

Deliberazione n. 3/2003/G



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

la Sezione Regionale di controllo per l'Umbria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Emanuele ARCANO	Presidente
Dott. Vincenzo GUIZZI	Consigliere
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott.ssa Maria Luisa ROMANO	Referendario- relatore

nell'adunanza del giorno 11 novembre 2003

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;
Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed in particolare l'art. 3, commi 4, 5 e 6;

Visto il regolamento adottato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni, concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo ed in particolare l'art. 2 relativo all'istituzione ed alle competenze delle Sezioni regionali di controllo;

Vista la propria deliberazione n. 1/2002/G di approvazione del programma di controllo per l'anno 2002;

Vista la relazione istruttoria concernente le risultanze dell'indagine sulla gestione dei servizi di trasporto pubblico locale nel territorio della

Regione per il triennio 2001-2003;

Vista le note nn. 920-925, in data 20 ottobre 2003 con le quali le predette risultanze sono state rese note alle Amministrazioni interessate per il contraddittorio formale;

Vista l'ordinanza presidenziale del 31 ottobre 2003 di convocazione della Sezione per l'odierna adunanza nonché le convocazioni in pari data (prot. nn.934-939) inoltrate agli Assessori competenti per materia presso le Amministrazioni interessate;

Udito il relatore referendario Dott.ssa Maria Luisa Romano;

Uditi, altresì :

- la dott.ssa Annita Serio, dirigente del Servizio Mobilità e trasporti della Regione Umbria;
- la dott.ssa Gemma Ambrosi per il Servizio Bilancio della Regione Umbria;
- il dott. Alberto Orvietani, responsabile dell'Ufficio Servizi di trasporto della Provincia di Terni ;
- la dott.ssa Bellai, Funzionario del Servizio tutela energia, ambiente e trasporti della Provincia di Terni;
- il dott. Marcello Catanelli , l'ing. Naldini e la dott.ssa Bazzurri rispettivamente Assessore ai trasporti, dirigente preposto al relativo settore e dirigente del servizio Bilancio del Comune di Perugia;
- il dott. Boccolini, l'ing. Pettinacci e il dott. Ansuini, rispettivamente Assessore ai trasporti, dirigente preposto al relativo settore e funzionario addetto del Comune di Terni.

Dato atto della assenza di controdeduzioni da parte delle Amministrazioni controllate.

Tenuto conto delle integrazioni fornite dal Comune di Perugia, circa fatti gestionali di competenza;

DELIBERA

di approvare l'unito referto sulla gestione dei servizi di trasporto pubblico locale per il triennio 2001-2003, con le integrazioni richiamate in premessa.

ORDINA

La immediata trasmissione della presente deliberazione e del suddetto referto, che ne forma parte integrante:

al Presidente del Consiglio , al Presidente della Giunta, agli Assessori ai trasporti ed al Bilancio della Regione Umbria;

ai Presidenti del Consiglio, ai Presidenti della Giunta ed agli Assessori competenti per materia delle Amministrazioni provinciali di Perugia e Terni;

ai Presidenti del Consiglio, ai Sindaci ed agli assessori competenti per materia dei Comuni di Perugia e Terni.

Il Relatore

(Dott.ssa Maria Luisa Romano)

Il Presidente

(Dott. Emanuele Arcano)

Depositata in Segreteria il
Il Direttore amministrativo
(Dott.ssa Lina Dei Fiori)

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'UMBRIA

Relazione sulla gestione del Trasporto Pubblico Locale nel territorio della Regione Umbria

anni 2001 - 2003

Magistrato istruttore: dott.^{ssa} **Maria Luisa ROMANO**

Gruppo revisione, analisi dei dati e supporto:

coordinatore: dott.^{ssa} **Lina DEI FIORI**
componenti: **Roberto BENEDETTI**
Barbara BARBERO
Rossella SALUSTRI
compiti ausiliari: **Attilia PINZO**
Vittorio CECCHETTI

INDICE

PARTE PRIMA

L'attività Legislativa e di Programmazione della Regione Umbria nel 2001

CAPITOLO I Ambito dell'indagine e osservazioni di sintesi

Sommario:

- 1.1 Oggetto e finalità dell'indagine
- 1.2 Esiti del controllo: le misure consequenziali adottate dalle Amministrazioni regionali e locali
- 1.3 Sintesi delle osservazioni
 - 1.3.1 *La normativa di riferimento (cap. II)*
 - 1.3.2 *Il quadro economico-finanziario (capitoli III – IV e X)*
 - 1.3.3 *Soluzioni pianificatorie (cap. IV)*
 - 1.3.4 *Apertura alla concorrenza nel trasporto su gomma e su ferro (cap. V)*
 - 1.3.5 *Stato del contenzioso (cap. VI)*
 - 1.3.6 *Profili organizzativi e gestionali del trasporto su gomma nel periodo di indagine, controlli sulle prestazioni e verifiche di qualità (cap. VII)*
 - 1.3.7 *Attività delle aziende gerenti (cap. IX)*
 - 1.3.8 *Decentramento del trasporto su ferro (cap. X)*
 - 1.3.9 *I servizi conferiti: regolazione e gestione (cap. XII)*

CAPITOLO II Quadro normativo di riferimento: profili e analisi di impatto

Principi e regole della politica dei trasporti nelle fonti comunitarie. stato del recepimento

Progetto di regolamento in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici

La regola della reciprocità strutturale

le lacune inerenti agli assetti del materiale rotabile, delle infrastrutture e delle altre dotazioni. La procedura di infrazione occasionata dall'art. 35 della legge finanziaria 2002

Le direttive in materia di trasporto ferroviario

Lo stato del recepimento delle direttive del marzo 2001 (c.d. primo pacchetto infrastrutture

Evolutione della normativa nazionale

Evolutione della normativa regionale

Raffronti comparativi

CAPITOLO III Quadro economico finanziario 2001 - 2003

7.1 Risorse regionali per i trasporti e loro allocazione in bilancio

La nuova struttura dei documenti contabili

Il fondo regionale trasporti

Le fonti di finanziamento

7.2 Stanziamenti di competenza e distribuzione della spesa per interventi

La spesa complessiva

Analisi della spesa corrente

Analisi della spesa per investimenti

2.0 Risorse e stanziamenti degli enti locali campioni

Risorse provinciali e loro distribuzione

Risorse comunali e loro distribuzione

2.0 Raffronti comparativi

CAPITOLO IV Obiettivi della politica del trasporto pubblico locale – Analisi delle soluzioni pianificate

Il ruolo delle Regioni nella pianificazione del trasporto locale

Iniziative di pianificazione e programmazione della regione

Umbria: approfondimenti ed aggiornamenti

Il piano regionale dei trasporti

La determinazione e la programmazione dei servizi minimi

Accordi di programma ed atti d'intesa con gli altri soggetti istituzionali

portatori di competenze nel settore del TPL – consultazione

dell'utenza

L'attività di competenza degli enti locali: aggiornamenti delle iniziative intraprese

Stato della programmazione presso le Province umbre

Stato della programmazione presso i Comuni campionati

L'integrazione tariffaria: aspetti evolutivi

Raffronti comparativi

CAPITOLO V Apertura alla concorrenza: situazione attuale e prospettive prossime

4.0 Trasporto autofiltranviario: evoluzione dell'iter di preparazione alle gare

4.0.0 Il modello di gara prescelto: diritti ed obblighi delle parti

Requisiti di qualificazione e criteri di aggiudicazione.

Determinazione dell'oggetto della prestazione e del corrispettivo.

Accesso ai beni strumentali e politica del personale

Obblighi di qualità e controlli..

La concorrenza nel settore ferroviario: scadenze e profili problematici

Raffronti comparativi

CAPITOLO VI Stato del contenzioso

6.1 Contenzioso Aziende-Regione-Enti committenti

Contenzioso fra aziende ed utenza

Raffronti comparativi

PARTE SECONDA

Il Trasporto Autofilotraviario

CAPITOLO VII La gestione della spesa

7.4 Spesa per la gestione dei servizi

Dinamica della spesa a carico del fondo regionale trasporti destinata al pagamento dei corrispettivi per servizio

Andamento della spesa a carico degli enti locali

6.2 Spesa per il ripiano dei disavanzi pregressi

Investimenti per rinnovo del materiale rotabile

7.4 Raffronti comparativi

CAPITOLO VIII Caratteristica dei servizi offerti: aspetti organizzativi e gestionali

Evoluzione dei rapporti fra Regione ed enti locali e fra amministrazioni committenti ed aziende gerenti

8.2 Quadro delle aziende gerenti e iniziative di ottimizzazione

7.3 Dati dimensionali ed economici dell'offerta

7.4 Controlli e qualità del servizio

7.5 Raffronti comparativi

CAPITOLO IX Attività delle aziende gerenti

Aziende monitorate e tipologia dei servizi

Andamenti economici delle gestioni

8.3 Dati inerenti alle dotazioni organizzative e strutturali

Attività di acquisizione di beni e servizi

Caratteristiche di efficacia e qualità dei servizi gestiti

PARTE TERZA

Il Trasporto Ferroviario

CAPITOLO X I servizi ferroviari di interesse regionale: processo di decentramento ed avvio delle gestioni da parte della Regione

- 10.4 Il conferimento dei servizi e delle risorse
- 10.4 L'attuazione dell'art. 8 del d.lgs. 422 per i servizi gestiti dalla Ferrovia Centrale Umbra
- 10.4 Il subentro nei servizi di interesse regionale erogati dal gestore nazionale
- 10.4 L'attuazione delle deleghe da parte della Regione

CAPITOLO XI Le risorse e le fasi della spesa

L'entità dei conferimenti e la loro contabilizzazione

Le risorse destinate al pagamento dell'IVA sui contratti di servizio

CAPITOLO XII Profili gestionali e rapporti con i gestori: analisi delle fonti di registrazione

- 11.0 Le prestazioni commissionate: dimensioni e caratteristiche dell'offerta
- 11.0 Disciplina convenzionale dello jus variandi inerente al programma di servizio
- 11.0 L'equilibrio economico del contratto: corrispettivi e tariffe
- 11.0 Obblighi di qualità e controlli sulla fase esecutiva
- 11.0 Il sistema sanzionatorio

Capitolo I

Ambito dell'indagine e osservazioni di sintesi

0.0 Oggetto e finalità dell'indagine.

Il presente referto espone le risultanze della prosecuzione, secondo le linee indicate nel programma di controllo adottato da questa Sezione per l'anno 2002 (del. 1/2002/G), dell'indagine di controllo sulla gestione del trasporto pubblico locale la cui prima fase è stata condotta e portata a compimento già nel corso del precedente anno.

La Sezione ha operato secondo le linee metodologiche fissate dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 38/CONTR//PRG/01 contenente gli indirizzi annuali per il coordinamento dei controlli sulle gestioni e delle analisi di finanza pubblica di competenza.

Le ragioni che hanno indotto a soffermare nuovamente l'attenzione di quest'organo di controllo sul settore in argomento sono in gran parte legate alla opportunità di seguire l'andamento del processo evolutivo di dare attuazione alla vigente legislazione statale e regionale di riforma, che lo stesso sta concretamente attraversando e che, a tutt'oggi, non può considerarsi pienamente concluso.

Si tratta, peraltro, di un processo che introducendo mutamenti di grande rilievo in un contesto caratterizzato per anni da pressoché totale immobilismo, mira a rimuovere le cause delle disfunzioni dalle quali il trasporto pubblico locale è apparso tradizionalmente affetto, identificate nel non corretto approccio da parte degli enti pubblici, tenuti ad assicurare la fruizione dei servizi ai cittadini, con le problematiche della relativa pianificazione, della rilevazione dell'effettivo fabbisogno, del controllo su qualità, quantità e costi dell'offerta, del conseguente veritiero apprezzamento delle prestazioni richieste ai gestori e della reale idoneità delle stesse ad garantire il soddisfacimento dei bisogni collettivi. Tali carenze sono state alimentate dalle caratteristiche dei rapporti tra enti committenti ed aziende gestori, improntati allo scarso dinamismo proprio della logica concessoria, e da un meccanismo di finanziamento degli oneri per i servizi basato sul ripiano a piè di lista da parte dello Stato, soggetto terzo rispetto a tali rapporti, dei disavanzi di esercizio stimati e quantificati dalle stesse aziende. Ciò ha favorito la deresponsabilizzazione dei protagonisti della politica del trasporto locale rispetto ad obiettivi di ottimizzazione nella allocazione delle risorse e di efficientamento delle gestioni, generando una espansione incontrollata della spesa e riducendo le potenzialità attrattive del servizio, con fenomeni collaterali di incremento del traffico privato ed aggravio dei costi esterni in termini di inquinamento ed impatto ambientale.

La riforma, ponendo integralmente a carico dei bilanci delle regioni e degli enti locali la spesa per il trasporto e contemporaneamente improntando il sistema degli affidamenti e della regolazione dei rapporti con i gestori secondo dinamiche contrattuali, ha costretto gli interessati a prendere atto degli snodi più delicati della materia, innescando un mutamento culturale qualificabile di per sé in termini positivi.

E' ben ovvio, peraltro, come sul piano concreto l'impatto di tali innovazioni abbia determinato in via immediata l'emersione di oggettive difficoltà operative, di vario livello: dalle dotazioni di risorse umane degli enti committenti, spesso numericamente insufficienti ad affrontare i nuovi compiti, alla necessità di fondare forme sempre più strette di interazione fra regione, province e comuni al fine di raggiungere, anche attraverso una equilibrata definizione dei reciproci ruoli, una ristrutturazione complessiva dei servizi sul territorio ed una distribuzione adeguata del relativo onere finanziario.

Gli elementi conoscitivi raccolti dalla Sezione nella precedente fase di indagine hanno consentito di rilevare come la Regione Umbria abbia dato impulso ad una serie di iniziative di attuazione della riforma in preparazione delle prossime gare per l'affidamento dei servizi, collocandosi fra le regioni italiane più attive in ordine al recepimento delle istanze emergenti in materia di trasporto locale. Ciò è stato evidenziato in apposita relazione di controllo di questa Sezione nonché nel referto nazionale di comparazione fra le diverse situazioni territoriali adottato di recente dalla Sezione Centrale Autonomie¹.

Nondimeno, diversi erano apparsi i problemi ancora aperti e non sempre rispondenti alle aspettative gli esiti delle azioni intraprese. In particolare venivano segnalati ritardi nella predisposizione del piano regionale trasporti ed aspetti di criticità nelle attività di definizione dei c.d. servizi minimi a carico della Regione nonché nelle modalità di riparto dei contributi regionali agli enti locali, la cui determinazione ed attivazione è stata interamente delegata alle Province, direttamente interessate a beneficiare di una quota di tali emolumenti. Inoltre, non

¹ Vedasi, rispettivamente, Sez.contr. Umbria, del. 3/2002/G in data 15 aprile 2002 e Sez. Auton., del. 1/2003 del 21 febbraio 2003.

dissimilmente peraltro da quanto constatato presso la maggioranza delle regioni italiane, era risultato carente in Umbria il controllo sulla attività delle aziende, assente un "prezziario" regionale di riferimento basato sulla raccolta sistematica di dati inerenti ai costi di produzione dei servizi forniti dalle aziende sul territorio e appena agli albori l'introduzione di regole cogenti di qualità vevoli nei confronti dei gestori.

Analoghi aspetti critici, nell'ambito delle rispettive competenze, hanno connotato le gestioni degli enti locali, anch'esse ancora largamente improntate di fatto, a tutto il 2001, alle regole del vecchio sistema.

Sono stati, comunque, constatati in tale periodo il varo di innovazioni in materia di integrazione tariffaria e la sostituzione delle pregresse concessioni con il nuovo strumento dell' accordo di servizio, destinato a costituire in fase transitoria la fonte dei rapporti con le aziende.

Considerata la fluidità del contesto di riferimento, è apparso doveroso - anche in ossequio al disposto dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20/94 che impone di dare seguito al controllo effettuato mediante verifica delle misure correttive adottate dalle amministrazioni controllate in conseguenza delle osservazioni della Corte - dare seguito ai discorsi già proficuamente intrapresi con la Amministrazione regionale dell' Umbria nonché con quelle provinciali e comunali di Perugia e Terni, alle quali tutte si intende dare formalmente atto degli sforzi profusi per assicurare il buon andamento del settore e per aver mostrato di comprendere le finalità del controllo sulla gestione, svolto in funzione neutrale da questa Istituzione magistratuale.

L'istruttoria è stata orientata ad aggiornare i dati e le notizie già acquisiti in passato, anche presso le principali aziende gerenti, ed aventi ad oggetto prevalentemente l'assetto generale del trasporto locale umbro nonché la struttura e la gestione di quello a mezzo gomma ripartita fra Regione ed enti locali, con approfondimenti degli aspetti che in precedenza non è stato possibile esaminare sia perché relativi a questioni affrontabili solo dopo un approccio di primo livello, sia per contenere l'indagine entro i limiti temporali imposti dalle scadenze concordate a livello di coordinamento centrale. Parimenti, il relativo ambito è stato esteso alle complesse problematiche del trasporto ferroviario, sul cui potenziamento si sono orientate le scelte programmatiche della Regione Umbria.

L'ordine espositivo della relazione ha subito, perciò, necessari adattamenti rispetto al precedente referto. Il testo consta di tre parti: la prima dedicata alle innovazioni normative e programmatiche che interessano il settore del trasporto pubblico locale nella sua globalità, la seconda al trasporto autofilotranviario ed alla evoluzione della fase di apertura alla concorrenza, la terza, infine, al settore del trasporto ferroviario.

Riguardo alle singole tematiche prese in esame, peraltro, si è ritenuto utile estrapolare elementi di raffronto comparativo, laddove disponibili,² tra gli effetti delle strategie organizzative e gestionali adottate dai soggetti istituzionali che operano nella realtà umbra e quelli perseguiti, in ambiti omologhi, in altri contesti territoriali. Siffatta comparazione - per la quale ci si è avvalsi tanto dei dati riportati nel sopra citato referto nazionale, tanto degli elementi ulteriori acquisiti in base alle nuove istruttorie parallelamente condotte anche per il 2002/2003 da tutte le Sezioni regionali - secondo una tecnica

² Non è stato possibile effettuare raffronti siffatti per il trasporto ferroviario, inserito per la prima volta nell'ambito dell'indagine e del cui assetto nelle altre Regioni si dispone perciò solo di notizie frammentarie.

metodologica ormai collaudata, è essenzialmente finalizzata a diffondere la conoscenza dei modelli operativi attuati, allo scopo di consentire, agli enti che intendano migliorare le proprie performances, di disporre di parametri di impatto delle esperienze già effettuate in concreto. Del resto, vale precisare, come gli stessi suggerimenti propositivi, sui quali è sembrato talora opportuno richiamare l'attenzione delle Amministrazioni controllate, abbiano preso spunto proprio dalla osservazione comparata della pluralità di situazioni gestionali delle quali si è potuti venire a conoscenza e dei loro sviluppi.

Per agevolare la lettura del presente referto, è apparso utile premettere alla trattazione generale i due paragrafi che seguono, rispettivamente dedicati a porre in evidenza da un lato le iniziative adottate dalle Amministrazioni regionale e locali in aderenza ai rilievi critici mossi dalla Corte nella precedente fase di indagine, dall'altro a sintetizzare le considerazioni problematiche sugli sviluppi subiti dalle gestioni nel segmento temporale che ha delimitato la nuova istruttoria. Le sintesi in argomento sono suddivise in sub-paragrafi contenenti specifici rinvii ai capitoli della relazione nei quali i diversi temi vengono trattati con maggiore ampiezza di argomentazioni.

0.0 Esiti del controllo: le misure consequenziali adottate dalle Amministrazioni regionale e locali.

La Regione Umbria e le Amministrazioni locali hanno, in generale, positivamente accolto le osservazioni critiche effettuate dalla Sezione di controllo in base alle risultanze della prima fase di indagine.

Dette Amministrazioni, peraltro già sensibili alle problematiche del settore, hanno in particolare affrontato ed avviato a soluzione svariate questioni di rilievo per la riorganizzazione dei servizi sul territorio.

Decisivo impulso è stato impresso alle attività di programmazione. Ciò ha comportato il perfezionamento delle procedure di adozione del P.R.I.T. da parte della Regione e, sul fronte più strettamente locale, l'emanazione del piano urbano del traffico da parte del Comune di Terni.

Inoltre, sono stati impostati rapporti di maggiore trasparenza con gli enti locali in ordine al riparto delle risorse.

Al riguardo, la Corte aveva rilevato come l'assenza di indirizzi regionali aveva lasciato in toto alle Province - delegate a curare le procedure di riparto ed anch'esse direttamente interessate a beneficiare di parte dei fondi regionali – il compito di procedere con criteri discrezionali, senza garanzie di uniformità dei criteri adottati sul territorio e senza procedure predefinite per assicurare le oggettività delle scelte compiute.

La Regione ha, di recente, provveduto a riservare a se stessa la definizione del riparto, pur garantendo alle Province un potere di proposta da esercitare secondo più puntuali indirizzi regionali.

Altro profilo di perplessità aveva riguardato la mancata attivazione di procedure di intesa atte ad allargare la platea degli enti locali, dotati di servizi di trasporto, da ammettere alla fruizione dei finanziamenti regionali. Questi, infatti, restavano rigorosamente individuati in quelli storicamente ammessi a beneficiare di quote dell'ex F.N.T.. Sul punto, la Provincia di Perugia ha adottato una soluzione innovativa molto apprezzabile, avvalendosi degli strumenti convenzionali offerti dal vigente testo unico degli enti locali.

La novità di maggior rilievo è comunque costituita dall'avvio da parte della Regione dell'attività di ricognizione dei costi di produzione dei servizi, suggerita con fermezza nel precedente referto e che si auspica

possa colmare il deficit informativo degli enti committenti costretti a determinare i corrispettivi per i servizi senza alcun parametro oggettivo di riferimento che non sia quello dei vecchi contributi a ripiano dei disavanzi aziendali di esercizio.

12.3 Sintesi delle osservazioni.

Le risultanze dell'indagine hanno consentito di accertare come, soprattutto nell'ultimo anno di riferimento dell'istruttoria - peraltro aggiornata alla data del deposito ed arricchita in sede di contraddittorio formale alla data della deliberazione - molteplici siano state le iniziative assunte dalla Regione e dagli enti locali per consolidare quell'assetto organizzativo gestionale indispensabile ai fini dell'apertura alla concorrenza. Si è trattato, peraltro, di iniziative di svariato tenore, per lo più legate all'esigenza di creare una rete di interrelazioni reciproche fra i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo nella gestione del T.P.L.. Come tali le stesse, indipendentemente dall'impatto immediato, appaiono destinate ad avere un significativo rilievo strategico per il trasporto umbro dei prossimi anni.

Nel corpo del referto viene puntualmente dato atto dell'attività svolta che, per abbracciare in sostanza molti degli aspetti del trasporto pubblico interessati dalla riforma e perciò abbisognevole di cambiamenti, risponde - complessivamente presa - ad una precisa strategia operativa di medio periodo.

Quanto sopra costituisce doverosa premessa generale alla lettura critica della gestione che la Corte è tenuta, nell'esercizio della sua funzione di controllo "collaborativo", ad effettuare. La stessa si compendia nelle seguenti osservazioni analitiche, raggruppate per problematiche omogenee.

12.1.1 La normativa di riferimento. (Cap. II)

- l) La piena attuazione della riforma del settore del trasporto pubblico locale, già di per sé non facile per la portata delle innovazioni che essa comporta a livello organizzativo e culturale, è resa ancor più complessa dalla coincidenza con la delicata fase di mutamento dei rapporti fra poteri istituzionali centrali e locali introdotta dalla modifica del Titolo V della Costituzione. Siffatta circostanza accentua la fluidità del quadro normativo di riferimento che certamente sarà interessato ad aggiustamenti volti ad assicurare la effettiva autonomia delle Regioni in materia. Detta autonomia attualmente incontra un notevole limite consistente nella ridotta disponibilità di risorse libere da vincoli di destinazione e, perciò, utilizzabili per le proprie politiche di intervento.
- m) Destano inoltre notevoli perplessità le ampie deroghe al regime degli affidamenti concorsuali introdotte di recente dal d.l. 269 del 30.6.2003, che rischiano di determinare la paralisi delle gare già avviate.
- n) Le osservazioni di cui sopra, peraltro, non possono costituire un pretesto per compromettere il processo di decentramento voluto dalla riforma in materia e che interessa con particolare carattere di novità il trasporto ferroviario, in passato caratterizzato da una gestione rigorosamente accentrata. Sotto questo profilo, l'approccio deciso della Regione Umbria con le nuove

competenze, senza ripensamenti o ritardi legati alla definizione dei nuovi assetti istituzionali delineati dalla legge costituzionale n. 3/2001, si segnala come notevolmente costruttivo.

- o) Il quadro della normativa di settore, sia statale che comunitario è certamente ispirato ad una nuova impostazione dei rapporti con i gestori finalizzate a garantire la erogazione di servizi di qualità e la corretta pianificazione della relativa spesa, indipendentemente dalle modalità di affidamento dei servizi è stato interessato già nell'ultimo anno a talune integrazioni e modifiche , alle quali peraltro non ha corrisposto alcun intervento specifico di adeguamento del legislatore regionale.
La lacuna interessa in particolare le disposizioni inerenti alla conservazione in mano pubblica dei beni strumentali all'esercizio del servizio che costituiscono il patrimonio delle società partecipate in atto titolari dei servizi nonché alla creazione di un complesso di regole certe volte ad assicurare la piena disponibilità dei beni stessi al gestore subentrante.
- p) Le incertezze interpretative connesse a tali innovazioni, delle quali sono allo stato controverse la stessa integrale applicabilità al settore del T.P.L. e la piena compatibilità con la disciplina comunitaria vigente in materia di affidamento di servizi pubblici, potrebbero avere serie ripercussioni sulla prima fase di gare attualmente in fase di svolgimento. In effetti, le norme in argomento e segnatamente il nuovo art. 18 del decreto Burlando – ancorché non recepite nell'ordinamento regionale – sono da ritenersi dotate di immediata efficacia precettiva sul territorio della Regione anche nel mutato quadro costituzionale dei rapporti fra legislazione statale e regionale in quanto finalizzate a dare attuazione a principi di chiara derivazione comunitaria. Del resto, depono in tal senso in via generale pure l'art.3, comma 2, della legge n. 131/2003, per il quale nelle materie oggetto di pertinenza esclusiva del legislatore regionale afferma la transitoria vigenza delle norme statali fino a quando siffatta potestà non venga esercitata.
Di fatto, la soluzione delle delicate questioni applicative di cui trattasi appare interamente rimessa alle scelte ed alla cautela degli organi amministrativi competenti alla redazione dei bandi di gara, in cui dovrebbero essere accuratamente individuati, in rapporto alle effettive caratteristiche dei servizi affidati, i beni che si intende necessario porre a disposizione del nuovo contraente a carico dell'ente affidante.
- q) Altro aspetto che non agevola il razionale avvio delle nuove gestioni, a livello di legislazione regionale, è rappresentato dalla eccessiva frammentazione dell'attività di individuazione dei servizi minimi e dalla predisposizione di un meccanismo che facilita un atteggiamento di scarsa incisività da parte della Regione nell'affrontare la problematica. Al contrario, in materia sarebbe necessario un intervento forte al fianco degli enti locali per garantire l'uniformità delle prestazioni essenziali sul territorio ed a garanzia della parità di trattamento dell'utenza.
- r) Complessivamente soddisfacente è invece il riparto delle rimanenti funzioni amministrative e gestionali fra Regione ed enti locali, specie grazie ai correttivi apportati alla normativa originaria dalla legge regionale n. 3/2002 che ha ridefinito l'ambito dei servizi comunali e provinciali.
- s) Perplessità si esprimono, infine, per la scelta di concentrare in un unico gestore i servizi ferroviari regionali e locali in connessione con la previsione normativa espressa dell'obbligo di affidamento

con gara contenuto nella stessa norma. Sarebbe opportuno riformulare più chiaramente la disposizione, tenendo conto – ove possibile – anche degli orientamenti comunitari che ammettono le gestioni “in house” a favore di società di proprietà esclusiva dell'ente committente.

12.1.2 Il quadro economico-finanziario. (Capitoli III - VII e XI)

- l) L'entità di risorse stanziata dalla Regione per il finanziamento del trasporto pubblico regionale e locale risulta connotata da un regolare andamento crescente rispetto al passato. Il dato appare influenzato in particolare dalla componente prevalente della spesa, costituita da quella corrente ordinaria. Esso trova spiegazione in parte nella acquisizione ex novo della gestione dei servizi ferroviari e dei finanziamenti statali a tale fine occorrenti, in parte nell'incremento degli stanziamenti inerenti ai servizi su gomma, basati su decisioni autonome di spesa. Atteso l'ammontare costante delle risorse destinate al ferro, la tendenza incrementale, sia pure ad andamento non costante, nell'ambito del triennio è da attribuirsi a tale ultima evenienza. Ciò, se non è di per sé garanzia di un accrescimento quantitativo e qualitativo del livello dei servizi finanziati sul quale incidono altre variabili, denota senza dubbio un positivo sforzo in questa direzione e una maggiore attenzione dedicata alla politica dei trasporti. Si tratta di un impegno particolarmente apprezzabile nella delicata fase di avvio di assetti di tipo federale non accompagnati da reale autonomia finanziaria e di bilancio.
- m) In assenza di una seria attività di ricognizione dell'offerta attuale e di rilevazione con sistemi oggettivi ed attendibili del fabbisogno, risulta però difficile correlare le suddette decisioni di spesa ad obiettivi specifici ed attribuire ad esse un significato diverso da quello del mantenimento del livello storico dei servizi, in condizioni di aumento del costo della vita e conseguentemente dei costi di produzione dei servizi stessi.
- n) Per il significato da ultimo prospettato fa propendere, altresì, l'impegno formalmente assunto, a partire dal prossimo 2004, con gli enti locali inerente alla indicizzazione dei contributi regionali per l'intera durata dei nuovi contratti. Esso mira a garantire il perfezionamento dei primi affidamenti con gara in condizioni di certezza finanziaria e va comunque valutato positivamente.
- o) L'introduzione del nuovo bilancio per unità previsionali di base ha contribuito ad una più chiara esposizione del quadro contabile inerente alla spesa per i trasporti. Non altrettanto dicasi sul fronte delle entrate, alle quali è tuttora possibile risalire unicamente attraverso l'analisi di quelle vincolate all'origine.
- p) In assenza di atti di indirizzo “ad hoc”, si è resa comunque necessaria una complessa istruttoria per comprendere le ragioni delle decisioni di spesa. In proposito si rileva il mancato concreto utilizzo del fondo regionale trasporti quale strumento specifico di pianificazione della spesa anche alla luce delle fonti di copertura.
- q) Si rileva, comunque, la perdurante difficoltà di ricostruire la gestione dei flussi finanziari, della quale nel passaggio delle risorse attraverso i bilanci provinciali e comunali si perde l'immediata e trasparente percezione.
- r) Particolarmente difficile è seguire la risorsa pubblica nella sua utilizzazione concreta attesa la assenza di armonizzazione fra i criteri di esposizione dei dati contabili nei bilanci delle

- amministrazioni pubbliche e in quelli delle società gerenti, che tra l'altro gestiscono in prevalenza servizi imputabili ad enti diversi. Non è possibile di conseguenza alcuna verifica automatica dell'esatto impiego dei contributi e dei fenomeni gestori illustrati.
-) Rimane ancora elevata l'incidenza sulla spesa complessiva di quella diretta al ripiano dei disavanzi di esercizi pregressi. Il fenomeno, che secondo la Regione perde di rilievo negli anni oggetto di indagine per la definizione a monte dei contributi posti a carico del bilancio regionale, presupporrebbe in realtà un approccio più attento volto ad eliminarne le cause. Sebbene di esso non si conosca la consistenza effettiva, i dati aziendali evidenziano come lo stesso non sia rientrato. Il problema, pertanto, finisce con l'essere spostato sugli enti locali che a loro volta non sono in grado di farvi fronte con le risorse disponibili.
 -) Riguardo alla gestione dei fondi di investimento si registrano alcuni sviluppi fisiologici rispetto a quanto rilevato nella scorsa indagine. Invero, il programma iniziale di ricognizione e rinnovo del parco autobus è stato ripreso ed ampliato con i fondi statali di nuova assegnazione. Con essi risultano contratti nuovi mutui e distribuiti ulteriori contributi di scopo alle aziende. Si segnala il tentativo di verificare con riscontri autonomi le esigenze di svecchiamento rappresentate dalle aziende. Apprezzabile anche il sistema utilizzato dalla Regione per il rilascio di nulla-osta al pagamento dei contributi. Si tratta, peraltro dell'unica forma di verifica circa gli acquisti effettuati e circa l'effettiva immissione in servizio dei nuovi autobus. Esso è subordinato alla presentazione della fattura comprovante l'acquisto e dal certificato di rottamazione.
 -) Riguardo alla dinamica della spesa gli andamenti si confermano regolari sia nel trasporto su gomma che in quello su ferro. Gli impegni risultano legati a spese correnti e permanenti e sono per definizione equivalenti agli stanziamenti. Quanto ai pagamenti, i dati appaiono riflettere da un lato la gestione solo indiretta e per il tramite delle province delle spese di gestione, dall'altro il collegamento diretto degli oneri inerenti ai contratti ferroviari ai tempi e modalità di assegnazione delle apposite risorse statali vincolate. Si tratta perciò di dati scarsamente significativi sul piano del buon andamento delle gestioni.
 -) Suscita comunque perplessità l'utilizzo nel settore investimenti di alcune risorse corrispondenti a recuperi effettuati a carico delle aziende su risorse – derivanti da operazioni di mutuo - per ripiani di vecchi disavanzi.
 -) Di notevole rilievo è il problema del pagamento dell' IVA sui contratti di servizio. Lo stesso si è già attualizzato riguardo al trasporto ferroviario, con la corresponsione alle aziende di quanto appositamente erogato dallo Stato alla Regione. Si tratta tuttavia di risorse inferiori a quelle dovute dalle aziende a titolo di imposta . Ciò ha determinato contrasti fra il livello di governo centrale e quelli regionali, generando altresì il rischio di future contrazioni del servizio allo scopo di contenere gli esborsi entro le disponibilità effettive in dotazione, che allo stato è difficile implementare in modo autonomo. Solo nel recente d.d.l. finanziaria il problema è stato avviato a soluzione, essendo stato riaffermato il principio del rimborso integrale con risorse statali, almeno fino a quando non sarà fissato in via definitiva l'ammontare della compartecipazione di ciascuna regione al tributo.

0.0.0

Soluzioni pianificatorie. (Cap. IV)

- a) Il ruolo attribuito alle regioni nella definizione degli obiettivi e nella pianificazione del trasporto pubblico locale è apparso, in concreto, fortemente condizionato dalla assenza di elementi conoscitivi idonei circa l'evoluzione della domanda e circa le caratteristiche attuali dell'offerta sul territorio. Ciò ha comportato ritardi nell'adozione dei principali atti di programmazione di competenza di Regione ed enti locali.
- a) Di fatto gli obiettivi della politica del trasporto sono stati tracciati nell'ambito di una pluralità di atti di pianificazione del territorio ovvero di atti di indirizzo indispensabili a chiarire i rapporti con gli enti locali e a dare concreto impulso all'avvio degli affidamenti concorsuali.
- a) Rimane comunque positiva, nonostante la ridotta utilità nell'immediato, l'evoluzione inerente all'iter di adozione del Piano regionale integrato, giunto alla fase del perfezionamento dopo una lunga gestazione.
- a) Meno soddisfacenti appaiono le soluzioni adottate per la definizione del livello dei servizi minimi e per la loro individuazione. In presenza di una normativa che impone una parcellizzazione notevole dei relativi adempimenti, in concreto si è fatto ricorso tuttora prevalentemente al criterio storico delle percorrenze finanziabili con le risorse in dotazione. Con analoghi criteri è stata confermata l'organizzazione del trasporto secondo i bacini di traffico già esistenti.
- a) Sarebbe stato, invece, opportuno individuare con criteri obiettivi gli elementi dimensionali, finanziari e tecnici minimi per assicurare un servizio efficiente e qualitativamente appropriato in tutti i contesti di svolgimento del servizio stesso ed in tal modo pervenire, anche attraverso la analisi della situazione esistente nell'ambito del territorio, alla costruzione di modelli virtuali di bacini di utenza ottimali sui quali predisporre progetti di contratti di servizio.
- a) Gli indirizzi forniti agli enti locali per la programmazione di loro pertinenza, legati al riparto dei contributi regionali nel medio periodo, appaiono piuttosto generici e non pienamente idonei ad assicurare la predisposizione di un livello di servizi omogeneo sul territorio. La soluzione adottata nell'immediato al riguardo offre un primo margine di certezza, ma non risolve il problema dell'efficiente impiego delle risorse e del miglioramento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi.
- a) Positivo è comunque il ricorso a forme di concertazione e ad accordi tra i diversi soggetti istituzionali per far convergere l'azione comune verso obiettivi condivisi. Ciò ha consentito di formalizzare impegni reciproci sulla base dei quali predisporre le gare per l'affidamento dei servizi su gomma.
- a) Per quanto riguarda gli atti di programmazione degli enti locali, si segnala la intervenuta adozione del Piano Urbano del traffico e della mobilità da parte del Comune di Terni.
- a) Non si registrano sviluppi in materia di integrazione e politica tariffaria.

0.0.0

Apertura alla concorrenza nel trasporto su gomma e su ferro. (Cap. V)

Non si sono svolte gare per l'affidamento di nuovi servizi sul territorio regionale, nel periodo di riferimento. La stessa Regione, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali inerenti ai servizi già in gestione, ha perfezionato affidamenti diretti alle principali aziende operanti sul territorio di alcuni lotti di servizi sostitutivi di quelli ferroviari già erogati dalla Ferrovia Centrale Umbra, sostanzialmente ratificando una operazione di dismissione da parte di questa del relativo ramo di azienda.

Decisivo è apparso, però, l'impulso impresso alla apertura alla concorrenza dalla Regione che ha adottato lo schema-tipo di bando e di capitolato per l'affidamento dei servizi su gomma da parte degli enti locali, delegando alle Province gli adempimenti amministrativi inerenti alla regolazione dei servizi interregionali di pertinenza della stessa Regione. Significativa, al riguardo, appare l'intesa raggiunta con gli enti locali in ordine all'entità delle risorse che la Regione intende stanziare per il trasporto pubblico nei prossimi tre anni e per definire, anche attraverso una temporizzazione indicativa, gli adempimenti cui dovrebbero attenersi gli enti committenti. Tale operato, unitamente alla opzione per gare uniche di bacino gestite integralmente dalle Province, ha consentito l'avvio delle procedure di gara che - ove portate ritualmente a conclusione - dovrebbero garantire l'affermazione contestuale sul mercato regionale della concorrenza controllata, nei termini di legge.

Il ruolo delle Province è stato notevolmente valorizzato. Nel complesso, l'operato intestato a detti enti ha corrisposto alle aspettative. Infatti, sia la Provincia di Perugia che quella di Terni hanno predisposto i bandi di competenza, articolandoli secondo lo schema della gara unica di bacino, comprensiva sia dei servizi extraurbani che di quelli urbani.

Si esprime un giudizio positivo per le iniziative assunte dalla Amministrazione provinciale di Perugia che ha svolto una significativa attività di raccordo fra la generalità dei Comuni del proprio territorio con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, estendendo le erogazioni contributive a carico della Regione anche a quegli enti che in passato non hanno partecipato al riparto di tali fondi, coinvolgendoli nella riorganizzazione del T.P.L. e negli obiettivi della riforma.

Lo schema di gara proposto è improntato al sistema della licitazione privata a costo netto, con aggiudicazione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In tal modo si è inteso astrattamente dare rilievo alle proposte tendenti a fornire soluzioni progettuali migliorative sotto il profilo della quantità e qualità dei servizi resi. Tuttavia, la quantificazione del corrispettivo a misura a prescindere dall'analisi dei costi delle componenti dell'offerta, il mancato collegamento con l'entità delle tariffe riscosse dal gestore e l'assenza di puntuale determinazione dei requisiti tecnici della prestazione ritenuti indefettibili, rendono oggettivamente più difficile la predisposizione di adeguati meccanismi di controllo e la reale salvaguardia degli equilibri contrattuali, nel rispetto della economicità e dell'efficienza.

Formalmente conforme all'art. 18 del decreto Burlando, pur in assenza di recepimento nella normativa regionale, appare la soluzione inerente all'accessibilità al nuovo gestore dei mezzi e delle dotazioni essenziali per il servizio, che l'ente committente si impegna a rendere disponibili sulla base di accordi con il gestore uscente. Per il futuro con apposita clausola contrattuale l'azienda affidataria si impegna a garantire analoghi diritti di subentro.

Rimane, tuttavia, aperto il problema della reperibilità dei mezzi, ancorché acquistati con contribuzioni pubbliche, nell'ipotesi in cui gli attuali gestori intendano esercitare la facoltà di riscatto prevista dalla normativa regionale.

Riguardo al personale, non è stato affrontato in alcun modo il problema delle politiche aziendali successive all'affidamento, né sono stati previsti appositi vincoli e garanzie.

Notevolmente avanzata appare la attività della Regione rispetto alle problematiche poste dalla liberalizzazione del trasporto ferroviario, per le quali si segnalano i tentativi di tempestivo avvio a soluzione anche sollecitando l'intervento della Autorità Garante della Concorrenza.

A tale ultimo proposito, la Amministrazione regionale dell'Umbria ha fatto emergere l'urgenza di risolvere con regole chiare e trasparenti i rapporti con le Società del gruppo F.S. che attualmente detengono la gestione della rete infrastrutturale e sono proprietarie della quasi totalità del materiale rotabile prodotto sul mercato italiano.

12.1.5 Stato del contenzioso (Cap. VI)

- l) Rimane, questo, un ambito in relazione al quale non si dispone di elementi apprezzabili di riferimento. Ciò appare legato da un lato alla asserita quasi totale assenza di contenziosi aziende-Regione- enti committenti, dall'altro ai deficit informativi riguardo alle controversie fra azienda ed utenza.
- m) Si sottolinea come i dati del contenzioso con l'utenza, che pure potrebbero essere assunti a riferimento di valutazioni circa l'offerta percepita e l'affidabilità del gestore, sono totalmente trascurati dalle amministrazioni regionale e locale.

12.1.6 Profili organizzativi e gestionali del trasporto su gomma nel periodo di indagine, controlli sulle prestazioni e verifiche di qualità. (Cap. VIII)

- l) Sotto il profilo dei rapporti fra regione ed enti locali, che sono stati già esaminati nella precedente fase di indagine con aggiornamento alla data di deposito del relativo referto (maggio 2002), non si registrano nel triennio di riferimento sostanziali cambiamenti rispetto alla impostazione già rilevata. Le Province hanno di fatto regolato le distribuzioni delle risorse regionali loro assegnate nell'ambito dei rispettivi bacini, con criteri autonomi tendenti a rispettare la percentuale di partecipazione storica di ciascun ente e dei singoli gestori all'ex fondo nazionale trasporti. Si ribadiscono, pertanto, in proposito le osservazioni già effettuate circa la assenza nel periodo considerato di meccanismi atti ad assicurare l'uniformità del livello delle prestazioni sul territorio regionale.
- m) Si segnala, comunque, positivamente come la Regione sia intervenuta a dettare, per il futuro ed in vista del varo dei nuovi affidamenti concorsuali, criteri univoci sui quali ha raggiunto una intesa con gli enti interessati, riservando a se stessa un potere di approvazione formale dei piani di riparto dei contributi proposti dalle Province.
- n) Nessuna innovazione attiene ai rapporti con le aziende gerenti, tuttora basati sulla proroga delle vecchie concessioni mediante gli accordi-tampone sottoscritti nel 2001 la cui efficacia scadrà al

termine del 2003. Secondo quanto dichiarato dagli enti campionati, i predetti accordi non hanno subito alcuna modifica contenutistica volta a puntualizzare diritti ed obblighi delle parti in una prospettiva meglio aderente a quella contrattuale.

