamente per le risorse part-time: in particolare ci sono 12 Enti che dispongono di uno staff di oltre 5 dipendenti a tempo parziale per le attività di pianificazione e lo stesso per la gestione dei Contratti di servizio.

Da sottolineare inoltre che, escludendo la gestione dei beni essenziali, da un minimo di 13 Enti (per la gestione Contratto di servizio) ad un massimo di 24 Enti (per la pianificazione) – ovvero oltre un quarto del totale – impegnano da 3 a 5 dipendenti nella funzione indicata.

Tav. 3 Il personale impiegato dagli Enti per tipologia di funzione (numero di Enti per numerosità degli addetti)

Totale (92 schede)

	Risorse full-time		Risorse part-time		
	1 o 2	3 o più	1 o 2	Da 3 a 5	Oltre 5
Pianificazione/Progettazione servizi	9	4	23	24	12
Monitoraggio settore	9	2	22	19	7
Affidamento Servizi	3	0	18	21	6
Gestione Contratti di Servizio	7	5	22	13	12
Gestione beni essenziali (82 schede utili)	2	1	7	6	1

5. L'analisi dei risultati: i fabbisogni quantitativi di competenze professionali

L'indagine ha approfondito in modo specifico i fabbisogni di competenze professionali degli Enti per l'esercizio delle competenze funzionali assegnate.

La **Tav. 4.1** contiene il riepilogo complessivo del posizionamento degli Enti rispetto alle (auto)valutazioni dei fabbisogni di rafforzamento del personale interno dedicato al governo del Tpl per le diverse funzioni. Ad uno sguardo generale, si può osservare che una quota rilevante di Enti ha espresso un'autovalutazione sui fabbisogni di competenze, in particolare per la pianificazione (per la quale le competenze sono più distribuite, come si è visto in precedenza) con il 65% di Enti che si è espresso, e a seguire per la gestione dei Contratti di servizio (56%), il monitoraggio di settore (50%) e l'affidamento servizi (43%). La quota residua di complemento a 100 è riferibile ai soggetti che non hanno fatto autovalutazioni o perché hanno dichiarato esplicitamente di non avere competenze in materia, o perché pur avendo competenze (come si evince dall'indicazione di personale dedicato e/o di consulenze esterne attivate) non hanno tuttavia compilato questa sezione del questionario. La prima motivazione è decisamente maggioritaria per tutte le funzioni, soprattutto per la gestione dei beni essenziali (il 66% degli Enti dichiara di non avere competenze) e per l'affidamento dei servizi (45%).

Ma informazioni più significative si ricavano dalla **Tav. 4.2** seguente, dove si mette in evidenza il peso dei fabbisogni sul totale delle autovalutazioni. Gli Enti che hanno evidenziato fabbisogni

quantitativi e/o qualitativi è pari al 73% del totale per la pianificazione², al 67% per l'affidamento servizi, al 63% per il monitoraggio del settore, al 56% per la gestione dei Contratti di servizio e al 53% per la gestione dei beni essenziali.

Chi esercita funzioni nel governo del Tpl tende quindi ad esprimere nella gran parte dei casi, la necessità di rafforzare le risorse professionali nel settore, attraverso un potenziamento quantitativo del personale dedicato e/o attraverso l'aggiornamento e la qualificazione professionale. In proposito va anche osservato che un certo numero di Enti ha espressamente dichiarato di avere internamente competenze qualitativamente adeguate per le funzioni in analisi, ma quantitativamente non sufficienti; questo è accaduto soprattutto nel caso della pianificazione (12 Enti su 44 che hanno espresso fabbisogni dichiarano un deficit esclusivamente quantitativo).

La quota di Enti che evidenzia fabbisogni di competenze professionali si differenzia in base alla tipologia di soggetti:

