



**IUAV**  
**Corso di legislazione urbanistica e ambientale**  
**A.A. 2008-2009**

Seminario

***Il trasporto pubblico locale nell'ambito della disciplina  
dei servizi pubblici***  
***Quadro descrittivo e criticità***

Alessandro Cabianca – Direzione Mobilità Regione del Veneto

Venezia, 5 marzo 2009



## **CONTENUTI:**

- RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO
- PROFILI STORICO EVOLUTIVI DELLA DICIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO
- LA RIFORMA DEL D.LGS. 422/1997
- L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE DEL T.P.L.
- IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE PREVISTO DALLA LEGISLAZIONE REGIONALE
- I MODELLI GESTIONALI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO
- IL CONTRATTO DI SERVIZIO



## RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

In assenza di una definizione legislativa sono state elaborate due definizioni di **servizio pubblico**:

**La teoria soggettiva:** qualunque attività svolta da un **soggetto pubblico** diretta a soddisfare **un bisogno di interesse generale**, non avente carattere autoritativo.

**La teoria oggettiva:** le attività in base alla loro **rispondenza ad una pubblica utilità ed un pubblico interesse**, a prescindere dalla natura (pubblica o privata) del soggetto che pone in essere le stesse.



## RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

### DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 422/1997 stabilisce che *“Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i **servizi di trasporto** di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano **in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite**, ad **accesso generalizzato**, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale”*



## RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

“In sede di individuazione delle attività sussumibili sotto la nozione di servizio pubblico assume rilievo decisivo non già la possibilità di considerarle "di pertinenza" dell'amministrazione pubblica, bensì il fatto di essere assoggettate ad una disciplina settoriale che assicuri costantemente il conseguimento dei fini sociali: questi ultimi, pertanto, costituiscono la ragione della sottoposizione della stessa ad un regime giuridico del tutto peculiare, potendosi affermare che i fattori distintivi del pubblico servizio sono, da un lato, l'essere connotato dall'idoneità a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una **platea indifferenziata di utenti**, e dall'altro, la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi volti **a conformare l'espletamento dell'attività a norme di continuità, regolarità, capacità e qualità**, cui non potrebbe essere assoggettata una comune attività economica” (TAR Lombardia, sentenza 673/2005).



## RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

**Regolamento (CEE) del Consiglio, n. 1191/69**, del 26 giugno 1969, dà la definizione di “**obblighi di servizio pubblico**”, da intendersi quali obblighi che l’impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, **non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni**.

Nel settore del trasporto pubblico gli obblighi di servizio comprendono “*l’obbligo di esercizio*”, “*l’obbligo di trasporto*” e “*l’obbligo tariffario*”.



## RELAZIONE TRA LA DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E QUELLA DI SERVIZIO PUBBLICO

- **“L’obbligo di esercizio”** è inteso come l’obbligo, gravante sulle imprese concessionarie del servizio di trasporto pubblico volto ad assicurare che l’erogatore del servizio adotti tutte le misure in grado di garantire un servizio conforme a determinate norme di continuità, regolarità e capacità.
- **“L’obbligo di trasporto”**, cioè l’obbligo gravante sulle imprese di accettare ed effettuare qualsiasi trasporto di persone o merci a prezzi e condizioni generali predeterminati.
- **“L’obbligo tariffario”** volto ad imporre alle imprese l’accettazione di prezzi determinati dalla pubblica Autorità in contrasto con il proprio interesse commerciale.
- A fronte di tali obblighi sono riconosciute delle **compensazioni** economiche, che a determinate condizioni non costituiscono Aiuti di Stato.



## PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

- **Legge 103 del 29 marzo 1903 (legge Giolitti)**, che indicava espressamente come municipalizzabili e cioè il cui esercizio poteva essere **assunto direttamente da parte dei comuni e delle province** “ogni impianto ed esercizio di omibus, automobili e di ogni altro simile mezzo diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni”
- **Diritto di privativa** intesa come la specifica possibilità per il Comune di **escludere le imprese private dalla gestione di tali servizi in concorrenza** con gli affidatari dei servizi.



## PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

Legge “Giolitti”, modalità di gestione del servizio:

- gestione diretta
- attraverso un'azienda municipalizzata (soluzione prevalente per i servizi urbani)
- in concessione ad imprese private (soluzione prevalente per i servizi extraurbani)

Sostanziale **equilibrio** delle gestioni

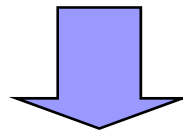


## PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

Crisi del modello organizzativo del T.P.L. del dopoguerra:

### Le principali cause

- Forte sviluppo della motorizzazione privata;
- Mancanza di una pianificazione dei trasporti;
- Aumento costo del lavoro (anni '60);
- Inflazione elevata e stabilità delle tariffe (anni '70).



**Anni '50 Ricavi/Costi 80% - Anni '80 Ricavi/Costi 20%**



## PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

Crisi del modello organizzativo del T.P.L. del dopoguerra:

**Costituzione delle Regioni a Statuto ordinario:**

- **trasferimento di funzioni amministrative** in materia di trasporto pubblico con D.P.R. 5/1972 e D.P.R. 616/1977.
- **potestà legislativa concorrente delle Regioni**, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, nella materia “tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale” (articolo 117, primo comma Costituzione).



## PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

### La riforma della L. 151/1981

- **Definisce il T.P.L.** come “I servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone effettuati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata”;
- **Definisce le competenze in materia delle regioni a statuto ordinario** e il principio che le regioni delegano di norma agli enti locali le funzioni amministrative in materia.
- **Demanda alle regioni le funzioni di stabilire la politica dei trasporti** in connessione con gli obiettivi del piano nazionale dei trasporti e di predisporre dei piani regionali dei trasporti in connessione con le previsioni di assetto territoriale e dello sviluppo economico;
- **Indica come obiettivo quello dell'integrazione modale.**



## PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

### La riforma della L. 151/1981

- Demanda al **piano regionale dei trasporti** la suddivisione del territorio regionale in circoscrizioni denominate "bacini di traffico", ossia l'unità territoriale entro la quale si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità.
- Persegue l'obiettivo del **recupero di efficienza** attraverso la definizione di sussidi statali determinati *ex ante* sulla base di **costi standard**, che considerano un'efficiente gestione dell'impresa, calcolati sulla differenza tra ricavi e costi stimati e finanziati attraverso un apposito Fondo nazionale trasporti.
- Stabilisce quali modalità di organizzazione del servizio quelle: a) **in economia** b) **mediante aziende speciali** c) in regime di **concessione**



## PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DISCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

### La riforma della L. 151/1981, criticità

- Non è stata sufficiente ad arginare i disavanzi di bilancio delle imprese, tanto che si sono resi necessari **interventi statali straordinari** per ripianare *ex post* i debiti.
- Ritardo con cui le Regioni hanno svolto le funzioni di **pianificazione e programmazione**, con particolare riferimento all'individuazione dei bacini di traffico.
- Mantenimento della **frammentarietà** della precedente disciplina, con stratificazioni e duplicazioni di attribuzioni in capo ai diversi livelli di governo locale.
- **Separazione del livello della programmazione da quello del finanziamento dei programmi**, con evidenti ricadute sul piano della mancata responsabilizzazione degli enti deputati alla programmazione stessa.



## PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

### LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA alla L.151/1981

#### Legge 142/1990 sull'ordinamento degli Enti Locali

Definisce servizio pubblico locale “qualsiasi servizio che abbia ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.”(art. 22).



# PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICIPLINA DEL TRASPORTO PUBBLICO

## LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA alla L. 151/1981

### Legge 142/1990 sull'ordinamento degli Enti Locali Modalità organizzative dei S.P.L.

- a) **in economia**, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) **in concessione a terzi**, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) **a mezzo di azienda speciale**, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) **a mezzo di istituzione**, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) **a mezzo di società per azioni** a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici



PROFILI STORICO - EVOLUTIVI DELLA DICCIPLINA DEL  
TRASPORTO PUBBLICO

LA LEGISLAZIONE SUCCESSIVA alla L. 151/1981

REGOLAMENTO CEE 1893/91, modificativo del  
Regolamento CEE 1191/1969

Introduce il **CONTRATTO DI SERVIZIO**, come strumento che regola i rapporti tra Pubblica Autorità ed impresa incaricata di prestare il servizio di trasporto pubblico, definendolo come “un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto **allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti.**”



## LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 I PRINCIPI DELLA RIFORMA

- a) Attuazione del **federalismo amministrativo** in materia di trasporto pubblico locale;
- b) Distinzione tra **funzioni di regolazione** e **funzioni di gestione**;
- c) **Trasformazione obbligatoria** delle aziende speciali in società di capitali entro il 31.12.2000;
- d) Previsione di un **periodo transitorio** da concludersi entro il 31.12.2003, con proroga degli affidamenti in essere;
- e) **Liberalizzazione** attuata mediante affidamento del servizio tramite procedure di gara;
- f) Introduzione del **contratto di servizio** quale strumento regolatorio tra Ente affidante e azienda affidataria;
- g) Costituzione in ogni Regione di un **fondo destinato ai trasporti**, con risorse regionali e con quelle trasferite dallo Stato;
- h) Efficientamento del sistema: **obiettivo del rapporto 0,35 tra ricavi e costi** a partire dal 1° gennaio 2000;
- i) **Integrazione modale e tariffaria.**



## LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Applicazione del principio di **sussidiarietà**, come criterio orientatore di riparto delle competenze amministrative al livello territoriale più vicino al cittadino, temperato dal principio di **adeguatezza**.

Conferimento di Funzione **dallo Stato a Regioni ed Enti Locali**

*“Art. 5. Conferimento a regioni ed enti locali.*

Sono conferiti alle regioni e agli enti locali, con le modalità di cui agli articoli 6 e seguenti, **tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale**, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici, tranne quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'articolo 4 del presente decreto”.



## LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

### Le competenze che rimangono in capo allo Stato

#### 1) Trasporti d'interesse nazionale (art. 3)

- a) i servizi di trasporto aereo, di rilievo sovraregionale;
- b) i servizi di trasporto marittimo, di rilievo sovraregionale;
- c) i servizi di trasporto automobilistico internazionale e le linee interregionali che collegano più di due regioni;
- d) servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati standards qualitativi;
- e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari;
- f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti.



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Le competenze che rimangono in capo allo Stato

**2) Competenze dello Stato nel trasporto pubblico regionale e locale (art. 4)**

- a) gli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci;
- b) le funzioni in materia di sicurezza;
- c) l'adozione delle linee guida per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di t.p.l.



## LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Il D.Lgs. 422/1997 demanda **alla Regione** le seguenti funzioni di **pianificazione e programmazione**:

- 1) definire gli **indirizzi per la pianificazione** dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino;
- 2) redigere i **piani regionali dei trasporti** tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare dei piani di bacino predisposti dalle province.
- 3) approvare **programmi triennali dei servizi** che individuano:
  - a) la rete e l'organizzazione dei servizi;
  - b) l'integrazione modale e tariffaria;
  - c) le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti;
  - d) le modalità di determinazione delle tariffe;
  - e) le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio;
  - f) il sistema di monitoraggio dei servizi;
  - g) i criteri per la riduzione dell'inquinamento ambientale.



## LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Il D.Lgs. 422/1997 demanda **alla Regione** le seguenti ulteriori funzioni:

- 1) L'**individuazione dei servizi minimi** e delle relative tariffe;
- 2) L'**assegnazione delle risorse finanziarie** in relazione ai servizi minimi;
- 3) l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale **su ferrovia** e la stipula del relativo contratto di servizio;



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE  
DEFINIZIONE DI SERVIZI MINIMI

**I servizi minimi**, qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni, sono definiti tenendo conto:

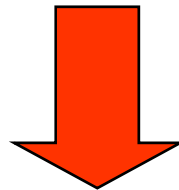
- a) dell'**integrazione tra le reti** di trasporto;
- b) del **pendolarismo** scolastico e lavorativo;
- c) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'**accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali**;
- d) delle esigenze di **riduzione della congestione e dell'inquinamento**.



## LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Concentrazione a livello regionale delle principali funzioni:

- 1) Di **programmazione e pianificazione**;
- 2) Di determinazione del **volume dei servizi minimi**;
- 3) Di **finanziamento** dei servizi.



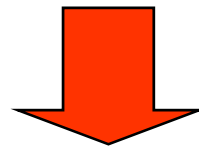
**Responsabilizzazione dell'ente programmatore**



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE  
Conferimento di funzione dalle Regioni agli Enti Locali

Articolo 7. *Trasferimento agli enti locali.*

Le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, **che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale**".



**Legge regionale**



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Ai sensi dell'art. 8 della **L.R. Veneto 25/1998**, spettano alle **province** le funzioni riguardanti:

- a) La predisposizione dei **Piani di Bacino**;
- b) I **servizi extraurbani ed interregionali**;
- b) L'espletamento delle **procedure concorsuali** per l'affidamento dei servizi;
- c) La stipula dei **contratti di servizio** relativi ai servizi extraurbani ed interregionali minimi;
- d) L'**erogazione delle risorse finanziarie** i contratti di servizio relativi allo svolgimento dei servizi minimi;
- e) L'istituzione di eventuali **servizi aggiuntivi** con oneri finanziari a carico dei propri bilanci.



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

Ai sensi dell'art. 9 della **L.R. Veneto 25/1998**, spettano ai **comuni** le funzioni riguardanti:

- a) La predisposizione dei **Piani del Trasporto Pubblico Urbano**;
- b) I **servizi urbani**;
- c) L'espletamento delle **procedure concorsuali** per l'affidamento dei servizi;
- d) La stipula dei **contratti di servizio** relativi ai servizi urbani minimi;
- e) L'**erogazione delle risorse finanziarie** i contratti di servizio relativi allo svolgimento dei servizi minimi;
- f) L'istituzione di eventuali **servizi aggiuntivi** con oneri finanziari a carico dei propri bilanci.