- o) Si ripetono pertanto le considerazioni effettuate nel referto nazionale riguardo alla portata della funzione di regolazione in atto svolta dagli enti committenti.
- p) Nessuna novità, secondo le informazioni fornite dalla Regione, si registra nel quadro delle aziende gerenti. Il mercato appare infatti connotato dalla presenza dei medesimi gestori dello scorso esercizio. Ciò, peraltro, sembrerebbe una conseguenza fisiologica dell'immutato quadro dei rapporti con i gestori e della fase di assestamento che è seguita alla stipula degli accordi transitori.
- q) Rimane scarsamente indagato sia il fenomeno dei subaffidamenti che quello delle aziende operanti solo a livello locale e che non hanno mai beneficiato di contributi regionali.
- r) Risultano, comunque, intraprese iniziative autonome di ottimizzazione dell'organizzazione da parte delle aziende in funzione competitiva. In particolare, è stata rilevata la istituzione di un Consorzio fra la generalità dei gestori presenti in Umbria. Tale iniziativa sembra costituire un effetto indiretto dell'attivazione da parte della Regione dei processi necessari per l'avvio tempestivo delle gare. Tuttavia, se la stessa può essere di una qualche utilità per i gestori, non offre alcuna garanzia in ordine al miglioramento dell'economicità e dell'efficacia delle gestioni future, in assenza di interventi conformativi da parte degli enti pubblici.
- s) Invero, le dimensioni ottimali per assicurare l'economicità delle gestioni andrebbero definite in rapporto alla situazione concreta di riferimento ed alle caratteristiche dei servizi che si assumono rispondenti alle esigenze di mobilità del territorio. Solo tenendo conto di tali elementi, la Regione e gli enti committenti potrebbero intraprendere consapevoli azioni di stimolo in tal senso.
- t) Positivo apprezzamento si esprime per lo sforzo della Provincia di Perugia nel dare corpo ad un'azione di governance mediante la emanazione di indirizzi operativi nei confronti delle società partecipate cui fini dell'attuazione dello "scorporo" e conservazione in mano pubblica dei beni essenziali allo svolgimento dei servizi. Tuttavia, tale intervento va rivisto alla luce delle evoluzioni normative. Esso, inoltre, lascia in ombra il controllo sociale sulle filiazioni aziendali addette al ramo servizi.
- u) Non è possibile, allo stato delle informazioni acquisite, ricostruire in modo veridico le dimensioni complessive dell'offerta sul territorio regionale. Al riguardo, i dati di cui la Regione dispone attengono alle sole percorrenze preventivamente ammesse a contribuzione regionale che non corrispondono a quelle complessivamente commissionate dagli enti locali con gli accordi di servizio ovvero a quelle che le aziende dichiarano ex post di avere effettuato ai fini della liquidazione dei contributi regionali, non soggette ad alcuna verifica. Tale deficit informativo, particolarmente grave e perciò censurabile, è in gran parte un portato del vecchio sistema di calcolo astratto dei contributi di esercizio che la "sterilizzazione" delle risorse erogate dalle Regioni agli enti locali per fronteggiare gli oneri derivanti dalla stipula degli accordi di servizio non ha portato a rimuovere.
- v) Nonostante le raccomandazioni della Corte dei conti e le richieste inoltrate alle aziende non è stato possibile acquisire dati

univoci in materia. Neppure la Regione ha raccolto un archivio completo degli accordi di servizio stipulati dagli enti committenti.

- w) Considerazioni pressoché analoghe vanno ripetute riguardo ai dati economici e fisici delle gestioni, dei quali manca un quadro complessivo. In proposito, la Regione acquisisce su appositi modelli le dichiarazioni aziendali unicamente ai fini delle verifiche prescritte dalle leggi di spesa statali inerenti all'erogazione dei contributi per i disavanzi pregressi di esercizio.
- x) Si tratta, tuttavia, di dati meramente indicativi che non condizionano in concreto l'erogazione dei contributi e che non riflettono le risultanze di contabilità aziendali redatte in modo separato e per centri di costo, in applicazione dei principi espressi anche in sede comunitaria (dir. 2000/52/CE). Sulla attendibilità degli stessi, pertanto, non è possibile effettuare alcun riscontro, specie ove si tenga conto del fatto che le aziende interessate svolgono anche altre attività accanto a quelle di gestione del T.P.L.
- y) Le attività di verifica disposte dalla Regione sui bilanci aziendali, pertanto, non consentono né di seguire effettivamente il corretto impiego dei finanziamenti pubblici per i servizi né di disporre di elementi attendibili sui relativi costi di produzione.
- z) Sarebbe stato preferibile prevedere convenzionalmente l'obbligo della tenuta di contabilità separata. Questa scelta, sempre possibile per il futuro, non risulta attualizzata né nello schema-tipo di contratto predisposto dalla Regione in vista delle gare né nei capitolati posti a base delle procedure ormai in stato avanzato di svolgimento o già concluse.
- aa) Nel quadro delle suddette prassi consolidate ed in assenza di sistemi generali di monitoraggio sulle prestazioni, merita positiva menzione la recente iniziativa della Regione che ha avviato una ricognizione analitica dei costi e dei ricavi connessi alle attività di erogazione dei servizi. Essa, tuttavia, ha dato esiti concreti limitati per l'assenza di informazioni aziendali certe sui dati strutturali.
- bb) E' apprezzabile il riferimento contenuto negli accordi-ponte all'obbligo di adozione della Carta dei servizi da parte delle aziende nonché all'adozione di standard di qualità predefiniti dall'ente committente. Disomogenea appare, tuttavia, la predisposizione di appositi meccanismi sanzionatori, la cui introduzione è stata integralmente rimessa alla discrezionalità degli enti committenti.
- cc) Anche laddove previsti (accordi stipulati dalla Regione e dagli enti del bacino ternano) detti meccanismi non risultano concretamente attivati.
- dd) Opportuna appare la recente iniziativa regionale volta a fissare indirizzi specifici cui le aziende dovrebbero adeguare le proprie Carte aziendali.

12.1.7 Attività delle aziende gerenti. (Cap. IX)

- l) Va stigmatizzata la mancata collaborazione di due delle principali aziende pubbliche gerenti servizi sul territorio, che nonostante i numerosi solleciti non hanno dato esito alle richieste istruttorie della Corte.
- m) Ciò è probabilmente da ascrivere alla ritenuta inopportunità di divulgare notizie inerenti all'organizzazione aziendale nella fase delicata dell'avvio degli affidamenti con gara. Si tratta del sintomo più evidente delle difficoltà di seguire i flussi delle risorse

erogate per i servizi esternalizzati. In proposito, si deve ribadire che il controllo svolto da questa Corte, in posizione di neutralità e nell'interesse dell'erario, non è una mera evenienza occasionale, ma genera precisi doveri di informazione in capo a qualsiasi soggetto che gestisce e beneficia di risorse pubbliche. La questione è meritevole di separati e specifici approfondimenti.

- n) Alla Regione si raccomanda di vincolare le aziende contrattualmente agli obblighi di costante informativa. Ciò è in parte già avvenuto – sia pure in forma suscettibile di perfezionamenti – per i contratti ferroviari.
- o) I dati di cui si dispone consentono di affermare come le contabilità aziendali siano costruite in rapporto all' esigenza di salvaguardare - anche grazie agli introiti contributivi – gli equilibri dei bilanci delle aziende. Mancando sistemi di contabilità separata è, perciò, impossibile risalire ai costi dei fattori produttivi legittimamente impiegati per erogare i servizi di T.P.L.
- p) Anche i dati dei disavanzi non coperti da contributi ordinari risultano perciò non verificabili.
- q) Non si dispone di elementi di rilievo circa le caratteristiche del parco autobus in dotazione, né circa la corretta contabilizzazione di contributi allo scopo erogati ai sensi della legge 194/98.
- r) Le iniziative di ottimizzazione poste in essere dalle aziende sono rappresentate da forme di aggregazione ovvero di "scorporo" spontanee che non presentano alcuna connessione diretta con il perseguimento di obiettivi di miglioramento ed efficientamento dei servizi erogati.

12.1.8 Decentramento del trasporto su ferro. (Cap. X)

- l) Nel periodo di indagine considerato si colloca la concretizzazione del decentramento dei servizi ferroviari. E' positivo notare come per la soluzione dei problemi oggettivi - che il passaggio, da una gestione rigorosamente accentrata e monopolista a quella attuale ha evidenziato – sia stato fatto corretto uso degli strumenti di partecipazione riconosciuti dall'ordinamento. Detti strumenti, gli unici in grado di assicurare la diretta rappresentazione da parte delle Regioni delle loro esigenze in tempo reale, sono stati accettati di buon grado dalla Regione Umbria. Quest'ultima si è, anzi, avvalsa anche di tutte le occasioni di coordinamento informale che hanno preceduto il perfezionamento di accordi ed intese con lo Stato nonché dei contratti con il gestore, partecipando attivamente ad esse nelle diverse sedi competenti.
- m) Le difficoltà emerse in tale ambito, che pesano inevitabilmente sulla apertura effettiva del settore alla concorrenza, possono essere superate solo attraverso una regolamentazione chiara del ruolo e delle funzioni del gestore della rete principale. In particolare, è necessario imporre l'adozione di regole trasparenti e oggettive per gestire la capacità della rete. Ciò si sostanzia nella esatta determinazione di tale capacità, nella renderla adeguatamente conoscibile a tutti i richiedenti (e particolarmente alle Regioni quali committenti dei servizi locali), nel fissare in modo uniforme diritti e condizioni di accesso. A tali esigenze sembra possa rispondere in prospettiva l'adeguamento alle direttive comunitarie che trovano fondamento proprio su questi principi a garanzia della par condicio dei concorrenti. La

puntualizzazione trasparente dei predetti elementi è parimenti essenziale alla organizzazione e pianificazione dei servizi da parte delle Regioni.

- b) Nel processo di assestamento dei servizi di competenza è molto importante attivare le forme di monitoraggio previste dagli accordi di programma con lo Stato per l'attuazione del decentramento. Sotto questo profilo, la Regione si è attivata tempestivamente. Non si conoscono, tuttavia, contenuti ed esiti delle procedure intestate ai Comitati in questione.
- b) Sono stati comunque elaborati, nei diversi atti di pianificazione adottati a livello regionale, indirizzi rivolti a perseguire il potenziamento dei trasporti ferroviari, al quale è coerentemente orientata anche la politica degli interventi infrastrutturali, nonché la piena integrazione con le altre modalità di trasporto.

0.0.0 I servizi ferroviari conferiti: regolazione e gestione. (Cap. XII)

- a) La regolazione convenzionale dei rapporti con i gestori storici (F.C.U. e Trenitalia) ha a presupposto la complessa fase di decentramento e sconta i limiti naturali posti in prima applicazione alla autonomia negoziale delle Regioni. Ne consegue che il contenuto essenziale dei contratti (oggetto della prestazione-corrispettivi) appare in gran parte determinato "ab extra" sulla base dei programmi di esercizio dei gestori e delle risorse conferite.
- a) Per i servizi F.C.U. non si riscontra corrispondenza piena tra risorse conferite e oneri per i servizi assunti con i contratti sperimentali e definitivi. Ciò è in parte dovuto alla sovrapposizione tra rapporti connessi alla acquisizione e gestione dei beni patrimoniali, da un lato, e rapporti inerenti alla gestione del servizio in senso stretto dall'altro.
- a) I dati delle percorrenze risultano, nel triennio considerato, stabili così come le risorse conferite che non sono state mai integrate.
- a) Di un certo rilievo appare l'articolazione delle clausole che valgono a conformare diritti ed obblighi accessori delle parti, con le quali la Regione ha potuto affrontare alcune problematiche di rilievo (ius variandi, qualità, monitoraggi, sistemi delle sanzioni) anche in vista delle future gare, predisponendo soluzioni accettabili.
- a) In particolare, risulta buona la predisposizione dei requisiti prestazionali di qualità, corredati da standard misurabili e rafforzati dalla previsione di penali in caso di inosservanza.
- a) Apprezzabile anche lo sforzo di costruire un sistema di monitoraggio dei dati salienti delle gestioni basato, sia pure parzialmente, dalla definizione convenzionale delle modalità di rilevazione dei dati da parte dell'azienda.
- a) L'efficacia dei suddetti meccanismi appare comunque affidata alla capacità della Regione di dare vita a forme di controllo autonomo e immediato sulla rispondenza della prestazione a quanto convenuto, fatto necessario in un contesto di rapporti contrattuali sinallagmatici a legittimare a pieno il pagamento dei corrispettivi.
- a) Corretti appaiono comportamenti e adempimenti successivi alla stipula dei primi contratti e connessi al buon andamento della fase esecutiva. In particolare si segnalano l'adozione di indirizzi conformativi delle carte di servizio aziendali e la istituzione dei Comitati di monitoraggio.

Capitolo II

Quadro normativo di riferimento: profili evolutivi e analisi di impatto

2.1 Principi e regole della politica dei trasporti nelle fonti comunitarie. Stato del recepimento.

Le fonti di diritto comunitario relative alla materia del trasporto hanno conosciuto nell'ultimo decennio una certa proliferazione a testimonianza del crescente interesse che l'Unione Europea ripone nei confronti della politica condotta in materia dagli Stati membri e della sua conformazione a linee comuni.

Si è già avuto modo di porre in evidenza nel precedente referto di questa Sezione come, nella prospettiva comunitaria, la materia del trasporto rivesta indubbia importanza strategica ai fini dell'attuazione del disegno di integrazione economica basato sul principio della libera concorrenza.

In quest'ottica, è comprensibile l'attenzione dedicata dal Trattato di Roma³, fin dalla versione originaria, al settore in questione con la finalità di indirizzare le scelte delle autorità nazionali verso un duplice obiettivo: impedire, da un lato, l'utilizzo della politica dei trasporti in chiave protezionistica mediante l'adozione di provvedimenti di natura tariffaria volti ad ostacolare la effettiva parità nella libera circolazione dei prodotti provenienti da altri Paesi dell'Unione; garantire, dall'altro, il libero accesso degli operatori europei alle reti dei trasporti interni, nella prospettiva di assicurare l'affermazione in questo peculiare segmento di mercato al rispetto delle regole della concorrenza controllata.

Agli intenti sopra delineati, è riconducibile la disciplina specifica dettata dal titolo V, parte terza, del suddetto Trattato, negli artt. 70 – 80. Tra questi, riveste particolare importanza l'attribuzione al Consiglio, ex art. 75, della competenza, più di recente ampliata dal Trattato di Maastricht⁴, a dettare le regole comuni in materia di trasporti internazionali, le condizioni di ammissione dei vettori non residenti ai trasporti in uno Stato membro, le misure atte a migliorare la sicurezza nei trasporti ed ogni altra disposizione ritenuta utile ai fini della politica comune⁵.

³ Il trattato istitutivo della CEE firmato a Roma il 25 marzo 1957, è stato ratificato dall'Italia con la legge 14 ottobre 1957 n. 1.203. Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 ha espressamente sostituito in tutto il Trattato istitutivo l'espressione Comunità economica europea con quella di "Comunità Europea" (art. G, lett.a).

⁴ Il Trattato di Maastricht istitutivo dell'U.E. ha inserito nell'art. 75 citato nel testo una nuova lett. c) inerente alla materia della sicurezza nei trasporti. Lo stesso ha inteso dare impulso alla politica comune dei trasporti, rafforzandone le basi di consenso politico ed istituzionale. In questo senso, si è proceduto da un lato a dare maggior rilievo al ruolo del Parlamento in materia di produzione normativa disponendo il ricorso alla procedura di codecisione dall'altro a sostituire almeno tendenzialmente la regola della maggioranza qualificata a quella dell'unanimità. Parimenti, il Trattato ha focalizzato le linee ispiratrici della politica europea in materia, mediante l'introduzione del concetto reti transeuropee di trasporto.

L'evoluzione delle iniziative assunte in prosieguo a livello comunitario appare consapevolmente diretta ad orientare gli Stati membri verso la creazione di sistemi di trasporto efficienti e capaci di interagire per facilitare la effettiva circolazione delle merci in ambito europeo.

⁵ Alla materia dei trasporti rimangono comunque applicabili, per quanto non espressamente previsto dalla disciplina speciale del Titolo V del Trattato, le regole generali da questo dettate riguardo alla libera prestazione dei servizi. Come precisato a più riprese dalla Corte di giustizia, infatti, la disciplina speciale di cui trattasi si inserisce armonicamente nel contesto sistematico del Trattato, ai

A tale inequivocità di impostazione di principio non ha, però, fatto seguito almeno fino agli anni novanta una efficace azione conformativa rispetto alle politiche interne. I diversi atti di normazione derivata adottati nel periodo che va dalla nascita delle comunità all'ultimo decennio, infatti, sono stati frutto di iniziative sporadiche e settoriali⁶, in sé prive di organicità sistematica in quanto finalizzate a risolvere problemi specifici nell'ambito di singole modalità di trasporto.⁷

Il mancato decollo della politica comune dei trasporti è probabilmente dipeso dall'esistenza di concezioni unilaterali della materia connotate da forti disomogeneità nonché dalla complessità delle problematiche correlate inerenti allo sviluppo delle dotazioni infrastrutturali, all'impatto ambientale, al diverso grado di sviluppo fra le varie aree territoriali dell'Unione.

Sebbene le istanze comunitarie, siano state a più riprese nel tempo oggetto di dibattito in sede politica e di puntualizzazioni in svariati documenti ufficiali, gli orientamenti assunti sono inoltre apparsi spesso influenzati dalle diverse prospettive da cui il fenomeno si presta ad essere affrontato⁸.

L'impulso dato al processo di integrazione europea con il Trattato di Maastricht ha, comunque, coinciso con l'assunzione di iniziative di maggior rilievo nel campo della concorrenza inerente ai servizi ferroviari, dello sviluppo tecnologico della rete ad alta velocità, della integrazione del mercato ferroviario del trasporto merci con obiettivi di recente ripresi ed ampliati nel secondo Libro Bianco adottato dalla Commissione nel 2001.⁹

cui principi fondamentali tende a dare attuazione specifica tenendo conto delle peculiarità del settore del trasporto. Vedasi, per tutte, Sent. 4/4/74 (causa 167/73).

⁶ A tale proposito vale segnalare l'importanza dell'azione di stimolo costantemente svolta dal Parlamento europeo per l'avvio di una seria politica comune in materia di trasporto, considerata il volano della reale integrazione economica, con diverse raccomandazioni specifiche rivolte in tal senso al Consiglio. Di fronte alla persistente inerzia del Consiglio rilevata fino agli anni ottanta, proprio il Parlamento ha sollecitato la prima pronuncia da parte della Corte di Giustizia su ricorso in carenza. Tale decisione, emessa il 22 maggio 1985, nella quale è stato affermato il ruolo decisivo del Consiglio riguardo alla politica dei trasporti e stigmatizzata la situazione di stasi rilevata, ha segnato l'avvio dei primi interventi concreti da parte della CE per la armonizzazione dei mercati "trasportistici" interni (vedasi V. Guizzi – Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea - pagg. 798 e seg).

⁷ Esse riguardano in particolare misure parziali per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti interni di ciascuno Stato membro. A titolo di esempio si citano le Direttive n. 74/561 e n. 74/562 del novembre 1974.

⁸ Il tentativo di dare impostazione alla politica comune dei trasporti attraverso la concretizzazione di specifici obiettivi programmatici da parte della Commissione ha conosciuto – prima della fase attuale iniziata nel 2001 con l'adozione del *secondo Libro Bianco* le cui linee ispiratrici sono riassunte nella nota successiva – alterne vicende. Infatti, ad una fase di avvio, segnata dal "Memorandum" del 10 aprile 1961 che fissava l'obiettivo della realizzazione del mercato comune dei trasporti, ha fatto seguito un periodo ispirato prevalentemente all'esigenza specifica di tutelare gli interessi degli operatori, attraverso la liberalizzazione e l'eliminazione delle discriminazioni ("Comunicazione" del 25 ottobre 1973), con parziale abbandono dei precedenti obiettivi. Il rilancio delle questioni inerenti al completamento del mercato interno è ascrivibile al 1985 e precisamente all'adozione del Primo Libro Bianco nell'ambito del quale sono state avviate importanti iniziative tendenti all'integrazione del mercato ferroviario.

⁹ Il Libro Bianco 2001 (COM 2001- 370 def.), significativamente intitolato "Il momento delle scelte", ha recepito le istanze emerse dai Trattati nonché dai Consigli Europei di Goteborg, Stoccolma ed Essen volte ad affrontare in forma dinamica e moderna le problematiche dell'integrazione del mercato europeo del trasporto. Le linee di intervento ivi espresse mirano, infatti, a creare le condizioni rilancio di tale politica comune prevedendo una pluralità di azioni convergenti, così riassumibili:

- 12) sviluppo di modalità di trasporto alternative alla gomma, sia riguardo alla circolazione delle merci che dei passeggeri, ed in particolare incentivazione del mercato ferroviario;
- 13) azioni mirate per la promozione della intermodalità, potenziabile soltanto attraverso una efficace gestione delle prestazioni integrate;
- 14) inclusione dei trasporti al centro della strategia dello sviluppo sostenibile, mediante la promozione di forme di trasporto eco-compatibili;

Permangono, tuttavia, ancora oggi, accanto a problemi oggettivi quali quello dello sviluppo delle reti e delle infrastrutture, contrasti e diversità di posizioni che costituiscono ostacolo alla definizione di un quadro normativo chiaro atto ad orientare i legislatori nazionali.

- Progetto di regolamento in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici.

In particolare, risultano ancora al centro del dibattito in sede europea le strade da percorrere per la liberalizzazione dei mercati dei trasporti e per l'affermazione graduale della c.d. concorrenza controllata nell'ambito dei servizi pubblici per i passeggeri.

Proprio riguardo a quest'ultimo profilo, i parametri di riferimento sono tuttora rappresentati dalle disposizioni del regolamento CEE 26 giugno 1969, n. 1191¹⁰, come modificato dal successivo regolamento CEE 20 giugno 1991, n. 1893, sui cui contenuti si rinvia alle osservazioni già formulate dalla Sezione nel precedente referto.¹¹

Rispetto agli orientamenti ivi espressi, la legislazione italiana di settore ha assunto una posizione decisamente più evoluta nel fissare l'obbligo di affidamento dei servizi previo esperimento di gare pubbliche in linea con le tendenze evolutive espresse in via di principio dalla proposta di regolamento europeo, attualmente al vaglio del Parlamento¹², tendente ad armonizzare le legislazioni interne sugli assetti organizzativi e gestionali dei sistemi di trasporto pubblico, anche al fine di garantire l'integrazione delle reti nazionali e di creare le basi per l'utilizzo delle stesse in condizioni di parità sostanziale dagli operatori che offrono servizi di trasporto internazionali.

Elemento qualificante di tale proposta consiste nell'obbligo della gara quale meccanismo, a regime, per l'aggiudicazione dei contratti di servizio e nella conseguente fissazione di un termine di durata massima degli affidamenti diretti esistenti alla data di entrata in vigore del regolamento stesso. Sono previste, inoltre, regole più dettagliate in ordine alle modalità di tenuta da parte delle aziende di una contabilità separata, tali da consentire il controllo diretto da parte della Commissione dei flussi finanziari compensativi ad esse corrisposti per il servizio pubblico.

Devesi, tuttavia, segnalare in proposito che le battute di arresto subite dall'iter di perfezionamento di detto regolamento e i numerosi emendamenti che nel dibattito parlamentare sono stati introdotti al testo originario hanno evidenziato le difficoltà di raggiungere una reale convergenza politica in ordine al disegno di liberalizzazione. Tra l'altro, l'ampiezza delle deroghe¹³ apportate all'obbligo di affidamento dei

15) apertura definitiva del mercato ferroviario alla concorrenza, attraverso la ristrutturazione delle compagnie ferroviarie esistenti e promozione dell'ingresso di nuovi operatori;

16) realizzazione di progetti infrastrutturali relativi allo sviluppo delle reti transeuropee.

Si tratta di un documento programmatico di grande importanza che contiene anche uno scadenario di proposte legislative mirate da formalizzare nel corso del prossimo decennio, in vista della realizzazione di obiettivi specifici indispensabili per la progressiva liberalizzazione del mercato.

¹⁰ Si tratta di un regolamento contenente le linee di azione degli Stati membri "in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti, su strada e per via navigabile" secondo quanto elencato nel titolo.

¹¹ Cfr. Sez. contr. Umbria, del. 3/2002/G pagg. 16 e 17.

¹² Si tratta della proposta inerente all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna COM (2000) 7, in GU C 365 E del 19 dicembre 2000.

¹³ Le deroghe in questione, contenute nell'art. 7 della proposta di regolamento, determinano un sostanziale svuotamento della regola della concorrenza. Esse conservano alla facoltà degli Stati membri di consentire affidamenti diretti in un ampio ventaglio di ipotesi. Nel campo dei servizi

servizi previo esperimento di gara pubblica ed al superamento del sistema di compensazioni a copertura dei disavanzi maturati dalle aziende per assicurarne l'erogazione, ha suscitato notevoli perplessità per le ricadute negative che essa può comportare nell'ambito dei mercati interni degli Stati che hanno già conformato le proprie legislazioni alle regole della concorrenza controllata.

Queste ultime, peraltro, nonostante gli orientamenti della giurisprudenza comunitaria,¹⁴ ben potrebbero - in assenza di puntuali principi circa l'obbligo di ricorrere a procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi - essere modificate in senso di maggior cautela.¹⁵

Nelle more, tuttavia, rimane ferma la necessità, peraltro già evidenziatasi a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n. 422/97, di garantire il rispetto del principio di reciprocità nell'ammissione alle gare interne di operatori provenienti dagli altri Stati comunitari.

- La regola della reciprocità strutturale.

Sull'applicazione di tale principio, tendente ad escludere automaticamente dalle gare interne gli operatori di nazionalità propria degli Stati nei quali viga ancora un mercato chiuso ed improntato a regole protezionistiche, permangono accentuati contrasti.

Non è un caso che, ai fini della introduzione della regola in questione nella proposta di Regolamento sopra richiamata assente dal testo originario, si sia reso necessario apposito emendamento proposto dai partners con normative interne già improntate alla concorrenza nel campo dei servizi pubblici, tra cui l'Italia.

In base a tale clausola, dotata di valenza transitoria, "le autorità competenti possono precludere la partecipazione a procedure di aggiudicazione dei contratti agli operatori cui siano attribuiti diritti esclusivi o compensazioni finanziarie per la fornitura di trasporto pubblico" negli otto anni dall'entrata in vigore del regolamento. Ciò, evidentemente, mira a scongiurare l'utilizzo da parte degli operatori di diritti di privativa cui corrispondono sovvenzioni pubbliche per consolidare posizioni dominanti nel mercato del trasporto a danno delle piccole imprese locali.

Ove la clausola in esame, in merito alla cui adozione sussistono forti dissensi, non dovesse essere formalizzata, la norma di analogo tenore inclusa nel decreto Burlando, da intendersi come vincolate anche a livello regionale in quanto finalizzata a tutelare la concorrenza interna, potrebbe paradossalmente essere tacciata di illegittimità per violazione delle disposizioni del Trattato, con impatto estremamente negativo sul piano delle politiche di coesione.

ferroviari, è ammesso tale affidamento al gestore uscente quando ricorrano esigenze di tutela della sicurezza nazionale ovvero quando per la complessità della infrastruttura solo l'operatore storico sia effettivamente in grado di definire il prezzo realistico dell'offerta. Per l'autotrasporto, l'affidamento diretto è ammesso: riguardo ai servizi direttamente integrati rispetto a quelli ferroviari; ai servizi di modico valore; a quelli di nuova istituzione proposti dallo stesso gestore.

¹⁴ Sebbene la Commissione abbia puntualizzato che la proposta in argomento dovrebbe confluire in un regolamento privo di immediata precettività in quanto rivolto essenzialmente a produrre l'armonizzazione facoltativa delle normative interne, che ne costituirebbero il filtro necessario, ad avviso della Corte di giustizia lo stesso non autorizzerebbe a modificare in senso riduttivo le eventuali legislazioni statali previgenti meglio aderenti alle regole dei Trattati.

¹⁵ E', del resto, la tendenza che sembra ispirare il D.L. 269 dello scorso 30 settembre, sebbene di esso - tuttora in fase di conversione - sia piuttosto prematuro stabilire in quale misura resterà applicabile al settore dei trasporti.

- Le lacune inerenti agli assetti del materiale rotabile, delle infrastrutture e delle altre dotazioni. La procedura di infrazione occasionata dall'art. 35 della legge finanziaria 2002.

Oltre all'aspetto di asimmetria di cui al punto precedente, in concreto si è già attualizzato un contrasto tra normativa comunitaria e normativa interna riguardo ad altro profilo che trova in quest'ultima, a differenza che nella prima, compiuta disciplina.

Si intende fare riferimento agli assetti organizzativi - sanciti dall'art. 35 della legge n. 448/01 per la generalità dei servizi pubblici locali e successivamente estesi in modo espresso al settore dei trasporti dall'art. 18 del d.lgs. 422/97 nel testo riformato dalla legge n. 166/02¹⁶ - delle dotazioni, delle reti e degli impianti.

Le disposizioni citate hanno occasionato l'avvio da parte della Commissione di una procedura di infrazione¹⁷ nei confronti dell'Italia, con cui è stata eccepita la violazione delle regole di concorrenza riguardo:

- alla facoltà riconosciuta agli enti pubblici titolari di beni strumentali alla erogazione del servizio di affidare la gestione dei beni in questione, in caso di separazione rispetto alla gestione del servizio stesso, in forma diretta a soggetti terzi o a società capitale misto pubblico/privato;
- alla ammissione generalizzata dell'affidamento diretto riguardo ai servizi locali di tipo non industriale, categoria dai contorni indefiniti e comunque diversa da quella dei servizi non suscettibili di valenza economica;
- alla salvezza degli affidamenti diretti già effettuati in violazione del diritto comunitario, in assenza di specifici termini fissati dalle normative di settore, per un periodo transitorio di durata indeterminata il cui avvio e la cui fissazione sono demandate ad un regolamento di attuazione.¹⁸

Su tali punti sembrava diretto a fornire risposte specifiche l'inserimento, nel corpo di un disegno di legge¹⁹ del maggio scorso, di norme di parziale abrogazione dell'art. 35 e di modifica della formulazione da questo introdotta degli artt. 113 e 113bis del Testo Unico degli enti locali. Dette proposte sono recentemente confluite nel d.l. 269 del 30 settembre 2003 collegato sostanzialmente alla manovra finanziaria 2004 per il cui commento si rinvia al successivo paragrafo.

Qui non si può, tuttavia, omettere di evidenziare come nell'ambito delle discipline comunitarie di settore - ad eccezione della attenzione rivolta alla responsabilità nella gestione delle reti - siano sostanzialmente assenti orientamenti

¹⁶ Per quanto attiene alle problematiche interpretative sottese alle disposizioni citate nonché alla loro compatibilità con il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, si rinvia al successivo paragrafo del presente capitolo.

¹⁷ La lettera di contestazione formale è stata inoltrata dalla Commissione al Governo italiano il 26 giugno 2002.

¹⁸ La questione non riguarda la proroga delle vecchie concessioni in materia di servizi di trasporto per la quale, come è noto, il d.lgs. 422/97 e le leggi regionali di settore contengono termini puntuali. Tuttavia, la censura si riferisce sicuramente anche al settore trasporti locali con riguardo all'affidamento di servizi di gestione dei beni strumentali, in caso di separazione dalla gestione del servizio.

¹⁹ Si tratta del disegno di legge A.S. n. 1753 presentato al Senato il 14 maggio 2003 in materia ambientale, che peraltro non è stato mai formalmente emendato con lo stralcio delle disposizioni inserite nel decreto legge n. 269/03. Allo stato pendono, pertanto, due procedure parallele con oggetti parzialmente analoghi: l'una per la conversione del citato decreto e l'altra per la approvazione del disegno di legge originario.

specifici in ordine alla regolamentazione del possesso di beni essenziali per il servizio (materiale rotabile, dotazioni) ed alla introduzione di cautele affinché lo stesso non si traduca in un elemento perturbatore della concorrenza.

Anzi, al contrario, si prevede – nel contesto della nuova normativa – la facoltà espressa di prorogare la durata dei contratti di servizio a favore dei gestori uscenti nel caso in cui siano stati effettuati investimenti infrastrutturali ammortizzabili solo in periodi più lunghi.

Quanto alla gestione delle reti fisse, non si esclude che l'ente istituzionale cui essa pertiene possa provvedervi in modo indiretto mediante delega ad enti terzi ovvero a soggetti partecipati.

La esistenza di simili contraddizioni interne alla disciplina comunitaria, nella quale ad onta della conclamata finalità di promuovere un mercato concorrenziale per efficientare i servizi, finiscono per comparire regole di segno palesemente diverso, accentua le distonie con la legislazione interna – statale e regionale – di settore.

- Le direttive in materia di trasporto ferroviario.

La politica comunitaria si è sviluppata in modo più coerente con riguardo al trasporto ferroviario. Ciò trova riscontro anche nella produzione normativa che, sia pure di formazione relativamente recente, si presenta piuttosto copiosa ed articolata.

In effetti, gli sforzi dell'Unione Europea appaiono concentrati in particolar modo a potenziare e sviluppare la competitività di tale modalità di trasporto, ritenuta tra l'altro un efficace antidoto alla eccessiva crescita del trasporto su strada ed alle negative conseguenze che ne derivano sul piano dell'inquinamento ambientale.

La cronologia e l'oggetto delle direttive adottate dal 1991 ad oggi in materia, costituiscono espressione eloquente di una strategia organica di intervento di lungo periodo, condotta in modo progressivo e coordinato sia con misure dirette di implementazione della concorrenza, sia attraverso la rimozione degli ostacoli oggettivi al consolidamento in materia di un mercato pienamente liberalizzato.

In effetti, a ciò si oppongono in concreto barriere tecniche e di regolamentazione che favoriscono le società esistenti e di fatto continuano a frenare l'accesso di nuovi operatori. Coerentemente, perciò, l'azione comune mira a creare gradualmente le condizioni per il pieno raggiungimento dell'obiettivo. Ciò è evidenziato anche dalla tecnica di adozione contestuale di gruppi di direttive con obiettivi mirati e complementari, comunemente identificati in gergo come "pacchetti ferroviari".

Il primo gruppo di norme derivate è costituito dalle seguenti direttive:

- Direttiva n. 91/440/CEE, intesa ad affermare: a) il principio di libera prestazione dei servizi internazionali da parte delle imprese ferroviarie europee, garantendo ad esse il diritto di accedere con tali finalità all'intera rete infrastrutturale; b) l'obbligo di separazione contabile fra gestione dell'infrastruttura e gestione del servizio.
- Direttiva n. 95/18/CE sul rilascio e la validità delle licenze per l'esercizio di servizi ferroviari;
- Direttiva n. 95/19/CE che attribuisce agli Stati membri la responsabilità per la gestione dell'infrastruttura interna, per l'equo riparto della capacità della rete fra gli operatori e per la riscossione dei diritti di utilizzo e prescrive la certificazione di sicurezza per le imprese ferroviarie.

- Direttiva n. 96/48/CE sull'interoperabilità della rete ad alta velocità.

Gli obiettivi del Libro Bianco 2001 hanno riaffermato le istanze di liberalizzazione del trasporto ferroviario merci e passeggeri, sia interno sia internazionale, determinando in via immediata l'emanazione di altro gruppo di tre direttive (c.d. pacchetto infrastrutture) che, modificando le prime, con impostazione più avanzata hanno fissato gli indirizzi cui devono attenersi gli Stati membri nella regolazione del trasporto ferroviario.

Si tratta delle Direttive nn. 2001/12, 2001/13 e 2001/14 che ribadiscono con chiarezza la necessità – da parte degli Stati membri – di assicurare, con piena distinzione di ruoli e responsabilità, la separazione tra imprese esercenti il servizio di trasporto, gestori dell'infrastruttura tenuti a garantirvi l'accesso a condizioni eque e trasparenti ed organismi deputati a risolvere le controversie fra imprese ferroviarie e gestori dell'infrastruttura.

Sebbene tali direttive siano espressamente finalizzate alla liberalizzazione dei soli servizi di trasporto internazionali²⁰, vi si ritrovano principi di notevole rilievo generale, quali il principio di imparzialità nella regolazione dell'accesso alla rete e della concessione delle licenze ferroviarie, quello di neutralità nell'esercizio della funzione di definizione e riparto della capacità della rete, quello di regolazione pubblica dei rapporti fra gestori di reti e gestori di servizi.

Le opzioni avanzate dal legislatore comunitario offrono pregevoli spunti di riflessione anche per la soluzione delle problematiche che affliggono il mercato interno del trasporto ferroviario, occasionate dalla peculiare commistione in capo ad un unico gruppo societario di funzioni di gestione - regolazione della rete nonché di consistenti quote di servizi. Al riguardo sarebbe forse opportuno prendere atto in via definitiva, come sembra suggerire l'impostazione comunitaria, delle intrinseche connotazioni pubblicistiche della gestione della rete, attività che perciò può essere gestita in forma privatistica, ma non trattata alla stregua di attività inserita nel contesto di un mercato concorrenziale.²¹ In effetti, il gestore della rete, per le caratteristiche del servizio svolto e del bene gestito, è di fatto titolare di un diritto di esclusiva. Ne consegue che, ove si tratti di un soggetto terzo rispetto all'ente pubblico, lo stesso non può considerarsi esente dai vincoli e limiti valevoli per la generalità degli organismi di diritto pubblico.

Il quadro delle norme comunitarie sulla modalità ferroviaria è interessato anche da prospettive "de iure condendo" già confluite in

²⁰ Si riportano in sintesi estrema i contenuti delle tre direttive in argomento. La **direttiva n. 12** modifica la direttiva n. 440/91 sulla separazione contabile fra proprietà e gestione delle infrastrutture ed attualizza per il trasporto merci il diritto di accesso alle reti nella loro interezza e senza limitazioni legate a barriere tecniche. Essa, inoltre, individua una parte di reti connesse in un'unica "Rete ferroviaria Transeuropea" da aprire in via immediata per i servizi di trasporto merci prima del termine per la liberalizzazione di tale trasporto ivi fissato al 2 008. La **direttiva n. 13** attiene invece alle modalità ed ai requisiti per il rilascio delle licenze ferroviarie senza discriminazioni e modifica la dir. 18/95 su analoga materia. La **direttiva n. 14**, infine, sancisce l'obbligo degli Stati membri di creare organismi di vigilanza e controllo sull'accesso al mercato ed all'infrastruttura.

²¹ Sembra orientata in tal senso la proposta di riforma dell'art. 35 della legge finanziaria citata nel testo (di recente confluita nel decreto- legge n. 269 del 30 settembre 2003, sostanzialmente collegato alla manovra finanziaria 2004), che prospetta, per i beni strumentali, l'ipotesi di gestione "in house" a società ad intero capitale pubblico e sotto il diretto controllo dell'ente interessato all'erogazione del servizio ovvero di gestione del relativo servizio in concessione a terzi selezionati con procedure di evidenza pubblica.

quattro nuove proposte di direttiva ed una raccomandazione²², attualmente in discussione.

Tali proposte sono finalizzate:

- alla armonizzazione della normativa in materia di standard di sicurezza ed alla creazione di apposito organismo europeo che svolga la riguardo funzioni di regolamentazione pubblica e di consulenza tecnica (Agenzia Ferroviaria Europea);
 - al potenziamento della interoperabilità delle reti - sia nel sistema ad alta velocità che nel trasporto convenzionale - attraverso l'adozione di specifiche tecniche unitarie vincolanti l'attività di progettazione degli interventi di adeguamento delle reti;
 - alla immediata apertura alla concorrenza dell'intera rete per il trasporto merci ed alla realizzazione di analogo obiettivo per anche per il trasporto passeggeri entro il 2008.
- Lo stato del recepimento delle direttive del marzo 2001 (c.d. primo pacchetto infrastrutture).

Sembra opportuno, infine, soffermarsi sullo stato del recepimento nell'ordinamento interno delle direttive nn. 12, 13 e 14, che avrebbe dovuto essere completato nel marzo del corrente anno.

La trasposizione delle predette direttive in norme interne è stata espressamente delegata, dall'art. 1 della legge 1° marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria 2002), al Governo che avrebbe dovuto provvedervi entro un anno, previa acquisizione dei pareri di Camera e Senato nonché di quelli prescritti dalla legge, tra i nella specie si colloca quello della Conferenza Stato-Regioni.²³

L'iter perfezionativo di tale recepimento è stato portato a compimento recentemente con l'emanazione del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 188.

Il relativo schema di provvedimento è stato sottoposto al vaglio di apposito comitato interregionale,²⁴ prima della definitiva formalizzazione.

Tali disposizioni, finalizzate a recepire contestualmente le tre direttive in argomento, presentano carattere articolato ed attengono :

- all'utilizzo e alla gestione delle infrastrutture ferroviarie nonché alla determinazione di principi e procedure per la determinazione dei diritti di utilizzo;
- ai criteri di rilascio, proroga e modifica delle licenze per la prestazione di servizi ferroviari sulle reti italiane;

²² Siffatte proposte, tendenti a perseguire gli obiettivi di liberalizzazione completa entro il 2008, sono state denominate in contrapposizione al gruppo più antico di direttive sui servizi, "secondo pacchetto ferroviario".

²³ La Conferenza Stato-Regioni deve obbligatoriamente essere sentita in ordine agli schemi degli atti normativi statali, primari o secondari, che attengano a materie di competenza delle Regioni. Con espresso riferimento ai provvedimenti di attuazione di direttive comunitarie, peraltro, è possibile prescindere dal parere ove siano decorsi inutilmente 20 giorni dalla relativa richiesta. Cfr. art. 2, comma 3, legge n. 281/97 e successive modifiche.

²⁴ Da notizie acquisite nelle vie brevi presso lo staff del Servizio Trasporti della Regione Umbria, si tratterebbe di un gruppo interregionale di coordinamento permanente per le questioni inerenti ai trasporti, con compiti di studio e di elaborazione di proposte tecniche destinate ad essere dibattute politicamente in sede di conferenza Stato-Regioni. Vedasi in proposito anche il cap. X del presente referto.

- i principi e le procedure per la ripartizione della capacità delle infrastrutture.

Riguardo al primo punto, l'ambito oggettivo di applicazione della normativa è costituito da tutte le reti – anche gestite a livello regionale - adibite a servizi di trasporto nazionali ed internazionali, con esclusione delle reti urbane, di quelle regionali e locali isolate adibite al trasporto passeggeri, di quelle regionali adibite esclusivamente a trasporto merci regionali eserciti da piccole imprese e per le quali non vi siano richieste di accesso da parte di altri operatori; delle infrastrutture private usate dallo stesso proprietario per il trasporto merci.

Ciò pone il problema di effettuare una ricognizione delle reti regionali e segnatamente di quelle per il trasporto passeggeri alle quali assicurare l'accesso equo degli operatori interessati al relativo utilizzo. Al riguardo la soluzione prospettata nel testo originario consisteva nel ricorso ad apposito decreto ministeriale da emanarsi previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. Le Regioni hanno rivendicato, al contrario, una partecipazione diretta all'attività di individuazione non solo della generalità delle reti ma anche dei servizi ferroviari in atto gestiti sul territorio nazionale nonché la fissazione di criteri certi per l'accesso alle informazioni tecniche e funzionali riguardanti le infrastrutture e per la determinazione ed assegnazione della capacità di esercizio. Sotto questo profilo, la nuova normativa ha accolto la soluzione dell'accordo quadro quale strumento di regolazione trasparente dei rapporti fra singole Regioni e gestore della rete fissa nazionale per la cessione di quote di capacità della rete.²⁵

Di particolare interesse sono le norme inerenti alle modalità di gestione dell'infrastruttura, ispirate al principio della separazione, organizzativa e contabile, rispetto alla gestione del servizio.

