



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 118 del 04/09/2013

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 2 agosto 2013, n. 1453

Processo di riorganizzazione dei servizi di TPRL alla luce del mutato quadro normativo di riferimento e dei relativi contratti di servizio.

L'Assessore alle Infrastrutture e Mobilità Avv. Gianni Giannini, sulla base dell'istruttoria svolta dal Dirigente del Servizio Programmazione e Gestione del Trasporto Pubblico Locale, riferisce quanto segue.

La Regione è chiamata a regolare il settore del TPL per adeguare il contesto regionale a varie esigenze: sia al mutato quadro normativo, che ha introdotto in maniera non sempre organica e coerente, una serie di adempimenti a carico delle regioni a seguito dell'emanazione dell'art. 34 octies del DL 179/2012 e del DPCM 11/3/2013 pubblicato il 26/6/2013, sia all'assetto infrastrutturale intervenuto nel corso dell'ultimo decennio e di quello che sarà oggetto della prossima programmazione dei fondi strutturali, sia in relazione alla scadenza dei contratti di servizio attualmente vigenti.

La necessità di intervenire in tale settore è imposta, peraltro, dalla sempre più incerta attribuzione di risorse pubbliche da destinare al settore e comunque dalla loro scarsità rispetto alle necessità di un contesto in cui diventa particolarmente ardua la ricerca del giusto punto di equilibrio tra le esigenze del territorio, l'adeguata corrispondenza domanda-offerta, ed il corretto rapporto tra costi e ricavi delle aziende che gestiscono questo tipo di servizio.

La materia è particolarmente complessa e articolata, tuttavia il processo di riorganizzazione mantiene l'obiettivo primario, assunto dalla Regione Puglia sin dal 2002 con la Legge n. 18, di pervenire ad un sistema integrato regionale di trasporto (ferroviario ed automobilistico) con un approccio unitario e coordinato. Tanto, tenendo conto che il Piano regionale dei trasporti riconosce al sistema ferroviario il ruolo di struttura portante della rete di trasporto pubblico locale e dispone che rispetto ad esso siano ridisegnati e ricalibrati i servizi svolti da tutte le altre modalità di trasporto potenzialmente integrabili con quest'ultimo.

Il contesto normativo in cui si colloca l'azione di riorganizzazione del servizio di trasporto pubblico regionale locale è costituito da disposizioni regionali, nazionali e comunitarie.

In sintesi la Regione Puglia è intervenuta nel settore con tre leggi:

- la legge n.18 del 2002 con cui ha individuato la gerarchizzazione della rete, le competenze amministrative della stessa Regione, delle Province e dei Comuni ed ha stabilito gli strumenti e le modalità operative per la programmazione della rete di trasporto pubblico locale;
- la legge n.16 del 2008 con cui sono stati fissati i principi, gli indirizzi e le linee di intervento in materia di Piano regionale dei trasporti;
- la legge n. 24 del 2012 con cui sono stati istituiti gli Ambiti Territoriali Ottimali per l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Per quanto riguarda il livello nazionale, da segnalare sono le novità intervenute tra il 2012 ed il 2013 in quanto di notevole impatto sull'azione di riorganizzazione dei servizi a livello regionale:

1) Il Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale introdotto dall'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (spending review) convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012 n. 135, così come sostituito dall'art. 1 comma 301 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario e che ha stabilito criteri e modalità con cui ripartire le risorse del detto Fondo da definire con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo obiettivi di razionalizzazione ed efficientamento della programmazione e della gestione dei servizi così definiti:

- a. un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
- b. il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
- c. la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- d. la definizione di livelli occupazionali appropriati;
- e. la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Per l'anno 2013 gli obiettivi sono considerati soddisfatti mediante l'adozione di un Piano di riprogrammazione entro quattro mesi dall'emanazione del DPCM, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 26/6/2013. Per gli anni successivi l'accesso al Fondo unico nazionale del trasporto pubblico locale, nel limite del 10% delle quote attribuite a ciascuna Regione, sarà condizionato dal raggiungimento dei suddetti obiettivi da misurare mediante: il fattore di riempimento dei mezzi pubblici, l'aumento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, il mantenimento dei livelli occupazionali.