- le Regioni mostrano percentuali in linea con la media per la pianificazione (72%) e il monitoraggio di settore (67%), più basse per l'affidamento servizi (58%) e infine decisamente più alte per la gestione dei Contratti di servizio (73% contro 55%) e la gestione dei beni essenziali (67% contro 53%);
- le Province/Città metropolitane dichiarano fabbisogni meno diffusi, in misura apprezzabile ma non così marcata, per tutte le funzioni con l'eccezione dell'affidamento servizi: in questo caso l'80% dei soggetti che ha espresso un'autovalutazione (sono però solo 10 Province su 33) evidenzia la necessità di un rafforzamento delle competenze interne;
- i Comuni si posizionano invece su livelli decisamente più alti della media: ben il 93% degli Enti che ha rilasciato autovalutazioni nella pianificazione esprime un fabbisogno di competenze (contro il 73% della media complessiva), il 100% nella gestione dei Contratti di servizio (praticamente il doppio della media generale) e nella gestione dei beni essenziali (si tratta però di soli 11 Comuni su 28), il 71% nel monitoraggio di settore e l'86% nell'affidamento servizi (contro una media generale del 67%);
- infine le Agenzie, all'opposto dei Comuni, si collocano su soglie di fabbisogno dichiarato molto più basse rispetto alla media, per tutte le funzioni considerate con la parziale eccezione della gestione dei Contratti di servizio dove si verifica un allineamento di valori.

Tav. 4 I fabbisogni espressi dagli Enti di rafforzamento, qualitativo e quantitativo, del personale interno dedicato al governo del Tpl

4.1 Totale (92 schede)

	Numero di Enti che hanno espresso un'autovalutazio	Numero Enti che NON hanno espresso un'autovalutazione sui fabbisogni		% di Enti che hanno espresso un'autovalutazione (a) sul Totale schede
		Enti che non hanno competenze	Enti che hanno competenze ma non	

² Si ricorda che in questo caso il "totale" non è il numero complessivo di schede, ma il numero di Enti che ha espressamente dichiarato la presenza o l'assenza di un fabbisogno; sono escluse quindi le mancate indicazioni, dovute o meno all'assenza (dichiarata) di competenza funzionale in materia

	ne sui fabbisogni (a)		hanno dato indicazioni	
Pianificazione/Progettazione servizi	60	18	14	65
Monitoraggio settore	46	33	13	50
Affidamento servizi	39	41	12	42
Gestione Contratti di servizio	52	31	9	57
Gestione beni essenziali (82 <i>schede utili</i>)	17	55	11	21

4.2 Totale (92 schede)

	Numero di Enti che NON hanno espresso fabbisogni (a)	Numero di Enti che hanno espresso fabbisogni quantitativi e/o qualitativi (b)	<i>Di cui: Fabbisogni solo quantitativi¹</i>	Totale (a+b)	<i>% di Enti che hanno espresso fabbisogni (b) sul Totale (a+b)</i>
Pianificazione/Progettazione servizi	16	44	12	60	73
Monitoraggio settore	17	29	6	46	63
Affidamento servizi	13	26	4	39	67
Gestione Contratti di servizio	23	29	5	52	56
Gestione beni essenziali	8	9	2	17	53

¹Si tratta di quegli Enti che hanno espressamente dichiarato di avere internamente competenze qualitativamente adeguate ma quantitativamente inadeguate

Nell'insieme, quindi, *si conferma una correlazione inversa tra livello di competenze funzionali assegnate e dotazione di personale dedicato e fabbisogni espressi. Ad un polo si collocano le Agenzie che nascono e si sviluppano come soggetti specificamente finalizzati alla gestione di funzioni di governo del Tpl autofilotraviario, e sono organizzati e gestiti per questa missione, oltre ad aver reclutato il personale (presumibilmente) con maggiore orientamento sulle proprie necessità rispetto a quanto in media riescano a fare gli Enti territoriali; le Agenzie manifestano in modo meno diffuso l'esigenza di rafforzare qualitativamente e quantitativamente le proprie competenze interne. Si tratta comunque di un confronto relativo perché in assoluto la metà delle Agenzie esplicita comunque un'esigenza di potenziare e qualificare le proprie risorse nelle diverse funzioni. Va inoltre sottolineato che la migliore focalizzazione dei fabbisogni quantitativi e qualitativi espressi dalle Agenzie è frutto di processi di riorganizzazione portati*

avanti negli ultimi anni che assicurano oggi un equilibrio più soddisfacente tra risorse disponibili e obiettivi da realizzare.

Al polo opposto si posizionano i Comuni che hanno minori responsabilità in materia, soffrono di pesanti vincoli di bilancio e (presumibilmente) dispongono di personale ab origine meno qualificato; i Comuni avvertono molto di più l'urgenza di accrescere le professionalità del personale dedicato e, soprattutto, di potenziare quantitativamente le strutture.