Si nota, tuttavia, al riguardo una asimmetria – che sembra legata all'esigenza di legittimare una situazione dei fatto - tra la situazione della rete nazionale per la quale si afferma la soggettività autonoma del gestore e quella delle infrastrutture regionali e locali riguardo alle quali si consente che tale ruolo sia svolto dalle stesse imprese ferroviarie, considerando sufficiente a garantire la separazione la creazione di "una struttura aziendale autonoma" sotto il profilo patrimoniale e contabile.

Nella identificazione dei contenuti della attività di gestione delle infrastrutture, effettuata in svariati articoli, sembra essere stata in prevalenza tenuta presente la situazione della rete nazionale. Si tratta, comunque, di compiti necessari a garantire la libera prestazione di servizi e la corretta manutenzione dell'infrastruttura e perciò valevoli ad orientare le Regioni nel regolare i rapporti con i gestori delle proprie reti e gli obblighi ad essi ascrivibili.

Questi si sostanziano:

- nell'assicurare la funzionalità ed il potenziamento della rete;
- nel concedere i diritti di utilizzo alle imprese ferroviarie avverso pagamento di un canone fissato con decreto ministeriale e tenuto conto di parametri di costo predeterminati fra i quali i costi ambientali e di manutenzione;
- nel definire e mettere a disposizione a richiesta degli interessati le tracce orarie disponibili in base alla capacità dell'infrastruttura.

²⁵ Vedasi art. 3, comma 1, lett.f), ed art. 23, comma 1, del d.lgs. 188 dell'8 luglio 2003.

Si riferisce senza dubbio alla gestione della rete nazionale la nazionale la norma intitolata ai rapporti Stato-gestore che individua quale possibile fonte di regolazione, in alternativa ad un contratto di programma di tipo chiaramente normativo, anche l'atto unilaterale di concessione. Quest'ultima soluzione desta perplessità, mancando qualsivoglia correlato riferimento alle modalità di scelta del gestore.

Si segnala, poi, la istituzione di apposito organismo indipendente di regolazione, del quale peraltro non vengono fissate né modalità di creazione né composizione, con compiti di vigilanza sulla concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari e collaborazione con gli analoghi organismi degli altri paesi comunitari nonché con poteri decisionali in ordine a vertenze in materia di discriminazione nell'accesso alla rete ed alla capacità di infrastruttura.

A livello regionale detti compiti sono assegnati direttamente alle Regioni che possono provvedervi mediante l'istituzione di analogo organismo.

Infine, il decreto legislativo all'esame contiene una clausola "di cedevolezza espressa" in forza della quale lo stesso si applica anche nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 5, della Costituzione, nella more della emanazione delle relative leggi regionali di recepimento.

2.2 Evoluzione della normativa nazionale.

Nel presente paragrafo si intende, da un lato, soffermarsi sulla disciplina specifica del trasporto su ferro - non presa in considerazione, se non per grandi linee, nella precedente fase dell'indagine - dall'altro dare conto delle questioni interpretative di maggior rilievo connesse alla recente evoluzione del quadro normativo interno in materia di trasporto pubblico locale.

Riguardo al trasporto ferroviario, il decreto legislativo n.422/1997 appare ispirato ad una logica di decentramento non dissimile da quella che alimenta la disciplina del trasporto su gomma. Gli artt. 8 e 9, in particolare, hanno disposto il trasferimento, attraverso delega, alle Regioni a statuto ordinario²⁶, delle funzioni e dei compiti di amministrazione e di programmazione inerenti:

- le ferrovie in gestione commissariale governativa, in fase di ristrutturazione ai sensi dell'art. 2, della legge n.662/96;
- le ferrovie in concessione a soggetti diversi da Ferrovie dello Stato S.p.a;
- le ferrovie in concessione a Ferrovie dello Stato S.p.a di interesse regionale e locale.

L'obiettivo risulta nell'impostazione della riforma propedeutico all'altro, non meno rilevante, di garantire l'apertura alla concorrenza - anche sotto la spinta delle direttive comunitarie richiamate nel precedente paragrafo - di questo importante segmento del mercato dei trasporti.

²⁶ Con appositi accordi di programma, resi efficaci con due D.P.C.M. in data. 16 novembre 2000, tra il Ministero dei trasporti e della navigazione e le singole Regioni è stata data attuazione alle suddette deleghe, procedendo contestualmente al trasferimento delle risorse finanziarie e strumentali necessarie a garantire l'erogazione del livello di servizi precedentemente assicurato.

Quest'ultimo profilo, tuttavia, anche in considerazione delle difficoltà che si frappongono alla sue immediate ricadute applicative²⁷, appare certamente non centrale nella disciplina del trasporto ferroviario contenuta nel decreto Burlando.

Di fatto il termine di apertura alla concorrenza è stato prorogato per legge al 31/12/2005, dapprima espressamente per i soli servizi gestiti dalle ex Ferrovie in gestione commissariale governativa²⁸ e più di recente (D.L. 147 del 24 giugno 2003, contenente disposizioni urgenti ordinamentali) per la generalità dei servizi ferroviari.

Viceversa l'obiettivo "decentramento" costituisce l'aspetto della riforma di maggiore importanza, se si tiene conto del fatto che lo stesso configura il primo tentativo compiuto di por mano alla attribuzione alle Regioni di competenze in un settore che per le sue caratteristiche tecnico-organizzative, implicanti l'utilizzo e la gestione di reti fisse a capacità limitata, è stato tradizionalmente concepito come di appannaggio pressochè esclusivo dello Stato²⁹.

In tale prospettiva, gli artt. 8 e 9 sopra citati contengono prevalente riferimento ai meccanismi di conferimento alle Regioni delle gestioni prima di pertinenza dello Stato, operazione che sottende la determinazione dell'entità delle risorse finanziarie e strumentali necessarie per l'erogazione sul territorio di un servizio omogeneo rispetto al passato nonché la fissazione delle regole inerenti al subentro, nell'immediato ed a fini di continuità, dei nuovi enti nei rapporti concessori in corso.

Si tratta di profili che ovviamente assumono diverso rilievo e connotazione a seconda che la gestione conferita sia interamente di interesse locale (ex ferrovie gestite in regime di concessione commissariale governativa nonché servizi svolti su reti locali di norma concesse a gestori diversi da quello della rete nazionale principale) ovvero che la stessa derivi dallo smembramento di una precedente gestione unitaria, della quale venga a rappresentare uno stralcio.

Nella prima ipotesi, emergono in prevalenza le questioni legate all'effettivo risanamento da parte dello Stato dei disavanzi ordinari e straordinari maturati in passato e la corretta regolazione delle partite debitorie con il gestore, allo scopo di non addossare agli enti subentranti oneri occulti³⁰; nella seconda, invece, dette questioni si assommano

²⁷ Si richiamano al riguardo le problematiche connesse alla disponibilità del materiale rotabile da parte di nuovi gestori, affrontate recentemente (parere n. 26) dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Si rinvia al cap. V del presente referto.

²⁸ Si richiama al riguardo la recente proroga biennale ad opera dell'art. 11, comma 2, della legge n. 166/02 dei termini di apertura alla concorrenza originariamente fissati, per tutte le modalità di trasporto oggetto di conferimento dal medesimo art. 18, comma 3bis del d.lgs. 422/97, al 31/12/2003.

²⁹ E' significativo in proposito osservare come l'attribuzione alle Regioni, sotto forma di delega, di funzioni e compiti di programmazione ed amministrazione in materia di servizi ferroviari di interesse locale nonostante fosse stata già prevista dal D.P.R. 616/77 relativo alla prima fase del decentramento, sia rimasta per lungo tempo inattuata.

³⁰ In queste ipotesi il problema del riparto dei servizi fra enti diversi secondo criteri condivisi si pone solo nei rapporti fra regioni limitrofe cointeressate alla gestione della ferrovia "secondaria". Nel caso dell'Umbria, per i servizi gestiti dalla F.C.U. che si estendono anche al territorio della Toscana è stato necessario trovare specifiche forme di intesa tra le due Regioni.

all'altra non meno delicata della individuazione dei servizi di interesse locale che rappresentano l'oggetto del conferimento e determinano l'entità delle risorse occorrenti.

Al fine di regolare la fase della individuazione dei servizi di pertinenza regionale, la quantificazione delle risorse necessarie e le modalità di conferimento, il legislatore ha optato per lo strumento della programmazione negoziata, prevedendo il ricorso, ad appositi accordi di programma fra Governo centrale e Governi regionali, da sottoscrivere entro i termini di decorrenza dei conferimenti di funzioni, termini espressamente fissati dalle stesse norme in modo specifico per ciascuno dei tre gruppi di gestioni conferite.

Ai medesimi atti di programmazione negoziata è stato, altresì, demandato il trasferimento a titolo gratuito al demanio ed al patrimonio delle Regioni interessate delle reti locali nonché dei beni e degli impianti strumentali ai servizi gestiti da soggetti diversi dal gestore della rete nazionale.

Con particolare riguardo ai servizi di pertinenza della S.p.A. Ferrovie dello Stato qualificati come di interesse regionale e locale, già affidati e regolati da un unico contratto di servizio sottoscritto dallo Stato, l'art. 9 ha precisato le regole del subentro che, ovviamente, rendeva necessitata la novazione della unica fonte di affidamento in una pluralità di nuovi contratti, caratterizzati da elementi oggettivi e soggettivi diversi. La scadenza fissata per la piena attuazione della delega e per la stipula di tali contratti regionali, destinati a perpetuare – nelle more dell'avvio degli affidamenti previa gara pubblica – i rapporti già in corso con F.S. per la parte dei servizi di interesse regionale e locale, è stata fissata per legge al 30 settembre 1999. Sempre l'art. 9 ha disposto che detta scadenza fosse preceduta da una fase di preparazione, caratterizzata dall'intervento dello Stato - propedeutico alla stessa stipula degli accordi di programma con le Regioni per la definizione delle questioni economico-finanziarie connesse alla delega – in funzione di regolazione dei rapporti con le Ferrovie in vista della "regionalizzazione" dei servizi di interesse non nazionale, mediante formale rinnovo del contratto in essere. In realtà, l'ultimo contratto unico stipulato fra Stato e Ferrovie S.p.A., per la cui disamina si rinvia alla parte terza del presente lavoro inerente specificamente al trasporto ferroviario, nella "ratio" della riforma avrebbe dovuto costituire il ponte necessario per la transizione da un sistema accentrato ad un sistema policentrico ed essere perciò dotato di un valore "normativo" ben più pregnante di una semplice proroga degli affidamenti già instaurati. Attesa l'importanza di tale strumento, il legislatore ha espressamente stabilito che sui contenuti del rinnovo fosse indispensabile acquisire l'intesa delle singole Regioni che avrebbero potuto anche integrare la commessa con nuovi servizi ulteriori di proprio interesse, purché "a costo zero" per lo Stato.

Ad ulteriori accordi di programma, poi, l'art. 15 del decreto Burlando ha assegnato il compito di coordinare la politica degli investimenti di Stato, regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico, mediante la concreta determinazione degli interventi da realizzare, dei tempi necessari, dei soggetti coinvolti e soprattutto del piano finanziario degli stessi, con indicazione delle fonti di copertura, dei soggetti erogatori e dei tempi di erogazione. In tale contesto, la norma conserva allo Stato anche un potere di verifica e di monitoraggio annuale degli sviluppi degli interventi programmati e finanziati con il suo concorso.

L'impianto del decreto Burlando in materia di decentramento ferroviario è stato posto in discussione all'indomani dell'entrata in vigore

della legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001, che ha modificato il titolo V della Costituzione e con essa il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni, nonché gli ambiti delle competenze amministrative di Stato, Regioni ed Autonomie Locali.

In particolare, sono stati avanzati da parte di alcune Regioni dubbi di compatibilità tra il nuovo assetto delle competenze delineato dalla novella costituzionale e il ruolo riconosciuto nell'ambito della riforma allo Stato il quale, rimanendo titolare delle funzioni quale ente delegante, conserva formalmente poteri di intervento che si tradurrebbero in una ingerenza nella sfera di autonomia regionale.

La legge n. 3/2001 ha riconosciuto, in effetti, alle Regioni in materia piena potestà legislativa - non rientrando la materia dei trasporti tra quelle per le quali è prevista la legislazione esclusiva o concorrente dello Stato - e funzioni amministrative proprie, sulla base del generale principio di sussidiarietà.

Per quanto attiene più specificamente il trasporto su ferro, parimenti non è possibile disconoscere che la suddetta attribuzione in titolarità piena dell'area funzionale "trasporto" assume significato diverso rispetto al conferimento del solo esercizio di funzioni basato sull'istituto della delega, di cui al decreto Burlando e che fisiologicamente legittima le ingerenze del delegante nella fase di programmazione e gestione.

Tuttavia, non vi è dubbio che il processo di conferimenti ha preso l'avvio in una fase antecedente alla riforma costituzionale, sebbene sia tuttora in corso, e che lo stesso è stato improntato alla soluzione di problematiche reali di individuazione dei compiti di spettanza regionale nonché di quantificazione ed assegnazione delle risorse necessarie al loro esercizio diretto da parte delle Regioni.

Ne consegue che, pur imponendosi in linea di principio aggiustamenti del sistema delineato dalla riforma alla luce dei nuovi assetti costituzionali, fino a quando non si provvederà a dare corpo alla accresciuta autonomia regionale voluta dalla Costituzione attraverso adeguate norme di recepimento,³¹ non ultime quelle tendenti a consolidare la potestà impositiva delle Regioni, le rivendicazioni di principio appaiono prive di ricadute positive, divenendo piuttosto un rischioso paravento atto solo a giustificare il blocco di un processo di decentramento che, faticosamente avviato, costituisce comunque un'evoluzione nel riparto di competenze tra Stato ed autonomie e rappresenta uno sforzo verso l'efficientamento nell'erogazione del servizio³².

Orbene, le difficoltà emerse nell'attuazione di tale decentramento e rilevate nella precedente fase dell'indagine, impongono di rifuggire da impostazioni eccessivamente formaliste lontane dalle esigenze concrete della collettività e di assumere viceversa nel valutare l'impatto della riforma costituzionale sulle normative previgenti un atteggiamento di doverosa cautela guidato dalla regola dell'effettività che in materia di trasporti si traduce nel perseguire il fine di garantire un livello di servizi

³¹ Invero alcune Regioni, in sede di conferenza tecnici Stato-Regioni, hanno manifestato perplessità circa la compatibilità dell'art. 15 del d. lgs n. 422/1997 con il nuovo assetto delle competenze regionali, ritenendo che sia necessario procedere ad un immediato trasferimento delle risorse per investimenti, rispetto alle quali le stesse Amministrazioni potrebbero procedere all'individuazione di tempi, modalità e finalità del relativo impiego.

³² La definizione dei nuovi rapporti fra livelli di governo centrali e locali sarà affidata all'esercizio delle deleghe di cui alla recente legge n. 131/2003 (c.d. legge "La Loggia").

sufficiente al soddisfacimento dei bisogni collettivi, indipendentemente dai soggetti responsabili della relativa erogazione.

Tra l'altro, siffatta esigenza trova supporto positivo anche alla luce di una lettura sistematica delle nuove norme costituzionali.

Al riguardo viene in considerazione il secondo comma, lettera m, dell'art. 117 della Costituzione, novellato anch'esso dalla legge costituzionale n. 3/2001, che assegna alla competenza legislativa dello Stato, tra l'altro, il compito di determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale".

Tale norma svolge il ruolo di limite invalicabile alla potestà regionale, a tutela della socialità del servizio e della conseguente necessità che lo stesso venga garantito su tutto il territorio nazionale, rispettando parametri che ne assicurino un livello essenziale uniforme in termini qualitativi e quantitativi.

Sebbene anche l'attuazione di questa norma richieda un apposito intervento del legislatore ordinario, tuttavia può ad essa riconoscersi immediato valore precettivo almeno nella misura in cui impone che si assicuri la socialità del servizio, vincolando le Regioni al rispetto delle leggi statali che intendano soddisfare tale esigenza.

Sembra, inoltre, riduttivo collegare la determinazione del livello essenziale esclusivamente alla finalità di distribuzione del fondo perequativo, avendo essa potenzialmente ben altra valenza sostanziale ove intesa nel senso di fissazione a monte di una soglia minima invalicabile e vincolante nella stessa attività di individuazione dei servizi che le Amministrazioni regionali intendono garantire sui propri territori, che non può essere guidata dalla sola logica della corrispondenza agli oneri economici di cui le Regioni intendano farsi carico.

In quest'ottica la nozione di servizi minimi, intesi non quali servizi finanziati dalla Regione, in contrapposizione ai servizi aggiuntivi finanziati dagli enti locali, ma nel senso di servizi che comunque vanno garantiti alla collettività, dovrebbe trovare nella legislazione di attuazione della norma costituzionale un limite inderogabile in funzione di garanzia e armonizzazione.

Per quanto sopra e nelle more delle evoluzioni del quadro legislativo legate alla piena attuazione delle innovazioni costituzionali, non si può che esaminare le gestioni in base alle norme vigenti, ivi comprese quelle che hanno interessato il trasporto pubblico locale successivamente al d. lgs. n. 422/1997.

Viene anzitutto in considerazione l'art. 35 della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002), inerente a espressamente la materia dei servizi locali³³, almeno per la parte in cui tende riaffermare i principi-cardine del decreto Burlando ed a specificarne con norme di maggior dettaglio i contenuti.³⁴

³³ Si è posto in relazione a tali norme un delicato problema di costituzionalità circa l'esercizio della relativa potestà normativa da parte dello Stato in costanza della nuova sfera di autonomia legislativa riconosciuta alle Regioni dalla Costituzione. La stessa ha segnato l'avvio della nuova stagione di conflitti di attribuzione sollevati dalle Regioni a rivendicazione della propria autonomia e volti a sollecitare l'intervento chiarificatore della Corte Costituzionale circa la corretta interpretazione della riforma del Titolo V.

³⁴ In tal senso la previsione dell'obbligo della procedura concorsuale per l'affidamento del servizio, dell'esclusione dalle gare delle società che gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica, del contratto di servizio quale unico strumento di regolazione del rapporto.

E' noto, tuttavia, che le disposizioni di tale articolo sono in corso di definitivo emendamento, sulla scorta di quanto stabilito dal d.l. 269 dello scorso 30 settembre e del relativo disegno di legge di conversione³⁵, con il dichiarato intento di rimuovere profili confliggenti con i principi comunitari e perciò fatti oggetto da parte della Commissione europea delle puntuali censure, la cui portata è stata chiarita nel precedente paragrafo.

Le modifiche in itinere, in effetti, pur conservando inalterate alcune delle disposizioni dell'art. 35 in materia di servizi locali, intervengono su aspetti di non secondario rilievo degli artt. 113 e 113 bis del d.lgs. 267/2000, ampliando di fatto l'ambito delle deroghe all'affidamento dei servizi con gara.

Ciò, come sarà evidenziato più avanti, genera nuovi sostanziali problemi interpretativi.

Pur nella fluidità del quadro normativo sopra tracciato, non si può omettere di considerare come talune disposizioni del richiamato art. 35 abbiano occasionato un adeguamento espresso della disciplina statale di settore. Si intende far riferimento alle modifiche all'art. 18 del decreto Burlando introdotte dalla legge n. 166/02.

In tale contesto, rimangono tuttora aperte ed attuali talune problematiche interpretative sollevate all'indomani dell'emanazione dell'art. 35 e segnatamente quelle connesse alle disposizioni di carattere generale che, pur non importate nella normativa di settore, sembrano tuttora compatibili con l'ordinamento speciale dei trasporti, anche per la loro ispirazione ai principi di concorrenza di derivazione comunitaria.³⁶ Di esse, perciò, si ritiene comunque di fare cenno.

Viene, in primo luogo, in rilievo il divieto di ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori del pubblico servizio in ordine al regime tributario ovvero nella corresponsione di sovvenzioni improprie per la gestione del servizio.

Innovative, seppure non incompatibili con il decreto Burlando, si presentano inoltre le norme che dispongono in ordine agli impianti, alle reti ed alle altre dotazioni strumentali alla produzione del servizio. La relativa disciplina, della quale sono in corso di modifica in particolare gli aspetti attinenti all'affidamento della gestione dei beni strumentali di proprietà pubblica,³⁷ contiene i seguenti enunciati:

riserva della proprietà degli impianti, delle reti e delle
altre dotazioni destinate all'esercizio alla
produzione del servizio agli enti locali; questi ultimi
non possono cederla, ma soltanto conferirla a società di

³⁵ Le modifiche cui si accenna nel testo hanno avuto origine da apposito disegno di legge del maggio 2003 già richiamato nella precedente nota n 17.

³⁶ Si richiamano – per completezza - i delicati problemi emersi nell'immediato in merito all'art.35 circa la compatibilità con l'attuale riparto delle funzioni di normazione primaria fra Stato e Regioni introdotto dall'art. 117 della Costituzione, alla luce del quale la materia del trasporto locale, non inclusa nell'ambito del "numero chiuso" di materie sulle quali il legislatore statale può intervenire in via esclusiva o concorrente, è da ritenersi integralmente demandata alla potestà legislativa regionale. In proposito non si dispone ad oggi di notizie circa gli esiti dei conflitti di attribuzione sollevati da alcune Regioni dinanzi alla Corte Costituzionale. Vale, tuttavia, precisare che la questione assume oggi rinnovato interesse in quanto le disposizioni dell'art. 14 del c.d. decreto di modifica dell'art. 35, espressamente qualificano le disposizioni in materia di affidamento come norme "rinforzate" e prevalenti su quelle di settore anche regionali, in quanto predisposte a tutela della concorrenza.

³⁷ Tra l'altro, la compatibilità del c.d. scorporo, del quale nella sostanza non è stato intaccato l'obbligo, con le modifiche nelle forme di affidamento dei servizi alle società pubbliche è tutta da verificare, non comprendendosi più l'utilità dell'operazione una volta caduto l'obbligo di gara.

capitali di cui detengano la maggioranza, che è incredibile; tali società devono porre le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati dell'erogazione del servizio;

possibilità di separazione della gestione degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio alla produzione dei servizi dall'attività di erogazione dei servizi; tale possibilità, demandata alle discipline di settore, è subordinata esclusivamente all'affidamento della gestione delle dotazioni a soggetti allo scopo costituiti nella forma della società di capitali con la partecipazione maggioritaria³⁸ degli enti locali oppure a imprese idonee, individuate mediante procedure ad evidenza pubblica;

obbligo dello scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a carico delle società, a partecipazione maggioritaria degli enti locali, che siano allo stesso tempo titolari della gestione del servizio e proprietarie dei beni suddetti. La norma impone, soltanto al gestore del servizio a partecipazione maggioritaria pubblica, la separazione tra proprietà delle dotazioni e gestione del servizio. La società di capitali alla quale viene affidata la proprietà, potrebbe al tempo stesso gestire le reti e le altre dotazioni, venendo affidato con gara, in questo caso, soltanto il servizio. Altra possibilità, per l'amministrazione, è quella di affidare con gara, oltre al servizio, anche la gestione della rete.

Mentre è materia di dibattito l'estensione delle menzionate innovazioni normative al settore dei trasporti, appare, invece, in fase di superamento l'altra delicata questione della necessità o meno di specifiche norme di attuazione per l'applicazione delle suddette prescrizioni dell'art. 35 al TPL.

Invero, il rinvio previsto, dal comma 16 dello stesso articolo, ad un apposito regolamento³⁹ - già ritenuto in via interpretativa destituito di rilievo specifico, disponendo il settore trasporti già di una normativa specifica sufficientemente dettagliata formalmente fatta salva dall'art. 35 ed inerente a molti aspetti che nella disciplina generale erano considerati di pertinenza regolamentare⁴⁰ - è destinato a scomparire in base agli emendamenti di cui al decreto legge in via di conversione sopra citato.

In ogni caso tutte le norme sopra riferite vanno rilette alla luce dell'art. 45 della legge n. 166/2002, che - come si è detto - ha novellato l'art. 18 del d. lgs n. 422/1997.

Nell'ottica di assicurare la tutela della concorrenza e la massima partecipazione alle gare, la nuova norma impone alla amministrazioni

³⁸ La cessione ed il conferimento diretto della gestione dovrebbero essere consentite, secondo il recente disegno di legge citato nel testo, solo a soggetti di integralmente pubblici.

³⁹ Il suddetto regolamento doveva essere emanato sentite le autorità indipendenti di settore e la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d. lgs n. 281/1997.

⁴⁰ Si tratta della durata del regime transitorio nonché delle condizioni per l'ammissione alle gare di imprese estere o di imprese italiane che abbiano avuto all'estero la gestione del servizio senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica. In tal senso induce anche la considerazione che, all'indomani della legge finanziaria, il Governo aveva assunto l'impegno formale a non ritenere esteso tale regolamento al TPL.

pubbliche committenti obblighi specifici nella formulazione del bando di gara, il quale deve garantire:

che la disponibilità, a qualunque titolo, delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;

che gli stessi beni, indipendentemente da che ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, siano messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

Nel dare applicazione alle disposizioni in argomento, non si può prescindere dalla lettura sistematica delle due norme (art. 35 e art. 18) che consente di risalire con maggiore chiarezza alla rispettiva ratio e ad individuarne le ricadute operative.

L'art. 35 – invero - riguarda un contesto generale, nell'ambito del quale, in vista dell'ampio processo di privatizzazione in corso, la necessità di mantenere in mano pubblica le reti, gli impianti e le dotazioni essenziali per l'effettuazione dei servizi locali si riferisce a tutto ciò che è fisso sul territorio dell'ente locale, che non è fungibile (dighe, acquedotti, bacini idroelettrici, inceneritori) e che, in quanto tale, rientra già normalmente nei beni di proprietà dell'ente locale.

Identica esigenza si pone, nel caso specifico dei trasporti, certamente per gli impianti fissi che presentano un collegamento stabile con il territorio (reti di metropolitane, tramvie, ferrovie e dotazioni infrastrutturali in genere).

Diverso discorso va fatto, invece, per l'art. 18, ispirato non già all'esigenza di salvaguardare il patrimonio pubblico bensì a quella, di segno specifico rivolta a garantire che i mezzi di produzione siano resi accessibili in condizioni di parità a tutti gli aspiranti gestori, affinché la relativa disponibilità esclusiva da parte di alcuni non alteri la concorrenza.

Tale garanzia deve essere assicurata dall'ente pubblico committente, il quale deve individuare i beni essenziali alla produzione del servizio, acquisirne la disponibilità se non l'abbia già (contrattando prima con il soggetto eventualmente proprietario o che li possieda a qualsiasi titolo) e indicarli chiaramente nel bando, fissando le condizioni di accesso per il soggetto aggiudicatario della gara.

Rientrano nella previsione di entrambe le norme, secondo tale interpretazione, sicuramente le reti fisse (ferroviarie, tranviarie, metropolitane, etc.), mentre problematica appare l'applicazione dell'art.18 ai depositi⁴¹ (anche se sembra ragionevole per quelli urbani, considerata la difficoltà per i partecipanti alla gara di trovarne se non ne dispongono già) e alle officine in quanto, da una parte, la disponibilità delle stesse potrebbe alterare le condizioni di accesso alla gara se sono altamente specializzate e servono tutti i servizi in quel momento resi e, dall'altra, l'obbligo di utilizzazione di quelle esistenti potrebbe incidere negativamente sulla libertà di autodeterminazione imprenditoriale.

Un discorso a parte meritano i mezzi del parco rotabile. Gli stessi, infatti, certamente non presentano quelle caratteristiche di collegamento

⁴¹ Al riguardo la Regione Lombardia ha fatto una distinzione tra depositi ubicati in zone urbane, che sono considerati assolutamente infungibili e quelli extraurbani, che più facilmente possono essere nella disponibilità del concorrente.

stabile con il territorio che ispira l'art. 35 a garantire l'acquisizione e conservazione di beni al patrimonio pubblico. Tra l'altro, bisogna considerare la difficoltà finanziaria, per questi ultimi, di acquistare la proprietà di tali beni, la quale è, in genere, delle aziende gerenti il servizio.

La disponibilità del parco autobus, al contrario, può alterare le condizioni di accesso alla gara e, di conseguenza, può essere necessario porre lo stesso a disposizione dell'aggiudicatario, secondo quanto previsto dall'art.18.

Tale alterazione non deriva automaticamente dalla natura del bene "materiale rotabile", ma è influenzata dalle caratteristiche della realtà nella quale è inserito. La valutazione di ciò che è essenziale per l'effettuazione del servizio, in quest'ottica, non può che essere rimessa all'ente pubblico committente che deve individuare i beni stessi assicurandone l'accesso al nuovo gestore mediante le soluzioni ritenute più opportune ivi compresa quella di appositi accordi con il gestore uscente.

Permane in ogni caso l'esigenza indefettibile che tale scelta venga estrinsecata nel bando di gara e abbia sempre a fondamento "lo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto", così come affermato dal comma 2 dell'art. 18 novellato.

Detta esigenza si pone in modo particolarmente accentuato per il trasporto su ferro, settore nel quale il possesso dei mezzi assume importanza centrale ai fini della liberalizzazione.

Sul punto il contrasto tra la interpretazione estensiva della norma patrocinata dalla Regione Umbria e la diversa posizione della società Trenitalia⁴², ha occasionato un articolato parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per la cui disamina si rinvia al capito V del presente referto.

Le soluzioni proposte sottolineano la necessità di assicurare con formule specifiche a monte l'accesso trasparente dei concorrenti ai beni strumentali per non alterare la par condicio nell'ambito delle gare.

A tale ultima finalità risponde anche l'ulteriore modifica apportata all'art 18, in base alla quale vengono escluse dalle gare, oltre alle società gerenti servizi in affidamento diretto o a seguito di procedura non ad evidenza pubblica (in Italia o all'estero) e quelle dalle stesse controllate, anche le società collegate, le loro controllanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali.

Tali esclusioni valgono soltanto al termine del periodo transitorio, previsto dallo stesso decreto Burlando o dalle singole leggi regionali; di conseguenza, alle gare bandite prima della scadenza del suddetto periodo, possono partecipare anche i soggetti beneficiari di affidamenti diretti, indipendentemente dal fatto che oggetto della gara siano servizi nuovi o servizi già esistenti (la relativa distinzione è stata eliminata).

⁴² L'opinione riferita è stata espressa da Trenitalia in occasione di una corrispondenza con la Regione Umbria, la quale aveva richiesto alla stessa di precisare il titolo in base al quale intendeva mettere a disposizione delle imprese partecipanti alla gara il materiale rotabile utilizzato sulle linee di competenza della Regione Umbria. Quale prima giustificazione della propria tesi, Trenitalia ha sostenuto che l'art. 18 non si applichi al trasporti su ferro.

In via tendenziale, detta disposizione dovrebbe spingere al rispetto dei termini di legge per l'espletamento delle gare⁴³, ciò soprattutto nella considerazione che l'inutile decorso del termine stesso si accompagnerà all'impossibilità per le Amministrazioni committenti di ammettere alle gare le aziende che hanno gestito il servizio sul proprio territorio. L'inerzia, dunque, sarebbe di fatto vantaggiosa per le imprese che hanno partecipato alle gare in altre Regioni, con conseguenze piuttosto negative sugli equilibri del mercato.

Va però evidenziato che l'esatta individuazione dei termini di apertura alla concorrenza costituisce una delle problematiche più dibattute del settore del trasporto locale. Basti pensare che su di essa il legislatore è ritornato più volte, almeno tre delle quali nell'ultimo anno.

Invero, le prime perplessità circa la reale efficacia dell'art. 18 c. 3bis sopra citato sono sorte in occasione dell'emanazione della legge n. 166/2002, nel contesto della quale è stata espressamente riconosciuta la facoltà di una proroga biennale della fase transitoria (art 11, comma 3).

L'opinione tendente a riconoscere portata generalizzata a detta proroga, che si basava sulla infelice formulazione della nuova norma⁴⁴, era però in parte superabile attraverso la lettura sistematica della stessa. Non si poteva, infatti, ignorare come l'art. 11 dettasse disposizioni riguardanti il servizio ferroviario e come, specificamente, il relativo comma 3 disciplinasse l'affidamento della gestione dei servizi alle S.r.l. derivanti dalla trasformazione delle gestioni commissariali governative. Nel contesto della norma, pertanto, il richiamo alla suddetta disposizione del decreto Burlando non poteva che assumere la valenza di deroga ai termini generali ivi fissati, circoscritta a tale peculiare segmento del mercato dei servizi ferroviari. Del resto, siffatta interpretazione sembrava avallata dal fatto che la stessa legge n. 166/02, introducendo modifiche espresse all'art 18, non avesse abrogato espressamente o sostituito il comma 3bis.

La predetta interpretazione restrittiva è stata, però, in parte sconfessata dal legislatore che con il D.L. 147/2003, come si è detto, ha

⁴³ La precettività del termine massimo per l'apertura alla concorrenza fissato dal decreto Burlando si presta, peraltro, ad essere considerata come una invasione della sfera di competenze riservate delle Regioni, come determinata dal nuovo art. 117 della Costituzione. In proposito si segnala che la Regione Lazio con propria legge di recente emanazione ha prorogato la durata della fase transitoria di sei anni. La norma è stata impugnata da parte dello Stato dinanzi alla Corte Costituzionale per violazione della regola dell'interesse nazionale che presiede al rinnovato riparto delle attribuzioni fra livelli decisionali centrali e periferici la quale trova specificazione nel campo dei servizi pubblici con la affermazione della competenza del legislatore statale in materia di definizione uniforme del livello essenziale degli stessi nonché di tutela della concorrenza. In proposito, occorre sottolineare come una norma regionale di proroga eccessivamente lunga degli affidamenti diretti porrebbe problemi anche sul piano della compatibilità con i principi dei Trattati Europei. Tant'è che sulla legge regionale richiamata ha sollevato osservazioni critiche la Commissione europea, evidenziando come l'apertura alla concorrenza del mercato dei servizi pubblici sul territorio possa essere gravemente compromessa dalla assenza di omogeneità dei termini di espletamento delle gare a livello regionale. In tale contesto, è perciò indispensabile la previsione con norma statale di un termine massimo oltre il quale nessuna proroga è consentita. Ne consegue che secondo la Commissione solo per i servizi ferroviari, che costituiscono un mercato autonomo rispetto a quello dei servizi su gomma – alla luce dell'art. 11 della legge n. 166/02 – si giustifica il differimento delle gare oltre i termini del 31/12/2003 di cui al decreto Burlando.

Sull'importanza del termine massimo della fase transitoria al fine di evitare distorsioni nell'apertura alla concorrenza si era già espressa la Corte dei conti nel referto comparativo adottato dalla sezione Autonomie con deliberazione n.1/2003, Pag. 66 e 67.

⁴⁴ Detta norma, infatti, estende letteralmente la proroga ai termini dell'art. 3bis del decreto Burlando senza ulteriori precisazioni.

espressamente esteso la proroga a tutti gli affidamenti diretti di servizi ferroviari, compresi quelli gestiti da Trenitalia.

Del resto, la questione dei termini, come si vedrà, si presta a nuovi sviluppi dopo l'emanazione del d.l. 269/2003 (art.14), che sembra legarne la cogenza alla natura del gestore, con norma di dubbia compatibilità con le regole della concorrenza cui si ispira il decreto Burlando.

- Il decreto legge n. 269/2003 e le modifiche all'art. 35 della legge finanziaria 2002

Si è accennato ai contenuti dell'art. 14 del decreto legge 269 del 30 settembre 2003, preceduto dalla presentazione di un disegno di legge già avviato all'esame parlamentare⁴⁵ per la introduzione di modifiche espresse dell'art. 35 della legge finanziaria 2002 e degli artt. 113 e 113bis del T.U. degli enti locali che era stato in tali parti espressamente novellato da detta norma.

Essendo il medesimo destinato a superare le eccezioni di violazione dei principi di concorrenza avanzate dalla Commissione europea, è opportuno farne cenno per le eventuali ricadute sul settore dei trasporti nonché per segnalare le perplessità circa talune delle soluzioni proposte che sembrano aggravare, piuttosto che risolvere, i pretesi profili di attrito con la normativa comunitaria⁴⁶.

A quest'ultimo riguardo, si evidenzia come la norma in commento, sembri nel complesso segnare una inversione di tendenza rispetto agli orientamenti del decreto Burlando, introducendo nuove consistenti deroghe al principio della gara in materia di servizi locali nella parte in cui ne consente⁴⁷ l'affidamento diretto:

- a) alle società a capitale misto in cui la scelta del socio sia avvenuta con procedure concorsuali e che abbiano dato garanzie di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza;
- b) alle società ad intero capitale pubblico purchè agiscano in prevalenza per gli enti soci ed il loro operato sia da questi

⁴⁵ Si tratta di un articolo unico, composto di tre commi, ed inserito nel disegno di legge di iniziativa governativa AS n. 1753, recante "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", già discusso ed approvato dal Senato con voto di fiducia, nella seduta del 14 maggio 2003 (n. 394). Il relativo iter di approvazione prosegue nonostante la trasposizione delle disposizioni in materia di trasporti nel testo del decreto-legge n. 269 dello scorso 30 settembre.

⁴⁶ In proposito si richiama quanto osservato in precedenza circa l'assenza in materia di trasporto pubblico di regole concorsuali cogenti. La stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, recentemente è ritornata sui criteri di discriminazione tra aiuti di Stato e sovvenzioni, riconoscendo come ammissibili alla stregua dei principi comunitari sia l'affidamento "in house" o in concessione diretta, sia quello con gara pubblica, purchè in tutti i casi i rapporti con i gestori siano improntati alla corretta definizione della prestazione ed a regole di certezza e trasparenza nella quantificazione di quanto dovuto al gestore stesso, quale corrispettivo o compensazione degli obblighi di servizio pubblico allo stesso imposti.

⁴⁷ Il disegno di legge originario presentava una formulazione ancora più discutibile, disponendo che "l'erogazione del servizio, da svolgersi in regime di concorrenza, avviene"alternativamente "con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica" "ovvero in concessione a terzi".

Tale impostazione, da un lato mostrava di non tener conto degli orientamenti della giurisprudenza comunitaria tendenti ad equiparare la concessione di servizi agli appalti di cui alle direttive nn. 92/50 e 93/38 quanto alle regole concorsuali di affidamento; dall'altro non era accompagnata da alcuna determinazione legislativa dei casi in cui sarebbe consentita tale concessione diretta, rimettendone genericamente l'individuazione agli organi competenti senza definirne i poteri con adeguati limiti, condizioni e garanzie.

controllato in forme analoghe a quelle proprie della gestione diretta dei servizi.

Parallelamente, vengono escluse dalla cessazione automatica al termine della fase transitoria le concessioni affidate a tali tipi di società pubbliche, in tal modo consentendo la parziale sopravvivenza sine die del vecchio sistema.

La palese incompatibilità delle norme sopra richiamate - che solo in parte sembrano ispirate alle regole comunitarie dei c.d. affidamenti "in house" intesi quali deroghe ammissibili ai principi della concorrenza - con l'impianto del decreto Burlando richiede un momento di attenta riflessione circa la loro concreta applicazione al settore dei trasporti locali così come evolutosi nel sistema italiano.⁴⁸

Infatti, tenuto conto del fatto che in molte realtà sono state già espletate le procedure di gara in vista del prossimo 2004, la applicazione di questa norma è suscettibile di provocare serie perturbazioni negli assetti attuali del mercato interno con squilibri notevoli fra gli stessi operatori pubblici non più titolari di rapporti concessori.

Di minore impatto, invece, appare la rimodulazione della facoltà affidamento da parte degli enti locali della gestione di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali in loro proprietà separatamente dalla attività di erogazione del servizio. In tale ipotesi, si restringe il campo dell'affidamento diretto alle sole società a capitale interamente pubblico, con riespansione dell'obbligo di gara in caso di ricorso a società miste.

Il predetto conferimento diretto può essere disposto dagli enti locali anche in forma associata in caso di contestuale cessione ad apposito soggetto pubblico della proprietà dei beni strumentali di cui trattasi, sempre che siffatte operazioni non siano vietate dalla disciplina di settore. Si tratta di una norma comprensibile nell'ottica di garantire gli enti stessi da forme di larvato depauperamento del proprio patrimonio connesse ad un malinteso processo di privatizzazione.

Alle stesse società pubbliche può essere assegnata anche la gestione delle reti ed il compito di espletare le gare per il conferimento della titolarità del servizio.

Rimane, invece, da chiedersi se nel nuovo contesto sistematico abbia ancora senso il vincolo di attivare le procedure di "scorporo" nell'ambito delle aziende pubbliche, delle quali non si vede l'obiettivo utilità a fronte della facoltà di conservare loro la titolarità dei servizi dell'ente⁴⁹.

L'affidamento diretto della gestione sia dei servizi che del patrimonio alle società totalmente pubbliche presuppone, che gli enti titolari del capitale sociale esercitino sulle società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che le stesse società realizzino la parte prevalente della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. Si tratta di una condizione importante, ma difficilmente riscontrabile in concreto in assenza di parametri di riferimento concreti e predefiniti⁵⁰.

⁴⁸ Le modifiche di cui trattasi - delle quali già si profilano problemi interpretativi - costituiscono per espressa scelta del legislatore norme di tutela della concorrenza che prevalgono sulle normative regionali ed integrano le previgenti normative di settore. In tal modo, è stata anticipata una presa di posizione circa la soluzione dei conflitti sollevati da alcune Regioni in relazione al testo originario dell'art. 35. Il problema si presenta comunque, intuitivamente, ancora del tutto aperto.

⁴⁹ Potrebbe ipotizzarsene l'utilità ad altri fine: ad esempio se l'ente volesse creare una società di gestione del patrimonio strumentale alla generalità dei propri servizi esternalizzati ovvero gestiti "in house" o in concessione.

⁵⁰ Il criterio della prevalenza potrebbe trovare contenuti attraverso il richiamo al principio civilistico per il quale i rapporti di collaborazione esclusiva fra soggetti diversi sussistono quando l'uno svolge almeno l'80% della propria attività per conto dell'altro.

Quanto alle ipotesi di gestione diretta a società miste che dimostrino di aver rispettato le regole della concorrenza nel proprio operato, sembrerebbe necessario quanto meno instaurare idonei meccanismi di controllo certi ed indefettibili.

Ferma la cessione previo esperimento di procedure ad evidenza pubblica delle partecipazioni degli enti locali nelle società erogatrici di servizi, secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, desta notevoli perplessità la previsione – che scaturisce dal combinato disposto dei commi 5 e 12 dell'art. 14 in argomento- della società mista "a tempo", con conferimento delle partecipazioni al socio privato per la sola durata dell'affidamento del servizio.

Altra rilevante innovazione al sistema normativo preesistente è la fissazione di un termine unico piuttosto lungo di ulteriore proroga del periodo transitorio, la cui durata massima non è più demandata in modo indefinito ad un regolamento di attuazione la cui emanazione appariva incerta nell'an e nel quando ma viene effettuata – con salvezza dei casi di indicazione espressa da parte delle normative di settore – nel contesto dello stesso articolato legislativo.

Conseguentemente è abrogata la norma dell'art. 35 che prevedeva l'emanazione del regolamento di esecuzione, del quale risulta venuta meno ogni utilità concreta.

Quest'ultimo aspetto, peraltro, per quanto già precisato non dovrebbe interessare il settore dei trasporti, dove prevale almeno riguardo ad aspetti gestionali la normativa speciale.