2) La disposizione introdotta dall'art. 34-octies del decreto legge 18 ottobre 2012 n.179 recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (convertito in legge in data 13 dicembre 2012) secondo cui l'affidamento della gestione dei servizi automobilistici attualmente classificati come sostitutivi ed integrativi, a far data dal 31 dicembre 2013 dovrà avvenire esclusivamente mediante procedure competitive ad evidenza pubblica ed a seguito della organizzazione dei servizi in questione, da effettuarsi da parte della Regione entro il termine del 30 giugno 2013, in bacini territoriali ottimali tali da massimizzarne l'efficienza e l'integrazione con i servizi minimi di trasporto pubblico regionale e locale già individuati da ciascuna Regione. A tal proposito la Regione, nel rispetto dei termini di legge, ha approvato con DGR n. 1221 del 1/7/2013 il piano di riclassificazione dei servizi sostitutivi/integrativi dei contratti ferroviari.

E', infine, da citare il Regolamento comunitario n.1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia che disciplina le condizioni di affidamento di tali servizi. In particolare l'art. 4 paragrafo 4 prevede: "Se necessario, tenuto conto delle modalità di ammortamento dei beni, la durata del contratto di servizio pubblico può essere prorogata, al massimo del 50% se l'operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per la 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."

Come già detto, il processo di riorganizzazione del trasporto pubblico locale diventa indispensabile anche a seguito dell'evoluzione dell'assetto infrastrutturale determinatosi in questa Regione con gli ultimi cicli di programmazione comunitaria e, in particolare, con gli interventi inseriti nel P.O. FESR 2007-2013. E' appena il caso di precisare che non si tratta esclusivamente di interventi infrastrutturali, ma anche di nuovo materiale rotabile, anch'esso elemento determinante nello scenario di mutamento dell'offerta dei servizi.

E' di tutta evidenza che trattasi di interventi di non semplice realizzazione sia dal punto di vista tecnico

(basti pensare alle difficoltà operative degli interramenti ferroviari in ambiti urbani) sia dal punto di vista amministrativo-procedurale (trattasi di interventi che richiedono modifiche di strumenti urbanistici comunali, acquisizione di pareri/autorizzazioni plurisettoriali, gare europee, etc.)

Da un monitoraggio sullo stato di avanzamento di ciascun progetto, effettuato nel corrente mese, è emerso che tali complessità non consentiranno, per alcuni di essi, di completare i lavori ed i correlati collaudi prima del 31/12/2017.

Per quanto riguarda i contratti di servizio che regolano i servizi di trasporto pubblico regionale, si segnala che quello relativo ai servizi automobilistici, stipulato il 29/12/2004 a seguito di procedura ad evidenza pubblica, ha scadenza al 31/12/2013 e prevede la possibilità di una "proroga tecnica" di ulteriori sei mesi.

I contratti relativi ai servizi di trasporto ferroviario, ivi compresi quelli automobilistici sostitutivi/integrativi, sono stati stipulati con Ferrovie Appulo Lucane, Ferrovie del Sud Est, Ferrotramviaria, Ferrovie del Gargano, ai sensi della L. 33/2009 di modifica del D.Lgs 422/97, a Dicembre 2009 e ne prevedono una durata di sei anni, rinnovabile per altri sei, ad eccezione del contratto stipulato con la società Trenitalia in data 24/02/2010 che ai fini della prosecuzione del contratto per ulteriori sei anni prevede la verifica da parte della Regione di "oggettivi reali benefici derivanti da significativi incrementi della qualità dei servizi offerti, dall'attuazione del piano di ammodernamento e potenziamento del parco rotabile come da successivo art. 11, dalla riduzione dei costi conseguenti ad un efficientamento della gestione compatibilmente con il quadro normativo del momento ..."