Ai livelli intermedi si collocano infine le altre due tipologie di Enti, ovvero le Regioni e le Province/Città metropolitane, con le peculiarità proprie di fabbisogni espressi sopra ricordati.

6. L'analisi dei risultati: il quadro qualitativo dei fabbisogni di competenze professionali

Una sezione rilevante del questionario di indagine è stato finalizzato a rilevare da un lato il background professionale e scolastico del personale interno degli Enti dedicato al governo del Tpl, e dall'altro lato i fabbisogni di competenze professionali per l'esercizio delle funzioni assegnate.

Rispetto al *background scolastico e alle competenze acquisite* dal personale dall'indagine emergono i seguenti principali risultati:

- è dominante la formazione tecnico-ingegneristica, al suo interno con una diffusa prevalenza degli indirizzi specialistici nei trasporti); un certo numero di risorse ha una formazione economica o giuridica e, a seguire, lauree tecnico-scientifiche diverse, quali architettura, informatica, statistica; significativa, anche se in apparenza minoritaria, la quota di personale diplomato, con prevalenza di geometri e ragionieri;
- il bagaglio formativo di base del personale appare dunque robusto, con una spiccata interdisciplinarietà e un mix di competenze nelle Regioni e nelle Agenzie, mentre nelle Province e nei Comuni la prevalenza delle competenze ingegneristiche, specializzate o meno nei trasporti, è dominante, affiancata semmai da competenze di livello inferiore ma pur sempre "tecniche" (geometri);
- in particolare le Agenzie segnalano un modello virtuoso di mix tra competenze più "tradizionale" del personale con maggiore anzianità di servizio e le competenze aggiornate e "innovative" (ad esempio nel digitale, applicativi ecc.) delle risorse di più recente immissione.

Quanto alle *esperienze professionali e ai percorsi formativi*, il quadro appare molto variegato, non semplice da riportare a sintesi. In generale, tuttavia, si può dire che buona parte del personale ha un'esperienza professionale consolidata, in molti casi ultradecennale, nella pubblica amministrazione, prevalentemente nel settore dei trasporti ma non sempre (in alcuni Enti il personale viene da tutt'altro settore dell'amministrazione) e non in via esclusiva. Il caso delle Agenzie è particolare perchè si tratta di soggetti di costituzione relativamente recente, il cui personale è stato, di norma, selezionato da aziende del Tpl o dalla pubblica amministrazione per la specifica mission delle Agenzie stesse.

Per ciò che riguarda *l'aggiornamento professionale e la formazione*, in molto casi sembra mancare una strategia determinata e continua in questo senso, con differenze anche molto significative tra gli Enti e le Agenzie: nel primo caso i percorsi formativi sembrano essere sporadici, spesso legati all'esperienza del learning-by-doing o a specifiche esigenze di aggiornamento (ad esempio per le competenze informatiche), mentre le Agenzie segnalano un'attività di formazione e aggiornamento continua, sia esterna che on-the-job (a volte affiancando i consulenti esterni i cui apporti specialistici diventano occasione di disseminazione e aggiornamento).

Sui *fabbisogni di competenze professionali*, infine, le priorità sembrano definite con una certa omogeneità tra gli Enti. *La necessità prevalente è legata alle competenze trasportistiche (pianificazione in particolare), seguita da quelle giuridico-amministrative.*

Le Regioni in particolare inoltre evidenziano un forte fabbisogno di competenze economico-aziendali, meno segnalato dagli altri Enti. Le Regioni sembrano inoltre mostrare la maggiore sensibilità per le competenze necessarie a far fronte alla corretta applicazione delle nuove delibere dell'ART; come anche altri Enti esse evidenziano che il rapido mutare del quadro normativo ed organizzativo del Tpl "costringe" a ricorrere a consulenze specialistiche, vista l'impossibilità di attivare in tempi adeguati i percorsi di aggiornamento professionale per il personale interno (e peraltro come si è visto non tutti gli Enti, per ragioni diverse, somministrano al personale questa formazione). Per le Agenzie, il quadro dei fabbisogni che emerge dall'indagine è significativamente diverso; infatti la priorità è assegnata al filone giuridico-legale, per via delle gare e dell'evoluzione del quadro normativo e un peso maggiore rivestono i fabbisogni di competenze informatiche e connesse alle funzioni di monitoraggio del settore.