Per completezza si precisa che il nuovo testo normativo sostituisce la distinzione fra servizi a carattere industriale e non industriale trasfusa dall'art. 35 negli artt. 113 e 113bis del T.U. Enti Locali ed utilizzata per isolare un gruppo di servizi non assoggettati alla regola dell'affidamento con gara, ripristinando a tale fine quella dai confini meno incerti fra servizi con rilevanza economica e servizi che ne sono privi. L'affidamento di questi ultimi rimane disciplinato con modifiche dall'art. 113 bis.

La fluidità del quadro normativo di riferimento genera incertezze negli operatori, ponendoli di fronte a scelte difficili ed antieconomiche per i relativi risvolti onerosi. Non si hanno notizie certe riguardo a quanto sta avvenendo in Umbria, ma è indubitabile che eventuali effetti sospensivi delle gare già bandite vanificherebbero integralmente l'attività compiuta dalle Amministrazioni in questa direzione.⁵¹

Pare opportuno qui, infine, ricordare come altre innovazioni, non strettamente pertinenti all'oggetto dell'indagine, abbiano riguardato il settore trasporti.⁵²

2.3 Evoluzione della normativa regionale.

Nel precedente referto si è avuto modo di riferire come la normativa regionale concernente gli assetti organizzativi e gestionali, emanata in adeguamento alle disposizioni del decreto Burlando e successivamente adeguata in ordine ai tempi di apertura alla

⁵¹ In fede di contraddittorio formale le Amministrazioni regionali e locali presenti in adunanza hanno reso nota la decisione assunta concordemente di dare regolare corso alle procedure di gara.

⁵² Si fa riferimento in particolare alla proposta di legge approvata alla Camera con atto n. 807-1130 B inerente alla nuova disciplina sul noleggio autobus con conducente.

concorrenza alla proroga di cui al d.lgs 400/99, avesse subito in concomitanza con chiusura della prima fase di indagine nuove modifiche ad opera della legge regionale 27 marzo 2002, n. 3, pubblicata sul BUR 10 aprile 2002, n. 16. Della portata delle maggiori innovazioni ivi contenute, tendenti a conformare l' impianto normativo originario alle specificità della realtà umbra salvaguardandone parimenti la compatibilità con le finalità della riforma del trasporto locale e regionale, si era dato sommariamente conto nel referto conclusivo, soffermandosi sugli aspetti di particolare rilievo inerenti alla liberalizzazione del trasporto autoferrotranviario ed ai rapporti fra Regione ed enti locali in materia di compiti di pianificazione dei servizi e riparto delle risorse.

Pare qui opportuno ritornare in modo organico su tali modifiche, anche per offrire un quadro dei primi riscontri applicativi rilevati nel corso dell'anno trascorso dalla sua entrata in vigore al momento della redazione del presente referto.

In tale contesto, va comunque precisato che nessuna ulteriore modifica risulta successivamente varata.

Vale soffermarsi in primo luogo sulla ridefinizione degli obiettivi programmatici regionali già individuati dall'art. 2, della legge regionale n. 37/98. Tra questi sono stati espressamente annoverati:

- l'incremento generale dell'accessibilità anche con riferimento ai servizi inerenti agli spazi rurali, ai quali vanno assicurate condizioni di accesso identiche a quelle proprie delle altre aree territoriali;
- la promozione di un sistema di mobilità compatibile con la tutela ambientale e con le regole di sviluppo ecosostenibile, mediante la individuazione di misure idonee a ridurre l'inquinamento acustico ed atmosferico nonché a decongestionare il traffico privato;
- l'incentivazione, in funzione dello sviluppo del trasporto locale, di forme di associazionismo nel settore.

Altri emendamenti riguardano l'art. 5, che costituisce l'unica norma della legge regionale n. 37/98 specificamente dedicata ai servizi ferroviari.

Il testo novellato del predetto articolo conferma l'opzione già espressa originariamente per la gestione unitaria dei servizi ferroviari conferiti alla Regione che, allo stato, per effetto delle disposizioni del decreto Burlando sono costituiti da due tronconi gestiti da operatori diversi.

Viene, a tale fine, stabilita la facoltà della Regione di promuovere la costituzione di apposita società di gestione a capitale misto. La previsione di detta possibilità, in origine configurata come unica ipotesi percorribile in materia, viene peraltro accompagnata dall'esplicito riferimento all'obbligo di scelta con gara del gestore unico, decorsa la fase transitoria in cui sono ammessi affidamenti diretti. La soluzione che nella formulazione della norma desta perplessità sia in chiave di opportunità e sia di compatibilità con l'effettiva apertura alla concorrenza del mercato dei servizi ferroviari regionali⁵³, potrebbe essere riveduta anche alla luce degli orientamenti comunitari in materia di gestioni dirette "in house".

⁵³ La soluzione sembra, invero, prefigurare una situazione di monopolio analoga a quella esistente per la gestione della rete nazionale e che la riforma ha inteso superare.

Molto opportunamente, invece, in armonia con l'obbligo di sviluppo dell'intermodalità, viene esclusa, salvi casi temporanei ed eccezionali, la possibilità di autorizzare servizi interferenti con quelli ferroviari, individuati sulla base di elementi di analogia costituiti dagli orari di partenza, dai percorsi e dalle fermate.

Riguardo al trasporto su gomma la legge n. 3/2002 modifica come segue le norme originarie della L.R. 37/98 indicate in parentesi:

- ridefinisce gli ambiti di competenza di comuni e province, assegnando ai primi i servizi urbani, dei quali viene offerta una specifica nozione piuttosto ampia⁵⁴, ed alle seconde quelli extraurbani (art.7);⁵⁵
- qualifica gli ambiti di traffico di ciascun ente identificandoli con la rete dei servizi di competenza (artt. 8, 9 e 10);
- elimina ogni riferimento alla possibilità di gestioni unificate dei servizi finanziati dalla Regione (art.9);
- estrapola dai contenuti del Piano Regionale Trasporti la fissazione degli indirizzi per la programmazione triennale dei servizi, integralmente demandata alla competenza degli enti locali, individuando per legge i relativi parametri obbligatori di riferimento (artt. 11 e 15);
- stralcia, altresì, dal predetto P.R.T. la definizione dei criteri per il riparto delle risorse regionali correnti e di investimento, prevedendo invece che esso fissi i criteri di individuazione dei servizi minimi e rinviando all'emanazione di apposito atto di indirizzo con validità triennale la fissazione del relativo livello di cui la Regione può farsi carico (artt.11 e 21);
- puntualizza i contenuti dei Piani di Bacino e dei Piani Urbani della Mobilità, specificando in particolare che gli stessi devono individuare anche i servizi aggiuntivi a carico dei rispettivi enti locali (artt. 12 e 13). Riguardo ai primi riserva alla Regione poteri di verifica in apposita conferenza partecipativa cui intervengono anche gli enti locali la conformità del relativo contenuto agli obiettivi del P.R.T.;
- facoltizza gli enti locali ad istituire strumenti di supporto tecnico-operativo, assimilabili alle agenzie contemplate da altre normative regionali e già operative nei rispettivi territori, per l'attività di programmazione e pianificazione del trasporto pubblico locale e per l'affidamento dei servizi.

Per le considerazioni generali in ordine agli aspetti sopra riportati si rinvia a quanto esposto nel precedente referto⁵⁶, precisando sin d'ora che ad esse si farà richiamo, ove se ne ravvisi la necessità, nelle parti

⁵⁴ Sono servizi urbani agli effetti dell'art. 7 della legge regionale n. 37/98 come modificata dall'art. 3, della legge regionale n. 3/02, non quelli che si svolgono con particolari caratteristiche tecniche nei centri abitati, bensì quelli che si svolgono nell'intero territorio comunale o che collegano in modo diretto il centro urbano con scali ferroviari o aeroportuali, anche se situati in comuni limitrofi.

⁵⁵ Sono definiti tali quelli che collegano in modo continuativo due o più comuni, ovvero i comuni con il capoluogo di provincia.

⁵⁶ A parte i commenti diffusi nel corpo del referto, si vedano pp. 18 e segg. della Relazione approvata con deliberazione n. 3/2002/G, Sezione Controllo Umbria.

della presente relazione in cui saranno trattate analiticamente le singole problematiche ed in correlazione agli impatti applicativi.

Altre innovazioni di carattere generale, parimenti già illustrate in passato, riguardano la implementazione delle strutture di monitoraggio istituite presso la Regione e l'istituzionalizzazione dell'obbligo di Province, Comuni ed aziende di contribuire, ciascuno per la propria parte, a garantirne il funzionamento (artt. 18,19, 24,33 e 33 bis)⁵⁷ nonché l'accento posto sulla qualità dei servizi quale criterio di valutazione prioritario nella scelta del gestore (art 22).

Meritano, infine, un richiamo le modifiche normative inerenti ai soggetti ammessi a partecipare alle gare, alla separazione fra funzioni di regolazione e compiti di gestione ed alla problematica della sorte dei beni strumentali dell'azienda uscente in caso di subentro di un nuovo gestore.

In ordine a tali punti la L.R. 3/2002, anteriore alle legge n. 166/2002 di riforma dell'art. 18 del decreto Burlando, perpetua soluzioni insoddisfacenti e comunque non in linea con gli orientamenti già delineati dall'art. 35 della legge finanziaria 2002, vigente all'epoca dell'emanazione della legge stessa, e successivamente trasfusi ad opera della legge n. 166/2002 nell'art. 18 del decreto Burlando.

Tra l'altro, in alcuni casi le innovazioni apportate dal legislatore regionale rispetto alla normativa originaria nel tentativo di salvaguardare la "par condicio" tra i concorrenti nell'ambito delle gare, si rivelano ormai in controtendenza per il rinvio statico all'art. 18 del decreto legislativo n. 422/97, come modificato dal d.lgs 400/99. Ci si riferisce, in particolare, alla ormai insufficiente tipizzazione delle ipotesi di esclusione dalle gare di società detentrici di affidamenti diretti nonché di quelle da esse controllate, ovvero in rapporto di collegamento e controllo. Nessun cenno viene, poi, fatto alla questione della separazione fra gestione dei beni essenziali, ove affidata ad apposite società, e gestione del servizio. Parimenti nessuna soluzione viene prospettata circa i criteri di individuazione dei beni strumentali essenziali all'esercizio dei servizi commissionati la cui disponibilità non può fungere da discriminare in ordine all'accesso alle gare ed alla valutazione delle offerte, dovendo di contro essere assicurata obbligatoriamente al contraente selezionato con procedure concorsuali, tanto se si tratti di beni pubblici, tanto se si tratti di beni privati. Di tali beni la legge regionale in argomento si occupa unicamente al limitato fine di disciplinare la sorte di quelli acquistati con contributi pubblici, che vengono vincolati per un decennio all'esercizio del servizio ed ammessi a riscatto in caso di cessazione del rapporto con il gestore.

In proposito, non si può omettere di rilevare come le regole incluse nel nuovo testo dell'art. 18 del decreto Burlando costituiscano la trasposizione nell'ordinamento interno di principi cogenti di derivazione comunitaria, essendo finalizzate a garantire la reale affermazione della concorrenza che si fonda sulla garanzia di trasparenti e paritarie condizioni di accesso al mercato.

Invero anche le Regioni che hanno dettato disposizioni specifiche sulla materia, si sono sostanzialmente adeguate a quanto disposto

⁵⁷ In particolare, l'art. 24 -che modifica i contenuti del contratto di servizio- annovera fra gli obblighi cui il l'affidatario è comunque tenuto per legge ed a prescindere da espresse clausole contrattuali quello di istituire a livello aziendale appositi Comitati per la qualità dei servizi, composti dai rappresentanti degli enti concedenti, delle associazioni degli utenti più rappresentative e delle organizzazioni sindacali.

dall'art. 35 della finanziaria⁵⁸, demandando peraltro alla autonomia degli enti committenti l'individuazione nel bando di gara dei beni essenziali di cui si intende assicurare secondo regole di trasparenza la disponibilità al nuovo gestore.

2.4 Raffronti comparativi.

Di particolare interesse appare non solo il raffronto tra la normativa regionale e quella statale, ma anche quello tra le soluzioni legislative adottate in ambiti omologhi dalle altre Regioni. Si consideri, in proposito, che la riforma ha inteso fissare soltanto i principi generali, prefigurando ampi spazi di autonomia dei legislatori regionali nell'adeguare la propria disciplina specifica alle peculiarità locali.

Il mancato o l'incompleto adempimento di tale compito, peraltro, non solo vanifica tale riconoscimento e la sua precipua finalità, ma imprime in molti casi alle discipline regionali un carattere di incompiutezza che genera incertezze applicative e favorisce in concreto disfunzioni e diseconomie gestionali. In un'ottica di miglioramento dei risultati delle gestioni attraverso la previsione di strumenti più adeguati agli obiettivi prefissati, può essere dunque utile commentare le soluzioni strategiche offerte dalla legislazione umbra in parallelo con quelle emerse dall'analisi delle altre leggi regionali di settore, evidenziandone anche in base alle esperienze altrui gli snodi critici di maggior rilievo, ai quali sarebbe opportuno porre rimedio, e quelli dotati invece di positivo impatto per la riorganizzazione in chiave di efficienza del settore.

In termini generali, la normativa di attuazione della riforma adottata dalla Regione Umbria appare recepire con attenzione le istanze emergenti. Tra l'altro, gli adattamenti cui essa è stata a più riprese sottoposta indicano lo sforzo di puntualizzare gli orientamenti del legislatore nazionale in base alle esigenze locali e tenendo conto della realtà consolidata il cui cambiamento ragionevolmente non può che avvenire con carattere di gradualità.

Complessivamente buona e sostanzialmente in linea con il principio di sussidiarietà appare la definizione dell'area delle competenze amministrative proprie e delegate degli enti locali, specie dopo le precisazioni introdotte dalla legge n. 3/2002 in merito alla natura ed alla tipologia di servizi riservati a Province e Comuni e la eliminazione del riferimento al concetto di servizi comunali e provinciali che poteva ingenerare equivoci specie riguardo a servizi di nuova istituzione, per i quali non poteva essere efficacemente utilizzato alcun criterio storico di supporto.

L'analisi generale effettuata dalla Corte nella apposita relazione comparativa e di sintesi n.1/2003 della Sezione Autonomie, ha rivelato come sul punto vi sia una notevole disomogeneità nelle tecniche legislative adoperate dalle Regioni nell'individuare le funzioni che esse intendono riservare a se stesse in quanto implicanti interessi che non possono essere adeguatamente soddisfatti dai livelli di governo locali⁵⁹. A prescindere da tale aspetto, inoltre, è stato possibile accertare come vi siano casi in cui non è dato trovare parametri di confine precisi fra i diversi ambiti di competenza e neppure un elenco pedissequo delle funzioni da riconoscere o conferire al sistema delle Autonomie locali. In ben sei leggi, alle Amministrazioni regionali non è assegnata alcuna funzione nella materia. In tali realtà⁶⁰, risulta in concreto assai

⁵⁸ In tal senso ha operato la Lombardia con recente legge regionale.

⁵⁹ Cfr. Sez. Autonomie, del. 1/2003, pagg. 22 e segg.

⁶⁰ Come quella del Molise.

mortificato il ruolo degli enti locali e perpetuata la loro sostanziale deresponsabilizzazione rispetto ai problemi della riforma.

Le rimanenti leggi regionali, tra cui si colloca quella dell'Umbria, prevedono specifici compiti regionali per i servizi interregionali ovvero per alcuni servizi interprovinciali, sulla base di criteri diversificati⁶¹.

In questo contesto, non può non riconoscersi al legislatore umbro il merito di aver intrapreso una diversa strada.

Apprezzabile appare pure il tentativo della l.r. 3/2002 di snellire e razionalizzare gli strumenti di pianificazione di competenza dei diversi enti coinvolti nella gestione del T.P.L., tra l'altro ponendo l'accento sulla necessità di perfezionarli solo dopo la sottoposizione a conferenze partecipative e all'esame della Regione. Quest'ultimo punto evidenzia l'obiettivo di creare un circuito virtuoso di controllo reciproco che, senza compromettere l'autonomia dei singoli enti, favorisca il coordinamento delle rispettive scelte.

Rimane, comunque, piuttosto farraginoso il meccanismo di individuazione dei servizi minimi che sembra costruito come una fattispecie a formazione progressiva, con vari atti ciascuno dei quali idoneo a condizionare e bloccare l'emanazione del successivo (concretizzazione dei criteri con il P.R.T., determinazione del livello con Atto Unico di Indirizzo, selezione concreta con i programmi triennali di competenza degli enti locali).

In particolare, non risultano sufficientemente chiariti i rapporti fra P.R.T. e Atto Unico di indirizzo, della cui istituzione si percepisce unicamente l'immediata utilità concreta sul piano della pianificazione delle risorse che la Regione intende erogare agli enti locali.

Quanto alla programmazione triennale che la nuova legge affida con maggior chiarezza alla competenza diffusa degli enti committenti chiamati a provvedervi ciascuno per i propri servizi, si esprimono perplessità circa la loro destinazione promiscua alla pianificazione dell'intera rete dei servizi locali, peraltro in analogia con quelle che dovrebbe essere la funzione dei Piani di Bacino e dei Piani Urbani della mobilità.

Ciò comporta, in definitiva, la assenza di strumenti specifici di concretizzazione dei servizi minimi, la cui nozione sostanziale finisce per perdere di qualsivoglia consistenza e per confondersi nella apodittica quantificazione degli oneri finanziari che la Regione intende assumere su di sé quale sovvenzione agli enti locali per l'erogazione dei servizi da essi stessi definiti.

In tale situazione, il rischio che la Amministrazione regionale abdichi al proprio ruolo di definire il fabbisogno essenziale della collettività, scaricandone in toto le responsabilità agli enti locali, può essere neutralizzato soltanto attraverso scelte amministrative particolarmente accorte ed oculate⁶².

Va, peraltro, chiarito che la individuazione dei servizi minimi e la corretta imputazione delle relative funzioni di programmazione presenta profili di criticità in numerose leggi regionali, che in genere non

⁶¹ Altamente diversificati sono poi i criteri di distribuzione della competenza, per i servizi che si svolgono al di fuori del territorio strettamente comunale (classificati in modo difficilmente omologabile quali servizi suburbani, interurbani ed intercomunali, servizi che collegano Comuni limitrofi o, per le città di dimensioni più estese, Comuni conturbati), tra i Comuni e le Province, alle quali è comunque riservata una competenza molto estesa anche per i servizi di dimensione ultraprovinciale. In questi ultimi casi il riparto di competenze tra Province della stessa Regione è effettuato sulla base di criteri anch'essi differenziati, sostanzialmente riconducibili a quello della prevalenza territoriale o economica, della maggiore frequentazione dell'utenza, dell'origine, delle preve intese e del collegamento con scali ferroviari, aeroportuali e portuali.

⁶² Per la disamina delle iniziative assunte in concreto dalla Regione al riguardo si rinvia all'apposito paragrafo del presente referto.

contengono l'indicazione di parametri di riferimento diversi da quelli del decreto Burlando, richiamati in modo acritico, e vincolano comunque tale determinazione alle risorse assegnate, offrendo in tal modo la possibilità di giustificare letture poco significativa dello stesso decreto legislativo n. 422/1997.

La considerazione delle risorse disponibili, infatti, non dovrebbe assumere rilievo assorbente rispetto alla giusta considerazione di altri fattori indispensabili a realizzare una sana politica in materia di trasporti ed a concretizzare gli obiettivi strategici delle Regioni, che nel caso dell'Umbria sono già delineati nella legge regionale n. 37/98.

In tale direzione appare utile riportare l'esperienza del Friuli-Venezia Giulia, Regione che pur non disponendo nella propria legge di settore della nozione di servizi minimi, in quanto emanata anteriormente al decreto Burlando, tuttavia ha assegnato allo stesso atto la valutazione contestuale dei due elementi che condizionano la determinazione di suddetti servizi minimi: le esigenze della collettività - anche attraverso la definizione della rete e delle linee del TPL - e il fabbisogno necessario alla relativa attuazione.

Alcune, poi, leggi integrano i criteri previsti dal d. lgs n. 422/1997 con altri specifici, quali la necessità di salvaguardare e migliorare il livello medio dei servizi erogati definiti nel precedente triennio⁶³. Significativa appare anche l'utilizzazione di indici parametrici individuati sulla base della domanda di mobilità, le cui caratteristiche devono essere accertate con appositi monitoraggi, degli obiettivi di mercato del trasporto pubblico, delle aree a domanda debole e del valore di efficienza assunto dal rapporto ricavi/costi.⁶⁴

Degne di nota appaiono poi le disposizioni che collegano la definizione dei servizi minimi ad una dimensione territoriale ben definita e la rendono esplicita attraverso il riferimento ad elementi concreti e specifici, quali i collegamenti, le corse, le frequenze e i chilometri per autobus.⁶⁵

⁶³ In tal senso dispone la legge n. 30/1998 dell'Emilia-Romagna.

⁶⁴ La suddetta soluzione è propria della legge n. 1/2000 della Regione Piemonte.

⁶⁵ In tal senso dispone la legge n. 45/1998 della Regione Marche.

Capitolo III

Quadro economico-finanziario 2001-2003

3.1 Risorse regionali per i trasporti e loro allocazione in bilancio.

Il quadro delle risorse regionali destinate ai trasporti nel triennio 2001-2003 è stato ricostruito, come di consueto, sulla base dei documenti contabili disponibili in relazione a tale periodo nonché delle apposite comunicazioni integrative del competente Servizio Bilancio.

In particolare, per i primi due esercizi sono stati acquisiti dati di carattere definitivo rispettivamente tratti dal conto del bilancio e dal preconsuntivo; per l'esercizio 2003, non ancora concluso, invece, si è potuto far riferimento alle sole previsioni di bilancio.

I suddetti dati sono stati assoggettati a puntuali riscontri, mediante l'esame a campione dei principali provvedimenti di variazione nonché di singole delibere di spesa e mandati di pagamento.

- La nuova struttura dei documenti contabili

Sotto il profilo dell'analisi contabile, pare opportuno sottolineare come, nell'ambito della nuova struttura di bilanci e rendiconti regionali, adottata fin dall'esercizio 2001 in applicazione della recente riforma del sistema di contabilità regionale, l'esposizione dei dati di entrata e spesa inerenti al settore dei trasporti segua una articolazione diversa rispetto al passato.

Siffatte innovazioni rilevano in particolar modo sul fronte della spesa, in quanto consentono di disporre di un aggregato contabile specifico e ben delineato nel quale sono iscritte tutte le poste in uscita necessarie a realizzare i compiti e le attività della Regione in materia di trasporti, secondo le regole della classificazione per funzioni-obiettivo. In concreto tale aggregato è denominato "Servizi e infrastrutture per la mobilità ed il trasporto merci" ed è contrassegnato dal n. 6. Nell'ambito di tale funzione obiettivo sono incluse una pluralità di unità previsionali di base (U.P.B.) suddivise in unità di parte corrente ed unità di investimento, sulle cui caratteristiche e contenuti si rinvia alle precisazioni del paragrafo seguente. Ciascuna unità comprende svariati capitoli cui corrisponde il livello ultimo di disaggregazione della spesa valevole ai fini della rendicontazione, cioè quello per oggetto. Sono correttamente allocati in autonome unità di base gli oneri indiretti inerenti al rimborso dei mutui contratti per i trasporti.

La nuova struttura dei documenti contabili ha implicazioni positive, sia pure più limitate, anche sul fronte dell'entrata, in quanto offre la possibilità di distinguere con maggiore immediatezza e sulla base della attuale iscrizione in titoli diversi, nell'insieme delle risorse provenienti da enti terzi ed impiegate per i trasporti, quelle di parte corrente e quelle rivolte a finanziare spese di investimento. Si tratta, peraltro, come già in precedenza precisato, delle sole quote di entrate equivalenti ad erogazioni dello Stato ovvero dell'Unione Europea per finanziare specifiche linee di intervento e, perciò, ascritte da vincoli di destinazione originari.

Non è, invece, desumibile dai predetti documenti contabili la fonte di derivazione delle altre risorse necessarie a garantire la copertura della spesa complessiva per i trasporti. Queste, infatti, vengono reperite indistintamente dalle c.d. entrate proprie regionali non altrimenti

vincolate⁶⁶. Assumono, in tale ambito, una visibilità autonoma unicamente quelle acquisite mediante la contrazione di mutui o altre operazioni creditizie che sono riportate separatamente in specifiche unità di base di apposita categoria e funzione obiettivo.

L'analisi complessiva della spesa per fonti di copertura trova riscontri diretti solo in via previsionale ed alla stregua del bilancio pluriennale, che peraltro si limita ad indicare l'ammontare delle diverse entrate necessarie ad eguagliare lo stanziamento di spesa senza alcun richiamo specifico alle categorie ed unità nelle quali le risorse stesse sono appostate.

Emerge eloquentemente da quanto sopra descritto come il quadro delle risorse destinate al settore dei trasporti - sia per quanto riguarda il finanziamento della spesa corrente, sia per quanto riguarda la parte investimenti - possa essere ricostruito soltanto attraverso la disamina congiunta della pluralità di documenti con i quali la Regione esercita annualmente funzioni generali di pianificazione finanziario-contabile e di rendicontazione.⁶⁷

Le stesse linee strategiche di breve periodo della politica dei trasporti, riferite di norma all'arco temporale coincidente con quello proprio del bilancio pluriennale e contenute nel D.A.P., non contengono alcuna evidenziazione specifica delle annesse ricadute finanziarie.

In proposito, dunque, non si può che ribadire l'assenza di autonomia - in materia - delle decisioni allocative e delle relative motivazioni rispetto al generale circuito di pianificazione della spesa.⁶⁸

- II fondo regionale trasporti

A tale situazione sarebbe stato possibile ovviare dando rilievo concreto alla istituzione del fondo regionale trasporti, del resto espressamente contemplata - in ottemperanza al disposto dell'art. 20, comma 1 del decreto Burlando - dall'art. 32 della legge regionale n. 37/98, nel testo novellato dalla legge regionale n. 3/02⁶⁹.

Invero, la ratio di tali previsioni si identifica non già nel sostituire formalmente il vecchio fondo nazionale, bensì nell'incentivare la razionalizzazione del settore attraverso un meccanismo specifico per la

⁶⁶ Con nota n. 29088/11 del 18 settembre 2002, il Servizio Bilancio della regione Umbria ha precisato che non può esistere una correlazione diretta fra ammontare dell'accisa sulla benzina ed ex Fondo nazionale trasporti, dal momento che detta imposta è stata destinata a sopperire a trasferimenti di diversa destinazione specifica e che il relativo gettito, tra l'altro assoggettato ad interventi governativi volti a modificare le aliquote spettanti, non ha corrisposto alle stime effettuate in via presuntiva - già inferiori al fabbisogno - rendendo necessarie integrazioni di tipo perequativo.

⁶⁷ A titolo riassuntivo, si indicano i seguito le operazioni principali necessarie a tali fine: dal bilancio pluriennale è desumibile la indicazione delle fonti di copertura inerenti a ciascun anno; dal bilancio annuale è possibile risalire alla entità della spesa complessiva per i trasporti allocata in diverse U.P.B. con destinazione specifica ed infine soltanto in fase di rendicontazione il Consiglio è posto in condizione di verificare la consistenza definitiva dei singoli capitoli nei quali la spesa stessa è classificata per oggetto e che dovrebbero specularmene corrispondere a quelli individuati all'inizio della gestione nell'ambito del c.d. bilancio di direzione (o amministrativo) funzionale al riparto dei budget ai dirigenti.

⁶⁸ Si ritiene di rammentare come già nella legislazione umbra di settore anteriore alla riforma fosse prevista la elaborazione di un quadro di pianificazione finanziaria specifica per i trasporti con distinzione delle risorse per fonti di provenienza. Cfr. a tale riguardo Sez. controllo Umbria, del. 3/2002/G pagg. 26-27. La problematica, del resto, si pone alla luce delle nuove disposizioni inerenti al patto interno di stabilità, per le quali devesi tra le altre monitorare l'andamento della spesa per i trasporti.

⁶⁹ La norma di tenore molto scarno si limita a sancire formalmente l'istituzione del fondo, disponendo che in sostanza che esso consta delle risorse destinate al trasporto locale in qualsivoglia capitolo di bilancio allocate. Si afferma poi il principio della articolazione analitica dei capitoli, sia correnti che investimento, per modalità di trasporto. Il compito di rimpinguare il fondo trasporti annualmente spetta alla Giunta.

pianificazione organica e complessiva della spesa regionale per i trasporti. Detto strumento dovrebbe essere utile agli organi di governo per ispirare le proprie politiche a scelte non occasionali, bensì attente e ponderate in rapporto alle esigenze collettive ed alle disponibilità finanziarie dell'ente. Contestualmente, esso offrirebbe una chiave di lettura trasparente ed univoca della relativa manovra e dei dati finanziari trasposti nei documenti contabili, funzionale allo stesso controllo consiliare sull'operato della Giunta.

Sul piano gestionale, poi, la definizione a monte di un quadro analitico delle risorse destinate al T.P.L. consentirebbe di tenere conto nel conformare le attività degli apparati amministrativi delle caratteristiche, finalità e tempistica dei singoli flussi, costituendo in termini di "fattibilità finanziaria" parametro di riferimento concreto delle scelte operative.

Si tenga conto, nel vagliare l'opportunità di tale soluzione, che le fonti di finanziamento del settore trasporti sono piuttosto variegate per provenienza (entrate proprie, mutui, trasferimenti), finalizzazione (libere e vincolate), modalità concrete di fruizione e che, in ogni caso, la progressiva riduzione degli apporti statali determina sin da ora la esigenza di razionalizzare la gestione dei flussi, per fronteggiare degnamente un fabbisogno del quale dovrà in prospettiva farsi carico integralmente la Regione⁷⁰.

In tale contesto, - a prescindere dalle modalità con cui un fondo, inteso come un "plafond" di spesa, venga appostato tecnicamente in bilancio, nonché dalle regole che presiedono al suo utilizzo mediante prelievi e variazioni a favore di specifiche unità di spesa - non vi è dubbio che la maggiore utilità del fondo regionale di cui trattasi, oltre a favorire una certa flessibilità di impiego delle somme ivi iscritte, risieda proprio nella individuazione e pianificazione specifica delle relative fonti di alimentazione, sulle quali deve essere posta attenzione peculiare. Ciò a garanzia della effettiva disponibilità di risorse su cui, una volta stanziato, viene a determinarsi un sostanziale vincolo di destinazione.

Vi è, poi, da considerare che il fondo stesso nella impostazione del decreto Burlando rappresenta anche il budget complessivo di riferimento ai fini del riparto di risorse agli enti locali per l'esercizio delle funzioni loro trasferite dalle regioni. Risponderebbe, perciò, a ragioni di certezza e trasparenza la sua adeguata quantificazione e suddivisione fra interventi diretti, interventi delegati e trasferimenti, accompagnata dalla evidenziazione dei criteri e delle priorità che hanno orientato tali scelte. Ciò evidentemente anche nell'intento di consentire agli enti sopra richiamati di pianificare correttamente i propri obiettivi dal punto di vista finanziario.

Del resto, non avendo il fondo regionale trasporti, almeno nella prospettiva che di esso forniscono la gran parte delle legislazioni regionali, alcuna funzione di carattere autorizzatorio sul piano della spesa, non si vede quale altra utilità dovrebbe essere sottesa alla sua istituzione se non quella, che si è cercato sopra di delineare, di strumento specifico per la pianificazione organica nel breve periodo della gestione finanziaria dei trasporti, trasposta nei documenti contabili.

Ai suddetti fini, sembra rimanere in gran parte priva di impatto concreto la pur necessaria istituzione ed articolazione con norma di legge, ove non seguita dall'adozione di idonei atti formali volti a rendere ostensibili le decisioni assunte in materia di quantificazione e allocazione delle risorse destinate annualmente ai trasporti, in modo separato e

⁷⁰ Attualmente, sul piano della rappresentazione dei dati contabili, il fondo sarebbe strumento utile a fornire una percezione immediata degli oneri per il trasporto destinati a ricadere in modo diretto sulla fiscalità regionale.

distinto dalla legge di bilancio, nella quale potrebbero semmai essere inclusi in allegato.

In concreto, pur attribuendo l'art. 32 della legge n. 37/98 alla Giunta il compito specifico di provvedere a definire le assegnazioni annuali del fondo "sulla base dei criteri definiti dal P.R.T."⁷¹, non vi è riscontro di appositi deliberati per gli anni esaminati né risultano intraprese iniziative specifiche al riguardo.

In proposito, su specifica richiesta istruttoria è stato fornito solo un elenco di capitoli con oggettiva destinazione al settore trasporto, per la cui dotazione annuale si è fatto rinvio allo stato di previsione di spesa approvato con la legge di bilancio. Detti capitoli, distinti per parte corrente e parte investimento, sono sparsi in modo disomogeneo in diverse unità di base, tutte ovviamente rientranti nella F.O. 6 e tutte assegnate in gestione al medesimo centro di responsabilità amministrativa.

Ciò lascia supporre che si tratti di una elencazione incompleta e, comunque, non supportata da un atto deliberativo espresso. In ogni caso, sembrerebbe utile per il futuro garantire la collegamenti tecnici fra il fondo trasporti e la nuova struttura del bilancio suddiviso in U.P.B.

- Le fonti di finanziamento.

I prospetti che seguono ricostruiscono, per ciascuno degli esercizi 2001, 2002 e 2003, il quadro delle fonti di finanziamento della spesa trasporti, in modo da rendere di immediata evidenza gli oneri fronteggiati dalla Regione con risorse proprie ed in libera disponibilità.

Dette fonti sono state ricostruite, come innanzi precisato, partendo dai dati globali inerenti alla spesa ed estrapolando all'interno di questa la componente finanziata con risorse vincolate, le uniche che trovano corrispondenza in appositi capitoli di entrata. Al fine di individuare correttamente detti collegamenti fra entrate e uscite, sono stati utilizzati anche gli elementi ricavabili dagli allegati contabili al bilancio ed al rendiconto. I dati così ricostruiti sono stati verificati in contraddittorio con la Regione.

Il procedimento seguito ha consentito di intercettare, oltre alla destinazione della risorsa, anche la relativa provenienza e, perciò, di risalire attraverso tale dato analitico alla quota della spesa trasporti finanziata con entrate statali, a quella coperta mediante ricorso al mercato del credito ed infine a quella che grava sulle entrate finali della Regione (tributarie ed extratributarie).

Nello specifico, ci si è avvalsi degli allegati al bilancio inerenti alle entrate statali con vincolo di destinazione, al riparto dell'avanzo vincolato nonché al riscontro analitico per capitoli delle entrate ascritte al Titolo III (categoria mutui e prestiti). Sono state, altresì, utilizzate – per quanto possibile – le informazioni tratte dal bilancio pluriennale e relative all'analisi di copertura delle unità previsionali di base della F.O. 6, con esclusione di quelle gestite dal Servizio infrastrutture per la mobilità. Per gli esercizi 2001 e 2002, i medesimi elementi di partenza sono stati aggiornati sulla base di analitici riscontri consuntivi per capitoli.

⁷¹ Non si può omettere di rilevare come tale inciso abbia sostituito, ad opera della L.R. 3/2002, il ben più pregnante riferimento originario alla fissazione- in sede di definizione annuale delle dotazioni- dei criteri per garantire a ciascun ente locale quote di risorse minime, sulle quali questo possa fondare la propria programmazione di settore. Tale versione appariva molto più aderente alle finalità dello strumento in questione.

Fonti copertura spese trasporti
Entrate vincolate con destinazione corrente

Provenienza entrata	Destinazione	2001*	% su entrate correnti vincolate	2002*	% su entrate correnti vincolate	2003**	% su entrate correnti vincolate
Trasferimenti statali	Ripiano disavanzi pregressi	5.751.264	13,97	5.612.337	13,08	10.494.922	23,13
Trasferimenti statali	IVA Contratti servizio	0	0,00	2.044.664	4,77	1.185.783	2,61
Trasferimenti statali	Rinnovo contratti autoferr.	1.549.371	3,76	1.549.371	3,61	0	0,00
Trasferimenti statali	Trasporto ferroviario	33.864.079	82,26	33.693.648	78,54	33.693.648	74,26
Mutui	Ripiano disavanzi	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTALE ENTRATE CORRENTI VINCOLATE		41.164.714	100,00	42.900.020	100,00	45.374.353	100,00

Fonti copertura spese trasporti
Entrate vincolate con destinazione investimento

Provenienza entrata	Destinazione	2001*	% su entrate invest. vincolate	2002*	% su entrate invest. vincolate	2003**	% su entrate invest. vincolate
Trasferimenti statali	Quota ex fondo naz. Investimenti	180.470	4,85	0	0,00	0	0,00
Mutui	Acquisto mezzi ex L.194/98	3.540.785	95,15	21.151.774	100,00	21.641.865	100,00
TOTALE ENTRATE INVESTIMENTO VINCOLATE		3.721.255	100,00	21.151.774	100,00	21.641.865	100,00

Elaborazione Corte dei conti

* dati consuntivo

** dati bilancio

Come è agevole constatare dai prospetti sopra riportati, le entrate vincolate hanno in pratica esclusiva provenienza statale, ad eccezione di quelle derivanti dai mutui contratti per investimenti legati al rinnovo del parco rotabile. Ove si consideri, tuttavia, che anche queste ultime trovano la loro origine in leggi di spesa statali volte al finanziamento dei mutui stessi, si può in pratica ritenere sovrapponibile tale aggregato con quello dei trasferimenti.

E' da notare come, secondo le indicazioni fornite dal Servizio Bilancio della Regione, tra le entrate vincolate siano state annoverate quelle destinate a coprire parte delle spese aggiuntive legate al rinnovo del Contratto collettivo Nazionale degli autoferrotranvieri, destinate ad essere integrate "pro-quota" dagli enti locali committenti con risorse proprie. Siffatta dichiarazione appare in parziale contrasto con quanto emerso nella scorsa indagine, occasione nella quale detto intervento era stato prospettato come posto a diretto carico della Regione. In proposito non si dispone di elementi ulteriori. Non si può, tuttavia, non rilevare come detta voce scompaia dai documenti contabili del 2003. Ciò potrebbe far supporre che da tale anno gli oneri in questione siano stati addossati in toto agli enti locali, chiamati a farvi fronte nell'ambito dei

corrispettivi erogati alle aziende. Detta operazione, avrebbe dovuto essere preceduta da un'azione tesa al miglioramento dei conti aziendali. Tuttavia nessuna iniziativa risulta intrapresa in merito.

La differenza fra le suddette entrate vincolate e gli stanziamenti in uscita destinati al T.P.L. secondo il sistema di calcolo "a ritroso" adoperato, dovrebbe corrispondere in sostanza alle risorse proprie e libere impiegate dalla Regione per finanziare il settore.

Le due tabelle sottostanti riportano, distintamente per parte corrente ed investimenti, le risultanze di tale ricostruzione.

La prima evidenzia la distribuzione per interventi delle risorse regionali e di quelle statali.

La maggior parte di esse risulta destinata a spese correnti, fattore che si presenta costante sia pure con lievi oscillazioni percentuali dovute alle variazioni della parte investimenti, per natura dotata di andamenti meno e stabili e – per quanto attiene alle risorse statali non impegnate in corso di esercizio- soggetta ai meccanismi delle reimputazioni e delle reiscrizioni.

Nel complesso, è agevole evidenziare unitamente alla tendenziale crescita complessiva della spesa, la cui distribuzione ed andamenti saranno oggetto di commenti analitici più avanti, come il rapporto fra risorse proprie e risorse trasferite, pur con oscillazioni, denoti come l'apporto dei trasferimenti statali - tra l'altro cresciuto nell'ultimo biennio sia in valore assoluto che in percentuale – sia tuttora essenziale e prevalente nel settore.⁷²

Origine e destinazione risorsa		2001 *	2002 *	2003 * *
RISORSE LIBERE	Per spese correnti	36.542.887	35.588.107	37.558.106
	<i>% su totale ris. libere</i>	98,26	96,41	95,48
	Per spese investimento	645.405	1.325.804	1.776.070
	<i>% su totale ris. libere</i>	1,74	3,59	4,52
	Totale risorse libere	37.188.292	36.913.911	39.334.176
RISORSE VINCOLATE (trasferimenti/mutui Stato)	Per spese correnti	41.164.714	42.900.020	45.374.353
	<i>% su totale ris. vincolate</i>	91,71	66,98	67,71
	Per spese investimento	3.721.255	21.151.774	21.641.865
	<i>% su totale ris. vincolate</i>	8,29	33,02	32,29
	Totale risorse vincolate	44.885.969	64.051.794	67.016.218
Totale generale risorse trasporti		82.074.261	100.965.705	106.350.394
% trasferimenti su totale generale		54,69	63,44	63,01
% risorse libere su totale generale		45,31	36,56	36,99

Elaborazione Corte dei conti

* dati consuntivo

** dati bilancio

⁷² Si deve osservare che la ricostruzione dei predetti quadri non è stata agevole ed ha richiesto una delicata messa a punto in contraddittorio con la Regione, terminata solo da ultimo. Le imprecisioni nelle comunicazioni rese al riguardo e il non facile reperimento dei dati delle entrate dal bilancio hanno portato ritornare innumerevoli volte sui quadri stessi.

Per meglio evidenziare i predetti rapporti e l'incidenza nel triennio delle diverse fonti di copertura della spesa trasporti, la seconda tabella mette a confronto il rapporto fra risorse proprie e derivate separatamente per parte corrente e per investimenti.

Tipologia e destinazione risorsa		2001*	2002*	2003**
RISORSE CORRENTI	Risorse vincolate (trasferimenti)	41.164.714	42.900.020	45.374.353
	<i>% su totale ris. correnti</i>	52,97	54,66	54,71
	Risorse libere	36.542.887	35.588.107	37.558.106
	<i>% su totale ris. correnti</i>	47,03	45,34	45,29
Totale risorse correnti		77.707.601	78.488.127	82.932.459
RISORSE INVESTIMENTI	Risorse vincolate (mutui Stato)	3.721.255	21.151.774	21.641.865
	<i>% su totale ris. invest.ti</i>	85,22	94,10	92,42
	Risorse libere	645.405	1.325.804	1.776.070
	<i>% su totale ris. invest.ti</i>	14,78	5,90	7,58
Totale risorse investimenti		4.366.660	22.477.578	23.417.935
Totale generale risorse trasporti		82.074.261	100.965.705	106.350.394
%risorse invest. su totale generale		5,32	22,26	22,02
% risorse correnti su totale generale		94,68	77,74	77,98

Elaborazione Corte dei conti

Ne risulta che mentre nella spesa corrente il rapporto fra fonti di copertura statali e regionali è più equilibrato, con una divisione degli oneri quasi paritaria, negli investimenti la Regione appare quasi totalmente dipendente dallo Stato. Nel 2002 il fenomeno si evidenzia con maggiore intensità, essendo oltre il 94% della spesa per investimenti coperta da risorse vincolate. Ne deriva la necessità di disporre approfondimenti mirati sul punto, anche in futuro.

I dati analitici, comunque, non sono suscettibili di agevole commento, specie per quanto attiene alla distribuzione della spesa corrente che, essendo in prevalenza rivolta a finanziare le gestioni ordinarie sia ferroviarie che su gomma, dovrebbe presentare una evoluzione regolare.

Inoltre, va puntualizzato come i dati del 2003, sono da considerarsi solo indicativi, in quanto scontano le imprecisioni fisiologiche derivanti dalla loro natura di dati previsionali.

3.2 Stanziamenti di competenza e distribuzione della spesa per interventi.

Gli aggregati della spesa per il settore trasporti sono stati ricostruiti selezionando dai documenti contabili le medesime poste prese in considerazione nello scorso referto, allo scopo di aggiornare in modo omogeneo la serie disponibile ed utilizzabile per raffronti storico-comparativi.

