



CONSIGLIO REGIONALE
ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE DELLA LIGURIA
CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

DELIBERA IN DATA 18/04/2012, n° 136

OGGETTO: Parere in ordine al D.L. 213 del 26.3.2012: Riforma del Sistema di trasporto Pubblico Regionale e Locale.

L'anno duemiladodici, addì diciotto del mese di aprile, alle ore 14.30, in Genova, nel Salone del Palazzo della Provincia, si è adunato in seduta di prima convocazione il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria per deliberare sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno.

Presiede il Presidente Alessandro Repetto

Partecipa in qualità di Segretario: Bruno Cervetto

Sono presenti all'esame della pratica n. 18 Consiglieri

Il Consiglio delle Autonomie Locali

- Visto l'art. 5, 1° comma, della L.R. 1.2.2011, n. 1;
- Considerato che in data 27.03.2012 è pervenuto al C.A.L. il D.L. n. 213 del 26.03.2012;
- Visto l'o.d.g. inviato ai Consiglieri in data 11.04.2012 e che in tale o.d.g. è iscritto al n. 2.3) l'espressione del parere relativo al provvedimento sopraindicato;
- Sentito il Presidente

Delibera

- Di formulare il parere in ordine al sopraindicato al D.L. n. 213 del 26.03.2012:

1. Analisi del contesto giuridico-normativo

La materia del trasporto pubblico locale non risulta espressamente considerata dall'articolo 117 della Costituzione che ha profondamente modificato i criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni e autonomie locali. Essa non figura né tra le materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, di cui al secondo comma dell'articolo 117, né tra quelle di legislazione concorrente, di cui al terzo comma della disposizione costituzionale.

Per quanto concerne la disciplina dei trasporti, il nuovo art. 117 individua tra le materie di legislazione concorrente l'ambito materiale delle "grandi reti di trasporto e di navigazione" e "porti ed aeroporti civili", non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti, e specificamente al trasporto pubblico locale. La materia sembrerebbe, pertanto, rientrare nell'ambito della competenza residuale delle Regioni richiamata dall'articolo 117, quarto comma, in virtù del quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

La Corte costituzionale nella sentenza n. 222 del 2005 ha riconosciuto espressamente la competenza generale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale.

L'analisi del testo proposto per la revisione della Legge Regionale regolante il Trasporto Pubblico Locale (TPL) non può prescindere dalla profonda revisione della disciplina dei Servizi Pubblici Locali (SPL) attuata dalla normativa nazionale.

La conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, ha introdotto ulteriori e sostanziali modifiche al precedente decreto – legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazione in legge 14 settembre 2011, n. 148.

La recente normativa definisce infatti in maniera puntuale l'iter procedurale per la scelta del modello di gestione dei Servizi Pubblici Locali e, nel caso di riconoscimento dei diritti di esclusiva, delle modalità di affidamento. Tali indicazioni non trovano riscontro nel testo di Legge Regionale proposto, in particolar modo al Capo III e IV.

Nello specifico la normativa nazionale prevede:

- *Entro il **30 giugno 2012** le Regioni organizzano lo svolgimento dei SPL in ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei di dimensioni non inferiori a quelle dei territori provinciali. Tuttavia le stesse Regioni possono individuare specifici bacini di dimensione diversa anche su proposta dei Comuni da presentarsi entro il **31 Maggio 2012**.*

- **Istruttoria antitrust**, svolta dall'Ente di governo locale dell'ambito, al fine di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei SPL di rilevanza economica; limitando l'attribuzione dei diritti di esclusiva alle ipotesi in cui la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire il servizio rispondente ai bisogni della comunità. La verifica di mercato dovrà essere espletata (secondo quanto riportato nello schema di regolamento di attuazione dell' art. 4, c. 33-ter del D.L. 138 / 2011 ad oggi disponibile) attraverso una procedura di consultazione del mercato al fine di acquisire manifestazioni di interesse degli operatori del settore alla gestione in concorrenza del servizio. In particolare, per il settore del TPL, il regolamento esplicita il fatto che la verifica di mercato individua le condizioni per l'esercizio del servizio in regime di concorrenza nell'ambito dei bacini di traffico attualmente in affidamento.
- Le risultanze dell'istruttoria devono essere illustrate all'interno di una **delibera quadro**, il cui schema deve essere trasmesso all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) entro **Agosto 2012** per parere obbligatorio che dovrà essere reso entro 60 giorni. L'ente d'ambito deve adottare la delibera quadro entro 30 giorni dal parere della AGCM prima di procedere al conferimento della gestione dei servizi. **In assenza della delibera quadro l'ente locale non può procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva.**
- Tali disposizioni si applicano a tutti i SPL (ivi compreso il trasporto pubblico locale) e prevalgono sulle relative discipline di settore, tranne quelli esplicitamente esclusi dal decreto.