7. L'analisi dei risultati: i fabbisogni di competenze rispetto ai nuovi orientamenti normativi e regolativi

La sezione finale del questionario è stata dedicata ad una valutazione degli Enti sulle competenze interne necessarie per soddisfare in modo adeguato quanto richiesto per un corretto, efficace ed efficiente governo del Tpl dai nuovi orientamenti normativi e regolativi in materia di organizzazione dei servizi.

In particolare sono stati esplorati i seguenti ambiti:

- individuazione dei bacini di programmazione, degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento (analisi della domanda di mobilità potenziale, analisi domanda debole, determinazione OSP e copertura finanziaria, determinazione lotti di gara, aggiornamenti tariffari)
- individuazione delle modalità di affidamento dei servizi, inclusi metodi innovativi (es. coinvolgimento di privati nella definizione dell'oggetto di gara, metodi di valutazione comparativa tra offerte ecc.)
- individuazione beni strumentali per l'effettuazione dei servizi (compresa consultazione con gli stakeholder e procedure di acquisto)
- costruzione di un set informativo adeguato in preparazione della gara (secondo le indicazioni ART)
- redazione del piano economico-finanziario simulato (PEF) per la determinazione dei corrispettivi e sistema di obiettivi (con incentivi/sanzioni) in caso di affidamenti con procedure non competitive
- predisposizione dei Contratti di servizio secondo le indicazioni ART

Dalle informazioni rilevate nelle schede compilate *emerge un fabbisogno molto rilevante di rafforzamento delle competenze professionali nel settore, per effetto soprattutto delle recenti pronunce (delibere) dell'ART che richiedono un esercizio articolato e qualitativamente elevato dell'organizzazione del Tpl lungo tutta la filiera di affidamento e gestione dei servizi (dalla programmazione dei bacini al Contratto di servizio)*. Non meraviglia quindi che gli Enti che hanno effettuato un'autovalutazione dei fabbisogni in misura maggioritaria, per tutte le funzioni indicate, hanno parallelamente espresso necessità di rafforzamento del personale, nel profilo quantitativo come in quello qualitativo (percorsi formativi e di aggiornamento professionale), oppure hanno dichiarato di orientarsi per l'attivazione di consulenze esterne specialistiche.

Nel quadro generalizzato di criticità e diffuse esigenze espresse, va evidenziato che un numero significativo di Enti, dal 16% al 18% a seconda degli ambiti sottoposti ad autovalutazione, non ha lasciato indicazioni (sezione del questionario non compilata) confermando – come già evidenziato nelle analisi precedenti – che una parte delle Amministrazioni, minoritaria ma non trascurabile, manifesta un certo disinteresse per questi temi o anche una difficoltà di focalizzazione/comprendimento, nonostante si tratti di questioni fondamentali per la corretta governance del settore e per un concreto miglioramento dei servizi in termini di *efficacia* (maggiori benefici per i cittadini) e di *efficienza* (riduzione degli sprechi di risorse pubbliche).

Quanto all'atteggiamento delle diverse tipologie di Enti si può osservare che i Comuni in media esprimono più frequentemente l'esigenza di rafforzare le competenze in tutti gli ambiti evidenziati - dal 67% (individuazione beni strumentali e preparazione set informativo per le gare) al 75% (redazione PEF) dei Comuni del campione -, mentre all'opposto percentuali inferiori di Regioni avvertono questa urgenza. In parte ciò è motivato dal fatto che in un certo numero di situazioni le Regioni per competenze istituzionali proprie stanno già applicando i nuovi adempimenti in analisi.

In posizione intermedia si posizionano sia le Province che le Agenzie. Le Province esprimono diffusamente fabbisogni nel caso della redazione dei Contratti di servizio secondo lo schema ART (82% del totale, il valore più alto tra le tipologie di Enti) e della programmazione dei bacini (71% anche in questo caso il valore più alto), molto meno nel caso della costruzione del set informativo (54%) o dell'individuazione dei beni strumentali (62%). Quanto alle Agenzie sono soprattutto i temi dell'affidamento dei servizi (metodi innovativi per l'individuazione delle modalità di affidamento) e dell'individuazione dei beni strumentali che sollecitano questi soggetti a rafforzare le competenze e le risorse disponibili (90% e 80% rispettivamente), mentre meno urgente appare l'ambito della programmazione dei bacini, per il quale evidentemente – come sopra riscontrato nelle Regioni – le Agenzie si sono già attrezzate o comunque lo stanno facendo.