Pertanto le poste sono state individuate sulla base della classificazione per capitoli che tuttora costituiscono le unità elementari dei rendiconti. Per il 2003, essendo il bilancio politico privo del riparto della spesa per oggetto, è stato necessario ricorrere al piano analitico di

riparto delle risorse utilizzato anche ai fini della distribuzione della spesa per centri di responsabilità (c.d. bilancio di direzione).

Il quadro degli stanziamenti analizzato nei prospetti che seguono costituisce, peraltro, solo una parte della spesa relativa alla F.O. 6 e precisamente quella gestita, a livello amministrativo, dal Servizio mobilità e trasporti, struttura organizzativa di livello dirigenziale alla quale sono intestate integralmente n. 5⁷³ delle n.11 unità di base iscritte nella predetta funzione obiettivo.⁷⁴

Sono state, invece, escluse dal computo, con la sola eccezione del capitolo n.7378 (U.P.B. 06.2.002 Interventi sulle infrastrutture stradali) ad oggetto promiscuo,⁷⁵ le rimanenti voci che rientrano nella medesima funzione obiettivo e che attengono a spese di carattere infrastrutturale gestite da altra apposita unità organizzativa unitamente a U.P.B. collegate di parte corrente.

Non sono stati presi in considerazione neppure gli oneri per il servizio del debito correlati ai mutui contratti nel settore trasporti e contabilizzati in altra apposita funzione obiettivo (n.15), l'ammontare totale della quale è stato parimenti stralciato dalla spesa complessiva regionale riportata nei successivi prospetti ed assunta a riferimento per calcolare l'incidenza della spesa per i trasporti nell'ambito della manovra distributiva.

- La spesa complessiva

Spesa settore Mobilità e Trasporti Regione Umbria
(stanziamenti in conto competenza)

Natura	2001	% sul totale	2002	% sul totale	2003*	% sul totale
Spesa Corrente	77.707.601	94,68	78.488.127	77,74	82.923.459	77,98
Spesa Investimenti	4.366.660	5,32	22.477.578	22,26	23.417.935	22,02
Totale spesa trasporti	82.074.261	100,00	100.966.041	100,00	106.350.394	100,00
Totale spesa Regione**	2.362.511.051		2.528.017.309		2.344.522.340	
incidenza % su totale spesa Regione*	3,47		3,99		4,54	

Elaborazione Corte dei conti

euro

* - dati bilancio previsione 2003

** - esclusa F.O. 15

In termini generali, viene immediatamente in evidenza l'incremento della spesa complessiva rispetto ai valori rilevati con riguardo agli esercizi 1998/2000.

⁷³ Si tratta delle U.P.B. di seguito elencate: 06.1.001 Tenuta albi del settore trasporti, 06.1.002 Finanziamento dei servizi di trasporto pubblico, 06.1.003 Ripiano disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico, 06.1.005 Progetti di risparmio energetico termie e save e 06.2.001 Investimenti nel settore dei trasporti pubblici.

⁷⁴ Le altre U.P.B., intestate al servizio infrastrutture per la mobilità sono: 06.1.004 Studi, progettazione e valutazione impatto ambientale per le infrastrutture relative alla mobilità, 06.1.006 Studi e attività finalizzate alla elaborazione di programmi in materia di trasporto merci, 06.2.002 Interventi sulle infrastrutture stradali, 06.2.003 Interventi nelle infrastrutture ferroviarie, 06.0.004 Altri interventi (aeroporti, parcheggi, piste ciclabili,) e 06.2.005 Realizzazione di centro merci.

⁷⁵ Il capitolo 7378 è stato inserito per omogeneità dei dati trattati nel precedente referto, attesa la "promiscuità" dell'oggetto del capitolo stesso che non consente di inserirlo tra gli investimenti per le infrastrutture

In effetti, raffrontando i dati inerenti alle due serie storiche triennali emerge come la spesa media passi da circa 57 milioni di euro ad oltre 96 milioni di euro.

Ciò è dovuto in particolar modo all'aumento della spesa corrente nella quale sono inseriti, a partire dal 2001 ed in concomitanza con il relativo decentramento e con il conferimento delle risorse occorrenti da parte dello Stato, gli stanziamenti relativi ai servizi ferroviari.

In tale situazione, mentre appare agevolmente spiegato il divario rispetto al triennio precedentemente esaminato,⁷⁶ assume maggiore significatività la sensibile crescita degli stanziamenti correnti tra il 2002 ed il 2003, che ha influito in modo determinante sul corrispondente andamento della spesa totale. Si deve, tuttavia, ribadire al riguardo che mentre i dati inerenti al 2002 sono definitivi, quelli del 2003 corrispondono alle stime previsionali non ancora assestate sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente. Ne consegue che gli stessi sono, per natura, suscettibili di variazioni, specie in rapporto alla ridefinizione della quota di avanzo vincolato in essi compresa.

Si attesta, invece, su valori medi inferiori a quelli del triennio precedente (dal 25,39% al 16,53%) l'incidenza della spesa per investimenti per rinnovo del parco rotabile su quella complessiva per il settore. Mette conto far presente, peraltro, che questa componente, in quanto integralmente legata ai programmi straordinari finanziati sulla base di apposite leggi di spesa statali, assume fisiologicamente nei singoli esercizi andamento non costante e piuttosto caratterizzato da specifica ciclicità. In effetti, tenuto conto del meccanismo delle reiscrizioni - che interessa la quota di risorse appositamente vincolate e non impegnate nell'esercizio di prima acquisizione - è in genere possibile osservare come partendo dalla dotazione di tale esercizio i relativi stanziamenti si riducano progressivamente nei successivi in concomitanza con l'avvio ed il completamento del relativo programma di intervento. Tale fenomeno emerge anche negli esercizi presi in esame connotati dalla chiusura della prima fase di investimenti ex lege n. 194/98, - sovvenzionati con fondi mutuati nel 1999 ed in gran parte impegnati prima del 2001, anno al quale corrisponde perciò un volume di stanziamenti piuttosto contenuto - ed all'avvio di una seconda fase con l'impiego di nuove risorse.

⁷⁶ Per il raffronto fra dei dati con quelli della precedente serie storica si rinvia alla tabella allegata III-1. Qui si precisa che la maggiore entità della spesa corrente negli esercizi 2001-2003 è attestata anche dalla più elevata incidenza percentuale che esse presentano rispetto alla spesa totale per i trasporti degli 1999 e 2000, rispettivamente pari al 61,48 ed al 64,99 %. Mediamente nel primo triennio indagato detta incidenza si attestava sul 74,61 % contro l' 83,46% del triennio successivo.

Alle variazioni in valore assoluto espresse nel prospetto precedente, fa da riscontro un'incidenza complessivamente più elevata della spesa per i trasporti sul totale della spesa regionale al netto degli oneri per il servizio del debito e delle partite di giro (in media dal 2,48% rilevato nella precedente indagine al 4% attuale, evidenziato nel prospetto precedente).

E' opportuno, però, precisare che i valori di riferimento vedasi prospetto successivo, appaiono sensibilmente più elevati ove si prenda in considerazione la intera funzione obiettivo n. 6 e quindi anche le unità previsionali di base facenti capo al complementare Servizio infrastrutture per la mobilità, che gestisce anche i lavori di potenziamento della rete ferroviaria locale individuati nell'ambito dell'intesa istituzionale di programma del marzo 1999 e finanziati con risorse di varia provenienza secondo il piano economico-finanziario definito dall'apposito Accordo di Programma Quadro del 2 marzo 2003. Detti lavori sono, poi, in parte confluiti tra le grandi opere della legge 21 dicembre 2001 (c.d. legge-obiettivo) e relativo decreto legislativo di attuazione (d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190), che hanno dettato anche procedure specifiche per la loro realizzazione.

Spesa F.O. 6 : servizi + infrastrutture Mobilità e Trasporti
(stanziamenti in conto competenza)

Natura	2001	% sul totale	2002	% sul totale	2003**	% sul totale
Spesa Corrente*	78.030.241	40,67	78.810.766	44,32.	83.972.522	50,97
Spesa investimento*	113.835.088	59,33	99.012.244	55,68	80.786.602	49,03
Totale spesa F.O 6	191.865.329	100,00	177.823.010	100,00	164.759.124	100,00
Totale spesa Regione*	2.362.511.051		2.528.017.309		2.344.522.340	
incidenza % su totale spesa Regione*	8,12		7,03		7,03	

Elaborazione Corte dei conti

* Comprensiva di tutte le U.P.B. della F.O. 6

** i dati della intera F.O. 6 - sono tratti dal Bilancio di direzione 2003

- Analisi della spesa corrente

La spesa corrente del solo settore mobilità trasporti è quasi interamente destinata alla gestione ordinaria dei servizi autoferrotranviari e ferroviari. Essa tocca le sue punte massime nelle previsioni relative al 2003, sebbene in tale esercizio per l'incremento contestuale delle contribuzioni straordinarie per i disavanzi pregressi, tale componente assorba una quota di risorse di parte corrente percentualmente meno rilevante rispetto agli esercizi 2001 e 2002.

Nel rinviare alla tabella allegata III-2 per la raffigurazione dell'intera serie storica e per l'analisi dell'incidenza delle singole componenti di spesa corrente sul totale della spesa trasporti, pare

opportuno qui precisare che la gestione dei servizi ha assorbito mediamente l'87,68% dei relativi stanziamenti contro l'82,90% del triennio 1998-2000.

Quanto ai disavanzi pregressi, rimangono definiti fino al 2002 in valore assoluto in modo costante e sulla base delle somme erogate a tale fine dallo Stato, la contrazione percentuale rilevata rispetto agli esercizi precedenti è perciò essenzialmente imputabile al maggior volume delle risorse correnti destinate al settore. Lo stanziamento del 2003 presenta, invece, un incremento apparente le cui cause sono legate alla reimputazione di somme relative al 2002 assegnate in ritardo dallo Stato.

Spesa Corrente settore Mobilità e Trasporti Regione Umbria
(stanziamento in conto competenza)

Destinazione	2001	% sul totale corrente	2002	% sul totale corrente	2003**	% sul totale corrente
Spesa gestione servizi	69.892.989	89,94	68.818.803	87,68	70.825.803	85,40
Spesa disavanzi pregressi	5.751.264	7,40	5.612.337	7,15	10.494.922	12,65
Altre spese correnti	2.063.348	2,65	4.056.985	5,17	1.611.734	1,94
Totale spesa corrente trasporti	77.707.601	100,00	78.488.125	100,00	82.932.459	100,00
Totale spesa corrente Regione*	1.555.882.794		1.668.735.409		1.633.070.025	
incidenza % su totale spesa corrente Regione*	4,99		4,70		5,08	

Elaborazione Corte dei conti

* - esclusa F.O. 15

** - dati bilancio previsione 2003

Un commento a parte meritano le altre voci di spesa corrente,⁷⁷ di importo complessivamente modesto, che si riferiscono prevalentemente agli oneri a carico della Regione per il rinnovo del contratto collettivo nazionale autoferrotranvieri dei quali si è già accennato in commento alle fonti di finanziamento ed ai rimborsi IVA sui

⁷⁷ Sono stati inclusi in tale aggregato i seguenti capitoli gestiti dal Servizio Mobilità e sui quali sono stati rilevati stanziamenti negli anni di indagine: **Cap. 3030** "Spese per il funzionamento dell'Albo regionale per la tutela della qualità e per la promozione del servizio di noleggio con conducente - L.R. n. 27/96; **Cap. 3040** "Concorso della Regione alle spese di realizzazione di centri merci ed aree attrezzate e per promuovere l'associazionismo nel settore dell'autotrasporto - L.R. n. 25/95"; **Cap. 3050** "Spese per la delega alle Province delle attività istruttorie relative alla tenuta dell'Albo provinciale degli autotrasportatori - L.R. 18/78; **Cap. 3126** "Contributo regionale agli enti locali per mobilità alternativa e per spese di funzionamento per l'esercizio della delega in materia di servizi pubblici di trasporto regionale - L.R. n. 37/98; **Cap. 3127** "Spese per l'attuazione del piano regionale dei trasporti e per l'Osservatorio della mobilità - L.R. n. 37/98; **Cap. 3129** "Spese per il finanziamento degli oneri derivanti dall'applicazione del contratto collettivo degli autoferrotranvieri - L.226/90; **Cap. 3125** "Spese per maggiori oneri (I.V.A.) sostenuti per l'attuazione dell'art. 19 del D.lgs. 422/97 (Contratti di servizio stipulati per la gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale).

contratti di servizio del settore ferroviario versati dallo Stato a partire dal 2002.⁷⁸

L'esame analitico della spesa per la gestione ordinaria dei servizi pone in evidenza la dotazione dei due capitoli (n. 3135 e n. 3145) nei quali sono appostate le risorse inerenti alle due modalità di trasporto allo stato finanziate a carico del bilancio regionale. Invero, le altre voci per l'incremento di forme alternative di mobilità (es. mobilità ciclistica), che si traducono in erogazioni specifiche agli enti locali, per il loro modesto ammontare e per non falsare le comparazioni con le annualità precedenti sono state computate fra le altre spese correnti. Non risultano iscritte in bilancio risorse per i trasporti via aerea.

Spesa corrente per la gestione ordinaria dei servizi
(stanziamenti in conto competenza)

2 Destinazione	2001	% sul totale	2002	% sul totale	2003*	% sul totale
Servizi su gomma	36.028.910	51,55	35.125.155	51,04	37.132.155	52,43
Servizi su ferrovia	33.864.079	48,45	33.693.648	48,96	33.693.648	47,57
Totale spesa ordinaria servizi	69.892.989	100,00	68.818.803	100,00	70.825.803	100,00
Totale spesa Trasporti	82.074.261		100.965.705		106.350.394	
incidenza % su totale spesa trasporti	85,16		68,16		66,60	

Elaborazione Corte dei conti
* - dati bilancio previsione

La spesa per i servizi ferroviari compare nei bilanci della Regione per la prima volta dal 2001, anno di avvio dell'esercizio diretto delle relative funzioni.

Si tratta di spesa interamente modulata e sostenuta sulla base dei conferimenti dello Stato non disponendo la Regione di ulteriori risorse per tali finalità. Ciò ne rende fisiologicamente costante l'ammontare, essendo tra l'altro ancora troppo recente il decentramento delle gestioni per potersi avere - in termini di dimensioni, costi ed organizzazione - mutamenti apprezzabili anche sul piano finanziario. Sono perciò solo le variazioni in valore assoluto degli stanziamenti relativi alla gomma che influiscono sulla diversa distribuzione

⁷⁸ Per le problematiche inerenti al rimborso dell'IVA sui contratti di servizio si rinvia al cap. XI della Parte Terza del presente referto.

percentuale della spesa tra le due modalità, determinando le piccole oscillazioni che emergono dal prospetto.

Si nota come detta distribuzione tra i due comparti sia in pratica quasi equivalente. Il dato però rileva solo sotto il profilo descrittivo. Sarebbe viceversa prematuro attribuirgli un qualsivoglia valore indicativo, dal momento che le due modalità di competenza hanno caratteristiche e origini profondamente diverse, che il relativo processo di integrazione è solo in fase di avvio e così pure i tentativi di misurare e confrontare i corrispondenti costi di produzione.

Gli stanziamenti relativi ai servizi su gomma sono gestiti prevalentemente, come sarà meglio illustrato nella apposita parte seconda del presente referto, in modo indiretto e cioè sotto forma di trasferimenti alle Province, sia per finanziare i servizi di competenza di queste, sia per provvedere al fabbisogno di servizi minimi degli enti locali.

Nel triennio 2001-2003 è rilevabile un deciso incremento degli stanziamenti a carico del cap. 3135, sia pure ad andamento non costante, a conferma della tendenza evidenziatasi già nel 2000.

Esercizi finanziari	Stanziamento iniziale	Reiscrizioni	Stanziamento definitivo	Somme impegnate in corso d'anno per servizi relativi all'anno di riferimento
1998	33.053.242	1.033.824	34.087.066	32.019.410
1999	33.053.242	1.033.832	34.087.074	31.623.969
2000	33.982.864	1.429.273	35.412.137	33.073.023
2001	35.119.069	909.841	36.028.910	36.028.910
2002	35.125.155	0	35.125.155	35.125.155
2003	37.132.155	0	37.132.155	-

A fronte dei circa 35 milioni di euro stanziati in tale anno pari al 54,6% della spesa dell'intero settore trasporti, infatti, essi salgono nel 2001 ad oltre 36.milioni di euro (oltre il 43% del totale di settore). Non è agevolmente spiegabile la contrazione registrata al riguardo nel 2002 che, pur influenzando sulla media triennale (36,095 milioni di euro), non ne elimina il miglioramento rispetto alla media del triennio 1998-2000 (34,528 milioni di euro).

Tali risultanze contabili sono frutto di decisioni di spesa legate alla svolta organizzativa impressa al settore caratterizzata dalla

definizione delle risorse che la Regione ritiene necessarie per assicurare l'erogazione dei servizi essenziali degli enti locali.

L'incremento degli stanziamenti regionali, infatti, è stato ispirato ad incentivare gli enti committenti alla stipula degli accordi transitori ed alla necessaria ricognizione delle percorrenze effettivamente commissionate sul territorio.

Detto strumento transitorio, sia pure in assenza di una previa individuazione dei servizi minimi, ha costituito un importante leva per l'avvio del processo di ricognizione dell'esistente e del conseguente riparto degli oneri ordinari fra Regione ed enti committenti, stimolando questi ultimi a verificare le proprie esigenze, a raggiungere intese sull'entità dei trasferimenti regionali ed a pianificare l'utilizzo di ulteriori risorse aggiuntive.

La progressiva evoluzione della situazione di contesto sopra descritta ha consentito alla Regione di assumere con maggiore incisività e consapevolezza il proprio ruolo di governo nel settore ed ha reso maturi i tempi per la formalizzazione nel settembre 2002 di un protocollo di intesa⁷⁹ con gli enti locali contenente gli indirizzi per l'espletamento delle gare e per la preventiva pianificazione del quadro finanziario di riferimento.

L'altra consistente quota di spesa corrente è destinata al ripiano dei disavanzi di esercizio accumulati dalle aziende a far tempo dal 1987 al 1997, finanziati dallo Stato sulla base di apposite leggi di spesa. Dal relativo dettaglio riportato nella successiva tabella, non emergono peculiarità degne di nota rispetto al passato, ad eccezione dell'incremento nel 2003 degli stanziamenti ex lege 204/95 e della contrazione di quelli ex lege 472/98. E' opportuno, comunque, ricordare in merito che i tempi di iscrizione ed erogazione delle relative risorse, sono influenzati in concreto dalle caratteristiche e dai tempi di assegnazione alla Regione, cosa che fa scattare il meccanismo delle reinscrizioni all'esercizio successivo ove non sia stato possibile disporre tempestivamente in quello di prima imputazione. Nel rinviare all'apposito capitolo della parte seconda per gli approfondimenti in termini di auditing e di gestione sull'argomento, si rileva come dai dati contabili non risultino erogate risorse per il ripiano dei disavanzi relativi

⁷⁹ Detto protocollo è stato sottoscritto con le Province di Perugia e Terni nonché con i Comuni capoluogo e buona parte degli enti locali già assegnatari di contribuzioni regionali per il T.P.L. . Ciascuno di essi ha poi provveduto a darvi formale approvazione con apposite deliberazioni di Giunta. Il relativo schema è stato approvato preliminarmente dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 1346 del 2 ottobre 2002.

all'esercizio 1999, previsto dall'art. 145, comma 30, della legge n. 388/2000.

Spesa per disavanzi pregressi
(stanziamento in conto competenza)

(stanziamento in conto competenza)	2001	% sul totale	2002	% sul totale	2003*	% sul totale
legge 204/95	4.882.584	84,90	4.882.584	87,00	9.765.168	93,05
legge 194/98	590.827	10,27	590.827	10,53	590.827	5,63
legge 472/99	277.854	4,83	138.927	2,48	138.927	1,32
legge 388/00	-	0	-	0	-	0
Totale disavanzi pregressi	5.751.265	100,00	5.612.338	100,00	10.494.922	100,00
Totale spesa Trasporti	82.074.261		100.965.705		106.350.394	
incidenza % su totale spesa trasporti	7,01		5,56		9,87	

Elaborazione Corte dei conti

* - dati bilancio previsione 2003

- **Analisi della spesa per investimenti**

Nell'ambito della spesa di investimento, è stata presa in considerazione per le note esigenze di omogeneità con le rilevazioni contenute nel precedente referto, la sola componente degli stanziamenti destinati al rinnovo del materiale rotabile ed all'introduzione di tecnologie innovative. Il riscontro dei relativi dati con quelli delle entrate consente di affermare come la Regione abbia impiegato a tale fine risorse nuove rispetto a quelle originariamente mutate a carico dello Stato per l'attuazione dei programmi ex legge 194/98.

Spesa per investimenti

(stanziamento in conto competenze)

Spesa conto capitale	2001	% sul totale	2002	% sul totale	2003*	% sul totale
Spesa per acquisto mezzi	3.540.785	81,09	21.151.774	94,10	21.641.865	92,42
Altre spese**	825.875	18,91	1.325.804	5,90	1.776.070	7,58
totale spese investimento Trasporti	4.366.660	100,00	22.477.578	100,00	23.417.935	100,00
Totale spesa investimento Regione***	806.628.258		859.281.900		711.452.315	
incidenza % su totale spesa conto capitale Regione	0,54		2,61		3,29	

Elaborazione Corte dei conti

* - dati bilancio di previsione 2003

** - Incluso Cap. 7378 per omogeneità con i dati trattati l'anno precedente, attesa le promiscuità dell'oggetto del capitolo che non consente di ascrivere la somma agli investimenti infrastrutturali.

*** - al netto F.O. 15 e partite giro

L'aumento degli stanziamenti riscontrabile nel 2002 è in parte dovuto ad una nuova, articolata operazione di mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti, sovvenzionata con i rifinanziamenti statali della legge n. 194/98, che ha reso disponibile nuova liquidità consentendo di movimentare già nello stesso esercizio una parte di essa e di riscrivere la quota non impegnata in conto competenza 2003.

Si tratta di fondi utilizzati specificamente per il potenziamento dei beni strumentali all'esercizio dei servizi su gomma. Non risultano stanziati somme per analoghi investimenti relativi al settore ferroviario. Gli obiettivi dei nuovi programmi e le modalità di gestione della spesa, anche sotto forma di attribuzione alle aziende di contributi allo scopo, sono descritti nella parte seconda del presente referto.

Tra le altre spese di investimento, interamente finanziate dalla Regione, rientrano quelle iscritte nei capitoli 7406 e 7378 rispettivamente concernenti ulteriori spese per impianti fissi, beni strumentali e materiale rotabile nonché contributi agli enti locali per la sicurezza e fluidificazione del traffico locale ex L.R. 46/97.

La politica regionale degli investimenti, peraltro, appare orientata al miglioramento della rete infrastrutturale e particolarmente della rete ferroviaria territoriale, come risulta dall'ingente volume di risorse a ciò finalizzate incluse nella funzione obiettivo n. 6, riportate in aggregato nell'apposito prospetto complessivo precedente. Di tali spese si intende, per completezza, fornire il raffronto in parallelo con le risorse, ad esse inferiori, destinate al rinnovo del parco autobus, nonché il dettaglio per unità di base.

F.O. n. 6
Spesa complessiva per investimenti :infrastrutture e beni strumentali
(stanziamenti in conto competenza)

Spesa investimento	2001	% sul totale	2002	% sul totale	2003*	% sul totale
---------------------------	-------------	---------------------	-------------	---------------------	--------------	---------------------

Investimenti beni strumentali	4.366.660	3,84	22.477.578	22,70	23.417.935	28,99
Investimenti infrastrutture	109.468.428	96,16	76.534.666	77,30	57.368.667	71,01
totale spese investimento Trasporti	113.835.088	100,00	99.012.244	100,00	80.786.602	100,00

Elaborazione Corte dei conti
* - dati bilancio previsione

Spesa complessiva per investimenti in infrastrutture e beni
strumentali
(stanziamenti in conto competenza)

Spesa investimento	2001	% sul totale	2002	% sul totale	2003*	% sul totale
06.2.001 Investimenti nel settore dei trasporti pubblici	3.721.254	3,27	21.151.775	21,36	18.009.198	22,29
06.2.002 Interventi sulle infrastrutture stradali	43.508.314	38,22	44.270.456	44,71	30.293.740	37,50
06.2.003 Interventi sulle infrastrutture ferroviarie	37.491.157	32,93	6.658.679	6,73	6.658.679	0,94
06.2.004 Altri interventi	3.574.556	3,14	2.380.881	2,40	2.377.842	2,94
06.2.005 Realizzazione di centri merci	408.083	0,36	408.038	0,41	0	0,00
06.2.006 Infrastrutture viarie finanziate mediante l'impiego di risorse derivanti dal fondo regionale per la programmazione negoziata.	1.891.164	1,66	695.272	0,70	0	0,00
06.2.007 Intesa istituzionale di programma - interventi in materia di infrastrutture viarie, ferroviarie e aeroportuali	23.240.560	20,42	23.447.143	23,68	23.447.143	29,02
Totale spese investimento F.O. 06	113.835.088	100,00	99.012.244	100,00	80.786.602	100,00
Totale spesa c/capitale Regione*	806.628.258		859.281.900		711.452.315	
incidenza % su totale spesa conto capitale Regione	14,11		11,52		11,36	

Elaborazione Corte dei conti

- Gli oneri per i mutui

Il quadro della spesa inerente ai trasporti va completato con l'esposizione degli oneri per interessi e capitale connessi ai debiti contratti dalla Regione per sovvenzionare il settore.

Si tratta di somme gravanti sul bilancio regionale per operazioni quasi tutte perfezionate anteriormente al 2001 ed in parte rinegoziate negli esercizi in esame.

In allegato è possibile consultare apposita tabella (III-3) contenente la illustrazione analitica di tali poste, tutte allocate nell'ambito della F.O. 15 in U.P.B. di parte corrente e di parte investimento.

I dati della spesa documentano come gli oneri trasporti incidano in misura considerevole sul complesso degli oneri per i mutui sostenuti dalla Regione, tale incidenza tra l'altro – dopo un fase di contrazione registrata nel 2002, in concomitanza con operazioni di ristrutturazione del debito che hanno determinato un temporaneo risparmio globale in termini di ratei di ammortamento – risulta in crescita notevole nel 2003 in corrispondenza con la contrazione di nuovi prestiti

I mutui a carico della Regione, tuttora in ammortamento, sono stati contratti ed impegnati in passato per coprire quote di spesa corrente, inerente a pregressi disavanzi di esercizio. Le correlate spese ancora gravanti sul bilancio regionale costituiscono nel 2001 il 10,56 % di quelle sostenute per i mutui trasporti e lo 0,9 % di quelle complessive il servizio del debito nell'anno di riferimento.

Maggiore entità connota gli oneri a carico dello Stato, che riguardano il rimborso prestiti per gli investimenti ex lege n. 194/98. Nell'esercizio 2003 gli stessi hanno subito un'impennata che si riflette anche in percentuale (dal 6,66 del 2001 al 24,66 del 2003) sulla destinazione dei trasferimenti statali utilizzati per sovvenzionare mutui.

L'aumento riguarda in particolare la quota di rimborso del capitale. Ad esso fa da riscontro un aumento delle passività patrimoniali ed un prolungamento dei tempi di estinzione del debito.

3.3 Risorse e stanziamenti degli enti locali campionati.

Con la stessa metodologia seguita in passato, si è proceduto a ricostruire il quadro delle risorse gestite in materia di trasporti dagli enti locali campionati, che attengono alla sola gestione del trasporto di loro competenza cioè quello a mezzo gomma.

Essendo le due Province dell'Umbria, sostanzialmente, responsabili della totalità del trasporto su gomma extraurbano interno, ivi compresi - per effetto della apposita delega di cui alla legge regionale n. 37/98 - gran parte dei servizi di competenza regionale, è possibile risalire attraverso tali dati alla spesa pubblica sostenuta nel territorio umbro per tale tipologia e modalità di trasporto.

L'ammontare di detta spesa costituisce, tuttavia, solo una parte alla totalità delle risorse stanziare nei bilanci di detti enti, che comprendono anche quote del fondo regionale trasporti da erogare ai Comuni per l'esercizio di servizi di interesse comunale. Per individuare dati disaggregati, perciò, sono state necessarie analisi più approfondite estese ai bilanci degli enti destinatari di trasferimenti per il tramite provinciale ed integrate dalle deliberazioni contenenti i piani di riparto dei fondi regionali.

Non si percepisce l'utilità dell'intervento delle Province in materia, considerato che esso non presenta alcun parallelismo con le funzioni di pianificazione loro spettanti e neppure con quelle amministrative, le quali del resto incontrano nei confronti dei livelli di governo più bassi un

limite naturale nell'autonomia di questi ultimi che trova oggi un più forte riconoscimento costituzionale.

La stessa funzione di riparto, che deve necessariamente fondarsi – in quanto correlata alla individuazione dei servizi minimi - su criteri univoci e condivisi potrebbe agevolmente essere esercitata dalla Regione evitando in questo modo il transito attraverso una pluralità di bilanci con appesantimento ingiustificato delle relative procedure di spesa. Per quanto riguarda i Comuni, il dato rappresentato è fisiologicamente solo orientativo, scontando esso i limiti della rilevazione soggettivamente circoscritta alle sole città capoluogo di provincia.

In entrambi i casi, ci si è avvalsi dei dati certificati dai responsabili del servizio presso gli enti campionati, trasfusi in tabelle appositamente elaborate per l'istruttoria della presente indagine⁸⁰. Gli stessi sono stati riscontrati con gli estratti dei documenti contabili.

A) Risorse provinciali e loro distribuzione.

I successivi prospetti riproducono separatamente per la Provincia di Perugia e per quella di Terni il quadro delle fonti di finanziamento della spesa trasporti con esclusione delle poste contabili inerenti agli investimenti in infrastrutture.

Gli stessi sono stati compilati unicamente per la parte corrente, considerata la assenza di stanziamenti inerenti agli investimenti per il rinnovo dei beni strumentali. Al riguardo, soltanto la Provincia di Perugia ha documentato esborsi per l'acquisto di apparecchiature hardware nel corso del 2001 per un importo pari a circa 9.000,00 euro, senza fornire elementi circa la corrispondente posta di entrata.

23 Fonti finanziamento spese trasporti - Provincia di Perugia - Stanziamenti di competenza

Provenienza entrata	Cap.entrata/cap. spesa correlato	2001*	% su totale	2002*	% su entrate correnti vincolate	2003**	% su entrate correnti vincolate
----------------------------	---	--------------	--------------------	--------------	--	---------------	--

⁸⁰ Comune di Terni: note prot.68916 del 6 settembre 2002 e 1401 del 10 luglio 2003. Comune di Perugia note prot. 120 del 10 settembre 2002 e 1839 del 16 giugno 2003.

Risorse a carico del F.R.T.	225000/3470	24.359.153	84,35	24.344.436	84,36	25.188.581	84,80
Altre risorse reg./statali vincolate	228000/3470	4.502.973	15,60	4.503.022	15,61	4.503.026	15,16
Mutui		0	-	0	-	0	-
Risorse proprie	365000/3471 601000/3470	15.494	0,05	5.165 2.221	0,02 0,01	5.000 4.500	0,02 0,02
TOTALE ENTRATE CORRENTI T.P.L.		28.777.620	100,00	28.854.844	100,00	29.701.107	100,00

Elaborazione Corte dei conti

* Dati di consuntivo

** Dati di bilancio.

23 Fonti finanziamento spese trasporti - Provincia di Terni -
Stanziamanti in conto competenza

Provenienza entrata	Cap.entrata/cap. spesa correlato	Euro					
		2001*	% su totale	2002*	% su entrate correnti vincolate	2003**	% su entrate correnti vincolate
Risorse a carico del F.R.T.	675/580-585	10.068.368	90,00	10.929.375	90,54	10.929.375	90,54
Altre risorse reg./statali vincolate	676-677-675/ /647-648-649	1.114.440	9,96	1.139.356	9,44	1.139.356	9,44
Mutui		0	-	0	-	0	-
Risorse proprie	330/260	4.220	0,04	2.200	0,02	2.200	0,02
TOTALE ENTRATE CORRENTI T.P.L.		11.187.028	100,00	12.070.931	100,00	12.070.931	100,00

Elaborazione Corte dei conti

* Dati di consuntivo

** Dati di bilancio.

Va precisato che secondo quanto emerge dagli atti trasmessi dalla Provincia di Terni,⁸¹ sia per il 2001 che per il 2002 si sarebbe reso necessario, in ossequio agli accordi di servizio intercorsi con i gestori, disporre una integrazione dei contributi regionali con fondi propri rispettivamente per euro 4.220 e per euro 2.200. Nonostante tali dati non compaiano nei prospetti finanziari analitici forniti dalla stessa Amministrazione e nonostante siano stati forniti completi riscontri oggettivi limitatamente a quelli del 2001, si è ritenuto di computarli comunque convenzionalmente in tabella anche per gli altri due esercizi. Ciò in quanto trattasi di risorse destinate a coprire impegni derivanti da

⁸¹ Cfr. nota del Servizio Energia, Tutela ambientale e Trasporti n. 18117 del 9 giugno 2003, con relativi allegati ed in particolare D.G.P. 235 del 28 giugno 2001, di approvazione degli schemi di accordi transitori di servizio con le aziende gerenti il trasporto extraurbano per il triennio 2001-2003.

una medesima fonte negoziale e – sebbene ancorati nella loro definitiva quantificazione alle risultanze delle gestioni aziendali⁸² – già assunti dall'Amministrazione.

I dati sopra riportati, che attestano la esiguità dello sforzo finanziario di entrambe le Province, consentono di affermare come in sostanza quasi l'intera offerta di trasporto pubblico extraurbano sia tuttora finanziata dalla Regione, salvi alcuni aggiustamenti derivanti dalla approvazione degli accordi di servizio. In particolare, essi testimoniano come non sia stato istituito – dopo il decentramento – nessun servizio aggiuntivo da parte dei suddetti enti. La situazione si presenta, perciò, invariata rispetto alla precedente fase di indagine, quanto ai dati fisici del servizio.

Quanto sopra si riflette sul piano della spesa che è in pratica integralmente vincolata. Ciò, unitamente alla analitica articolazione dei documenti contabili provinciali, consente di individuare precise corrispondenze fra poste in entrata e poste in uscita, come emerge dalle tabelle.

Una notazione specifica merita il fatto che le spese esaminate – per analogia con il quadro delle risorse regionali – comprendono solo le spese per interventi e non quelle c.d. di funzionamento (dotazione umana e materiale degli uffici provinciali).⁸³

Nel prospetto seguente viene indicata la distribuzione delle risorse,⁸⁴ con evidenziazione nell'ambito degli stanziamenti destinati alla gestione ordinaria dei servizi su gomma di quelle che trovano diretta derivazione nel capitolo di spesa. 3135 del bilancio regionale, suddivise in trasferimenti ad enti terzi e utilizzo diretto. Sono tutte impiegate per i propri servizi le somme – comunque indicate separatamente – stanziare autonomamente da entrambe le province. Nella voce residuale delle altre spese correnti sono incluse le somme spettanti alle aziende gerenti

⁸² Dette risorse sono destinate a garantire il mantenimento degli equilibri dei conti aziendali della maggiore azienda gerente in relazione ai servizi già ammessi a contribuzione regionale e prorogati con l'accordo transitorio 2001-2003, a garanzia del mantenimento costante del loro livello per tutto l'arco triennale in questione.

⁸³ Si segnala, peraltro, come fra gli enti locali coinvolti nell'indagine la Provincia di Perugia sia stata la sola in grado di fornire estratti di contabilità analitica per centri di costo, con imputazione specifica delle spese di personale e di materiale strumentale necessari al funzionamento delle strutture operative.

Si richiama, per tutte, la nota istruttoria n. 1/43740 del 13 settembre 2002.

⁸⁴ Una particolare notazione riguarda le difformità riscontrate tra le due Province nell'esposizione dei dati contabili. Invero, nel caso di Perugia i fondi regionali oltre ad essere iscritti in un unico capitolo del PEG in parte entrata, sono appostati in un medesimo capitolo anche per la parte spesa senza nessuna distinzione fra la quota gestita in via diretta e quella trasferita agli enti locali. Nel caso di Terni, al contrario, si è riscontrata una rappresentazione più analitica, cosa che ha agevolato la rilevazione.

per il ripiano dei disavanzi pregressi erogate secondo i piani di riparto approvati dalla Regione.⁸⁵

Spesa corrente bilanci provinciali per la gestione ordinaria dei servizi (stanziamenti in conto competenza)

Destinazione	2001		2002		2003*	
	PERUGIA	TERNI	PERUGIA	TERNI	PERUGIA	TERNI
trasferimenti enti locali (fondi reg.li)	12.151.311	4.163.091	12.143.218	4.648.112	12.559.545	4.439.569
servizi propri (fondi regionali)	12.207.843	5.905.277	12.201.218	6.249.334	12.629.036	6.489.806
servizi propri (fondi propri)	15.494	4.220	5.165	2.200	5.000	2.200
altre spese correnti (fondi regionali)	4.502.973	1.111.440	4.503.022	1.139.356	4.503.026	1.139.356
Totale spesa provinciale	28.877.620	11.187.028	28.854.844	12.070.931	29.696.607	12.070.931

Elaborazione Corte dei conti
* - Dati bilancio di previsione

La spesa per i servizi di interesse provinciale e per quelli regionali in gestione alle province appare piuttosto elevata se confrontata con i trasferimenti ai comuni per servizi di loro competenza.⁸⁶ Tale dato presenta quasi totale coincidenza con l'entità della spesa pubblica per il T.P.L. extraurbano⁸⁷ erogato in Umbria.

Raffrontando, viceversa, la spesa complessiva sostenuta per il trasporto urbano dai comuni capoluogo ed i contributi ad essi assegnati a carico del F.R.T., non si riscontra la medesima identità. Ciò consente di rilevare come proprio sui servizi extraurbani appaia di fatto concentrato lo sforzo finanziario della Regione. Tale scelta, peraltro, è probabilmente legata all'esigenza – che pure emerge dagli atti programmatici e dalla stessa legislazione regionale - di conformare il servizio alle peculiarità del territorio in gran parte costituito da zone montuose a ridotta densità abitativa.

B) Risorse comunali e loro distribuzione.

Anche per i Comuni campionati sono state effettuate analoghe rilevazioni specifiche dei dati contabili, le cui risultanze sono esposte nei

⁸⁵ Si osserva in proposito che le stesse attraversano ben tre contabilità diverse in quanto trovano origine nel bilancio statale, da questo confluiscono nel bilancio della Regione e successivamente in quelli delle province.

⁸⁶ Il trasporto provinciale assorbe negli anni 2001 - 2002 e 2003 il 52% dei trasferimenti a carico della Regione.

⁸⁷ Agli importi riportati nella tab. 3 va aggiunto quello degli stanziamenti per servizi interregionali affidati e pagati direttamente dalla regione sempre a carico del cap. 3135.

prospetti successivi. Si tratta di dati relativi alla sola parte corrente. Non risulta, infatti, che gli enti in questione abbiano effettuato a carico dei propri bilanci spese di investimento, diverse da quelle per infrastrutture. Il Comune di Perugia, peraltro, ha dichiarato di avere beneficiato allo scopo di entrate specifiche di provenienza regionale (pari a euro 397,672) nell'esercizio 2003. Le stesse, peraltro, in assenza di elementi ulteriori non sono state tenute in considerazione nelle tabelle.

6

7 Fonti finanziamento spese trasporti - Comune di Perugia -
Stanziamenti in conto competenza

Provenienza entrata	Cap.entrata/cap. spesa correlato	2001*	% su totale	2002*	% su entrate correnti vincolate	2003**	% su entrate correnti vincolate
Altre risorse a carico del F.R.T.	41101-41106/ 41133-3	6.075.763	54,30	6.234.542	56,44	6.234.542	56,44
Altre risorse reg./statali vincolate		0	-	0	-	0	-
Mutui	41803/41803-1	5.112.923	45,70	4.811.116	43,56	5.208.671	43,56
Risorse proprie	330/260	0	-	0	-	0	-
TOTALE		11.188.686	100,00	11.045.658	100,00	11.443.213	100,00

Elaborazione Corte dei conti

* Dati di consuntivo

** Dati bilancio di previsione.

23

23 Fonti finanziamento spese trasporti - Comune di Terni -
Stanziamenti in conto competenza

Provenienza entrata	Cap.entrata/cap. spesa correlato	2001*	% su totale	2002*	% su entrate correnti vincolate	2003**	% su entrate correnti vincolate
Altre risorse a carico del F.R.T.	339/991	3.615.198	60,03	3.615.198	51,87	3.665.811	62,53
Altre risorse reg./statali vincolate		0	-	0	-	0	-

Mutui	1108/634	0	-	641.300	9,20	0	-
Risorse proprie	Tit.I ell-/713-766-759-751-718	2.406.6890	39,97	2.713.839	38,93	2.196.578	37,47
TOTALE		6.021.887	100,00	6.970.337	100,00	5.862.389	100,00

Elaborazione Corte dei conti

* Dati di consuntivo

** Dati bilancio di previsione.

L'analisi della spesa per fonti di copertura ha evidenziato come l'erogazione dei servizi urbani, ordinari e speciali, abbia richiesto un consistente impegno finanziario dei Comuni che hanno dovuto provvedervi con ingenti risorse proprie, anche ricorrendo ad operazioni creditizie.

Tra l'altro, nel caso del Comune di Perugia tale situazione viene rilevata anche nell'ambito dei dati previsionali 2003, fatto che genera notevoli perplessità circa la compatibilità con il dettato dell'art. 119, u.c., della Costituzione e con le disposizioni di rigore (art. 30 comma15) dettate in materia dalla legge finanziaria inerente all'anno in corso.⁸⁸

In disparte ogni valutazione circa la legittimità dell'operato degli organi competenti in materia,⁸⁹ quanto sopra denota la esistenza di un fabbisogno finanziario locale molto più elevato di quello che la Regione riesce ad assicurare. Peraltro, in assenza di attività serie ed oggettive di individuazione dei servizi minimi e dei relativi costi di produzione, non è possibile stabilire con certezza in quale misura i Comuni finanzino servizi aggiuntivi necessari ed in quale invece concorrano a garantire il mantenimento degli equilibri delle aziende gerenti, sopportando in proprio la problematica dei disavanzi latenti nonché i costi delle inefficienze aziendali. Per eliminare realmente entrambi questi fenomeni, infatti, non è sufficiente porre dei limiti astratti ai finanziamenti del T.P.L., ma occorre una seria politica di risanamento che deve coinvolgere sinergicamente tutti gli enti committenti. Ciò non può che essere legato alla predisposizione di efficaci sistemi di verifica di sana gestione delle risorse da parte delle aziende. Detti sistemi devono tendere in primo luogo ad accertare la corretta tenuta delle contabilità aziendali, nel rispetto delle regole poste dal codice civile e dei principi

⁸⁸ E' doveroso far presente che, secondo quanto documentato in adunanza, gli organi competenti del Comune di Perugia hanno agito sulla scorta di alcuni pareri tecnici forniti dall'ANCI e dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato, in ordine alla interpretazione dei principi espressi dall'art. 14, comma 27, della l. 448/01. Detta norma contiene disposizioni in materia di mutui per il finanziamento della spesa corrente per i trasporti, a seguito della riforma costituzionale che ha rafforzato il divieto di assunzione di mutui per finanziare spese correnti.