Un altro aspetto da sottolineare, legato alla recente evoluzione della normativa nazionale in materia di SPL, è relativo alla cosiddetta "clausola sociale". In sede di conversione al Senato, al DL 1 / 2012 sono stati aggiunti due commi che indicano l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione quale elemento di valutazione delle offerte in caso di procedure di gara per l'affidamento dei servizi, prevedendo al contempo l'impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione.

Dunque la normativa nazionale, in conformità con la giurisprudenza già consolidata, interpreta il concetto di "clausola sociale" come elemento di valorizzazione – in sede di valutazione delle offerte – della qualità del servizio offerto all'utenza, con particolare riferimento all'esperienza ed alla professionalità degli addetti impiegati nelle mansioni dei servizi e delle attività oggetto di procedura di gara. Pertanto, l'obbligo di mantenimento integrale del personale dipendente, previsto dalla bozza di Legge Regionale, appare non coerente con la sopra citata impostazione.

2. Osservazioni e quesiti

COMPETENZA IN RELAZIONE ALLE MODALITA' DI GESTIONE DELLE GARE E DI AFFIDAMENTO DEI SPL

La Corte costituzionale nella sentenza n. 272 del 2004 ha ricondotto l'ambito delle modalità di gestione delle gare e di affidamento dei servizi pubblici locali, nonché della disciplina transitoria, all'ambito materiale della "tutela della concorrenza" affidato alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il d.lgs. 422/1997, disciplinando le forme di esercizio locale dei servizi di trasporto pubblico, ha stabilito, inoltre, in ossequio al principio di sussidiarietà, che le regioni conferiscano a province, comuni ed enti locali – pena l'intervento sostitutivo del Governo - le funzioni in materia di trasporto pubblico locale che non richiedano un unitario esercizio a livello regionale.

In considerazione del fatto che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di concorrenza, la bozza di legge regionale che fa assumere alla Regione le competenze sull'affidamento e scelta gestionale del servizio di trasporto pubblico locale nei termini ivi indicati, non sembra coerente con il dettato normativo e costituzionale complessivo.

Potrà ben esserci la individuazione di un bacino regionale per il TPL, ma dovrebbe essere meglio valutato il fatto che la normativa regionale, in tal modo, disapplica l'articolo 4 del DL 138/2011, come da ultimo modificato, nel quale è prevista la possibilità di completa liberalizzazione del servizio e quindi anche del diritto di esclusiva posto in capo agli enti locali e territoriali più in generale.

Perché la norma sia coerente in ogni caso dovrebbe prevedere che il TPL, proprio perché ancora definito come tale, anche se a livello regionale, preveda la applicazione dell'articolo 4 del DL 138/2011, quindi con la necessità della delibera istruttoria ecc.

L'affidamento non potrà che avvenire da parte di un organo che costituisca la summa delle volontà dei singoli enti in un unico ambito regionale, ma non la Regione stessa, alla quale non applicare l'articolo 4 citato, e quindi vedere come unica forma di gestione l'affidamento con gara e non anche la liberalizzazione nel mercato.

Bisogna inoltre rilevare che tra le varie aziende di trasporto provinciali esistono differenze significative in termini di virtuosità delle relative gestioni; con l'unificazione si produrrebbero situazioni negative per quelle aziende che sono meglio gestite, sia in termini di trattamenti tariffari, che sotto il profilo giuridico ed economico del relativo personale. Ad esempio l'adeguamento delle tariffe sarebbe certamente penalizzante per quelle aziende-quali la TPL Savonese- che sta applicando tariffe minori rispetto ad altre Aziende, con pesanti ripercussioni sugli utenti, già in difficoltà a causa della crisi economica e sociale in atto.