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

## TITOLARITA' DEL **RAPPORTO GESTORIO**

### **Servizi ferroviari**

Ente affidante **Regione**

### **Servizi automobilistici extraurbani**

Ente affidante **Provincia**

### **Servizi automobilistici urbani**

Ente affidante **Comune**



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

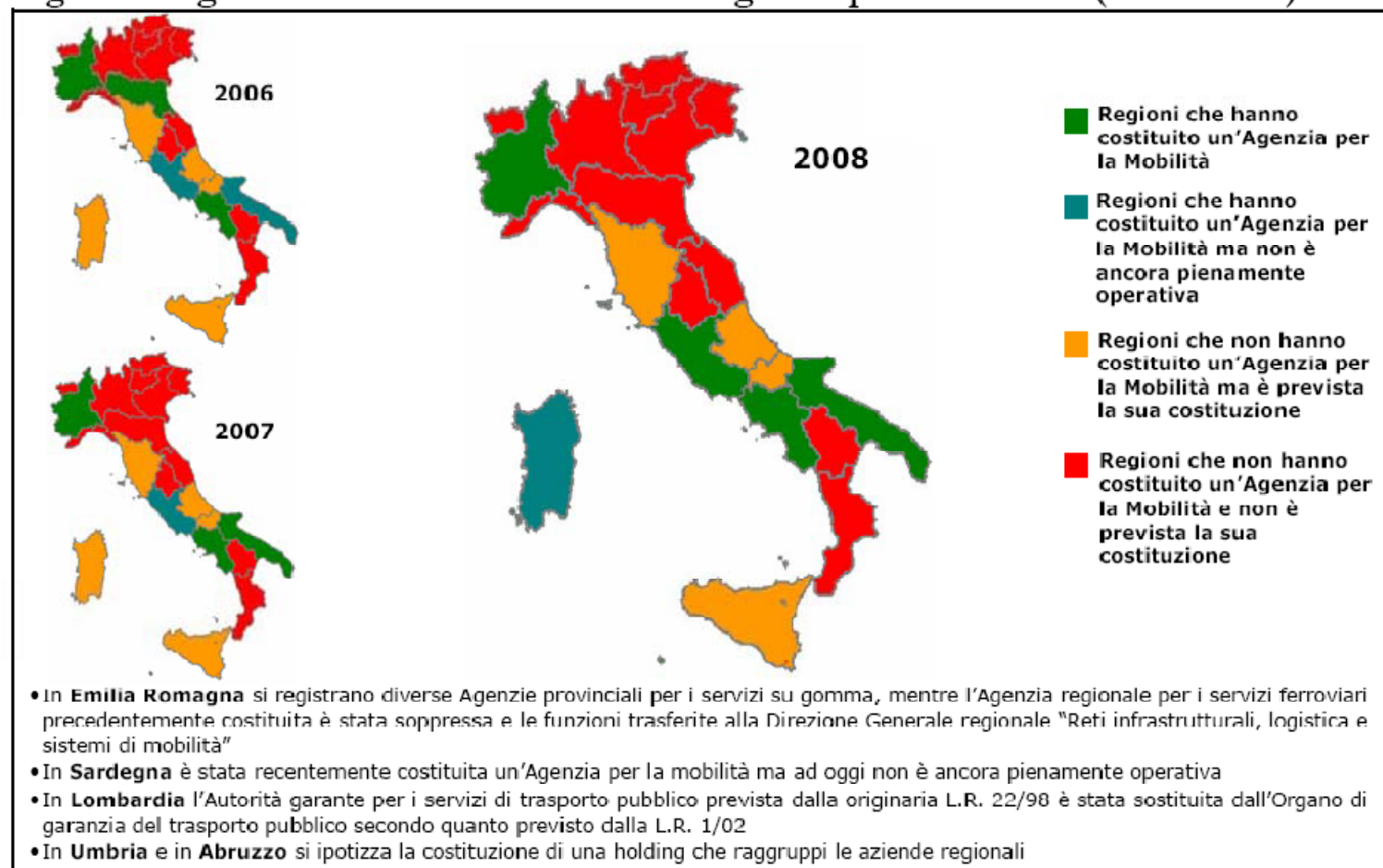
**Le Agenzie per la Mobilità**  
Previste da alcune leggi regionali

- **Agenzie “leggere”**, con funzioni connesse all’espletamento delle gare ed al monitoraggio sui contratti di servizio, oltre che di supporto alle strutture amministrative per la programmazione e pianificazione.
- **Agenzie “pesanti”**, che oltre alle funzioni suddette, sono loro imputate, in proprietà o ad altro titolo, le dotazioni infrastrutturali e i mezzi finalizzati al servizio di trasporto pubblico.

# LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

## Le Agenzie per la Mobilità

Fig. 3 – Regioni in cui è stata costituita un'Agenzia per la Mobilità (2006 – 2008)



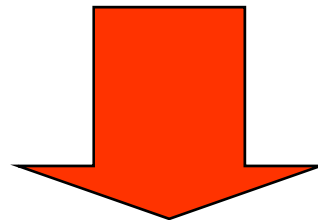
Fonte: Isfort



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

**Alla luce della riforma del Titolo V, parte Seconda, del  
Costituzione (L. Cost. 3/2001)**

Art. 118, comma 1 “Le funzioni amministrative **sono attribuite ai Comuni**, salvo che, **per assicurarne l'esercizio unitario**, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di **sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza**”.



**SOSTANZIALE CONFORMITA' DEL D.LGS. 422/1997  
ALLA NUOVO TESTO COSTITUZIONALE**



LA DISCIPLINA VIGENTE: IL D.LGS. 422/1997  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

**Alla luce della riforma del Titolo V, parte Seconda, del  
Costituzione (L. Cost. 3/2001)**

**Art. 117, comma 4** “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

Tra cui il trasporto pubblico locale (Corte Cost. 222/2005)

**Art. 117, comma 2**, “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

e) (...) **tutela della concorrenza** (...)

La “tutela della concorrenza” è considerata una “materia-funzione” di potestà legislativa esclusiva statale, priva di un’estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma “trasversale”, poiché si intreccia con una pluralità di altri interessi, alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza residuale delle Regioni” (Corte Cost. 272/2004).

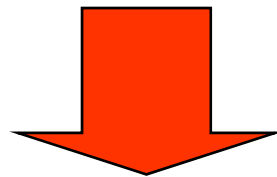


LA DISCIPLINA VIGENTE  
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

## IL PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI

(Artt. 11 e 12 L.R. 25/1998)

Strumento d'indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle diverse forme di mobilità di persone e merci che si svolgono nel territorio regionale e dei bisogni infrastrutturali delle diverse forme di mobilità.



Si coordina le altre forme di programmazione e di pianificazione esercitate dalla regione in campo economico, territoriale e ambientale (per. Esempio Programma Regionale di Sviluppo, Pianificazione urbanistica).



# PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI Veneto adottato dalla Giunta Regionale con D.G.R. n. 1671 del 5 luglio 2005

matematico del sistema dei trasporti dell'area veneta.