⁸⁹ Sul punto la Sezione si riserva di approfondire la problematica, anche in vista degli eventuali seguiti di legge.

contabili, fatto indispensabile a consentire di risalire con trasparenza all'impiego dei flussi finanziari destinati a finanziare i servizi e gli investimenti. E' necessario, poi, predisporre idonei controlli sulle prestazioni richieste, formulando i contratti stessi in modo da definirne dettagliatamente l'oggetto.

Tale suggerimento va rivolto non solo alla Regione, la quale ha già tentato di avviare una analisi dei costi chiedendo infruttuosamente la collaborazione delle aziende, ma soprattutto agli enti locali le cui responsabilità dopo le imminenti gare risulteranno ancora maggiori. Non si può dimenticare in proposito che gli stessi, tra l'altro tuttora azionisti delle più importanti società gerenti, nella gestione esternalizzata dei servizi dovrebbero incrementare la attività di "governance" nei confronti dei gestori, dei quali diversamente finiscono per subire le decisioni.

2.3 Raffronti comparativi.

La comparazione dei dati finanziari, nonostante l'utilizzo di metodologie di rilevazione unitaria sull'intero territorio, si è rivelata notevolmente complessa per le molteplici variabili che influenzano l'entità degli stanziamenti e l'andamento della spesa nel settore dei trasporti.

Alla diversità dei canali di provenienza delle risorse, infatti, si accompagnano distinte modalità e tempi di utilizzazione, legate ai diversi fenomeni generatori di spesa.

Ne consegue che la lettura di tali dati sulla base degli indicatori comunemente applicati ai dati stessi non offre di per sé elementi di valutazione comparativa.

Nondimeno, da essa è stato possibile trarre taluni significativi spunti di riflessione.

In particolare nella generalità delle realtà indagate è stata riscontrata la mancata concreta attuazione delle disposizioni inerenti al fondo regionale trasporti, del quale ci si è limitati a prevedere in modo più o meno dettagliato l'articolazione astratta.⁹⁰

In nessun caso, detto fondo è stato utilizzato quale strumento ad hoc di pianificazione della spesa in materia di trasporti, atto ad evidenziare in modo analitico e tecnico la quantità e qualità dei relativi

⁹⁰ Si rinvia, per maggiori dettagli, a Sez.Aut., del.1/2003 pag. 29 e 30

stanziamenti. In tal senso, la situazione dell'Umbria è simile a quella riscontrata nelle altre Regioni.

Le decisioni di spesa per i servizi sono risultate, di fatto ed in prevalenza, basate sul criterio della spesa storica.

Una certa omogeneità connota l'iscrizione in bilancio delle risorse destinate alla erogazione dei servizi su gomma, in passato poste a carico dell'ex F.N.T.. Queste si identificano in genere con una sola ed apposita posta contabile che, pur con diverse denominazioni, è agevolmente individuabile nell'ambito dei bilanci regionali.

E' stato perciò possibile individuare e sommare agevolmente dette poste, offrendo in tal modo il dato aggregato della spesa regionale del trasporto su gomma: Il confronto fra questo dato e quello degli stanziamenti iscritti nell'ex F.N.T. nel 1995, anno ultimo del suo funzionamento, consente di rilevarne la tendenza crescente in termini globali.

Rispetto a detto andamento, influenzato dall'entità della spesa registrata nelle singole Regioni, i dati dell'Umbria appaiono di segno diverso evidenziando fino al 2000 un rapporto pressoché statico con il predetto dato aggregato.

In effetti, la partecipazione della Regione alle erogazioni a carico del Fondo Nazionale si attestavano all'epoca sulla misura dell'1,4%. Nel 2000 la spesa regionale ha rappresentato l'1,3% di quella totale sostenuta, per le medesime finalità, a carico dei bilanci regionali.

Di maggiore interesse appare, poi, l'evoluzione in proiezione storica della spesa regionale rispetto alla quota di finanziamenti statali per il trasporto assegnata alla Regione nel 1995.⁹¹

Esercizio finanziario	Stanziamenti regionali	% su trasferimenti ex F.N.T. 1995
1998	34.087.066	96,24
1999	34.087.074	96,24
2000	35.412.137	99,98
2001	36.028.910	101,72
2002	35.125.155	99,17
2003	37.132.155	104,83

⁹¹ La legge n. 549/95 disponendo che le amministrazioni regionali dovessero destinare al T.P.L. somme non inferiori alla quota di pertinenza del fondo nazionale trasporti, soppresso lo stesso anno, ha fatto assumere a tale importo il significato di parametro storico equivalente ad un livello di servizi ragionevolmente non comprimibile e perciò minimo indefettibile.

A questo riguardo, emerge l'incremento degli stanziamenti inerenti al 2003, dato piuttosto significativo rispetto al passato anche in considerazione del fatto che lo stesso non presenta nessuna quota di reiscrizioni derivanti dall'esercizio precedente, meccanismo contabile piuttosto ridimensionato dalle nuove norme di contabilità regionale.

Sebbene l'aumento degli stanziamenti non sia di per sé indice di miglioramento del livello qualitativo e quantitativo del servizio, lo stesso comunque in condizioni fisiologiche di incremento del costo della vita rappresenta garanzia almeno di conservazione dell'esistente. Ciò è particolarmente apprezzabile se si tiene conto del fatto che in ben nove altre realtà la spesa è rimasta stabile o è diminuita.⁹²

Particolarmente complessa si è rivelata, per la assenza di armonizzazione fra i sistemi contabili di Regione ed enti committenti, la immediata ricostruzione dei flussi di risorse che transitano in una pluralità di bilanci di enti diversi e da questi alle aziende.

⁹² Cfr. Sez. Aut., del. 1/2003 tab. III 4

Capitolo IV

Obiettivi della politica del trasporto pubblico locale Analisi delle soluzioni pianificatorie.

4.1 Il ruolo delle Regioni nella pianificazione del trasporto locale.

Uno degli aspetti di maggiore rilievo della riforma del trasporto locale consiste nella valorizzazione del ruolo delle regioni in materia di pianificazione settoriale strategica, in armonia con le istanze "federali" basate sulla regola della sussidiarietà capovolta per la quale, di norma, competono ai livelli di governo più bassi le funzioni gestionali.

Invero, nel nuovo sistema, ad esse spetta stanziare, compatibilmente con i propri vincoli di bilancio, le risorse necessarie alla erogazione di servizi di livello rispondente ai bisogni essenziali della propria collettività, parimenti indirizzando e coordinando l'azione degli enti locali nell'efficientamento delle gestioni di competenza.

Ciò presuppone, la previa corretta individuazione delle esigenze del territorio e la capacità di stabilire ordini precisi di priorità nella loro realizzazione, canalizzando su di essi le risorse disponibili. Il primo passo verso l'efficacia della politica regionale del trasporto consiste, pertanto, proprio nella chiara e razionale fissazione dei relativi obiettivi anche in una prospettiva di lungo periodo.

Deve essere, a quest'ultimo riguardo ben chiaro come la posizione regionale rispetto alla realizzazione delle finalità della riforma ivi compresa quella di garantire un livello minimo uniforme delle prestazioni offerte sul relativo territorio sia particolarmente qualificata e comporti, perciò, competenze di grado funzionalmente più elevato rispetto a quella degli altri enti del comparto.

In effetti, secondo lo schema della legislazione di riforma, le potenzialità dei sistemi regionali di trasporto sono in gran parte affidate alla attribuzione alle regioni di competenze di pianificazione estese a tutte le modalità di trasporto praticabili nell'ambito dei rispettivi territori e non rientranti, per caratteristiche intrinseche, nella competenza del livello di governo statale.

In particolare, anche il trasporto ferroviario – specie nell'ottica dell'integrazione modale – costituisce una componente del servizio che si intende assicurare sul territorio regionale ed in tal senso ad esso si

estendono le problematiche dell'individuazione del livello essenziale, a prescindere da ipotesi di ulteriori forme di decentramento delle quali al momento sembra prematuro prospettare l'evenienza.⁹³

Sarebbe, perciò, errato adottare tattiche minimaliste, limitate a consentire la sola gestione dell'esistente, sia pure per il tramite degli enti locali.

A tali fini, le legislazioni statale e regionale di settore dedicano particolare attenzione alla attività regionale di programmazione anche finanziaria, delineandone percorsi e strumenti specifici.

Appare, peraltro, evidente come il perfezionamento di tali atti, che pure costituisce positivo sintomo del mutato approccio culturale alle problematiche del trasporto richiesto dalla riforma, non basta di per sé a garantire l'effettività delle funzioni in argomento ove esso non sia basato su adeguati studi di settore e sull'utilizzo di appositi dati di riferimento.

Si tratta evidentemente di compito non facile, specie ove si tenga conto che di fatto in passato, stanti i vecchi meccanismi di finanziamento i quali garantivano erogazioni a piè di lista da parte dello Stato, non è stata mai avvertita a livello locale l'esigenza di istituire sistemi appositi di monitoraggio.

Le accennate difficoltà risultano accentuate riguardo ai servizi ferroviari, per i quali la tradizionale gestione accentrata accompagnata da una situazione di monopolio di fatto degli attuali gestori non ha consentito alle regioni di disporre di alcuna esperienza diretta, ponendole nella condizione di dover acquisire e consolidare i propri spazi di autonomia con particolare impegno.

I risultati della prima fase dell'indagine svolta dalla Corte su base nazionale hanno confermato come in generale le regioni abbiano incontrato, in fase di prima applicazione delle norme di riforma, notevoli incertezze proprio nel campo della pianificazione complessiva di settore. In effetti, anche nelle ipotesi in cui è stato possibile riscontrare una certa vivacità in ordine all'adozione degli atti di programmazione necessari a dare avvio al processo di riorganizzazione del T.P.L. spesso l'impegno è stato concepito in termini di mero adempimento formale alle prescrizioni normative che non ha sostanzialmente contribuito a porre in luce la strategia dell'azione regionale in materia di trasporto.

⁹³ In alcune Regioni è stata rilevata la opzione immediata per il conferimento delle gestioni ferroviarie interne agli enti locali. Tale scelta suscita perplessità attese le difficoltà che la stessa implica in ordine al riparto della rete e all'accesso alle infrastrutture, ancora non pienamente risolte neanche a livello di rapporti Stato – Regioni.

Parimenti, è emersa la tendenza ad esternalizzare “in toto” l’elaborazione dei programmi di competenza, sovente senza fornire a esperti e consulenti le indicazioni strategiche necessarie, non solo a specificare l’oggetto dei relativi incarichi, ma anche e soprattutto a delimitarne gli ambiti di discrezionalità in ordine alle scelte di fondo, fisiologicamente spettanti agli organi politici dell’ente.

4.2 Iniziative di pianificazione e programmazione della regione Umbria: approfondimenti ed aggiornamenti .

In siffatto contesto, è certamente apprezzabile – pure in presenza di ritardi nella formalizzazione degli atti di programmazione di cui alle nuove normative – l’attivazione da parte della Regione Umbria di procedure di intesa con gli enti locali destinati a regolare gli aspetti di maggiore rilievo problematico del trasporto pubblico locale posti in luce dalla riforma.

Sebbene, infatti, si tratti di iniziative rivolte a favorire l’effettivo coinvolgimento dei soggetti istituzionali più prossimi ai cittadini nella politica del trasporto con l’intento primario di contenere gli oneri finanziari a carico della Regione nonché di affrontare tempestivamente le questioni connesse all’apertura alla concorrenza, esse costituiscono importante espressione della attiva presenza regionale nel governo del processo di decentramento e razionalizzazione del settore. Da esse, come si vedrà in apposito paragrafo, è scaturito di recente un atto formale dal quale è possibile desumere gli orientamenti e le strategie di intervento in materia di gare per l’affidamento dei servizi, di riparto delle competenze fra gli enti locali e di politica tariffaria.

Con riguardo al trasporto ferroviario, è possibile rinvenire negli strumenti di programmazione degli interventi infrastrutturali⁹⁴ dei quali la Regione si è dotata in particolare nell’ultimo quinquennio la decisione di potenziare della rete fissa regionale, con la finalità di perseguire una politica di sviluppo di tale modalità. In detti ambiti, ne è stato evidenziato il rilievo strategico di disincentivo all’utilizzo delle auto private ed al ricorso al trasporto pubblico su gomma nonché l’importanza per lo sviluppo socio-economico della area.

Il raddoppio di alcune tratte ferroviarie ancora caratterizzate dalla presenza di binari unici per il doppio senso di marcia ha rappresentato una delle principali misure oggetto dell’intesa istituzionale di programma

⁹⁴ In proposito si rinvia a quanto esposto nel precedente referto adottato da questa Sezione con deliberazione n. 3/2002/g, pagg. 52 e 53.

stipulata con lo Stato il 30 marzo del 1999 sulla quale sono state convogliate ingenti risorse di diversa provenienza. Inoltre, il vigente Piano regionale di sviluppo ha previsto l'individuazione dei nodi di interscambio ferro-gomma e la creazione di aree attrezzate di sosta per i mezzi pubblici adibiti a garantire ulteriori collegamenti capillari secondo un progetto complessivo di integrazione intermodale. A tale fine è stata orientata l'attività di rilevazione delle principali correnti di traffico e delle caratteristiche del territorio condotta dall'Osservatorio regionale della mobilità.

Dalle dichiarazioni rese in istruttoria, si è appreso che la Regione intende seguire nel miglioramento dell'offerta un percorso temporale diviso in due fasi, la prima delle quali destinata a riorganizzare i servizi su ferro e giudicata assolutamente necessaria alla razionalizzazione dei servizi su gomma "in una logica di integrazione ed adduzione al sistema ferroviario".⁹⁵

A seguito della stipula degli accordi di programma con lo Stato di cui agli artt. 8 e 9 del decreto legislativo n. 422/97 con i quali sono stati individuati i servizi trasferiti alla Regione, è stato dato impulso alla riorganizzazione della rete regionale mediante interventi volti ad incentivare forme di coordinamento fra i due gestori presenti sul territorio propedeutici all'affidamento unitario dei servizi e alla definizione dei rapporti con Trenitalia S.p.A. per una ricognizione della capacità degli impianti fissi sulla tratta umbra.⁹⁶ Inoltre, è stata promossa la sottoscrizione di accordi fra detti gestori e le principali aziende di trasporto su gomma che operano nei fondamentali punti di interscambio come sopra individuati, per la definizione congiunta di orari e percorsi. In base alle istruzioni fornite al riguardo dalla Giunta Regionale con deliberazione 34/2000, la F.C.U. ha ceduto a dette società il ramo di azienda concernente i servizi sostitutivi su gomma.

L'attenzione dedicata allo sviluppo del trasporto su ferro ha favorito anche la predisposizione, con notevole anticipo rispetto ai termini di scadenza della fase transitoria, dello schema di capitolato prestazionale da porre a base delle future gare per l'affidamento dei servizi regionali.

⁹⁵ Cfr. relazione allegata a nota n. 13394 /IU del 6 settembre 2002.

⁹⁶ La Regione riferisce che per effetto di un accordo intercorso fra le due aziende già l'orario invernale 2003 è stato costruito sulla base di un programma di esercizio unitario con la previsione di una gestione cordata fra i due gestori presenti sul territorio. Cfr. nota n. 706/2002 del Servizio competente.

Quanto sopra, consente di individuare con sufficiente chiarezza, pur in assenza della previa adozione del Piano regionale integrato, gli orientamenti seguiti a livello regionale in materia.

- Il piano regionale dei trasporti.

La legge regionale n. 37/98, con gli emendamenti introdotti dalla successiva l. r. 3/2002, ha enunciato i contenuti minimi del Piano Regionale dei Trasporti fissandone la validità in sei anni e da esso estrapolando l'individuazione del livello dei servizi minimi.

In concreto, detto Piano ha conosciuto una fase di gestazione piuttosto lunga, nella quale il relativo schema – predisposto fin dal 1999 da un gruppo di lavoro formato da esperti esterni e funzionari regionali – è stato più volte modificato con l'apporto di nuove consulenze private, affidate in via diretta.

Non si conoscono le direttive impartite ai consulenti circa gli obiettivi politici cui conformare le scelte tecniche del Piano.⁹⁷ L'elaborato di più recente stesura che è stato possibile consultare ribadisce, comunque, le linee di intervento espresse in quello originario e già illustrate nel precedente referto⁹⁸ che abbracciano l'intero sistema del trasporto regionale e locale, investendone in modo esauriente ogni aspetto e modalità.

Quanto allo stato dell'iter perfezionativo, che la Amministrazione regionale assicurava di imminente definizione nell'adunanza conclusiva della scorsa fase di indagine, a tutto il 2002 non si segnalavano novità di rilievo. Soltanto di recente lo schema approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 992 del 17.7.2003 è stato sottoposto all'esame delle rappresentanze di aziende ed utenza, secondo le procedure di cui alla L.R. 37/98 ed in ossequio alle regole generali di cui la Regione si è dotata con la L.R. 34/98, contenente la disciplina generale della partecipazione degli enti locali ai processi di pianificazione regionali nonché la istituzionalizzazione di forme di partecipazione in ossequio ai principi della sussidiarietà e del decentramento.⁹⁹

Risulta in atti che la proposta di Piano in argomento è stata esaminata in data 1/4/2003 dal Consiglio delle Autonomie Locali. Le

⁹⁷ In istruttoria è stato richiesto alle province ed ai comuni campionati se fossero stati coinvolti nella fase di redazione del Piano. Al riguardo è stata fornita risposta negativa (cfr. per tutte nota n. 1/70930 del 16/6/2003 della Provincia di Perugia).

⁹⁸ Cfr. Relazione pag. 53.

⁹⁹ In particolare la L.R. 34/98 prevede la sottoposizione preventiva degli schemi di piano regionale al parere del Consiglio delle Autonomie locali nonché l'attivazione a livello provinciale di apposite conferenze partecipative (art.6) per le materie di interesse comune.

osservazioni formulate in tale sede.¹⁰⁰ ove è comunque emersa la condivisione degli obiettivi strategici individuati dalla Regione, sono state riprese nell'ambito della conferenza partecipativa convocata congiuntamente, ai sensi dell'art. 6 della L.R. 34/98, dai Presidenti delle Province di Perugia e Terni in data 30 maggio del corrente anno.

L'atto non è stato tuttora sottoposto alla approvazione consiliare.

In realtà, il Piano in questione avrebbe dovuto non tanto fornire un disegno organizzativo definito dettagliatamente ed esposto al rischio di immediata obsolescenza, quanto piuttosto rappresentare la traduzione in linee di indirizzo operativo degli obiettivi già in astratto enunciati dalla legislazione regionale, fissando le procedure per l'avvio di processi decisionali condivisi con gli altri soggetti portatori di competenze ed interessi nel settore nonché per il loro progressivo adeguamento ai mutamenti del quadro dei bisogni di riferimento.

Il ritardo patologico nella relativa approvazione – probabilmente legato alla mancata piena percezione delle finalità dello strumento la cui impostazione risulta in concreto ipertrofica e piuttosto rigida – ne ha notevolmente ridimensionato di fatto l'importanza e la funzione.

Infatti, l'urgenza di fornire risposte immediate alle problematiche dell'assetto e, soprattutto, del finanziamento dei servizi nonché di tener conto dello stato effettivo del trasporto ferroviario – dotato per natura di minore elasticità organizzativa – ha portato a privilegiare il ricorso a strumenti dotati di maggiore snellezza e flessibilità (atti di indirizzo, intese), vincolanti per la Regione nel breve e nel medio periodo.

A tale tendenza, ha corrisposto l'istituzionalizzazione di uno strumento permanente per indirizzare l'operato degli enti locali estrinsecare obiettivi ed impegni della Regione.¹⁰¹

- La determinazione e la programmazione dei servizi minimi.

Sotto il profilo della identificazione del livello dei servizi minimi e della successiva programmazione della rete, non si registrano sostanziali sviluppi nel periodo preso in esame e segnatamente nell'ultimo anno trascorso dalla adozione della deliberazione di chiusura della precedente fase di indagine.

¹⁰⁰ Risulta dai verbali trasmessi dalla provincia di Perugia con nota n. 1/79784 del 3 luglio u.s. che dette osservazioni sono state formulate da n. 8 Comuni e precisamente: Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello, Spoleto, Gubbio, Castiglione del Lago e Marsciano.

¹⁰¹ L'adozione di tale atto è contemplata dall'art. 21 della legge reg. 37/98, nel testo novellato dall'art. 15 della L.R. 3/2002.

Si è avuto modo di chiarire, nell' esporre le novità del quadro normativo regionale, come la legislazione dell'Umbria – già originariamente non chiara sul punto – in base a modifiche sopravvenute abbia frazionato tale compito in tre momenti che sembrano logicamente e cronologicamente susseguirsi. I primi due, costituiti dalla concretizzazione dei criteri-base e dalla individuazione del livello minimo di prestazioni da assicurare sul territorio, demandati ad atti formalmente distinti e cioè rispettivamente al P.R.T. e ad apposito Atto Unico di Indirizzo¹⁰², sono di pertinenza della Regione. L'ultimo, vale a dire quello della concreta pianificazione della rete che coincide con l'adozione del programma triennale, è intestato in forma diffusa ai singoli enti locali ciascuno per la parte di competenza.

Si è parimenti osservato come rimangano labili da un lato i confini fra le due competenze regionali ed incerti, dall'altro, quelli fra programmazione triennale (comprensiva anche dei c.d. servizi aggiuntivi) ed altri programmi degli enti locali.

Pare opportuno, al riguardo, puntualizzare come le descritte operazioni appaiono giustificabili e correttamente definibili nel contenuto solo ove la c.d. individuazione del livello dei servizi minimi venga intesa come una sorta di progettazione generale e di massima della rete, il cui completamento spetta agli enti locali.

Diversamente questi ultimi vengono sostanzialmente investiti per intero della suddetta problematica, con possibili ripercussioni in termini di uniformità dei servizi essenziali sul territorio regionale¹⁰³.

Mette conto, ancora, far presente che nell'attuale impostazione della legge regionale la problematica appare circoscritta ai soli servizi su gomma.

Tale prospettiva sembrerebbe sottendere l'utilizzo "minimalista" del concetto di servizi minimi considerato utile esclusivamente a definire i limiti della responsabilità finanziaria della Regione nei confronti degli enti locali e nel contempo a responsabilizzare questi ultimi nell'allestimento di livelli di servizi aggiuntivi. In siffatta accezione, trova spiegazione l'esclusione da tale programmazione dei servizi ferroviari,

¹⁰² I due atti hanno anche validità temporali sfalsate, in quanto il PRIT è aggiornato ogni sei anni, mentre l'atto di indirizzo ha la stessa durata della programmazione triennale della quale serve ad uniformare i contenuti più importanti e collegati alla gestione dei finanziamenti regionali.

¹⁰³ La problematica è particolarmente sentita dagli enti locali che denunciano obiettive difficoltà, in assenza di direttive chiare ed univoche della Regione, di formulare ed approvare i programmi triennali. Si richiamano in particolare le osservazioni della Provincia di Perugia (nota n.170930 del 16/6/2003) che contesta la assenza di indirizzi regionali in materia.

che spettano alla competenza accentrata della Regione e non rientrano fra quelli conferiti agli enti locali.

In concreto, le gestioni del trasporto su gomma del triennio 2001-2003 sono state impostate come in passato sulla base di parametri predefiniti di riparto dei fondi regionali alle Province e da queste agli enti locali, con operazione tendente a commisurare la quota di risorse spettante a ciascun ente secondo la proporzione storica di partecipazione all'ex F.N.T.

Nel settembre del 2002¹⁰⁴, la Regione ha promosso la sottoscrizione di una intesa con gli enti locali volta a fornire indirizzi per la effettuazione delle gare e nel contempo per stabilire criteri e livello di individuazione dei servizi minimi per il triennio 2004-2006, nelle more dell'approvazione del Piano Regionale Trasporti, del quale si prevedeva la approvazione nei primi mesi del corrente anno.

Con esso la Regione, rivedendo il precedente sistema, ha riservato a sé stessa il riparto delle risorse per i servizi minimi tra gli enti locali, assegnando alle Province solo il compito di elaborare la relativa proposta di concerto con i Comuni interessati. In tale contesto, per la prima volta sono stati fissati i criteri cui tale riparto dovrà essere improntato, riconoscendo come in effetti si sia avuto sempre riguardo ai soli enti ammessi in passato a fruire di contribuzioni a carico dell'ex F.N.T.

L'iniziativa merita, di per sé, senz'altro positivo apprezzamento, sebbene non risolva la delicata questione dell'individuazione del livello dei servizi minimi.

Quest'ultimo, infatti, rimane rigorosamente ancorato al criterio storico ed al riferimento prevalente al monte di risorse che la Regione intende ad essi destinare a sua volta quantificato sulla base della spesa sostenuta per sovvenzionare la rete attuale.

La stessa Regione riconosce, infatti, di non disporre – per effetto del meccanismo di finanziamento ad oggi adottato – di elementi per la “valutazione del fabbisogno reale” e per la quantificazione delle percorrenze minime effettivamente necessarie, evidenziando come le principali informazioni relative alla rete dei servizi locali siano tuttora desumibili dai vecchi piani di bacino risalenti ai primi anni novanta. Ciò, unitamente alla assenza di notizie circa eventuali iniziative di razionalizzazione intraprese dagli enti committenti, non consente di

¹⁰⁴Detto protocollo è stato approvato con deliberazione G.R. 1346 del 20/10/02 e recepito in analoghe deliberazioni formali dai singoli enti aderenti.

attribuire alcun rilievo al dato delle percorrenze attuali dichiarate dai gestori.

In tal modo, la Regione ha posto in sostanza un tetto al fabbisogno, parimenti impegnandosi ad assicurare stabilmente finanziamenti di importo come sopra predeterminato (pari a 37,44 milioni di euro) con onere di indicizzazione degli stessi al tasso di inflazione programmato dal D.P.e F.

Si rimette, così, agli enti locali il compito di utilizzare al meglio le risorse assegnate. Nel contempo si sollecita l'adozione degli atti di programmazione triennale di pertinenza.

- Accordi di programma ed atti d'intesa con gli altri soggetti istituzionali portatori di competenze nel settore del T.P.L. – Consultazione dell'utenza.

Nel corso dell'ultimo anno, oltre al protocollo d'intesa richiamato al punto precedente, la Regione non ha fatto ricorso ad accordi ulteriori con gli enti locali. In particolare non risultano adottate altre iniziative in materia tariffaria per l'implementazione delle tecnologie indispensabili alla realizzazione della comunità e della integrazione.

Ha avviato, invece, le procedure di consultazione e concertazione previste dalla legislazione regionale in ordine alla proposta del Piano regionale, per il cui esame si rinvia a quanto sopra detto.

Non risultano conclusi altri accordi di programma rispetto a quelli con lo Stato per il decentramento dei servizi ferroviari in concessione alla Ferrovia Centrale Umbra ed alle Ferrovie dello Stato.

Va comunque dato atto del fatto che la Regione, anche quando ne è rimasta formalmente estranea, si è dimostrata piuttosto attiva nel promuovere forme di collaborazione, a vari livelli nel settore, stimolando accordi fra soggetti terzi considerati necessari a perseguire con maggiore incisività il processo di razionalizzazione. A titolo di esempio, è possibile citare: l'accordo fra F.C.U. e Trenitalia per la gestione unitaria di parte della rete di servizi del territorio regionale e gli accordi intercorsi fra i gestori ferroviari e le aziende gerenti il trasporto su gomma per l'organizzazione di servizi di adduzione a quelli su rete fissa, sulle cui basi la Regione ha proceduto ai relativi affidamenti in forma diretta. Di rilievo anche l'indirizzo fornito agli enti locali in ordine alla predisposizione di intese per la razionalizzazione delle gare e l'espletamento di procedure concorsuali uniche a livello di bacino.

Numerose sono state, poi, le iniziative pubbliche assunte nei confronti dell'utenza sia per l'approfondimento delle problematiche legate alle esigenze da questa espresse (istituzione della Consulta dei pendolari utilizzatori del servizio su ferro; contatti con i rappresentanti dei disabili per l'organizzazione di servizi alternativi a quelli di linea) sia per la promozione dell'utilizzo del mezzo pubblico (iniziative di promozione fra gli studenti; spot pubblicitari ecc.).

Riguardo agli enti locali, si segnalano gli accordi fra Provincia di Perugia e Comuni¹⁰⁵ committenti nell'ambito del relativo territorio per la predisposizione di gare uniche per l'affidamento dei servizi a partire dal 2004.

4.3 L'attività di competenza degli enti locali: aggiornamenti delle iniziative intraprese.

Le Province ed i Comuni esercitano compiti di programmazione limitatamente al trasporto pubblico loro assegnato- che non comprende quello per ferrovia - rispettivamente mediante l'adozione di piani di bacino e di piani urbani della mobilità.

Ai sensi della legge regionale n. 37/98 detti enti approvano ciascuno per il proprio ambito di competenza i programmi triennali di servizi, comprensivi della definizione della rete locale dei servizi minimi nonché di quella dei servizi aggiuntivi.

Al giugno 2002, risultavano vigenti i vecchi piani di bacino contemplati dalla normativa regionale antecedente alla riforma, che ne prevedeva l'adozione in numero corrispondente a tre aree territoriali di cui due rientranti nella circoscrizione provinciale di Perugia ed una coincidente con quella della Provincia di Terni.

I Comuni capoluogo non si erano dotati di nessuno strumento specifico per la pianificazione del trasporto locale, che dovrebbe costituire una componente dei Piani urbani del Traffico previsti dal d.lgs. 285/92.

Parimenti generalizzata era la assenza dei programmi triennali, peraltro attribuiti alla competenza diffusa degli enti locali solo con la legge regionale 27 marzo 2002, n.3.

La situazione appariva imputabile alla assenza degli atti di programmazione regionale, che avrebbero dovuto costituire la cornice di riferimento per quelli degli enti locali.

¹⁰⁵ Cfr D.C.P. 13/2003.

Nondimeno, detti enti ed in particolare le Province avevano avviato studi di settore per la razionalizzazione delle reti di competenza, con l'intento di definire in termini reali il proprio fabbisogno anche in termini finanziari.

La necessità di imprimere impulso a tale processo, sottolineata anche dalla Corte dei conti, ha indotto la Regione concordare con gli enti locali nel protocollo di intesa del settembre 2002 la temporizzazione dei predetti adempimenti, fissata in sei mesi a decorrere dall'adozione del P.R.T. prevista per i primi mesi del 2003, con l'intento di dare corso alle gare nel rispetto dei termini previsti dalla vigente normativa.

- Stato della programmazione presso le Province umbre.

Non si segnalano novità di rilievo circa la adozione dei programmi triennali di pertinenza delle Province. In proposito, nel ribadire che gli stessi non risultano ad oggi varati, si richiamano le osservazioni di cui al paragrafo 4.2.

In tale contesto, le Province hanno dato corso agli adempimenti necessari all'espletamento delle procedure concorsuali sulla base delle risorse erogate dalla Regione e quantificate indipendentemente dalla rilevazione delle esigenze effettive¹⁰⁶.

Nessuna notizia è stata fornita dalle due Amministrazioni provinciali circa l'evoluzione dei processi di approvazione dei nuovi piani di bacino, nonostante le specifiche richieste istruttorie al riguardo¹⁰⁷. In assenza di elementi si deve ritenere che la situazione sia rimasta invariata rispetto a quella precedente che qui si richiama¹⁰⁸. Le pur lodevoli iniziative in corso, già segnalate in passato, sono ad oggi, dunque, prive di apprezzabili esiti.

Va, però, doverosamente sottolineato come ambedue gli enti abbiano nell'ultimo anno dovuto affrontare le delicate problematiche della preparazione alla fase delle gare, producendo atti che di fatto hanno determinato una pianificazione della rete dei servizi sia pure di breve periodo.

¹⁰⁶ Si ritiene di richiamare in proposito un passo molto significativo della deliberazione adottata dalla G.P. di Perugia n. 15 in data 20.01.2003 ed inerente alla proposta di riparto dei contributi per l'anno 2004, da sottoporre alla Regione ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett. c) della L.R. 37/98. In essa si legge che la ripartizione delle risorse regionali *"protrattasi per il novennio 1995-2003 ha prodotto di fatto una situazione di disuguaglianza fra i singoli enti concedenti riguardo al grado di finanziamento dei servizi di trasporto, in quanto con la semplice ripartizione storica non si è potuto tenere conto delle effettive esigenze di mobilità, né delle dinamiche evolutive della domanda di trasporto nelle realtà locali"*.

¹⁰⁷ Siffatte richieste sono state formalizzate con note n. 423 e n. 424 del 14.5.2003 indirizzate rispettivamente alla Provincia di Perugia e a quella di Terni, con solleciti svuati nelle vie brevi.

¹⁰⁸ Fr. Sez. contr. Umbria, del. 3/2002/G pagg. 54 e segg.

- Stato della programmazione presso i Comuni campionati.

Anche presso i Comuni capoluogo non si è provveduto all'adozione dei programmi triennali.

Circa gli sviluppi inerenti ai piani urbani del traffico con annessi piani del trasporto pubblico locale di competenza comunale¹⁰⁹, si può riferire unicamente dell'operato del Comune di Terni che aveva già segnalato, in fase conclusiva della precedente indagine, significativi sviluppi nell'iter di approvazione e che ha prodotto copia del documento ufficiale.

Si tratta di atto complesso che si estende alla pianificazione del trasporto urbano, come stabilito dalla normativa regionale.

Sebbene non si conoscano le modalità procedurali seguite al riguardo, né il ruolo che l'ente ha svolto nell'orientare studi di settore, il risultato si segnala positivamente, anche in relazione alla quasi totale inerzia rilevata nell'ambito dell'indagine comparativa presso il campione di Comuni assoggettati ad indagine sull'intero territorio nazionale.

4.4 L'integrazione tariffaria: aspetti evolutivi.

Nessuna novità è stata rilevata nell'ultimo anno in materia di politica tariffaria. Non risulta, in particolare, che siano stati disposti aggiornamenti o variazioni delle tariffe in vigore per i trasporti di linea a mezzo gomma adottate dai singoli enti committenti sulla base dell'intesa intercorsa con la Regione nel corso del 2001 e della quale si è già riferito in passato.

In tema di omogeneizzazione delle stesse si è venuti a conoscenza della sola iniziativa del Comune di Terni tesa ad estenderne la applicazione anche ai trasporti non di linea.

Non risulta siano stati fissati criteri di indicizzazione automatica delle tariffe. Non sono stati resi noti sviluppi ed ampliamenti del progetto sperimentale di integrazione tariffaria per la cui descrizione si rinvia a quanto riportato nel precedente referto¹¹⁰.

4.5 Raffronti comparativi

¹⁰⁹ Si ricorda che ai sensi dell'art. 9 della L.R. 37/98, i piani urbani della mobilità sono una componente dei p.u.t. contemplati dal d.lgs. 285/92.

¹¹⁰ Cfr. Sez. Contr. Umbria, pagg. 61 e segg.

Una panoramica sufficientemente dettagliata delle soluzioni pianificatorie ed organizzative adottate nell'ambito delle altre realtà territoriali è stata offerta nel referto comparativo della Sezione Autonomie (del. 1/2003). Ad essa si ritiene, quindi, opportuno rinviare per non appesantire le presenti osservazioni¹¹¹.

Succintamente basti qui osservare come le amministrazioni umbre abbiano incontrato nell'adozione dei nuovi strumenti di piano difficoltà non dissimili da quelle rilevate in generale sul resto del territorio nazionale.

Alcune di queste appaiono spiccatamente legate alla fase di avvio dei nuovi assetti del trasporto pubblico locale (corretta individuazione delle aree di competenza dei diversi enti coinvolti; perfezionamento dei processi di interazione e partecipazione; collegamenti fra pianificazione di settore e politiche di bilancio) e possono agevolmente essere rimosse avviando una seria riflessione circa l'opportunità di snellire l'intero processo di pianificazione, semplificandone l'impalcatura e garantendone la circolarità. Risulta, del resto, evidente in base alla stessa esperienza umbra come il ricorso a strumenti meno pletorici e di più agevole adozione abbia di fatto consentito di dare un deciso impulso al processo di riforma anche in assenza dei Piani e programmi di cui alla L.R. 37/98.

Più serie appaiono, di contro, le problematiche derivanti da carenze conoscitive di fondo circa il fabbisogno reale di mobilità del territorio. Quest'ultimo fattore rappresenta il reale contrappeso all'efficacia di un'attività di programmazione che stenta a decollare.

In proposito, al di là degli adempimenti di carattere formale alle prescrizioni normative – ai quali peraltro la Regione Umbria per quanto di competenza ha cercato nel periodo di indagine di dare nuovo impulso – gli strumenti di piano devono avere contenuti adeguati e soprattutto costituire riferimento per le scelte amministrative. Diversamente gli stessi sono destituiti di concreta utilità.

Quanto sopra vale in particolar modo per l'individuazione dei servizi minimi che pare essere problema insolubile, in mancanza di parametri oggettivi di rilevazione delle esigenze.

Ciò premesso, va dato atto della evoluzione riscontrata nella formalizzazione del PRIT che colloca l'Umbria fra le Regioni più attive in materia. Riguardo agli enti locali, merita una menzione particolare –

¹¹¹ Cfr. Sez. Auton. Del. 1/2003, pagg. 40 e segg.

nella generalizzata inerzia rilevata sul territorio nazionale - lo sforzo compiuto dal Comune di Terni.

Capitolo V

Apertura alla concorrenza: situazione attuale e prospettive prossime.

5.1 Trasporto autofilotranviario :evoluzione dell'iter di preparazione alle gare.

Considerevoli sviluppi ha avuto nel corso dell'ultimo anno la situazione inerente allo stato di apertura alla concorrenza per il trasporto autofilotranviario.

Le novità non attengono alle gestioni in atto che, salvi i limitati casi dei nuovi servizi affidati con gara dal Comune di Perugia, risultano tuttora svolte in regime di proroga dei vecchi affidamenti diretti e traggono, perciò, origine da concessioni di antica data cui accedono accordi transitori valevoli fino al termine del 2003.

Le medesime si riferiscono, invece, alla concretizzazione di una serie di adempimenti propedeutici all'espletamento delle nuove procedure concorsuali che, in territorio umbro erano giunte in avanzato stadio di svolgimento alla data di emanazione del d.l. 269 dello scorso 30 settembre 2003.

Mette conto far presente che tutti gli adempimenti che verranno descritti sono al momento privi di esiti concreti e di essi si ignorano le sorti future,¹¹² legate agli effetti delle recenti innovazioni normative.

Gli stessi vanno comunque esaminati per evidenziare il grado di adeguamento degli enti umbri alla normativa di settore che nel periodo di riferimento dell'indagine ne ha guidato l'operato.

Al riguardo, assume notevole rilievo l'emanazione da parte della Regione di appositi indirizzi rivolti agli enti locali nonché l'elaborazione di apposito schema di capitolato prestazionale e bando di gara, come prescritto dall'art. 23, comma 4, della L.R. 37/98.

Detto atto è stato approvato con deliberazione della Giunta n. 1346 del 2/10/2002, unitamente ad un protocollo di intesa con i maggiori enti committenti inerente alla quantificazione ed al riparto dei finanziamenti regionali.

Nel medesimo contesto, la Regione ha provveduto ad individuare i servizi interregionali di propria competenza nonché a delegare formalmente le connesse attività di affidamento alle due province¹¹³.

¹¹² Si ribadisce come – per quanto emerso in sede di contraddittorio – gli enti umbri sono intenzionati a portare a compimento le procedure di gara. La Regione ha precisato che ciò richiederà presumibilmente una ulteriore proroga semestrale dei termini previsti.

Emerge in atti la opzione per gare uniche di bacino gestite dalle province e relative alla generalità dei servizi su gomma, ivi compresi quelli sostitutivi dei servizi ferroviari, già gestiti dalla F.C.U. e recentemente affidati direttamente alle principali aziende gerenti trasporti autofilotranviari, nonché quelli comunali.

Per consentire l'operatività di tale meccanismo, è stata richiamata la facoltà di sottoscrivere apposite intese fra Province e Comuni interessati, da promuovere mediante l'adozione di criteri di riparto dei contributi regionali comportanti incentivi finanziari a favore dei comuni aderenti.

E' opportuno evidenziare come la Regione abbia previsto anche una temporizzazione di massima degli adempimenti in questione secondo un cronoprogramma condiviso dagli enti locali. Ciò al fine di pervenire ad affidamenti concorsuali entro i termini di legge e cioè a partire dal 1° gennaio 2004.

Agli effetti di quanto sopra le Province hanno avviato una attività di consultazione con gli enti locali sia per il riparto dei contributi che per la definizione dei servizi da porre a gara congiuntamente.

Al riguardo, mentre si dispone di notizie frammentarie riguardo all'operato della Provincia di Terni che – secondo quanto reso noto nelle vie brevi – dovrebbe essere prossima alla pubblicazione del bando per l'affidamento dei servizi provinciali e comunali già in atto finanziati dalla Regione, è stato possibile fruire di elementi di maggior dettaglio da parte della Provincia di Perugia.

La sequenza di atti elaborati da quest'ultima, che ha già bandito una gara unica per entrambi i bacini di pertinenza, risponde a precise logiche operative e si segnala per chiarezza ed esaustività. Tra l'altro, nella situazione di fatto esistente connotata da assenza di parametri univoci di individuazione dei servizi minimi, l'attività condotta da questo ente ha assunto carattere propulsivo notevole ed ha reso possibile accelerare la fase delle gare in ossequio a quanto stabilito dalla vigente normativa e dagli indirizzi della Regione.

In particolare, sono stati affrontati i seguenti problemi:

1) definizione concertata con i Comuni committenti dei criteri e del piano di riparto dei contributi regionali per il primo triennio di validità dei nuovi contratti di servizio;

¹¹³ Il contributo complessivo erogato attualmente dalla Regione per i servizi di propria pertinenza è pari a euro 81.830.907. Con tali fondi vengono finanziate n. 10 linee di collegamento con le Regioni limitrofe, allo stato gestite da diversi concessionari, per un totale di 1.318 Km. di rete.

2) trattative ed accordi con i Comuni interessati alla gara unica ed individuazione dei servizi dagli stessi ritenuti necessari per le collettività amministrative;

3) elaborazione del bando e del capitolato prestazionale.

Appare significativa, nella prospettiva di garantire con i finanziamenti regionali un livello di servizi omogeneo sul territorio, la scelta diretta a dare rilievo alle esigenze espresse dai Comuni storicamente esclusi da ogni forma di contribuzione e che tuttavia dispongono di servizi di trasporto pubblico di linea¹¹⁴, individuati in quelli con popolazione residente pari o superiore ai 5.000 abitanti. Ciò comporterà, a partire dal 2004, la migliore definizione dell'area territoriale servita e, probabilmente, anche un incremento quantitativo nei servizi resi.

In effetti, poiché sulla base dell'intesa intercorsa con la Regione i Comuni già destinatari di contribuzioni si sono impegnati a garantire – con le necessarie integrazioni finanziarie a proprio carico – almeno il mantenimento dei servizi che formano oggetto degli attuali accordi di servizio, la riduzione dei contributi derivante dai nuovi criteri di riparto non dovrebbe avere nessuna influenza sulle dimensioni dell'offerta. Inoltre, sebbene al riguardo non si disponga di parametri certi di raffronto, non si può escludere che i Comuni ammessi ex novo a contribuzione continuino a destinare al settore risorse proprie integrative.

Tale risultato pare, del resto, emergere dal raffronto tra le percorrenze complessive globali poste a gara dalla Provincia di Perugia e quelle "storiche" già in gestione diretta nell'abito dei due bacini di pertinenza¹¹⁵.

Con deliberazione del Consiglio provinciale n. 13 del 28 gennaio 2003 è stato approvato lo schema di Convenzione, ex art. 30 del T.U. 267/2000, tra Provincia e Comuni destinatari di contributi per la gestione unificata della fase di gara e per la delega delle relative funzioni alla Provincia stessa. Detta Convenzione, successivamente perfezionata con la maggioranza dei Comuni coinvolti nella gestione di servizi di T.P.L.¹¹⁶, è stata finalizzata a puntualizzare i rapporti fra ente delegato e

¹¹⁴ La scelta in questione risulta formalizzata con D.G.P. n. 15 del 20 gennaio 2003.