- Inoltre come incide la grave situazione di bilancio di AMT sul nuovo soggetto che si dovrebbe formare?*
- Come si concilia la scadenza dell'affidamento con gara nel bacino TPL spezzino che arriva al 2013? Ciò significa proroga degli altri bacini della gestione degli altri bacini regionali?*
- Quale sarà il ruolo dei Comuni in questa nuova organizzazione del sistema di Trasporto Pubblico Locale anche alla luce del nuovo ruolo delle Province?*
- È possibile che la Regione si assuma la competenza di affidare il servizio, venendo meno la applicazione dell'articolo 4 del DL 138/2011 come da ultimo modificato? È possibile quindi mantenere la privativa sugli affidamenti dei servizi senza la verifica di liberalizzazione del servizio come previsto al citato articolo 4?*

3. Alcune considerazioni ed emendamenti :

- 3.1) *Si ritiene opportuno tenere separate le due definizioni di bacino di trasporto e ambito territoriale ottimale, distinguendo il livello tecnico da quello gestionale; vengono infatti definiti:*
- il bacino di trasporto come l'unità territoriale entro cui si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità dei diversi segmenti di domanda (art. 3 bozza legge ripreso da L.R. 31 / 1998);*
 - l'ambito territoriale ottimale (ATO) come il contesto in cui è possibile una gestione ottimale dei servizi tale da consentire economie di scala e massimizzazione dell'efficienza (art. 3-bis, c. 1, D.L. 1 / 2012).*

Non appare quindi funzionale la sovrapposizione delle due definizioni così come attualmente riportato nell'art. 3 c. 2, in quanto a livello regionale ligure si possono identificare più bacini di trasporto la cui delimitazione è intrinsecamente ed oggettivamente legata alle caratteristiche del territorio.

Identificando più bacini, fermo l'obiettivo di una gestione unitaria ed integrata delle diverse forme di trasporto pubblico a livello regionale, si verrebbero a creare i presupposti per l'individuazione di un percorso a più fasi (peraltro già accennato nelle norme transitorie di cui all'art. 26, c. 1) che permetta di ottemperare a quanto previsto dalla normativa nazionale e di traguardare in prospettiva la gestione dell'insieme dei bacini unitariamente a livello di ATO regionale.

Si rileva infine che la definizione degli ambiti territoriali ottimali dovrebbe essere supportata da una adeguata istruttoria tecnica che ne motivi le scelte.

- 3.2) *Il DDL 64/2012, per quanto riguarda le funzioni assegnate alle Province, richiama testualmente il contenuto dell'art. 23, comma 14, del D.L. 201/2011, convertito in L. 214/2011, in base al quale sono attribuite alle Province "esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale";*

Nel delineare tali competenze l'art. 7 del DDL limita le funzioni amministrative delle Province in materia di TPL alla "stipula in nome e per conto dei comuni dell'accordo di programma per assicurare la necessaria pianificazione ed integrazione del servizio di trasporto nei diversi territori comunali e per reperire le risorse occorrenti per la copertura dei servizi aggiuntivi";

Ai comuni sono invece riconosciute le sole funzioni amministrative relative all'autorizzazione a favore di imprese di trasporto dei servizi integrativi che si svolgono in ambito comunale, mentre quelle di carattere sovra comunale sono autorizzati direttamente dalla Regione;

Dal combinato disposto dell'art. 7 (competenze Province e Comuni) e del successivo art. 8 (bacino unico regionale per il trasporto) emerge che, ad eccezione delle citate competenze attribuite ai comuni, tutte le funzioni amministrative, in aggiunta a quelle di programmazione, sono riservate alla Regione, compresa la completa gestione del contratto di servizio e dell'impianto tariffario;

Se questo quadro si presenta coerente con una visione statica dell'ordinamento degli Enti Locali, quale discende dal predetto art. 23, esso si presenta palesemente incoerente con una visione dinamica che tenga conto, per quanto riguarda il ruolo delle Province, delle successive elaborazioni maturate in diverse sedi istituzionali.

La stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con parere del 4/4/2012, prevede che "Successivamente all'approvazione, si è, difatti, sviluppato in Parlamento un dibattito su una eventuale modifica della norma rispetto alla definizione delle funzioni del nuovo ente Provincia, sul quale il Governo, sinora, non ha preso una posizione ufficiale e sul quale continua a mancare il coinvolgimento delle Regioni. Da quel che si apprende, sono in corso di approfondimento al Parlamento disegni di legge volti a modificare la riforma riattribuendo alle Province alcune funzioni fondamentali nel Codice delle Autonomie (A.S. 2259)";

In tale contesto rimane punto di riferimento l'art. 21 della L. 42/2009 che individua funzioni e servizi delle Province, tra le quali si annoverano le "funzioni nel campo dei trasporti".