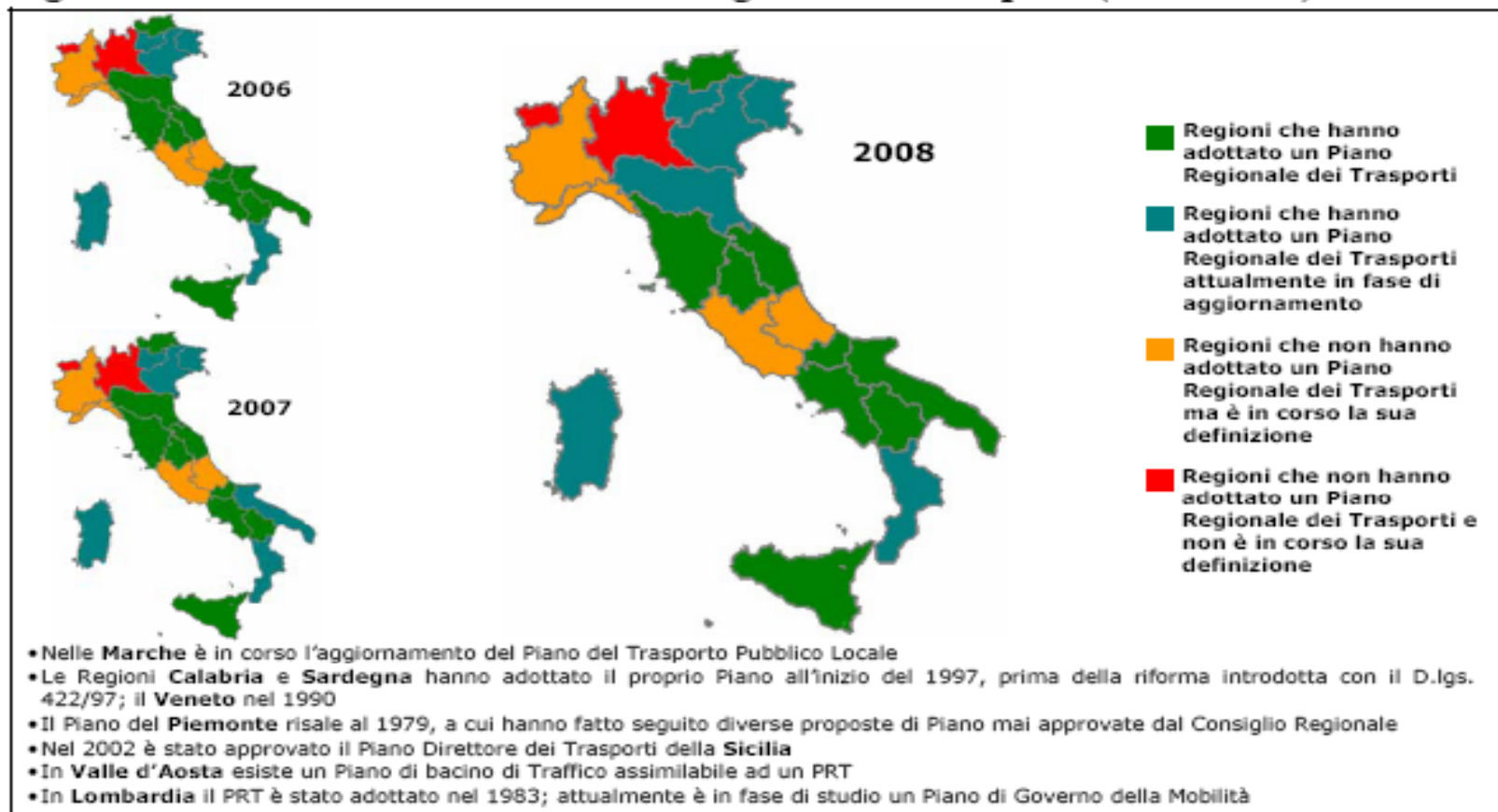
La conoscenza delle dimensioni e delle esigenze della domanda di trasporto ha consentito la definizione del modello di esercizio del SFMR <sup>107</sup>.

Il modello di esercizio è costruito su tre concetti di base:

- l'appuntamento (o rendez-vous). I treni arrivano in stazione dalle diverse linee e direzioni contemporaneamente, in modo da consentire un agevole trasbordo, con minimi perditempo; lo stesso principio è stato applicato per l'esercizio delle autolinee, il cui arrivo in stazione è programmato in modo coordinato con l'arrivo dei treni. E' opportuno sottolineare che l'"appuntamento" è un concetto essenziale in un contesto dove la domanda non ha una struttura di tipo gravitazionale, bensì di tipo diffuso sul territorio, in maniera piuttosto equilibrata;
- il cadenzamento, ovvero su ogni linea i treni partono con frequenza costante (nei diversi periodi della giornata) sempre agli stessi minuti; il progetto ha definito due tipi di cadenzamento, per la fase finale, quando saranno stati realizzati gli interventi di potenziamento della rete ferroviaria già previsti (in particolare, il quadruplicamento Padova – Mestre), e per la fase intermedia, quando SFMR sarà attivato praticamente su tutta la rete ferroviaria esistente;
- la mnemonicità; si è cercato cioè di far partire i treni, nelle stazioni principali, ai minuti 0, 15, 30, 45 in modo da semplificare l'uso del treno, rendendo minime le esigenze di consultazione dell'orario.