¹¹⁵ Secondo la ricognizione effettuata dalla Provincia sulle percorrenze finanziate con i contributi regionali presso i singoli comuni complessivamente per il Bacino 2 sono: Km 5.938.649,29; per il Bacino 1 sono: Km 15.226.075

¹¹⁶ Con determinazione n. 4503 del 22 agosto 2003 sono stati approvati il bando di gara e l'intesa stessa. I Comuni dei due bacini complessivamente interessati ai servizi di TPL sono n. 29. Di questi solo n. 8 non hanno aderito alla gara unica.

deleganti¹¹⁷ nonché a definire le risorse regionali ed aggiuntive complessivamente disponibili quali corrispettivo dei servizi da commissionare, corrispondenti a quelli di linea come definiti dall'art. 87 del d.lgs. 285/92. Tale entità di risorse viene fatta coincidere con l'importo posto a base di gara.

Con lo stesso atto sono stati convenuti gli adattamenti da apportare allo schema di capitolato predisposto dalla Regione per renderlo compatibile con le peculiarità della procedura concorsuale unificata. In tale contesto è stato stabilito di distinguere i servizi in due lotti corrispondenti alle reti integrate dei due bacini di traffico insistenti nella circoscrizione provinciale di Perugia.

Quanto sopra esposto consente di esprimere valutazioni complessive positive circa l'iter amministrativo di adeguamento agli obiettivi della riforma per la parte concernente le nuove modalità di affidamento dei servizi.

E' opportuno però sottolineare come non sia possibile allo stato degli atti esprimere alcuna valutazione circa i contenuti del capitolato che la Provincia non ha inteso rendere noti a questa Corte ed in particolare circa gli elementi ed i criteri di valutazione dell'offerta. Si rammenta, al riguardo, come la corretta modulazione di tali aspetti rappresenti fattore sostanziale per assicurare la "par condicio" dei concorrenti ammessi alla gara. La confezione di parametri di valutazione che tendono a "fotografare" situazioni aziendali "tipo" rappresenta, infatti, elusione dei principi di concorrenza ed apre la strada a contenziosi.

5.1.1 Il modello di gara prescelto: diritti ed obblighi delle parti.

Dall'esame dello schema generale predisposto dalla Regione, si desume che il modello di gara prescelto a livello regionale si identifica nella procedura ristretta a costo netto, con disciplina dello ius variandi

¹¹⁷ In particolare, l'accordo ha riguardato:

- il complesso dei servizi da porre a gara;
- l'ammontare delle risorse suddivise, per ciascun ente, fra risorse regionali per i servizi minimi e risorse aggiuntive;
- i contenuti della delega alla Provincia per l'espletamento della procedura concorsuale unificata a livello di bacino di traffico, sulla base di un capitolato e di un contratto di servizio concordato con tutti gli enti affidanti;
- i contenuti del capitolato generale, adattando lo schema regionale alle peculiarità della procedura concorsuale unificata;
- i contenuti del contratto di servizio e le modalità di gestione dello stesso, comprese le modalità di controllo del rispetto degli oneri contrattuali.

necessario ad assicurare l'adeguamento della commessa ad esigenze sopravvenute.

- Requisiti di qualificazione e criteri di aggiudicazione.

I requisiti di qualificazione si identificano con quelli richiesti dalla vigente normativa generale in materia di appalti nei settori esclusi. Gli stessi sono integrati dal possesso dell'abilitazione professionale all'esercizio del trasporto su strada di cui al D.M. 20/12/1991 n. 448 e dalla assenza di rapporti di controllo con altri concorrenti. Non è stato, di contro, dato alcun rilievo attuale alla questione della separazione fra gestione del servizio e gestione dei beni strumentali, cosa che pone di fatto gli attuali gestori ed in particolare quelli pubblici in una condizione privilegiata.

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, accompagnato dalla indicazione di una serie di elementi da tenere in considerazione ai fini del vaglio delle proposte e della scelta del contraente.

Nella prospettazione della Regione, infatti, costituiscono, oltre al ribasso sul prezzo base di gara, parametri di valutazione¹¹⁸:

- le garanzie di qualità offerte;
- l'incremento e miglioramento dell'attuale rete dei servizi;
- il miglioramento dei tempi di spostamento complessivi;
- la progettazione di servizi rispondenti alla domanda potenziale espressa dai sistemi insediativi;
- l'integrazione dei servizi ferroviari in termini di economicità (razionalizzazione dell'offerta con riduzione delle situazioni di ridondanza e sovrapposizione col ferro) e funzionalità (tempi di viaggio e modalità di interscambio);
- la gestione dei servizi in aree deboli con modalità più rispondenti alla quantità della domanda servita utilizzando anche il subaffidamento di cui alla L.R. 37/98.

Siffatti parametri, adattati alle esigenze dell'ente ed alle caratteristiche dei servizi che si intende commissionare, dovrebbero essere tradotti in altrettanti indicatori numerici ai quali deve corrispondere un punteggio predefinito - entro limiti massimi e minimi - secondo algoritmi matematici. Di tale meccanismo la Regione fornisce un esempio, suggerendo la attribuzione di un maggior peso ponderale alla valutazione dell'offerta tecnica ed un ridotto margine di incidenza al ribasso sulla base d'asta.

¹¹⁸ Gli elementi riportati nel testo sono stati testualmente desunti dalla deliberazione n. 1346/2002.

Si tratta di operazioni di notevole delicatezza, nel merito delle quali non è possibile entrare senza apposite simulazioni concrete. Non si può, però, ignorare lo sforzo compiuto per imprimere alla gestione delle gare carattere di oggettività e trasparenza. A tale ultimo proposito, tuttavia, non convince la opzione lasciata agli enti committenti riguardo alla valutazione della qualità del servizio e diretta a costruire gli indicatori "ex post" sulla base delle offerte pervenute.

- Determinazione dell'oggetto della prestazione e del corrispettivo.

L'oggetto della commessa è definito come "flessibile" in quanto comprende la progettazione di dettaglio della rete di servizi effettuata sulla base di un programma di esercizio di massima predisposto dai committenti. Le offerte delle imprese dovranno, comunque, soddisfare obblighi, specifiche tecniche e condizioni di qualità indicate analiticamente nel capitolato.

Il corrispettivo è definito formalmente in rapporto al programma di esercizio, ma le modalità di definizione – che prescindono dalle caratteristiche della prestazione ed individuano il prezzo unitario solo incidentalmente e per la quantificazione delle spettanze connesse a varianti o penali – non consentono di parlare di prezzo "a misura" in senso stretto. Lo stesso è erogato per il 98% entro l'anno di competenza in ratei trimestrali, con conguaglio del 2% nell'anno successivo, previa presentazione di rapporti periodici di monitoraggio e rendicontazione mensile delle percorrenze effettuate. E' espressamente prevista l'indicizzazione del corrispettivo al tasso di inflazione annuale ovvero "in misura corrispondente all'aumento dei contributi erogati dalla regione all'ente concedente". Quest'ultima clausola appare poco chiara, attesa la assenza di qualsivoglia connessione con la esigenza di salvaguardare gli equilibri contrattuali. Modifiche del corrispettivo sono consentite in concomitanza con l'esercizio dello ius variandi, ammesso per esigenze sopravvenute in concomitanza con gli aggiornamenti dei programmi triennali dei servizi. A tale fine, le eventuali percorrenze aggiuntive verranno remunerate alle stesse condizioni originarie ed in rapporto al corrispettivo-Kilometro unitario. Analogamente le spettanze dell'azienda saranno ridotte in applicazione del sistema delle penali previsto dallo stesso contratto.

L'azienda riscuoterà i ricavi tariffari derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio nonché i vantaggi economici derivanti dalle iniziative commerciali connesse alla gestione del servizio.

Le tariffe in vigore che l'azienda si impegna rispettare vengono indicate nell'ambito del capitolato e di esse è previsto l'incremento automatico in rapporto al tasso di inflazione programmato annualmente. Rimane in facoltà dell'impresa, nell'ambito delle proprie politiche commerciali, individuare nuove tipologie di titoli di viaggio. Ciò dovrebbe responsabilizzare il gestore in ordine al raggiungimento dell'equilibrio economico.

Tuttavia, non si riscontrano agganci di alcun tipo tra l'entità dei ricavi tariffari e quella dei corrispettivi cosa che desta notevoli dubbi circa l'efficacia della formula adottata in ordine all'obiettivo di garantire la redditività delle gestioni ed il mantenimento del rapporto ricavi-costi entro i limiti del 35%, come stabilito dal decreto Burlando. Né d'altro canto viene attribuito rilievo nella definizione del corrispettivo base d'asta ai costi di produzione del servizio, che rimangono del tutto sullo sfondo senza consentire all'ente committente di valutare la reale rispondenza dell'offerta alle caratteristiche del servizio che si intende acquistare e di predisporre idonei controlli sull'esatto adempimento della prestazione da parte del gestore.

In proposito, si ribadiscono le osservazioni già effettuate nel precedente referto nonché nel referto della Sezione Autonomie¹¹⁹, circa le ricadute negative per il servizio e i rischi di contenzioso sottesi alla inesatta determinazione del prezzo da corrispondere all'azienda gerente.

- Accesso ai beni strumentali e politica del personale.

La individuazione dei beni strumentali all'esercizio del servizio ivi compreso il parco autobus è rimessa all'ente committente che deve garantirne, sulla base di intese con il gestore uscente, la accessibilità al nuovo gestore. A tale fine, spetta al committente stabilire nel capitolato le condizioni per il subentro nell'uso del materiale rotabile, delle attrezzature mobili e delle tecnologie connesse imponendone in alternativa all'aggiudicatario l'acquisto ovvero la acquisizione in locazione avverso pagamento di un canone comprensivo delle spese di manutenzione. La formula della locazione è prevista per l'utilizzo degli

¹¹⁹ Vedasi rispettivamente Sez Contr. Umbria del. 1/2002/G pagg. 110 e segg. e Sez. Aut., del. 1/2003 pagg 83 e segg..

immobili funzionali al servizio. Il nuovo gestore si obbliga contrattualmente a mettere i beni stessi a disposizione di quello successivo, secondo le condizioni convenute con l'Amministrazione all'atto della cessazione del rapporto.

In tal modo, si è inteso dare riscontro all'art. 18 del decreto Burlando per il quale, a salvaguardia della effettività della concorrenza, il possesso dei beni strumentali all'esercizio non può essere considerato requisito di ammissione alla gara né di valutazione dell'offerta. Rimane, tuttavia, fermo il fatto che gli attuali gestori sono anche proprietari dei beni in questione e che, pertanto, non dovranno affrontare oneri di locazione.

Rimangono, poi, notevoli perplessità circa la compatibilità della soluzione proposta con la facoltà, riconosciuta al gestore uscente ex lege (art. 25 della L.R. 37/98) di riscattare i beni acquistati con contributi pubblici.

Nessun accorgimento viene predisposto a garanzia del mantenimento in servizio del personale già impiegato dall'azienda uscente. Invero, fermo l'obbligo del nuovo gestore di farsene carico al momento dell'affidamento sulla base del piano dei costi che l'ente deve rendere noto all'impresa affidataria ragionevolmente già in allegato al capitolato, nulla vieta che per effetto di decisioni aziendali successive siano disposte riduzioni dello stesso.

- Obblighi di qualità e controlli.

Riguardo alla qualità, al di là dell'obbligo di adozione della carta dei servizi e del rispetto di standard minimi astratti accompagnati dalla previsione di sanzioni in caso di inosservanza, appare positiva la previsione della necessità di definire un metodo condiviso che chiarisca le modalità di rilevazione dei dati elementari ed i tempi di trasmissione all'ente affidante.

L'impresa dovrà infine contribuire con rapporti annuali sui servizi all'allestimento di un sistema di monitoraggio inerente a taluni dati salienti per verificare efficacia, efficienza, economicità e qualità dei servizi. I contenuti e le modalità di acquisizione delle informazioni devono essere definite dall'ente committente. Ciò vale in particolare per le indagini di customer satisfaction che vengono imposte all'impresa.

Come è agevole vedere, la soluzione di diverse problematiche di rilievo (individuazione dei beni strumentali e delle relative modalità di

accesso al nuovo gestore, verifiche di qualità e sistemi di monitoraggio) viene rimessa alla discrezionalità degli enti locali.

Non si dispone, allo stato, del capitolato elaborato dalla Provincia di Perugia e pertanto non è possibile verificare in concreto come sia stato tradotto in clausole contrattuali specifiche il contenuto del contratto-tipo sopra commentato.

5.2 La concorrenza nel settore ferroviario: scadenze e profili problematici.

Molteplici e complessi sono i problemi legati al ricorso a procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi ferroviari. Di essi in parte si è detto nella disamina del quadro normativo alla quale si rinvia, in parte si dirà in prosieguo. In effetti, le difficoltà insite nella liberalizzazione di tale segmento di mercato hanno determinato la proroga della fase transitoria, nella quale è consentito mantenere in vita rapporti nati da affidamenti diretti, al gennaio 2006. Ciò per espressa disposizione normativa¹²⁰ vale sia riguardo ai servizi già oggetto di gestioni commissariali governative sia per quelli gestiti dal gruppo Ferrovie dello Stato¹²¹.

Ciononostante la Amministrazione regionale dell'Umbria si è preparata con anticipo alle gare da un lato affrontando con decisione la delicata questione dell'accessibilità ad un eventuale nuovo gestore al materiale rotabile di proprietà degli attuali gestori, dall'altro predisponendo una bozza di bando e di capitolato per l'affidamento con gara unica della totalità dei servizi di interesse regionale e locale ad essa conferiti.

Riguardo al primo punto - che rappresenta il maggiore ostacolo alla affermazione della concorrenza controllata nell'ambito del trasporto su ferro attese le difficoltà di reperimento sul mercato in tempi brevi di materiale rispondente agli standard tecnici adeguati alla rete infrastrutturale italiana - la Regione ha avviato infruttuosi contatti con l'unico soggetto che ne ha la maggiore disponibilità rappresentato dall'attuale gestore di buona parte dei servizi conferiti, cioè la Società Trenitalia del gruppo Ferrovie dello Stato. L'Umbria ha perciò sollecitato

¹²⁰ La originaria previsione in tal senso contenuta nella legge n. 166/2002 relativamente alle ex ferrovie in gestione commissariale sono state di recente estese espressamente anche ai servizi ferroviari gestiti dal gruppo F.S. dal D.L. 147/2003.

¹²¹ Sul più breve termine individuato dal decreto Burlando e tuttora valido per i servizi su gomma, peraltro, si era espressa, già nel 1998, negativamente l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per la quale detto periodo transitorio era ingiustificatamente lungo in relazione al periodo di recupero degli investimenti necessari allo svolgimento del servizio e sottendeva il rischio di un duraturo ed immotivato vantaggio concorrenziale a favore degli operatori già operanti sul mercato.

la applicazione dell'art. 18 del decreto Burlando, nel testo novellato dall'art. 45 della legge n. 166/2002, per il quale l'ente committente deve garantire l'accesso dell'aggiudicatario ai beni strumentali all'erogazione del servizio. Vista la posizione di assoluta chiusura assunta al riguardo dall'interlocutore, che ha avanzato una interpretazione restrittiva delle predette norme affermando la non riconducibilità dei treni al concetto di beni strumentali¹²², la Regione, nel gennaio 2003, ha sollecitato un parere dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.

Quest'ultima si è pronunciata con parere n. 26 nello scorso mese di luglio, puntualizzando come l'essenzialità di un bene per il servizio non generi necessariamente un obbligo a contrarre in capo al soggetto che ne è proprietario per consentire ad esso l'accesso da parte di ogni richiedente. A tal uopo occorrerebbe la condizione ulteriore della non duplicabilità del bene stesso a costi socialmente sostenibili. Tale ulteriore condizione non sussiste, a giudizio dell'Autorità, per il materiale rotabile ferroviario che, perciò, non si può imporre al titolare di rendere disponibile a richiesta dell'ente committente. Tra l'altro viene precisato pure come la soluzione prospettata dalla Regione Umbria "non sembri configurare un'ipotesi desiderabile sotto il profilo concorrenziale, in quanto una tale eventualità da un lato finirebbe per creare una situazione di dipendenza dei nuovi entranti dalle strategie del titolare del materiale rotabile, dall'altro potrebbe favorire comportamenti opportunistici da parte delle imprese che ne sono prive".

In tale contesto, tuttavia, l'Autorità ha ricostruito le caratteristiche del mercato del materiale rotabile, il cui assetto è stato sostanzialmente determinato dalla "specificità della domanda" cioè dall'esistenza di un unico acquirente, e il conseguente scarso sviluppo di un mercato dell'usato ovvero di formule alternative alla vendita e meno costose per l'operatore (leasing)¹²³, riconoscendo come la situazione italiana nella quale i treni sono in sostanza di proprietà dello stesso gestore del servizio la realizzazione della concorrenza controllata sia estremamente difficile¹²⁴.

¹²² Già su tale vicenda si era soffermata la Corte dei conti, Sez. Aut., del. 1/2003, pagg. 61 e seg., rilevando come l'assenza di regole chiare e predefinite circa gli obblighi di cooperazione fra società del gruppo F.S. e Regioni, per l'accesso alla rete fissa e al materiale rotabile, sia una delle principali cause dei ritardi nella predisposizione delle procedure di gara.

¹²³ L'Autorità ha ricostruito l'origine di tale situazione, derivante in gran parte dalla mancata creazione – effettuata al momento della trasformazione e riorganizzazione del gruppo ferroviario italiano – di un soggetto terzo cui affidare la gestione della rete.

¹²⁴ L'anomalia della situazione è ancora maggiore se si tiene conto – come rilevato dalla Sezione Autonomie di questa Corte – che il materiale rotabile è acquistato con contributi pubblici e dovrebbe

Allo scopo di uscire dalla situazione di stallo nella quale si versa, l'Autorità ha richiamato l'attenzione sulla necessità di accelerare le gare, differendo piuttosto i termini di avvio della esecuzione del contratto per un periodo di tempo congruo a consentire alle regioni stesse ovvero al gestore subentrante di reperire sul mercato il materiale rotabile necessario allo svolgimento del servizio. Tale "modalità di effettuazione delle gare avrebbe il pregio di favorire lo sviluppo di un mercato della produzione o del leasing di materiale rotabile e, per questa via, di garantire da un lato l'ingresso di nuovi operatori effettivamente competitivi, dall'altro il miglioramento della qualità dei servizi nel settore del trasporto ferroviario locale".

I chiarimenti forniti si rivelano di notevole utilità a livello generale, quali linee-guida di un'azione trasparente in materia di liberalizzazione del mercato ferroviario. Nondimeno, gli stessi evidenziano le obiettive difficoltà di procedere per tale strada, prospettando un intervento diretto dell'ente pubblico nella gestione del materiale strumentale che appare antitetico rispetto al concetto stesso di esternalizzazione. Rimane quindi da considerare se – a ben vedere – più che le modalità di scelta del gestore, non sia piuttosto centrale per il miglioramento del trasporto su ferro la regolazione chiara e corretta dei rapporti tra questi e l'ente committente.

Per quanto risulta dalle notizie acquisite dalla Corte dei conti sul territorio, la Regione Umbria è stata l'unica ad avere affrontato in modo incisivo e costruttivo detta questione, utilizzando al meglio la fase transitoria consentita dal legislatore¹²⁵.

Su tali basi, si è proceduto a predisporre una bozza di bando e di capitolato con contenuti analoghi a quelli dei bandi inerenti ai servizi su gomma. Secondo quanto rappresentato più volte anche nelle vie brevi è, infatti, intendimento della Regione procedere nel più breve tempo possibile alla formalizzazione delle procedure di gara.

5.3 Raffronti comparativi

perciò avere destinazione d'uso vincolata alle tratte sulle quali è stato immesso. (cfr. del.1/2003 pag. 63)

¹²⁵ La stessa Autorità Garante nel parere n. 26 osserva la inadeguatezza, nella maggioranza dei casi, dell' utilizzo del periodo transitorio per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla riforma e sottolinea come essa riguardi proprio l'approccio alla questione del materiale rotabile, problema sottovalutato da amministrazioni ed imprese, pur nella circostanza – nota da tempo – che la quasi totalità di detto materiale è di proprietà di Trenitalia, gestore del servizio in affidamento diretto. Inoltre, essa stigmatizza eventuali soluzioni compromissorie, che nel tentativo di aggirare l'ostacolo postulano la creazione di nuovi soggetti partecipati da enti coinvolti, da gestori locali e gestore nazionale, in tal modo consolidando la situazione di monopolio sostanziale.

Il raffronto fra la situazione umbra e quella rilevata nella restante parte del territorio nazionale in ordine alla evoluzione dell'iter di predisposizione delle gare non è agevolmente proponibile per la mancanza di adeguati aggiornamenti rispetto ai dati complessivi già forniti nella deliberazione n. 1/2003 della Sezione Autonomie, che risale allo scorso febbraio. Si tenga conto, al riguardo, del fatto che il periodo successivo a tale data – atteso l'approssimarsi della chiusura della fase transitoria e delle scadenze poste all'attività di selezione dei nuovi gestori – dovrebbe essere stato caratterizzato un po' ovunque da una certa vivacità e da cambiamenti del quadro di insieme che presupporrebbero, per l'utilità della comparazione, una analisi capillare della quale – al momento - non si dispone.

In termini solo generali, pertanto, è possibile esprimere positivi giudizi sulla solerzia manifestata dalla Amministrazione regionale nello stimolare l'attività degli enti locali, giungendo fino all'espletamento delle gare.

Questo risultato è stato probabilmente reso possibile dalla corretta gestione della fase transitoria durante la quale si è provveduto ad impostare ex novo i rapporti con gli enti locali e con le aziende nonché ad adeguare alle esigenze specifiche della realtà umbra la normativa regionale. Il livello di impegno profuso nella soluzione degli innumerevoli problemi operativi posti dalla riforma del T.P.L. rientra certamente tra i più elevati riscontrati dalla Corte nelle sue indagini.

Ci sono, infatti, Regioni nelle quali – almeno fino ai primi mesi del 2003 – si registravano consistenti ritardi nell'affrontare le predette questioni e che già rivelavano la difficoltà di rispettare i tempi fisiologici per l'avvio dei nuovi affidamenti¹²⁶.

Appare, poi, assai significativo, nella constata generale posizione di scarsa incisività delle province italiane riguardo al processo di riforma del T.P.L.¹²⁷, il ruolo attivo svolto in materia di individuazione dei servizi ed allestimento delle gare dalle province umbre ed in particolare da quella di Perugia.

Assolutamente isolate e, perciò, meritevoli di menzione appaiono le azioni chiarificatrici intraprese dall'Umbria in relazione alla liberalizzazione del trasporto ferroviario.

Il giudizio sopra espresso va comunque scisso da quello inerente ai contenuti dei bandi e dei capitolati, la cui formulazione si basa sulla

¹²⁶ Cfr. Sez. Auton. , del. 1/2003, pagg 64 e seg.

¹²⁷ Cfr. Sez. Auton. , del. 1/2003, pag . 22 e seg.

definizione di un corrispettivo indipendente da qualsivoglia analisi dei costi di produzione del servizio nonché dalla dinamica delle tariffe. Della prestazione richiesta al gestore viene fornita in realtà una descrizione che non tiene conto di puntuali caratteristiche tecniche (si fa riferimento generico al solo programma di esercizio come nelle vecchie concessioni).

Ciò rende le scelte effettuate in Umbria piuttosto omogenee rispetto a quelle delle Regioni che hanno anticipato le gare¹²⁸ e nelle quali i servizi sono rimasti affidati al gestore uscente, senza mutamenti di rilievo nella quantificazione ed erogazione dei corrispettivi e nei controlli sulla prestazione.

Detta omogeneità di condotta, pur essendo indice delle difficoltà oggettive derivanti dalla più volte rilevata assenza di elementi cognitivi circa i costi di produzione dei servizi, rimane nondimeno suscettibile di censure in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

¹²⁸ Cfr. Sez. Auton. , del. 1/2003, pag 68.

Capitolo VI

Stato del contenzioso

6.1 Contenzioso Aziende-Regione-Enti committenti.

Dalle risultanze istruttorie risulta in atto instaurato un unico contenzioso fra un'azienda gerente e l'ente committente per l'ammissione a contribuzione di percorrenze assentite fin dal 1997¹²⁹. Non si registrano altre questioni pendenti fra aziende, Regione o enti committenti. Neppure si rilevano controversie fra soggetti istituzionali portatori di competenze complementari in materia di T.P.L.

6.2 Contenzioso fra aziende ed utenza.

Non sono stati forniti dati neppure in merito a controversie con l'utenza, nonostante al riguardo siano stati avanzate richieste molto dettagliate tendenti a conoscere anche le eventuali istanze di indennizzo o risarcimento risolte in vie bonarie e stragiudiziale.

L'unica notizia in proposito attiene ad una questione risarcitoria pendente dinanzi alla Corte d'appello di Perugia ed avente ad oggetto l'accertamento di responsabilità connesse allo smarrimento di una valigia.

L'attendibilità di tali risultanze suscita molte perplessità. Essa, infatti, potrebbe nascondere una mancata conoscenza dei dati a monte, da parte delle stesse aziende coperte da polizze assicurative.

6.3 Raffronti comparativi.

La scarsità di informazioni circa lo stato del contenzioso rappresenta un tratto pressoché costante e generalizzato sul territorio.

Sotto questo profilo, a parte casi eclatanti di controversie fra gestori ed enti committenti inerenti a profili di carattere economico, cioè alla corretta quantificazione degli oneri sostenuti per il servizio pubblico da ammettere a rimborso, si segnalano le prime impugnative di provvedimenti di esclusione dalle gare.

¹²⁹ La controversia è pendente attualmente dinanzi al Consiglio di Stato e riguarda la società Sulga e la Provincia di Perugia. Cfr. nota pervenuta in data 13 ottobre 2003, prot. 873.

In proposito, si richiamano le osservazioni già effettuate dalla Sezione Autonomie¹³⁰ circa l'urgenza di regolare con chiarezza e trasparenza l'accesso alle procedure concorsuali, avendo riguardo alle esigenze di assicurare la "par condicio" tra i concorrenti.

Quanto alle controversie con l'utenza, sorprende la mancata inclusione di tale aspetto delle gestioni fra i dati da monitorare per valutare la affidabilità dell'offerta sul territorio¹³¹.

¹³⁰ Per la casistica disponibile e le relative osservazioni si veda Sez. autonomie, del. 1/2003, pag..

¹³¹ Cfr. Sez.auton , del. 1/2003 pag.

PARTE SECONDA

IL TRASPORTO AUTOFILOTRANVIARIO

Capitolo VII

La gestione della spesa

7.1 Spesa per la gestione dei servizi

Per ottenere il dato inerente alla spesa complessiva sostenuta sul territorio regionale per la gestione dei servizi su gomma sarebbe necessario un'attività di ricognizione a tappeto rivolta alla generalità degli enti locali.

Infatti, da un lato la stipula degli accordi di servizio imposta dalla L.R. 37/98 agli enti che fruiscono di contribuzioni a carico della Regione ha evidenziato - in una con la riduzione e razionalizzazione degli atti da cui traggono origine i rapporti con le aziende - come affluiscono al settore risorse integrative dei comuni; dall'altro gli elementi raccolti su base provinciale hanno posto in luce come nella realtà umbra vi siano enti che dispongono di servizi di trasporto di linea interamente finanziati con risorse proprie e che non hanno mai partecipato al riparto né dell'ex F.N.T. né del Fondo regionale.

Nell'economia della presente istruttoria ed attesi i criteri di campionamento soggettivo adottati, è stato possibile ricostruire solo entità ed andamenti della spesa regionale, provinciale e dei Comuni capoluogo.

Gli stanziamenti dei predetti enti sono stati analizzati nel loro ammontare e nella loro distribuzione in apposito capitolo della parte generale del presente referto, alla quale si rinvia.

Di seguito, perciò, si ritiene in particolare di esporne l'andamento dinamico.

7.1.1 Dinamica della spesa a carico del fondo regionale trasporti destinata al pagamento dei corrispettivi per il servizio.

La spesa sostenuta dalla Regione per i servizi su gomma è contabilizzata in un unico capitolo di bilancio (cap.3135 incluso nella U.P.B. 6.1.002) ed è gestita quasi totalmente sotto forma di trasferimenti alle Province, chiamate a gestire per delega anche la maggior parte dei servizi di competenza della Regione oltreché i rapporti finanziari con gli enti locali.

Ciò spiega la regolarità dei relativi andamenti che registrano assegnazioni effettuate secondo calcoli astratti all'inizio dell'esercizio con automatico impegno dell'intero stanziamento ed erogazioni pressoché corrispondenti in quanto disposte secondo scadenze temporali prestabilite.

Negli esercizi 2002-2003, anche in virtù della applicazione delle nuove norme contabili, non ha operato l'istituto della reimputazioni

all'esercizio successivo di quote di risorse impegnate e non spese, che in passato ha costituito retaggio del sistema di finanziamento basato su trasferimenti statali. Ciò ha consentito l'evidenziazione più chiara delle risorse inerenti ai singoli esercizi con iscrizione in bilancio di modeste quote di residui connesse all'esercizio dei servizi inerenti ad anni precedenti.

Anno	Stanziamen ti c.compet. a	Impegni b	% b/a	Pagamenti c.compet. c	% c/b	Pagamenti c.residui d	Residui totali e
2001	36.028.910	36.028.910	100	31.829.519	88,34	35.683	4.199.390
2002	35.125.155	35.125.155	100	31.275.539	89,00	3.843.974	4.205.032
2003*	37.132.155	32.340.864	87,09	32.340.864	100	3.893.545	--

Elaborazione Corte dei conti
*dati non definitivi

Particolarmente positiva risulta la regolarità dei pagamenti che denota una buona capacità di gestione dei flussi di cassa da parte della Regione.

Emerge, tuttavia, solo dalla disamina delle deliberazioni inerenti alla programmazione degli investimenti¹³² che alcuni fondi stanziati sul capitolo 3135 sono stati trattenuti a conguaglio di somme dovute dalle aziende in concomitanza con una vecchia operazione di mutuo, in parte posta a loro esclusivo carico, destinata al finanziamento di disavanzi pregressi di esercizio e della quale la Regione ha anticipato i rimborsi. Con tali risorse, che sono considerate economie di gestione, si è inteso sovvenzionare alcuni investimenti in innovazioni tecnologiche. Tale meccanismo suscita dubbi in termini di corretta imputazione e di trasparenza dei dati contabili.

La quantificazione delle risorse da destinare al trasporto in questione appare ispirata alla prevalente esigenza di salvaguardare quanto meno il livello storico del servizio. Infatti, sebbene la Regione abbia da tempo abbandonato il criterio della determinazione annuale dei costi standard e della previa definizione in base ad essi delle percorrenze ammesse a contribuzione presso i vari enti committenti, la stessa ha optato per un meccanismo automatico di distribuzione dei contributi alle Province - ampiamente descritto nel precedente referto¹³³ - che mira a garantire la partecipazione degli enti stessi al riparto del fondo regionale in misura proporzionale costante rispetto a quella del 1995, anno ultimo di operatività del fondo nazionale trasporti e nel quale le singole aziende

¹³² Vedasi deliberazione Giunta Regionale 1313/01.

¹³³ Si rinvia per la descrizione di tale sistema tuttora operante al precedente referto approvato con del. 3/2002/G pagg. 110 e seguenti.

avevano raggiunto mediante le integrazioni contributive in questione l'equilibrio economico fra ricavi e costi, in corrispondenza di un dato quantitativo di percorrenze. Sotto questo profilo, in un'ottica di pianificazione finanziaria, le oscillazioni incrementali degli stanziamenti sembrerebbero legate alla logica di adeguare, per quanto possibile e tenuto conto delle disponibilità di bilancio¹³⁴, la spesa per i trasporti ai mutamenti del costo della vita e di garantire in tal modo almeno il soddisfacimento del fabbisogno storico, ferma rimanendo la più ampia autonomia degli enti locali in ordine all'adozione di scelte gestionali migliorative.

Tuttavia, una scelta espressa in tal senso risulta estrinsecata solo nella intesa del 2002 con gli enti locali, nella quale, oltre a quantificare in modo certo e vincolante l'ammontare della quota del fondo regionale da destinare ai servizi su gomma per tutto il triennio 2004-2006, la Regione si vincola per gli anni successivi al primo a disporre l'indicizzazione automatica in base al tasso di inflazione previsto dal Documento di Programmazione.

Va peraltro precisato che, mentre il metodo fino ad oggi applicato ha consentito alla Regione di stabilire "a priori" e sulla base di dati dimensionali storici le risorse da destinare annualmente ai servizi, limitando gli esborsi a proprio carico, lo stesso non ha favorito l'acquisizione di dati aggiornati sulla evoluzione del fabbisogno né ha spronato gli enti locali ad avviare una seria politica di razionalizzazione dell'offerta che tenesse nel debito conto i costi di produzione dei servizi.

In effetti, astrattamente un meccanismo di erogazioni regionali "forfetarie" ed indipendenti da un tetto di percorrenze annualmente predefinito in modo vincolante, avrebbe pienamente consentito, in presenza di scelte gestionali virtuose di incrementare i livelli quantitativi dei servizi locali. Tuttavia, in costanza di un sistema basato sul sostanziale ripiano a piè di lista e con fondi statali dei disavanzi aziendali, esso ha finito unicamente per allentare anche l'unico controllo unitario esistente, se bene formale, sulle percorrenze commissionate.

In questo contesto, gli enti locali non hanno incontrato vincoli di alcun genere nelle loro decisioni circa il rilascio di nuove concessioni ovvero circa l'aggiornamento dei programmi di esercizio, spesso proposto dagli stessi gestori.

¹³⁴ Mette conto evidenziare come lo stesso mantenimento del livello storico dei servizi è obiettivo tutt'altro nell'attuale sistema di rapporti fra fiscalità statale e regionale e nel contesto dei vincoli ricadenti sulla finanza regionale. Nel complesso, infatti, la spesa delle Regioni è caratterizzata da alto grado di rigidità, per l'assenza di margini di manovra di risorse autenticamente libere.

Dal canto loro, le aziende non hanno avuto stimoli al contenimento dei costi di produzione ed al miglioramento delle caratteristiche dei servizi, rispetto alle quali ultime nessun controllo concreto risulta effettivamente attivato.

I contributi regionali, pertanto, sono risultati nel tempo assolutamente indipendenti sia dai disavanzi ordinari di esercizio, fenomeno di cui si è preso atto prescindendo dall'indagare sulle cause effettive che lo hanno determinato (incremento dei costi aziendali, aumento effettivo delle percorrenze, contrazione degli introiti tariffari), sia dal fabbisogno concretamente espresso a livello locale.

Nel triennio oggetto della presente indagine, nella prospettiva di imprimere maggiore trasparenza alla gestione concreta delle risorse e nel contempo di responsabilizzare gli enti committenti che intendano offrire un miglior livello di servizi alle collettività amministrare, la Regione ha inteso promuovere anche attraverso incentivi contributivi supplementari la sottoscrizione di accordi di servizio volti a ridefinire in modo certo le prestazioni chilometriche rese dai gestori ed a quantificare gli oneri ad esse connessi, nel contempo vincolando gli enti sottoscrittori a sostenere in proprio quelli eccedenti i contributi regionali.

Tale opzione operativa si presenta quanto mai opportuna anche nella considerazione che, nel sistema tracciato dalla riforma, non sarà più possibile beneficiare di risorse statali per il riequilibrio dei conti aziendali, fattore che dovrebbe fungere da deterrente rispetto a forme incontrollate di espansione della spesa che realisticamente non sarebbe possibile coprire a livello regionale e locale.

In materia risulta indispensabile uno sforzo sinergico di tutti i soggetti coinvolti nell'assicurare la sana gestione delle risorse disponibili, neutralizzando il rischio che i limiti finanziari si ripercuotano in termini negativi sulla quantità e qualità dei servizi erogati.

A tale fine, la autentica efficacia innovativa dei nuovi strumenti contrattuali non è legata al loro mero utilizzo, bensì richiede a monte la capacità delle amministrazioni di pianificare adeguatamente le proprie esigenze, di organizzare una efficiente rete intermodale eliminando antieconomiche duplicazioni di servizi, di stimare i costi reali dei propri servizi in rapporto ai quali definire coerenti linee di politica tariffaria e di bilancio, di predisporre adeguate forme di controllo sull'attività dei gestori.

Per quanto riguarda il triennio 2001-2003, i piani di riparto regionali degli stanziamenti inerenti ai servizi su gomma sono stati

improntati a criteri in tutto omogenei a quelli adottati in passato e già descritti nello scorso referto¹³⁵. Gli stessi sono stati ricostruiti in astratto e indicativamente, come segue, applicando agli stanziamenti iniziali i meccanismi di calcolo utilizzati di norma dalla Regione.

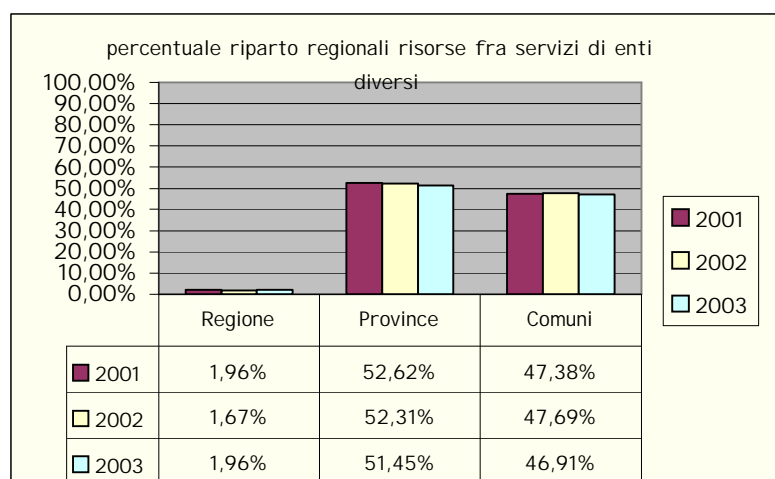
Riparto fondi regionali per tipologie di trasporto

Entità e destinazione stanziamenti	Anno 2001*	Anno 2002	Anno 2003
Stanz. Iniziale TPL. cap.3135	35.893.754	35.125.155	37.132.155
Quota 1% tessere speciali	358.252	351.252	371.321
Stanzamento disponibile	35.535.502	34.773.903	36.760.833
Quota 2% trasporto a chiamata	710.710	695.478	735.216
Quota trasporto ordinario	34.824.792	34.078.425	36.025.616

* al netto della reiscrizione

Riparto quota trasporto ordinario

Entità e destinazione stanziamenti	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003
Quota trasporto ordinario	34.824.792	34.078.425	36.025.616
Quota trasporto regionale ed interregionale	661.316	673.055	722.600
Quota assegnata Provincia PG	24.258.908	23.762.738	25.112.618
Quota assegnata Provincia TR	9.908.568	9.642.633	9.467.800



Le Province, a loro volta, hanno curato le assegnazioni agli enti locali. E' opportuno evidenziare come in assenza di una pianificazione

¹³⁵ Si rinvia alle pagg. 32 e seguenti del referto approvato con del. 3/2002/G.

pluriennale certa della spesa regionale, gli enti committenti abbiano dovuto ricorrere a soluzioni di cautela nello stipulare gli accordi di servizio con i gestori. Il problema ha riguardato particolarmente i Comuni, condizionati anche dal riparto disposto dalle Province. Ciò ha determinato in prevalenza l'adozione di accordi annuali rinnovabili.

Le erogazioni da parte della Regione dovrebbero avvenire, tenuto conto degli accordi intercorsi con le aziende¹³⁶, per il 90% entro l'esercizio di riferimento e per il restante 10%, corrispondente al saldo delle spettanze, nell'esercizio successivo. Il basso tasso di residui e l'esame a campione di alcune delibere di liquidazione consentono di affermare, pur con cautela, che i flussi verso aziende gerenti servizi regionali e province sono regolari.

7.1.2 Andamento della spesa a carico degli enti locali.

I riscontri con i bilanci degli enti locali campionati, poi, consentono di affermare che una certa regolarità connota pure i trasferimenti delle province ai Comuni. A tale fine si ha riferimento prevalente all'esame della parte entrata dei bilanci comunali nella quale sono iscritti tra le risorse correnti con vincolo di destinazione le contribuzioni provenienti dal fondo regionale trasporti. Tale tendenza sembrerebbe confermata anche dall'andamento dei pagamenti delle Province che risultano nel complesso piuttosto elevati¹³⁷.

Quanto ai dati dei pagamenti alle aziende, la situazione appare piuttosto omogenea con pagamenti, tuttavia, maggiori di quanto sarebbe dovuto alle aziende in corso d'anno, in rapporto agli stanziamenti annuali.

Si riportano di seguito i dati delle fasi della spesa sostenuta dalle province per enti ed aziende nonché l'andamento della spesa comunale, con la precisazione che gli stessi solo in un caso¹³⁸ sono stati accompagnati dagli estremi e contenuti degli ordinativi effettivamente emessi.

¹³⁶ Giusta deliberazione di indirizzo della Giunta regionale n. 1552/2000.

¹³⁷ Occorre sottolineare a fronte della contabilizzazione delle risorse regionali ordinarie in un unico capitolo di entrata solo per la Provincia di Terni sia stato possibile individuare in bilancio poste di spesa differenziate a seconda della destinazione alle proprie aziende ovvero agli enti locali dei contributi stessi. Anche in questo caso, tuttavia, la posta si riferisce per natura al complesso dei conferimenti effettuati per riscontare con puntualità i quali bisognerebbe analizzare i flussi di cassa e confrontarli con i bilanci di tutti gli enti beneficiari. Nell'economia della presente indagine è stato possibile rilevare la sola tendenza generale del fenomeno.

¹³⁸ Vi ha provveduto la provincia di Perugia che ha fornito durante tutta l'istruttoria un contributo particolarmente puntuale ed utili a mettere a fuoco importanti aspetti delle gestioni indagate.

Va, inoltre, precisato come non sia stato possibile rinvenire la esatta corrispondenza fra flussi di risorse regionali calcolati in astratto e quelli contabilizzati nei bilanci provinciali

Dinamica della spesa servizio T.P.L. delle Provincia di Perugia

Esercizio	Stanziamiento prov.le quota F.R.T.	Provincia Perugia			
		impegnato	incidenza %	Pagato	incidenza %
	a	b	b/a	c	c/a
2001	24.359.153	24.359.153	100,00	22.087.260	90,67
2002	24.344.436	24.344.436	100,00	20.343.265	83,56
2003*	25.188.581	11.561.330	45,90	11.561.330	45,90

Elaborazione Corte dei conti

* - 1 semestre

Dinamica della spesa servizio T.P.L. delle Provincia di Terni

Esercizio	Stanziamiento prov.le quota F.R.T.	Provincia Terni			
		impegnato	incidenza %	pagato	incidenza %
	a	b	b/a	c	c/a
2001	10.068.368	10.068.368	100,00	10.068.368	100,00
2002	10.929.375	10.929.375	100,00	10.106.734	92,47
2003*	10.929.375	4.967.985	45,46	4.967.985	45,46

Elaborazione Corte dei conti

* - 1 semestre

Quanto ai dati dei Comuni, gli stessi sono comprensivi anche dei pagamenti disposti su risorse proprie. Essi scontano i limiti della esposizione nei documenti contabili, che rende irrintracciabili gli andamenti analitici della spesa per fonti di finanziamento. In particolare, poi, per il Comune di Terni non sono stati forniti dati attendibili dei pagamenti disposti in conto competenza per gli anni oggetto di indagine.