E' di tutta evidenza che il complesso e articolato contesto deve tener conto, come peraltro lo stesso art. 16 bis del DL 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 135/2012, così come sostituito dall'art. 1, co. 301 della L. 228/2012, richiama tra gli obiettivi essenziali che l'attività di riorganizzazione deve salvaguardare i livelli occupazionali, anche evitando pericolosi stravolgimenti dell'organizzazione industriale delle aziende che gestiscono detti servizi che potranno, invece, procedere gradualmente e con tempi ragionevoli ad adeguarsi al modello di riorganizzazione previsto. In questo senso la regione ha chiesto a tutte le aziende che gestiscono il TPRL di approntare un piano aziendale che, specificando gli interventi propedeutici necessari sotto il profilo infrastrutturale, tecnologico, strumentale ed organizzativo interno, consenta di cogliere tutti gli obiettivi stabiliti dal nuovo quadro normativo di settore. Tutto quanto innanzi descritto ha indotto la Regione ed i soggetti gestori del servizio ferroviario a ritenere necessario di non avvalersi della facoltà prevista dai contratti in essere di recedere dagli stessi a far data dal 31.12.2015, riconoscendo che il completamento del sistema ferroviario avverrà dopo tale data e conseguentemente di dover prevedere, sin d'ora, che le procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi ferroviari saranno attivate nel 2021, cioè alla scadenza attualmente prevista dai contratti in corso ed allorché sarà realizzata la completa integrazione della rete ferroviaria regionale.

Inoltre, per quanto si è detto, si è convenuto sull'opportunità di concedere una proroga del contratto vigente dei servizi automobilistici convenzionali sino a giugno 2018 al fine di individuare il nuovo affidatario del trasporto automobilistico convenzionale solo dopo che saranno entrate in esercizio le reti ferroviarie in corso di realizzazione (2017), essendo solo allora cessata la necessità, come stabilito nel piano di riclassificazione approvato con DGR 1221/2013, di mantenere corse sostitutive/integrative utili a garantire da parte dei gestori ferroviari i collegamenti in pendenza della completa realizzazione delle infrastrutture. Tutto ciò anche al fine di garantire l'univocità dell'affidatario del trasporto su gomma sia dei servizi automobilistici convenzionali (come individuati dal piano di riorganizzazione) sia di quelli che, non più necessari a sostituire/integrare i servizi ferroviari, diventeranno, a tutti gli effetti, anch'essi convenzionali.

La su esposta impostazione è stata oggetto di serrato confronto con tutti i gestori dei servizi di trasporto regionale, con le associazioni datoriali (ASSTRA, ANAV) e Confindustria, che unanimemente hanno formalmente condiviso gli indirizzi, sottoscrivendo in data 13/6/2013 apposito verbale.

Il processo di riorganizzazione del trasporto pubblico locale è stato esposto ai segretari regionali di CGIL, CISL e UIL e ai sindacati di categoria regionali, FILT CGIL, FIT CISL, UIL Trasporti, FAISA

CISAL, UGL Trasporti, USB Trasporti, Or.S.A. Trasporti, i quali hanno manifestato di condividere l'impostazione generale.

Tali indirizzi sono stati anche rappresentati all'ANCI e all'UPI e quest'ultima al riguardo ha espresso una condivisione di massima subordinando, tuttavia, la piena adesione alla risoluzione di aspetti di carattere finanziario insorti sui contratti di competenza delle Province, per i quali ha richiesto l'intervento della Regione con ulteriori stanziamenti.

Il processo di riorganizzazione avviato con il primo passo dato dall'approvazione del piano di riclassificazione dei servizi sostitutivi/integrativi si completerà con la definizione ed approvazione del piano di riprogrammazione di cui al DPCM già richiamato (il piano, come già detto, dovrà essere prodotto entro il 26/10/2013) e la definizione ed approvazione (verosimilmente entro l'anno corrente) del Piano triennale dei servizi e, cioè, dello strumento che individua la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti, le modalità di attuazione e revisione dei contratti, i sistemi di monitoraggio, gli indirizzi per la programmazione/pianificazione dei servizi di competenza comunale e provinciale, sempre che, nel frattempo, per quest'ultimo livello territoriale, non sia mutato il modello istituzionale vigente che, com'è noto, è da tempo oggetto del dibattito politico. Anche tale aspetto concorre, peraltro, alla necessità di non accelerare i tempi per i nuovi affidamenti

In ultimo, entro le stesse scadenze del Piano triennale dei servizi, sarà predisposto l'aggiornamento della determinazione dei servizi minimi e cioè quelli oggetto di contribuzione pubblica, con l'individuazione delle poste finanziarie da prevedere nel bilancio regionale.