# LA DISCIPLINA VIGENTE LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO

Fig. 2 – Lo stato di adozione dei Piani Regionali dei Trasporti (2006 – 2008)



Fonte: Isfort



LA DISCIPLINA VIGENTE  
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

**IL PIANO REGIONALE DEL TRASPORTO PUBBLICO  
LOCALE (Artt. 13 e 14 L.R. 25/1998)**

L'obiettivo è di garantire:

- la **coerenza dell'azione amministrativa** tra interventi di breve e quelli di medio e lungo periodo;
- il **coordinamento di tutti i livelli di pianificazione**;
- la **finalizzazione delle attività agli obiettivi di integrazione modale**, abbattimento dell'inquinamento, decongestionamento del traffico ed ottimizzazione della rete.

È adottato in coerenza con il P.R.T. e tenendo conto di Piani di bacino.



LA DISCIPLINA VIGENTE  
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

**I PIANI DI BACINO PROVINCIALI (Art. 15 L.R. 25/1998)**

L'obiettivo è di assicurare:

- la connessione con gli **strumenti di programmazione economica e territoriale della provincia;**
- Il **miglioramento dell'accessibilità alle aree urbane,** anche attraverso forme d'integrazione tra servizi urbani ed extraurbani.



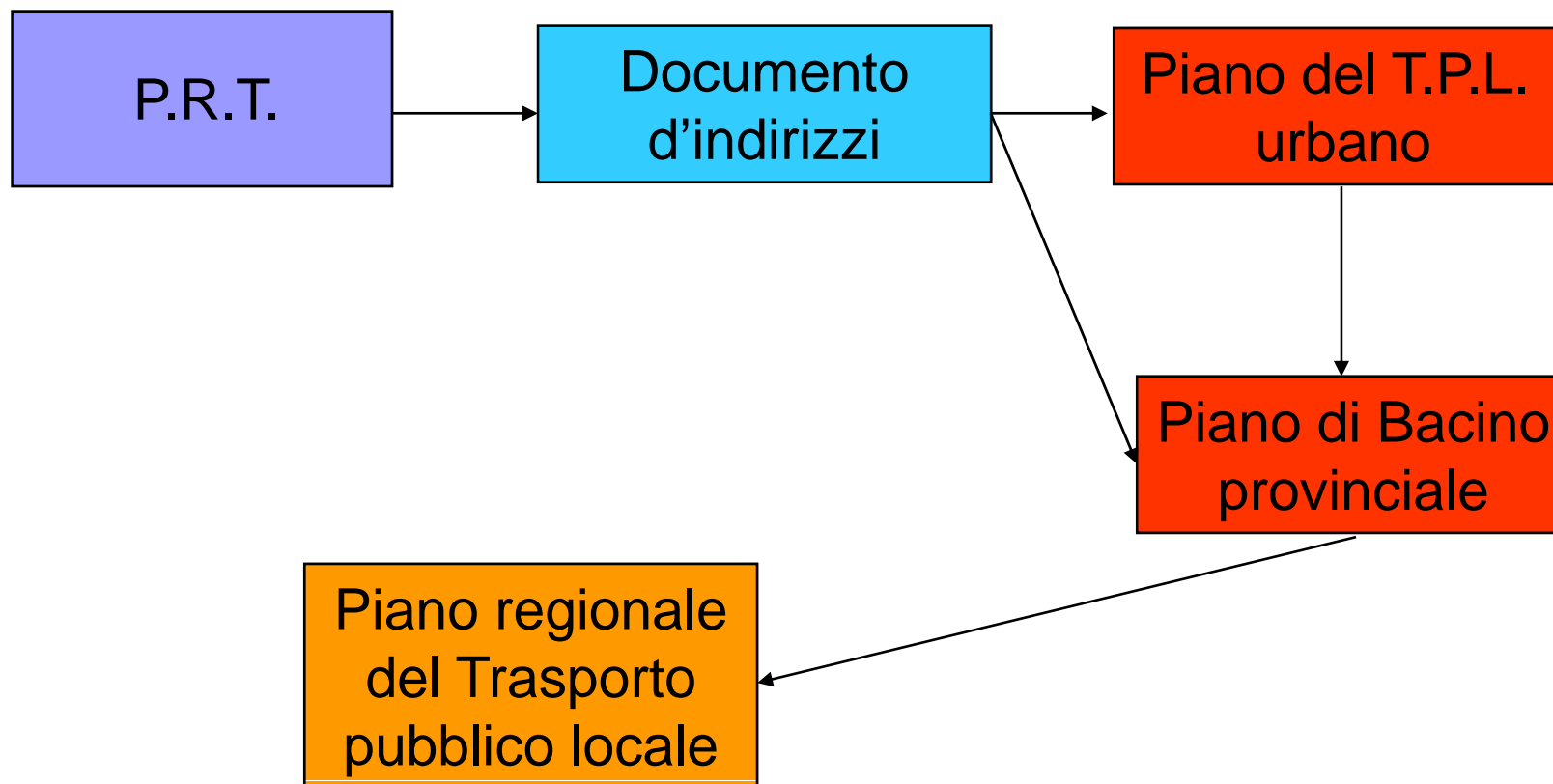
LA DISCIPLINA VIGENTE  
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

**I PIANI DEL TRASPORTO PUBBLICO URBANO (Art. 16  
L.R. 25/1998)**

I comuni, obbligati alla redazione dei Piani urbani del traffico, devono specificare **le azioni per il T.P.L.** in un documento specifico: Piano del trasporto pubblico urbano. Questo documento può essere adottato **anche dai comuni non soggetti all'obbligo del PUT.**

LA DISCIPLINA VIGENTE  
LA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

**I rapporti tra i livelli di pianificazione**





## LA DISCIPLINA VIGENTE LA PROGRAMMAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

### LE UNITA' DI RETE (ART. 19 L.R. 25/1998)

1. **Il territorio regionale**, ai fini dell'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale, è suddiviso in **unità di rete**.
2. Si definisce unità di rete di trasporto pubblico locale **un insieme di linee tra loro connesse funzionalmente** ai fini di una maggiore economia ed efficienza di gestione e di un miglior grado di integrazione modale, nonché per il raggiungimento del rapporto tra ricavi e costi dello 0,35.