- 3.3) *Inoltre si propongono alcuni cambiamenti ai meccanismi che definiscono la sequenza degli atti da adottare ai fini dell'organizzazione e del conseguente*

affidamento del servizio, ed i relativi accordi da sottoscrivere tra gli enti interessati, secondo la sequenza sottoindicata:

- *la Regione approva il Piano Regionale dei Trasporti;*
 - *la Regione quale ente d'ambito definisce i servizi minimi di cui all'art. 4 sui diversi bacini di trasporto, individua nel proprio bilancio le risorse finanziarie atte a garantirli e, conseguentemente, approva il Programma dei Servizi di Trasporto Pubblico Regionale e Locale. In particolare, se le disponibilità di bilancio sono uno dei criteri cui correlare la quantità di servizio minimo da garantire, al testo dell'art. 4 comma 2 andrebbe aggiunta "e) risorse finanziarie disponibili".*
 - *Pare altresì che tale articolo sia in contrasto con il disposto di cui all'art. 13 comma 1) per il quale si dispone il mantenimento di tutto il personale dipendente delle aziende che gestivano in precedenza il servizio di trasporto. Sarebbe forse opportuno modificare il comma in modo che, mantenendo l'impegno alla salvaguardia dei livelli occupazionali, delle condizioni economiche e normative derivanti dal CCNL ed integrativo aziendale presenti al momento del subentro per un determinato periodo, l'Azienda abbia la facoltà di procedere a riorganizzazioni aziendali al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili.*
 - *gli enti locali, valutata l'offerta dei servizi minimi, stabiliscono l'entità degli eventuali servizi aggiuntivi da inserire nell'ambito della gara, individuando nei propri bilanci le risorse finanziarie atti a garantirli;*
 - *la Regione, quale ente d'ambito responsabile della procedura di gara, e gli enti locali (da meglio definire il ruolo delle province quali coordinatori nei confronti dei comuni sulla base delle considerazioni espone nel punto 3.2) stipulano Accordi di Programma al fine di definire l'entità dei servizi (minimi + aggiuntivi) e delle risorse finanziarie che andranno a costituire la base di gara; in tale contesto risulta essenziale che la copertura finanziaria da parte degli enti firmatari sia garantita per l'intera durata del contratto di servizio;*
 - *espletamento delle procedure di gara da parte della Regione quale ente d'ambito.*
- 3.4) *Si ritiene opportuno segnalare la necessità che vengano meglio individuate le funzioni amministrative che richiedono uno svolgimento unitario da parte della Regione e quelle che possono essere svolte dagli Enti locali; si evidenzia infatti che nell'art. 6, alla Regione sono attribuite tutte le funzioni di amministrazione sul TPL in base al presupposto, non suffragato da sufficienti elementi di valutazione, che lo svolgimento delle attività di gestione del servizio richiedono l'esercizio unitario a livello superiore. Si evidenzia inoltre come venga previsto che alla Regione competano i criteri di determinazione delle tariffe nell'ambito del Programma dei Servizi di Trasporto Pubblico Regionale e Locale ma non si specifica a quale soggetto e/o soggetti competano la determinazione delle stesse.*

Comma 3 art.11 " Affidamento del servizio"

Si propone la soppressione del comma in quanto risulta essere una clausola vessatoria subordinare l'assegnazione del servizio alla costituzione di una società per azioni tra le Società che hanno partecipato alla gara in A.T.I.

Da recenti interpretazioni si evince che l'Associazione Temporanea di Impresa, formalmente costituita, presuppone una durata pari alla durata dell'affidamento del servizio sottointendendo pertanto la possibilità della gestione dello stesso senza atti aggiuntivi

Si sottolinea come (art. 11, c. 4) il mancato accoglimento della proposta del Comune di Genova di integrare la dizione "impianti fissi da realizzare" con la parole " e/o completare", escluda di fatto la possibilità per il Comune di Genova di valorizzare la Metropolitana nell'ambito di un project financing finalizzato al prolungamento della stessa fino a Martinez e San Martino, come previsto negli strumenti di pianificazione strategica dell'Ente. Con la formulazione attuale, l'ente proprietario rimarrebbe l'unico a dover sopportare gli oneri economici degli investimenti e pertanto, in assenza di specifici finanziamenti ministeriali e visto il contesto economico generale, di fatto verrebbero a mancare le condizioni per l'estensione dell'infrastruttura stessa.