Tutto quanto sopra premesso, si propone alla Giunta Regionale:

- di autorizzare la proroga del contratto di servizio automobilistico per la durata di quattro anni e mezzo a partire dal 1/1/2014, previa dimostrazione a cura del soggetto interessato delle condizioni previste dall'art. 4 par. 4 del Regolamento (CE) n. 1370/2007;
- di non avvalersi, per le società ferroviarie Ferrovie Appulo Lucane, Ferrovie del Sud Est, Ferrotramviaria, Ferrovie del Gargano, della facoltà di recedere dal contratto;
- di autorizzare la prosecuzione per ulteriori sei anni, a partire dalla prima scadenza del contratto vigente sottoscritto con la società Trenitalia, previa dimostrazione a cura del soggetto interessato del raggiungimento dei requisiti previsti dal contratto stesso: "oggettivi reali benefici derivanti da significativi incrementi della qualità dei servizi offerti, dall'attuazione del piano di ammodernamento e potenziamento del parco rotabile come da successivo art. 11, dalla riduzione dei costi conseguenti ad un efficientamento della gestione compatibilmente con il quadro normativo del momento ...";
- di sottoporre, con separato atto, alla Giunta Regionale specifico provvedimento di adeguamento inflattivo delle tariffe regionali, ai sensi dell'art. 26 della L.R. n. 18/2002;
- di dare mandato agli uffici competenti di predisporre schema di disegno di legge per il riconoscimento, a far data dal 2014, degli adeguamenti inflattivi sui trasferimenti regionali agli Enti Locali per la gestione dei servizi del trasporto pubblico locale di competenza.

COPERTURA FINANZIARIA

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrate che di spesa e dalla stessa non deriva onere a carico del bilancio regionale

L'Assessore relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale, evidenziando che il presente procedimento amministrativo rientra nella competenza della Giunta ai sensi della L.R. n° 7/1997, art. 4-c.4/lett. K).

LA GIUNTA

UDITA la relazione dell'Assessore

VISTE la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento dal Dirigente del Servizio Programmazione e Gestione del Trasporto Pubblico Locale

A voti unanimi espressi nei modi di legge

DELIBERA

- di autorizzare la proroga del contratto di servizio automobilistico per la durata di quattro anni e mezzo a partire dal 1/1/2014, previa dimostrazione a cura del soggetto interessato delle condizioni previste dall'art. 4 par. 4 del Regolamento (CE) n. 1370/2007;
- di non avvalersi, per le società ferroviarie Ferrovie Appulo Lucane, Ferrovie del Sud Est, Ferrotramviaria, Ferrovie del Gargano, della facoltà di recedere dal contratto;
- di autorizzare la prosecuzione per ulteriori sei anni, a partire dalla prima scadenza del contratto vigente sottoscritto con la società Trenitalia, previa dimostrazione a cura del soggetto interessato del raggiungimento dei requisiti previsti dal contratto stesso: "oggettivi reali benefici derivanti da significativi incrementi della qualità dei servizi offerti, dall'attuazione del piano di ammodernamento e potenziamento del parco rotabile come da successivo art. 11, dalla riduzione dei costi conseguenti ad un efficientamento della gestione compatibilmente con il quadro normativo del momento ...";
- di sottoporre, con separato atto, alla Giunta Regionale specifico provvedimento di adeguamento inflattivo delle tariffe regionali, ai sensi dell'art. 26 della L.R. n. 18/2002;
- di dare mandato agli uffici competenti di predisporre schema di disegno di legge per il riconoscimento, a far data dal 2014, degli adeguamenti inflattivi sui trasferimenti regionali agli Enti Locali per la gestione dei servizi del trasporto pubblico locale di competenza;
- di pubblicare il presente provvedimento sul B.U.R.P.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Avv. Davide F. Pellegrino Dott. Nichi Vendola