LA DISCIPLINA VIGENTE  
LA PROGRAMMAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL  
VENETO

**IL PROGRAMMA TRIENNALI DEI SERVIZI**

È lo strumento operativo con cui le regioni, sentiti i sindacati e i consumatori e d'intesa con gli enti locali, individuano:

- a) le **unità di rete** e l'organizzazione dei servizi;
- b) l'**integrazione modale e tariffaria**;
- c) le **risorse** da destinare all'esercizio ed agli investimenti;
- d) le **modalità di determinazione delle tariffe**;
- e) le **modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio**;
- f) il **sistema di monitoraggio dei servizi**;
- g) i **criteri per la riduzione della congestione del traffico e dell'inquinamento ambientale**.

## LA DISCIPLINA VIGENTE LA PROGRAMMAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO NEL VENETO

Tav. 3 – I servizi minimi ed i Programmi triennali dei servizi (Aprile 2008)

Ambito territoriale	Servizi Minimi			Programma Triennale dei Servizi
	Automobilistici	Ferroviani	Integrati	
Abruzzo <sup>(1)</sup>			☑	
Basilicata <sup>(2)</sup>	☑			
Calabria <sup>(3)</sup>				
Campania <sup>(4)</sup>				
Emilia R. <sup>(5)</sup>	☑	☑		
Lazio <sup>(2)</sup>			☑	
Liguria <sup>(6)</sup>	☑			☑
Lombardia <sup>(7)</sup>	☑	☑		☑
Marche <sup>(8)</sup>	☑			☑
Molise <sup>(2)</sup>	☑			
Piemonte	☑	☑		☑
Puglia <sup>(1)</sup>	☑			☑
Toscana <sup>(9)</sup>	☑			☑
Umbria				
Veneto <sup>(10)</sup>	☑	☑		
Friuli V. G. <sup>(11)</sup>	☑			
Sardegna <sup>(1)</sup>				
Sicilia <sup>(1)</sup>				
Valle d'Aosta <sup>(12)</sup>	☑			
Trento <sup>(13)</sup>	☑			



# LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

## IL DISEGNO RIFORMATORE DEL D.LGS. 422/1997

- 1) **Procedure concorsuali ad evidenza pubblica** come **UNICA** modalità di affidamento dei servizi;
- 2) **Trasformazione obbligatoria delle aziende speciali in società di capitali** entro il 31.12.2000;
- 3) **Previsione di un periodo transitorio** da concludersi entro il 31.12.2003, con proroga degli affidamenti in essere.

**CONCORRENZA “PER IL MERCATO”**



## LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

### IL DISEGNO RIFORMATORE DEL D.LGS. 422/1997

Art. 18 “La gara è aggiudicata sulla base delle **migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio**, nonché dei piani di sviluppo e potenziamento delle reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite”

### CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA



## LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

### IL DISEGNO RIFORMATORE DEL D.LGS. 422/1997

Art. 18 “Il bando di gara deve assicurare che **le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali** per l’effettuazione del servizio siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, **messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario** a seguito di procedura ad evidenza pubblica ”

### OBBLIGO DI METTERE A DISPOSIZIONE I BENI “ESSENZIALI”



# LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

## LE CRITICITA'

- 1) Ritardi nella programmazione;
- 2) Complessità delle procedure di gara;
- 3) Mancanza di separazione tra soggetto che bandisce la gara e soggetti che controllano l'impresa *incumbent* (attuale affidatario);
- 4) Difficoltà nell'individuazione dei "beni essenziali";
- 5) Incertezza sulle risorse finanziarie destinate al T.P.L.;
- 6) Incertezza normativa sulle stesse modalità di gestione del servizio;
- 7) Differimento, con successivi atti normativi, del termine finale del periodo transitorio (a determinate condizioni, sino al 31/12/2009).



# LA DISCIPLINA VIGENTE LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE

## **LE CRITICITA', possibili rimedi** **Imparzialità della stazione appaltante:**

- 1) Agenzie per la mobilità, o altri organi di garanzia, come stazioni appaltanti;
- 2) Esclusione dalle commissioni concorsuali i rappresentanti degli enti locali titolari di quote di partecipazione nella società concorrente;
- 3) Principio di sussidiarietà, in caso di conflitto d'interessi, allocazione della funzione al livello istituzionale superiore.



## L'INCERTEZZA NORMATIVA: L'INTRECCIO CON LA NORMATIVA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

**Art. 14 D.L. 269/2003, riforma l'art. 113 DLgs 267/2000 T.U. Enti Locali, nel quale era confluita la disciplina della L. 142/1990**

Stabilisce una disciplina inderogabile ed integrativa delle discipline di settore.

5. L'erogazione del servizio avviene (...):

a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.