Comma 1 art.13 "sostituzione del soggetto gestore "

Dopo contrattazione integrativa aziendale aggiungere:"l'Azienda subentrante,in ogni caso,deve prevedere delle azioni mirate all'efficientamento della stessa,anche attraverso percorsi di riorganizzazione aziendale al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili"

La previsione di introdurre delle azioni di efficientamento è indispensabile al fine di indurre il nuovo soggetto gestore a mettere in atto tutte le azioni possibili per trovare soluzioni di economicità comprese quelle relative ad una puntuale gestione del personale. Resta indubbio che l'efficientamento non presuppone il venire meno dell'impegno della salvaguardia dei livelli occupazionali presenti al momento del subentro del nuovo soggetto.

Si ritiene opportuno integrare l'art. 13 comma 2, prevedendo un aspetto negoziale nell'individuazione dei beni funzionali al servizio da mettere a disposizione del soggetto aggiudicatario. Ciò in quanto non si ritiene che esistano fondati strumenti legislativi tali da costringere il proprietari dell'immobile a metterlo a disposizione per il servizio di TPL.

Con riferimento all'art.8 e all'art.17 che istituiscono il " B.U.R.T " e l' "O.R.T" si ritiene non condivisibile l'istituzione di 2 organismi separati con evidenti sovrapposizione di funzione.

Per quanto concerne l'art. 26, Norme Transitorie, al comma 2 prevede che le Province e il Comune di Genova prorogano e gestiscono i contratti di servizio nel rispetto della vigente normativa comunitaria e statale fino al subentro del nuovo affidatario del servizio. Si tratta di una fase transitoria senza fissazione di un termine e che non pare in armonia con le disposizioni legislative sovraordinate in quanto la legge statale sulle liberalizzazioni contiene una casistica molto precisa al comma 32 dell'art. 4 della L 148/2011 che regola la fase transitoria (al max entro il 2012/13 ovvero il 2015 se trattasi di società quotate in borsa) e il Reg. UE n.1370/2007 all'art.5, comma 5, dispone che la proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico può essere disposta per un periodo non superiore a due anni e per ragioni di emergenza quali interruzione del servizio o pericolo imminente di interruzione; quindi non sine die come recita la norma del ddl, ovvero un percorso conforme ai dettati di legge.

L'art.26 prevede inoltre che nelle more dell'affidamento del servizio secondo le nuove regole di cui al DDL Regionale, i servizi di TPL devono essere integrati a livello provinciale, senza prevedere alcun sistema premiale atto a favorire tale integrazione.

Si propone infine la soppressione del comma 4 dell'art. 26 che dispone che le Province e il Comune di Genova non devono assumere provvedimenti che possano ritardare l'operatività dell'Ambito Territoriale Ottimale di cui all'art.8, in quanto è già implicito l'obbligo di osservanza di una Legge Regionale.

Si ritiene il testo presentato inadeguato a corrispondere alle problematiche del servizio del trasporto pubblico locale ed in alcune parti contrario a norme cogenti; quindi si richiede di rinviare il provvedimento per consentire la costituzione di un gruppo di lavoro con la partecipazione di Anci Liguria e Urpl per affrontare le criticità sovraespresse.

In caso di mancata costituzione del gruppo di lavoro richiesto, il parere del CAL sul DDL deve intendersi comunque negativo.

Procedutosi a votazione palese per alzata di mano, con l'assistenza degli scrutatori, si constata il seguente risultato:

Presenti	N. 18
Votanti	N. 18
Maggioranza	N. 10
Voti Favorevoli	N. 18
Voti contrari	N. 0
Astenuti	N. 0

Il Presidente in conformità dichiara approvata all'unanimità la proposta.

DEL CHE SI E' REDATTA LA PRESENTE DELIBERAZIONE N. 136

CHE PREVIA LETTURA E CONFERMA, VIENE COSI' SOTTOSCRITTA

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
(Alessandro REPETTO)

IL SEGRETARIO DEL CONSIGLIO
(Bruno CERVETTO)

**COPIA CONFORME PER USO AMMINISTRATIVO DEL PROVVEDIMENTO ESTRATTO
DALLA RACCOLTA DEGLI ATTI ORIGINALI DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE
LOCALI DELLA LIGURIA ADOTTATI NELLA SEDUTA DEL 18 APRILE 2012.**

Genova 18 aprile 2012

**Il Segretario
Dr. Bruno Cervetto**