## L'INCERTEZZA NORMATIVA: L'INTRECCIO CON LA NORMATIVA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

**L. 308/2004 - art. 1, comma 48 (introduce all'art. 113  
del T.U.E.L. il comma 1-bis)**

“1-*bis*. Le disposizioni del presente articolo non si applicano al settore del trasporto pubblico locale che resta disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e successive modificazioni”.



## L'INCERTEZZA NORMATIVA: L'INTRECCIO CON LA NORMATIVA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

### **D.L. 112/2008 - art. 23-bis, Servizi pubblici di rilevanza economica**

1. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

2. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.



## LE MODALITA' ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO LE GARE (sino al 2005)

Regioni	Gare aggiudicate	Presenza vecchio gestore
<b>Friuli V. G.</b>	4	<b>100%</b>
<b>Lombardia</b>	32	<b>93%</b>
<b>Toscana</b>	11	<b>100%</b>
<b>Emilia Romagna</b>	6	<b>100%</b>
<b>Liguria</b>	4	<b>75%</b>
<b>Piemonte</b>	1	<b>100%</b>
<b>Valle d'Aosta</b>	6	<b>100%</b>
<b>Veneto</b>	1	<b>100%</b>



## IL CONTRATTO DI SERVIZIO

### Le caratteristiche

#### Art. 18, D.Lgs. 422/1997

“L'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, **con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati**, è regolato, a norma dell'articolo 19, mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni”.

Si tratta di un **atto convenzionale** a cui è affidata la disciplina del rapporto gestorio

Elemento di specialità è che **la prestazione** oggetto del contratto sono erogate non nei confronti della controparte contrattuale, ossia la P.A., ma nei confronti dell'**utenza**.

---



## IL CONTRATTO DI SERVIZIO

### Le caratteristiche

- È uno **strumento negoziale esecutivo**, preposto all'**attuazione di scelte amministrative** compiute dall'ente locale attraverso la preventiva individuazione dei livelli qualitativi delle prestazioni da erogare.
- Per le imprese costituisce una positiva innovazione nella regolazione della produzione dei servizi, in quanto **esse si sottraggono ad un rapporto dirigitico ed autoritativo**, che in passato le poneva in una posizione di soggezione rispetto all'istituzione locale committente.



## I CONTENUTI DEL CONTRATTO DI SERVIZIO (ART. 19 D.lgs. 422/1997)

Definisce tutte le **caratteristiche sostanziali** di erogazione del servizio ed in particolare:

- ✓ il periodo di validità;
  - ✓ le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio;
  - ✓ gli standard qualitativi minimi del servizio;
  - ✓ la struttura tariffaria adottata;
  - ✓ l'importo dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto;
  - ✓ le modalità di modificazione del contratto successivamente alla conclusione;
  - ✓ le garanzie che devono essere prestate all'azienda di trasporto;
  - ✓ le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto
-

## IL CONTRATTO PER I SERVIZI FERROVIARI





## GLI INDICATORI DI QUALITA' DEL SERVIZIO

Nel contratto di servizio sono individuati **indicatori di qualità** relativi alla:

- **pulizia** a terra e del materiale rotabile;
- **puntualità** del servizio;
- **affollamento** ed al **confort**;
- **affidabilità** del servizio;
- **manutenzione** ciclica del materiale rotabile;
- **informazione** a terra e a bordo alla clientela.



## **UN ESEMPIO D'INDICATORE DI QUALITA' DEL SERVIZIO (Dal contratto di servizio 2002)**

### **“1.1 Puntualità”**

- Per i servizi di cui all'art. 21 del contratto:  
relativamente all'anno 2002:
- a) almeno 89,5% del complesso dei treni regionali e diretti con ritardo inferiore o uguale a 5 minuti;
- b) almeno 90,5% dei treni regionali e diretti nelle fasce orarie di ora di punta (hdp 6-9 e 17-19) con ritardo inferiore o uguale a 5 minuti;
- c) almeno 97,5% del complesso dei treni regionali e diretti con ritardo inferiore o uguale a 15 minuti;
- d) almeno 97,5% dei treni regionali e diretti nelle fasce orarie di ora di punta (hdp 6-9 e 17-19) con ritardo inferiore o uguale a 15 minuti;
- e) almeno 93,5% del complesso dei treni interregionali con ritardo inferiore o uguale a 15 minuti;



## IL SISTEMA DEI CONTROLLI

- R.F.I. è tenuta a fornire semestralmente i dati relativi alla **puntualità del servizio**, rilevata attraverso un sistema di rilevazione automatica;
- la Regione opera **controlli campionari** su tutti gli indicatori di qualità tramite funzionari dell'**Ufficio Servizi ferroviari**;
- le **segnalazioni dell'utenza** vengono verificate in contraddittorio tra l'Ufficio Servizi ferroviari e Trenitalia.



## IL SISTEMA DELLE SANZIONI

Nel caso di scostamento peggiorativo dagli standard pattuiti scattano **sanzioni pecuniarie** che si articolano:

- **Sanzioni in misura fissa** per ogni inadempimento rilevato (es. cicli di pulizia);
- **Sanzioni in misura proporzionale** in rapporto allo scostamento dallo standard pattuito (es. puntualità);

Il corrispettivo contrattuale è automaticamente ridefinito in riduzione alle singole scadenze in conseguenza e proporzione delle sanzioni applicate.