Dinamica della spesa servizio T.P.L. del Comune di PERUGIA

Esercizio	Stanziamiento	impegnato	incidenza %	Pagato	incidenza %
	a	b	b/a	c	c/a
2001	11.188.686	11.149.952	99,67	10.951.135	98,22
2002	11.045.658	11.045.658	100,00	10.118.370	91,60
2003*	11.443.213	11.423.513	99,82	3.190.426	27,93

Elaborazione Corte dei conti

* - 1 semestre

Dinamica della spesa servizio T.P.L. del Comune di TERNI

Esercizio	Stanziamiento	impegnato	incidenza %	Pagato	incidenza %
	a	b	b/a	c	c/a

2001	6.021.887	6.021.887	100,00		
2002	6.970.337	6.970.337	100,00		
2003*	5.862.389	5.862.389	100,00		

Elaborazione Corte dei conti
* - 1 semestre

7.2 Spesa per il ripiano dei disavanzi pregressi.

Tuttora piuttosto rilevante rimane la componente della spesa corrente finalizzata al ripiano dei disavanzi accumulati dalle aziende a partire dal 1987 al 1999.

Anno	Stanziamen- ti c.compet. a	Impegni b	% b/a	Pagamenti c.compet. c	% c/b	Pagamenti c.residui d	Reiscrizioni totali e
2001	5.751.265	5.751.265	100	5.751.265	100	0	0
2002	5.612.338	729.754	13,00	729.754	100	0	4.882.584
2003	10.494.922	10.494.922	100	8.275.565	78,85	0	2.219.357

Le risorse gestite dalla Regione sono interamente derivanti da assegnazioni statali disposte a valere sulle leggi nn. 204/95, 194/98 e 472/99 . I contributi pluriennali assegnati all'Umbria, con la finalità di consentire l'avvio di piani di risanamento basati sulla ricognizione dei disavanzi effettivamente maturati dalle aziende gerenti servizi sul territorio regionale, sono stati corrisposti alle aziende interessate di anno in anno e contestualmente alla acquisizione dal bilancio statale. La erogazione alle aziende, disposta dalla Regione secondo criteri di distribuzione predeterminati sulle cui caratteristiche e limiti si rinvia al referto dello scorso anno, è stata delegata alle Province.

Gli stanziamenti annuali corrispondono, perciò, alla quota di contributo statale che è determinata in modo fisso ed automaticamente impegnata in virtù del vincolo su di essa ricadente. I pagamenti seguono le assegnazioni effettive disposte dallo Stato.

Non risultano iscritte in bilancio risorse trasferite ex art. 145, comma 30, della legge n. 388/2000 per sovvenzionare le spese sostenute a livello aziendale nell'esercizio 1999 per la regolarizzazione della posizione contributiva dei dipendenti.

Pur nella tendenziale regolarità delle fasi della spesa, derivanti dalle forme di gestione prescelte, genera notevoli perplessità il picco contributivo registrato nel 2003 a carico dei finanziamenti ex lege n. 204/95. Notevoli difficoltà sono state incontrate nell'acquisizione dei dati preconsuntivo relativi al 2002, dai quali sarebbe stato possibile acquisire elementi certi circa la operatività nella specie del meccanismo delle reimputazioni all'esercizio 2003 di somme tardivamente inerenti all'esercizio precedente ma erogate tardivamente dallo Stato. Secondo gli elementi fruiti dal servizio mobilità, i dati di bilancio si spiegano proprio in relazione a siffatti ritardi. Il fenomeno, del resto, si riflette anche sui bilanci provinciali che documentano movimentazioni irregolari per il 2002, sebbene non sia agevole individuare una piena corrispondenza fra flussi di risorse documentati nel bilancio regionale e flussi iscritti nei bilanci provinciali. Quanto al 2003, i dati forniti dalle Province non consentono di risalire né alla quota di risorse stanziata, né a quella effettivamente erogata.

Andamento spese disavanzi pregressi

Esercizio	Provincia Perugia				Provincia Terni			
	Stanziato a	impegno	pagamento b	% a/b	Stanziato a	impegno	pagamento b	% a/b
2001	4.502.973	4.500.892	4.500.892	99,96	1.114.441	1.114.441	1.114.441	100
2002	4.503.022	523.036	523.036	0,02	1.139.355	1.139.355	700.194	61,46

I cosiddetti disavanzi pregressi, che si sono manifestati nel tempo, costituiscono l'effetto più vistoso del cattivo funzionamento del vecchio sistema di finanziamento del trasporto pubblico, nel quale le compensazioni da corrispondere ai gestori a fronte dei mancati ricavi connessi agli obblighi di servizio pubblico (garanzia dell'accesso indifferenziato ed a prezzi a sociali all'utenza) sono state calcolate secondo parametri di costo e di ricavo ottimali, predefiniti dalle amministrazioni regionali, con adeguamenti del tutto episodici.

Siffatto sistema, che non è mai stato accompagnato da analisi reali dei costi dei servizi in ciascun ambito aziendale, da un lato non ha spinto le aziende a migliorare la redditività delle proprie gestioni (intesa come miglioramento del rapporto ricavi/costi conseguibile mediante un incremento dei primi a tariffe invariate e/o una contrazione dei secondi con politiche oculate di gestione), dall'altro ne ha praticamente legittimato ogni richiesta di integrazione economica, costringendo lo

Stato a disporre interventi di spesa straordinari e pluriennali per il ripiano.

Senza ulteriormente indulgere nella descrizione di tale realtà ben nota a quanti – enti ed aziende - operano nel settore dei trasporti e sulla quale la Corte si è già ampiamente soffermata¹³⁹, occorre richiamare l'attenzione su due profili di rilievo della questione dei disavanzi pregressi.

Il primo attiene al peso assunto dalle risorse a ripiano, corrisposte a molti anni di distanza dal verificarsi dei relativi deficit aziendali, nella determinazione degli attuali equilibri aziendali.

In effetti, loro ciclica ricorrenza e soprattutto i sistemi di contabilizzazione adoperati dalle aziende che tendono ad includerle fra le sopravvenienze attive, hanno finito per trasformare i contributi a ripiano in una forma di finanziamento ordinario del settore. Ciò non può essere ignorato in sede di pianificazione della spesa annuale per i trasporti, nel definire la quale sarebbe utile indagare – con adeguate forme di controllo- quale utilizzo sia stato effettivamente impresso ai contributi a ripiano.

Occorre in proposito rammentare che, nella prospettiva del legislatore nazionale, dette risorse avrebbero dovuto contribuire a creare le condizioni di un risanamento strutturale e definitivo delle realtà aziendali, anche in vista dell'efficientamento delle gestioni future. Detta evenienza non risulta concretamente mai accertata, nonostante i meccanismi di verifica dei conti aziendali predisposti dalla Regione ai sensi della legge n. 204/95.

Di contro, permane il dubbio circa l'eventuale impiego dei fondi a ripiano per finanziare i costi di produzione dei servizi attuali. Ove ciò fosse accertabile mediante contabilità trasparenti e ossequiose di principi contabili condivisi, in disparte ogni altra valutazione circa l'efficacia dei programmi di risanamento, si disporrebbe di un primo parametro oggettivo cui collegare le future decisioni di spesa.

Il secondo profilo, strettamente connesso all'altro, si riferisce alla necessità di approfondire i controlli sulle contabilità aziendali al fine di verificare in quale misura il fenomeno dei disavanzi tenda a riprodursi negli esercizi recenti e quali ne siano le cause. Ciò per "apprezzare" in modo equo i servizi offerti e per disporre di elementi conoscitivi idonei a distinguere gli oneri effettivamente imposti al gestore che vanno

¹³⁹ Si rinvia, per approfondimenti, ai due referti più volte citati nella presente relazione.

giustamente compensati dagli oneri impropri legati ad inefficienze aziendali.

A tale riguardo, mette conto far presente – anche alla luce delle risposte fornite a quest’organo di controllo – come le aziende continuino a lamentare la produzione di disavanzi non coperti con le risorse ordinarie. Si tratta di un dato che andrebbe attentamente verificato e approfondito.

In proposito, si è detto che la Regione Umbria ha attivato controlli contabili sui bilanci aziendali come previsto dalla L. 204/95, contenente la disciplina del più importante intervento straordinario dello Stato. Detti controlli sono risultati, tuttavia, scarsamente proficui anche per la disomogeneità delle contabilità aziendali e per la loro mancata conformazione alle regole della separazione e della esposizione dei dati per centri di costo¹⁴⁰.

Le oggettive difficoltà incontrate al riguardo potrebbero essere superate rafforzando contrattualmente gli obblighi di trasparenza che le aziende devono osservare nella predisposizione dei propri sistemi contabili e contestualmente attivando puntuali verifiche sulle caratteristiche e la consistenza dei servizi offerti.

Nella tabella che segue si è ritenuto di ricostruire¹⁴¹ – a fini di eventuale comparazione nazionale - analiticamente per leggi di spesa la consistenza dei contributi complessivi riconosciuti dallo Stato, con evidenziazione dell’ammontare dei ratei annuali, della consistenza complessiva dei disavanzi pregressi come ricostruita a livello regionale ed infine degli esborsi effettuati dalla Regione fino a tutto il 2002.

Legge di finanziamento	Importo totale assegnazioni spettanti	Importo ratei riscossi		Importo disavanzi ripianabili	Erogazioni disposte Al 31/12/2002	% sui disavanzi ripianabili
L. 204/95 Contr. decennali Dis. 1987-1993	94.540.000.000	9.449.932.798	1995	134.779.000.000	80.788.727.298*	70,14
		9.458.067.202	1996			
		9.454.000.000	97-04			

¹⁴⁰ Si richiamano in proposito integralmente le osservazioni del precedente referto (pagg. 35 e seguenti) circa la assenza di recuperi legati al mancato raggiungimento di miglioramenti predefiniti nel rapporto ricavi/costi sanzionatori nonché le censure degli organismi incaricati della revisione in ordine alle caratteristiche delle contabilità aziendali esaminate.

¹⁴¹ Fondamentale nella compilazione della tabella è stato l’ausilio diretto dei funzionari del servizio mobilità della Regione.

L. 194/98 Contr. quindicennali Dis. 1987-93 e 1995-96	16.588.000.000	572.000.000	1998	24.669.000.000	6.292.000.000	67,24
		1.144.000.000	99-12			
L. 472/99 Contr. decennali Dis. 1997.	4.035.000.000	269.000.000	dal 1999 al 2013	8.846.000.000	1.345.000.000	45,61

Occorre, infine qui sottolineare come la corretta quantificazione degli oneri per il servizio e la conseguente adeguata pianificazione delle risorse necessarie per farvi fronte rappresenti un problema reale attesa - in costanza del divieto posto dall'art. 119, comma 6 della Costituzione - la impossibilità di fronteggiare eventuali richieste delle aziende con il ricorso all'indebitamento.

La costituzionalizzazione del divieto di ricorso all'indebitamento per finanziare oneri correnti, già desumibile dalle fonti ordinarie quale regola indefettibile di sana gestione finanziaria, dovrebbe comportare la inammissibilità di ulteriori deroghe normative espresse per il futuro, al più consentite – come specificato dall'art. 27 della legge n. 448/2001¹⁴² – a sanatoria di situazioni deficitarie maturate non oltre l'esercizio 2000, cioè prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Del resto, in un sistema di rapporti basato su dinamiche contrattuali i disavanzi non dovrebbero avere più alcun formale peso, salva la loro riproposizione larvata sotto forma di "reductio ad aequitatem" di un contratto caratterizzato da un mancato corretto riparto dei rischi connessi alle prestazioni principali.

7.3 Investimenti per rinnovo del materiale rotabile.

Nell'ambito della spesa per il trasporto su gomma rientrano, infine, le risorse destinate al rinnovo contabilizzate nel cap. 7402. Si tratta di risorse integralmente provenienti da mutui a carico dello Stato contratti dalla Regione sulla base dell'autorizzazione di cui alle leggi nn. 194/98 e 488/99.

Non risultano, infatti, negli anni di indagine effettuati investimenti di tal genere con fondi propri.

L'entità e gli andamenti dei dati contabili sono fisiologicamente meno regolari di quelli inerenti alla spesa corrente.

¹⁴² La norma richiamata limita espressamente la facoltà di ricorrere a mutui a ripiano all'ipotesi di disavanzi relativi agli esercizi 2001 e precedenti, richiedendo comunque all'uopo apposita autorizzazione legislativa.

In effetti, la prima è condizionata dal perfezionamento delle operazioni di indebitamento contratte dalla Regione e, per effetto del meccanismo delle reiscrizioni applicato in rapporto alle entrate vincolate di cui non è stato possibile disporre con tempestivi impegni nell'esercizio di riferimento, viene riportata in contabilità per le quote non impegnate fino al suo totale impiego.

Trattandosi di risorse che vanno a finanziare acquisti delle aziende gerenti, poi, le movimentazioni risultanti dai documenti contabili sono strettamente legate alle procedure autorizzatorie e di erogazione concretamente adottate.

Si è già avuto modo di evidenziare, nello scorso referto, come la Regione Umbria abbia già da tempo praticamente concluso il programma di investimenti legato alla legge n. 202/91 e come abbia provveduto a varare nuovi acquisti con le risorse mutate ai sensi della legge n. 194/98. Agli oneri di ammortamento dei mutui contratti sono tuttora destinate le relative assegnazioni periodiche dello Stato. Con successive deliberazioni, a fronte di un fabbisogno stimato di 240 autobus in esercizio da con oltre 15 anni, è stato autorizzato l'acquisto di n. 253 mezzi complessivi. Con le quote di risorse avanzate è stato altresì disposto l'acquisto di altri 10 mezzi ecologici.

Le somme in questione - che vengono impegnate previa presentazione da parte delle province delegate a curare i rapporti con le aziende di idonea documentazione comprovante sia il perfezionamento delle compravendite sia la rottamazione di altro mezzo obsoleto - sono state iscritte in conto competenza 2001 unitamente alla quota di risorse mutate che la Regione ha inteso destinare all'acquisto di tecnologie innovative. Ad esse corrisponde una consistente quota di impegni riferibile a tale anno. Ciò lascia presumere che il programma originario sia stato ormai concluso, pur in assenza di riscontri documentali puntuali e soprattutto senza elementi conoscitivi adeguati circa modalità e tempi di pagamento.

A partire dal 2002 la Regione ha beneficiato di nuovi contributi statali assegnati ai sensi della legge n. 488/99 a titolo di rifinanziamento dei programmi di cui alla legge n. 194/98 nonché per il varo di nuovi interventi di ammodernamento dei beni strumentali. I dati riportati nella tabella sottostante documentano l'intervenuto tempestivo perfezionamento delle relative operazioni finanziarie.

Anno	Stanzamenti c.compet. a	Impegni b	% b/a	Pagamenti c.compet. c	% c/b	Pagamenti c.residui d	Residui totali e	Reiscrizioni
2001	3.540.785	1.039.198	29.35	780.970	75.16	364.900	258.228	2.501.587
2002	21.151.774	3.142.577	14.86	3.142.577	100	258.228	0	18.009.197
2003	21.641.865	12.847.895	59.37	12.847.895	100	0	0	8.793.970

Le caratteristiche specifiche di tali operazioni sono desumibili dalle deliberazioni di Giunta nn.1313/2001, 451/2002 e 1081/2003. Con esse si è inteso utilizzare "in toto" le contribuzioni della legge n. 488/99 nonché dei contributi assegnati all'Umbria in forza delle successive leggi nn. 388/2000 e 166/2002, attraverso una complessa operazione di mutuo, caratterizzata da una pluralità di erogazioni in diverse soluzioni, con la Cassa Depositi e prestiti.

Nello stesso contesto sono stati riformulati i piani di riparto delle risorse alle aziende, distinguendo fra quota di finanziamenti da utilizzare per la introduzione di innovazioni tecnologiche volte a realizzare la comunità tariffaria e quota da destinare al rinnovo del materiale rotabile.

Il fabbisogno è stato ricostruito attraverso la ricognizione dei mezzi con oltre 15 anni di esercizio effettuata sulla base delle dichiarazioni aziendali nonché di verifiche incrociate disposte dalla regione presso la Motorizzazione Civile di Perugia circa l'anno di immatricolazione dei veicoli da sostituire. Si è stabilito, in tal modo, di autorizzare l'acquisto di n. 166 nuovi mezzi, di varie tipologie. Nell'ambito della deliberazione n. 1313 è stata anche data contezza dei risultati raggiunti con le risorse derivanti dal primo mutuo stipulato con i fondi della legge n. 194/98.

In generale, riguardo alla politica degli investimenti si apprezza lo sforzo di razionalizzazione compiuto dalla Regione. In effetti, se la finalità di tali interventi è indubbiamente legata alla esigenza di ridurre i costi indiretti (oneri di manutenzione) ed esterni (tutela dell'ambientale da immissioni inquinanti) derivanti dall'utilizzo di mezzi obsoleti nonché a quella di accrescere i confort dei viaggiatori, appare indispensabile provvedervi sulla base di una adeguata programmazione anche di lungo periodo, tenendo conto della ricognizione dei mezzi effettivamente necessari ed utilizzati concretamente per i servizi erogati.

Tutto ciò presuppone, peraltro, il potenziamento di idonei controlli sia contabili che gestionali.

I primi dovrebbero essere diretti a seguire i flussi delle risorse nelle contabilità aziendali, improntate ad una logica diversa da quella

propria dei conti pubblici. Ciò oltre che per accertare la destinazione impressa dalle aziende ai fondi erogati - i quali costituiscono, giova ricordare, contributi di scopo – anche per verificare in quali termini essi producano un vantaggi immediati in termini di risparmio di costi.

I secondi dovrebbero mirare a verificare l'effettiva immissione nel circuito del T.P.L. dei nuovi mezzi e i risultati complessivamente raggiunti in termini di svecchiamento del parco veicolare, senza i quali gli sforzi finanziari effettuati finiscono per tradursi in contribuzioni episodiche ed a "fondo perduto".

Sotto questo profilo, la gestione degli investimenti posta in essere risulta in realtà non ancora pienamente rispondente a verifiche di tipo gestionale. Si segnala, comunque il sistema adottato dalla Regione basato sul rilascio di nulla-osta alle erogazioni dei contributi alle aziende. Dette erogazioni sono legate alla presentazione di documentazione di acquisto e sostituzione con altro mezzo, cosa che dovrebbe almeno in parte fungere da deterrente rispetto ad un utilizzo non corretto dei fondi disponibili. Tuttavia i dati a consuntivo circa i mezzi di nuova acquisizione non sono riscontrabili con quelli aziendali dei mezzi realmente immessi in circolazione.

Le aziende campionate utilizzano allo stato diversi sistemi di computo dei contributi per investimento nei loro conti economici¹⁴³. Le stesse, inoltre, hanno fornito dati che, in palese contrasto le politiche intraprese, sembrano evidenziare un progressivo invecchiamento dei mezzi usati per il T.P.L.

Poco chiaro risulta, inoltre, il ruolo di intermediazione delle Province in materia, che limitandosi a curare i rapporti con gli enti locali in realtà sembra appesantire e rendere meno immediate e trasparenti le procedure adottate.

Non vengono, poi, forniti indirizzi in merito alla scelta dei fornitori ed alla stipula dei contratti di acquisto, atti a razionalizzare l'iter seguito comunemente dalle aziende.

A livello più generale si sottolinea una certa antinomia fra l'erogazione dei contributi in questione e la presenza di un orientamento legislativo tendente a garantire in condizioni indifferenziate l'accesso al materiale rotabile a tutti i partecipanti alla gara.

¹⁴³ In alcuni casi si utilizza la tecnica dei risconti passivi, in altri si ricorre ad ammortamenti commisurati o all'intero valore del cespite o, più correttamente, alla sola quota effettivamente posta a carico dell'azienda.

E' evidente, infatti, che pur in presenza di vincoli di destinazione d'uso, l'acquisto in proprietà piena di detti beni da parte dei gestori attuali – specie se privati – costituisce un serio limite alla possibilità di garantirne la futura accessibilità agli aspiranti nuovi contraenti.

Anche sotto questo aspetto, pertanto, si ravvisa l'opportunità di una oculata programmazione, rivolta ad evitare dispendi immediati senza tener conto dei problemi di medio periodo.

7.4 Raffronti comparativi

La pianificazione della spesa annuale per i servizi adottata dalla Regione Umbria, pur con i limiti derivanti dalla mancata rilevazione del fabbisogno attuale e dei costi di produzione dei servizi, offre sufficienti margini di certezza in ordine agli oneri per i servizi minimi.

Particolarmente apprezzabile è la espressa previsione di forme di indicizzazione automatica dei contributi regionali.

Il sistema meccanico di quantificazione delle erogazioni, attuato anche per il tramite delle Province e senza alcun riferimento immediato ai costi standard rappresenta una soluzione piuttosto originale che non trova apparenti analogie con quanto avviene nelle altre Regioni.

Di fatto, tuttavia, esso ha nel tempo attenuato i vincoli nelle percorrenze, lasciando la definizione di queste ultime alla autonomia incondizionata degli enti locali non ancora adeguatamente responsabilizzati. Solo di recente, con la sottoscrizione degli accordi di servizio, la Regione ha avviato un processo atto a predefinire in modo trasparente gli impegni che detti enti sono chiamati ad assumere a proprio carico.

In ordine alle erogazioni a ripiano dei disavanzi pregressi, la scelta dell'Umbria di provvedere a trasferimenti rateali alle aziende aventi diritto, secondo gli appositi programmi, risulta comune alla maggior parte delle Regioni¹⁴⁴. Solo in casi sporadici, infatti, è stata documentata l'assunzione di mutui finalizzati a rendere immediatamente disponibile l'intera somma¹⁴⁵. La regolarità con la quale sono state disposte le relative erogazioni ha consentito alle aziende di beneficiare di trasferimenti certi ed a scadenze prestabilite.

E' tuttavia mancato ogni reale controllo sul miglioramento degli indici aziendali di redditività che avrebbe dovuto costituire obiettivo

¹⁴⁴ Risulta dalla tabella III-8 allegata al referto della Sezione Autonomie documentata come detto sistema sia stato preferito da quasi tutte le Regioni.

¹⁴⁵ E' il caso, ad esempio, della Regione Molise.

primario della politica di risanamento, secondo quanto disposto dalla legge 204/95 che ha costituito l'archetipo anche dei successivi interventi straordinari dello Stato. Invero, le certificazioni delle contabilità aziendali effettuate da organismi di revisione appositamente incaricati, non hanno dato esiti ai fini dell'applicazione di misure sanzionatorie di recupero nei confronti delle aziende che non hanno effettivi miglioramenti dei propri equilibri rispetto a quelli assunti a parametro di riferimento.

Anche questo elemento risulta generalizzato presso le Regioni¹⁴⁶, probabilmente non agevolate nelle procedure di riscontro contabile dalle carenze che viziano in radice le contabilità aziendali, non ancora ispirate alle regole della separazione e della formulazione analitica per centri di costo.

Sembrano in proposito maturi i tempi per indagare sull'utilizzo dei contributi a ripiano – contabilizzati nei conti aziendali in modo disomogeneo – e sulle cause dei disavanzi stessi che oltre a non avere formale ingresso in un sistema di rapporti improntato a dinamiche contrattuali, generano seri problemi di copertura finanziaria. La conoscenza dei dati reali dei costi produttivi sembra al riguardo la strada migliore per consentire consapevoli scelte in materia di spesa e per rendere compatibili con le risorse disponibili adeguati livelli di servizi, il più possibile rispondenti ai bisogni collettivi.

Circa l'impiego dei contributi per il rinnovo del parco veicolare, l'Umbria si colloca nella media riguardo alla definizione dei programmi in questione, per finanziare i quali si avvalsa della facoltà di ricorrere ad operazioni di indebitamento, come del resto ha fatto la maggioranza delle altre Regioni¹⁴⁷.

Si richiama tuttavia l'attenzione sulle modalità di ricognizione delle esigenze che andrebbero autonomamente verificate anche a campione.

Si evidenzia, poi, quale tratto generalizzato, una tendenziale assenza di controlli sui risultati finali effettivamente raggiunti, alla quale in Umbria si è cercato in parte di avviare mediante attività di "certazione" (nulla-osta preventivi) svolta a livello regionale prima delle erogazioni alle aziende.

¹⁴⁶ Secondo le risultanze delle indagini comparative, riportate nel referto della Sezione Autonomie, l'unica eccezione sembra allo stato essere costituita dall'esperienza dell'Emilia-Romagna.

¹⁴⁷ Fanno eccezione: il Molise che ha optato per forme promiscue di erogazioni dirette dei contributi statali e di impiego indiretto mediante ricorso ai mutui; il Lazio che documenta il ricorso a prestiti obbligazionari a scadenze diversificate sovvenzionando i rimborsi con i contributi dello Stato.

Capitolo VIII

Caratteristiche dei servizi offerti: aspetti organizzativi e gestionali.

8.1 Evoluzione dei rapporti fra Regione ed enti locali e fra amministrazioni committenti ed aziende gerenti.

I rapporti fra livello di governo regionale e governi locali nel settore dei trasporti sono già da tempo improntati in Umbria ai principi di sussidiarietà e decentramento.

Invero, il sistema di riparto di competenze delineato dalla L.R. 37/98 importa il conferimento di consistenti competenze di programmazione e regolazione sia alle Province che ai Comuni, peraltro consolidando la titolarità di servizi in gran parte già gestiti dai predetti enti sulla base di assetti organizzativi tracciati dalle precedenti normative di settore.

La impostazione preesistente ha concretamente agevolato la introduzione dei principi del d.lgs. 422/97¹⁴⁸, consentendo di valorizzare le attribuzioni provinciali anche mediante l'istituto della delega di funzioni.

Sotto questo profilo, pertanto, pur suscettibile di miglioramenti volti ad evitare la sovrapposizione dei compiti di programmazione dei servizi minimi, il sistema delle competenze disegnato dalla legislazione regionale e concretamente attuato sul territorio risulta armonico rispetto alla esigenza di salvaguardia delle autonomie locali che è alla base del c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata e che è stata successivamente rafforzata dalla riforma costituzionale dell'ottobre 2001.

Sufficientemente definite risultano, poi, anche grazie alle precisazioni contenute nella L.R. 3/2002 di modifica della L.R. 37/98, le tipologie di servizi di spettanza di Province, inclusi nell'ambito di appositi bacini di traffico in relazione ai quali vengono espletate anche le funzioni provinciali di pianificazione, e dei Comuni, identificati sostanzialmente con quelli tradizionalmente gestiti da detti enti.

¹⁴⁸ Dispone al riguardo l'art. 7 del d.lgs. 422/97 che spetta alla Regione conferire agli enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, "in conformità ai singoli ordinamenti regionali, sentite le rappresentanze degli enti ed autonomie locali " e "tenendo conto delle dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli enti nonché nel rispetto dei principi di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 59/97".

Riguardo alle forme di interazione fra i diversi enti operanti sul territorio, per l'adozione di decisioni condivise, apposite procedure sono state fissate dalla L.R. 34/98, che tra l'altro prevede il ricorso a conferenze partecipative in ordine ad atti generali di programmazione relativi a materie di interesse comune.

Nondimeno, proponendo la riforma dei trasporti un approccio innovativo alle problematiche del trasporto pubblico e richiedendo adempimenti necessariamente propedeutici agli affidamenti dei servizi con gara nonché alla corretta regolazione con contratti di servizio dei rapporti con i gestori, nella fase di prima attuazione si è reso necessario per tutti gli enti del comparto misurarsi concretamente con le nuove responsabilità.

In effetti, la creazione di effettive sinergie operative tra enti rappresenta una forte esigenza sostanziale, che la predisposizione normativa di schemi procedurali appositi serve solo a formalizzare e ad incanalare, ma la cui efficacia è legata alla capacità degli enti interessati di interpretare attivamente i rispettivi ruoli.

E' ben evidente, in proposito, come il decentramento abbia quale corollario indefettibile il rafforzamento in capo alla Regione di un ruolo di indirizzo e coordinamento, che nella materia dei trasporti non si può scindere da quello di ente responsabile della definizione e del finanziamento del livello dei c.d. servizi minimi da assicurare sul territorio.

Si è già avuto modo di accertare, nel corso della precedente fase di indagine, come la Regione abbia assunto diverse iniziative "di governo" del settore, improntando la propria programmazione – indipendentemente dalla formalizzazione del PRIT – al potenziamento dei trasporti ferroviari, avviando la revisione ed omogeneizzazione delle tariffe applicate dalle aziende anche ferroviarie, promovendo sperimentazioni di integrazione tariffaria, avviando la stipula di accordi transitori di servizio.

Nel periodo che va dalla conclusione dell'altra indagine (aprile 2002) ad oggi una decisiva svolta nei rapporti con gli enti locali è ascrivibile all'intesa di cui si è già riferito nel capitolo V, al quale si rinvia, per la adozione di indirizzi condivisi relativi allo svolgimento delle procedure concorsuali e per la fissazione di criteri di riparto delle risorse regionali. Contestualmente la Regione ha deliberato la delega integrale dei propri servizi alle Province, riservando esclusivamente a sé stessa i

compiti diversi da quelli di amministrazione attiva che la legge regionale individua compiutamente.

Tale atto ha consentito alle Province stesse di attivare ulteriori intese con gli enti locali per quantificare le loro spettanze ed a questi ultimi di stabilire quali servizi porre a gara e in quale misura integrare con risorse proprie i contributi regionali.

A fronte di una chiara pianificazione finanziaria, ancorché ancora non adeguatamente supportata da una concreta analisi del fabbisogno e dei suoi costi, è stato possibile dare corso alle procedure concorsuali, predisponendosi al varo dei nuovi affidamenti nei tempi previsti dalla riforma.

Riguardo ai rapporti tra amministrazioni committenti ed aziende, come è noto a partire dal 2001 gli stessi sono regolati da accordi transitori, integrati per quanto attiene ai programmi di esercizio dalle vecchie concessioni.

Pur avendo un contenuto minimo predefinito sulla base degli indirizzi regionali, gli accordi- esaminati a campione - sono piuttosto disomogenei sia per quanto attiene alla durata che per quanto attiene alle specifiche di qualità dei servizi. Di norma gli stessi prevedono la facoltà di limitate variazioni delle percorrenze senza conseguenze sul piano contributivo.

La Provincia di Perugia ha potuto stipulare quelli con le proprie aziende con durata triennale, in essendo in grado di calibrare l'entità dei contributi da corrispondere alle aziende secondo criteri autonomi che si è impegnata a tenere fermi anche per gli anni successivi al primo. In concreto, detto ente ha cristallizzato i relativi importi sulla base di quanto corrisposto dalla Regione nel 2001 assumendo in proprio il rischio di eventuali contrazioni di detti finanziamenti. Gli enti locali operanti nei bacini perugini, con limitate eccezioni¹⁴⁹ di contro, hanno assunto vincoli formali a partire dal 2001, stipulando accordi annuali rinnovabili fino alla scadenza della fase transitoria.

In modo diverso risulta aver operato la Provincia di Terni che ha optato per accordi plurisoggettivi sottoscritti contestualmente per ciascuna azienda da tutti gli enti committenti del bacino. Nell'ambito di tali accordi, riferiti all'intero triennio, sono stati convenuti il riparto dei contributi regionali e gli importi delle integrazioni a carico degli enti stessi dovuti per ciascun pacchetto di servizi commissionati. E' stata poi

¹⁴⁹ L'accordo sottoscritto nel 2001 dal Comune di Trevi è impostato secondo le falsariga di quello provinciale con durata triennale ed impegni economici riferiti a tutto il triennio.

prevista la possibilità di avviare per gli anni 2002 e 2003 l' eventuale rinegoziazione delle condizioni economiche dell'accordo.

E' indubitabile che l'introduzione degli accordi abbia comportato la novazione della fonte degli affidamenti, con una razionalizzazione degli innumerevoli atti di concessione principali ed integrativi in passato utilizzati a tale scopo.

8.2 Quadro delle aziende gerenti e iniziative di ottimizzazione.

Secondo quanto reso noto dalla Regione il numero delle aziende gerenti non ha subito modifiche rispetto al passato. In Umbria, infatti, gestiscono servizi di trasporto pubblico locale n. 24 aziende, tre delle quali ad intero capitale pubblico. Va però precisato che il dato si riferisce unicamente alle aziende beneficiarie di contributi regionali. Si è avuto modo di apprendere, infatti, solo recentemente ed in via del tutto occasionale¹⁵⁰, come esista in realtà un numero imprecisato di piccole aziende operanti a livello strettamente locale delle quali non risulta mai stata effettuata una completa ricognizione su base regionale e che agiscono esclusivamente nell'ambito dei c.d. servizi aggiuntivi, cioè finanziati in proprio dai Comuni.

Il dato inerente alle aziende che fruiscono di risorse regionali si commenta agevolmente tenendo conto che il mercato umbro del trasporto locale ha raggiunto autonomamente un proprio equilibrio attraverso la sostanziale concentrazione¹⁵¹ dell'offerta, sia urbana che extraurbana, in capo alle tre aziende pubbliche che per caratteristiche organizzative e fatturato risultano essere avere dimensioni maggiori. Le aziende private, ad eccezione di quella che gestisce il trasporto extraurbano interregionale, sono prevalentemente piccole aziende a gestione familiare ovvero cooperative partecipate dalle stesse società pubbliche.

Alcune di esse sono specializzate nella erogazione di servizi non di linea (c.d. servizi speciali: trasporto a chiamata, trasporto scolastico ecc.), altre godono di commesse di ridotta entità e di carattere spiccatamente locale.

¹⁵⁰ Tale realtà emerge dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 1313/2001 di assegnazione dei contributi per il rinnovo del parco veicolare, nella quale si richiamano richieste presentate da piccole aziende che gestiscono trasporti pubblici per alcuni Comuni non interessati al riparto dei finanziamenti a carico della Regione.

¹⁵¹ Su circa 30.000.000 di percorrenze annue ammesse a contribuzione regionale le percorrenze dichiarate dalle aziende pubbliche sono pari ad oltre il 90%.

Rimane comunque non sufficientemente indagato il fenomeno dei subaffidamenti, ammesso dalla vigente legislazione regionale.

All'apparente immobilismo del mercato, che appare peraltro fisiologico attesa la situazione immutata degli affidamenti nel periodo di indagine, fa in effetti da riscontro una certa vivacità di iniziative di diverso tenore avviate spontaneamente dalle aziende interessate alle gare.

Esse vanno in due direzioni: da un lato si registrano forme di aggregazione spontanea per garantire la competitività delle aziende in vista della partecipazione alle gare, dall'altro si ha notizia di operazioni di trasformazione degli assetti societari con creazione di vere e proprie holding nell'ambito delle quali l'attività sociale risulta frammentata in capo ad una pluralità di soggetti diversi dalla società-madre.

Tenendo conto del fatto che, regione ed enti locali non risultano avere mai affrontato il problema della promozione diretta di operazioni di ottimizzazione tecnico-economica delle aziende, in vista dell'adozione di soluzioni gestionali "migliorative" dell'offerta sul territorio, dette iniziative costituiscono un fenomeno in sé interessante, ma da indagare approfonditamente per le sue possibili implicazioni negative.

Invero, anche nell'unica ipotesi che si è avuta occasione di intercettare di indirizzi forniti da un ente proprietario¹⁵² alle proprie partecipate per l'attivazione delle operazioni di scorporo, sembra sia stato dato rilievo primario all'esigenza di garantire attraverso la conservazione di partecipazioni maggioritarie un controllo pubblico sulla gestione del patrimonio immobiliare, prescindendo dalle sorti delle aziende gerenti il ramo "servizi".

Pur senza entrare nel merito delle soluzioni concretamente prospettate, non si può non richiamare l'attenzione sull'urgenza di creare un efficace sistema di governance a fronte dell'esercizio di servizi esternalizzati che consenta agli enti committenti di conservare un controllo effettivo sull'attività dei gestori.

Nello specifico delle iniziative aziendali di aggregazione, particolarmente significativa appare la costituzione del Consorzio Umbro Trasporti costituito nel dicembre 2002 con il dichiarato obiettivo di migliorare la politica degli approvvigionamenti e degli acquisti al fine di contenere i costi di gestione. Nel senso indicato, si tratta certamente di

¹⁵² Si intende richiamare la deliberazione del Consiglio Provinciale di Perugia n. 60 del 23 luglio 2002, contenente indirizzi sugli assetti partecipativi delle società di gestione dei servizi di trasporto pubblico.

un segnale di crescita professionale degli operatori, perciò meritevole di positiva considerazione.

Tra le attività del Consorzio rientra, peraltro, anche la partecipazione alle gare per la gestione dei servizi.

A tale proposito si richiama l'attenzione sugli orientamenti interpretativi volti a stigmatizzare l'utilizzo nell'ambito di procedure concorsuali di forme di raggruppamenti fra imprese elusivi delle regole di concorrenza¹⁵³.

Va qui richiamato anche l'ampliamento del numero di aziende che partecipano in qualità di soci ad una società (SAVIT) costituita sul territorio con lo scopo di gestire la manutenzione dei mezzi aziendali.

Sul fronte delle operazioni di "scorporo" dei rami delle aziende pubbliche titolari dei beni patrimoniali strumentali alla gestione dei servizi, è emerso come in Umbria vi fossero già esempi di politiche aziendali improntate a tali soluzioni antecedentemente all'emanazione dell'art. 35 della legge finanziaria 2002.

Nel corso dell'ultimo anno, poi, anche un'altra società ha avviato la separazione fra ramo immobiliare e ramo esercizio.

Si tratta di operazioni che hanno dato vita a realtà aziendali complesse nelle quali i predetti rami aziendali risultano conferiti a nuovi soggetti controllati dalla società pubblica.

Senza entrare nel merito delle scelte effettuate, non si può non rilevare come le soluzioni adottate rischiano di essere incompatibili con le disposizioni del d.l. 269/2003 che consentono di conferire i beni patrimoniali ovvero di attuare lo scorporo solo in favore di società a capitale interamente pubblico¹⁵⁴.

Devono, inoltre, formare oggetto di attenta riflessione da parte degli enti proprietari i rapporti intercorrenti fra società madre e società di esercizio, la corretta impostazione dei quali è indispensabile anche per la tutela della forza lavoro del settore, della quale in caso di espletamento delle gare occorre garantire il trasferimento al nuovo gestore nella consistenza effettivamente impiegata per i servizi¹⁵⁵.

¹⁵³ In base a tali orientamenti della stessa Autorità garante configurano accordi di cartello i raggruppamenti (consorzi –associazioni temporanee) in cui tutti i soggetti aderenti sono singolarmente in possesso della totalità dei requisiti per partecipare alla gara.

¹⁵⁴ Le disposizioni in materia di scorporo inserite nel nuovo contesto sistematico delineato dal D.L. 269/2003 generano dubbi e perplessità. Non si comprende, infatti, l'utilità delle stesse a fronte dell'ampliamento delle ipotesi di affidamento diretto della gestione dei servizi. Si tratta, tuttavia, di norme che ove confermate dovranno avere necessarie ricadute applicative.

¹⁵⁵ Al riguardo si rammenta che per orientamento univoco della giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia 25, gennaio, 2003 – causa C 172/99) e nazionale (Cass. Sez. II sent. 1349/2003) in materia

8.3 Dati dimensionali ed economici dell'offerta.

Fin dalla scorsa indagine si è avuto modo di osservare come la individuazione della consistenza dell'offerta di trasporto locale mediante l'utilizzo del parametro delle percorrenze, consenta di disporre di un dato di insieme solo approssimativo.

Nonostante l'unità di misura del c.d. autobusKm sembrasse costituire al riguardo l'unico elemento di riferimento oggettivo, utilizzabile pure in connessione con altri dati per costruire indicatori di redditività e di efficienza del servizio sul territorio, le difficoltà subito emerse di trovare riscontri incrociati fra dati aziendali, dati regionali e dati degli enti committenti hanno indotto a ridimensionarne l'utilizzo.

In via preliminare va osservato che gli unici soggetti in grado di fornire in via originaria dati sulle percorrenze sono tuttora in via esclusiva le aziende gerenti, che modulano le dichiarazioni rese secondo criteri propri e comunque in modo differente a seconda del destinatario e delle finalità delle dichiarazioni stesse.

Siffatta situazione dipende dalla perdurante assenza di sistemi efficaci di controllo e monitoraggio dell'offerta sul territorio nonché dalla mancanza di criteri univoci di ricognizione dello stesso fabbisogno storico, sul quale avrebbero dovuto risultare fino ad oggi tarate le contribuzioni pubbliche e che dovrebbe costituire il punto di partenza per l'efficace esercizio delle nuove funzioni di pianificazione.

Invero, i dati in possesso della Regione – che comunque sono gli unici idonei, anche per la loro completezza, a rappresentare a livello indicativo le dimensioni globali del mercato trasportistico umbro – sono ricostruiti a consuntivo dalle aziende contestualmente alla presentazione dei c.d. conti riclassificati, utilizzati in passato per verificare gli scostamenti dei dati aziendali dai parametri dei costi standards e conseguentemente aggiornare gli stessi nonché procedere alle liquidazioni di contributi ordinari a conguaglio.

Gli stessi, perciò, indipendentemente dall'attuale utilizzo, si riferiscono convenzionalmente ed in prevalenza alle sole percorrenze produttive di oneri a carico della Regione e cioè ai soli servizi produttivi di costi da coprire integralmente, per la parte non coperta dai ricavi, con fondi regionali.

sono applicabili le regole della cessione di ramo d'azienda dettate dall'art. 2112 c.c.. Ciò determina la necessità di chiarezza nell'individuare il personale in carico sostanziale alle aziende di esercizio.

Si consideri, tuttavia, che mancando criteri di riferimento oggettivi e trasparenti di individuazione di tali servizi e di separazione da quelli aggiuntivi, questi vengono in pratica quantificati autonomamente ed in via astratta dalle aziende in parte tenendo conto dei limiti di autorizzazione imposti in passato a livello regionale (c.d. percorrenze ammissibili) e dei relativi aggiornamenti "possibili" in rapporto alla capienza del budget stanziato.

Ne consegue che le percorrenze effettivamente rese sono divergenti da quelle dichiarate alla Regione.

Quanto ai dati degli enti committenti, che dovrebbero essere più completi ed attendibili, perchè comprensivi dei servizi ulteriori effettivamente commissionati, essi si riferiscono in modo certo solo alle percorrenze commissionate con atti formali delle quali non vi sono controlli a consuntivo.

Le stesse, poi, anche a seguito dell'adozione degli accordi di servizio si basano comunque sulla ricostruzione dell'offerta storica globale effettuata dalle stesse aziende che nel tempo hanno gestito in sostanziale piena autonomia le variazioni dei programmi di esercizio annessi alle originarie concessioni, talvolta neppure confluite in appositi atti aggiuntivi.

In tale situazione la ricognizione delle percorrenze, oltre ad essere indipendente dal fabbisogno reale, è legata alle sole dichiarazioni aziendali, la cui attendibilità non è verificabile. Si tenga presente al riguardo che le richieste rivolte direttamente dalla Corte in fase istruttoria alle aziende campionate sono rimaste prive di esiti apprezzabili ed in un caso¹⁵⁶ hanno comportato la produzione di dati palesemente incongrui rispetto a quelli delle percorrenze commissionate con gli accordi di servizio.

La corretta individuazione delle percorrenze, oltre a garantire il corretto funzionamento del sinallagma in un contratto a misura, è assolutamente indispensabile per il calcolo dei parametri di redditività delle aziende, per la quantificazione degli oneri effettivamente connessi ai servizi e per la pianificazione finanziaria degli enti.

Appare, perciò, urgente che gli enti committenti si attivino per predisporre opportuni e mirati controlli al riguardo.

In termini indicativi si può osservare che il dato delle percorrenze per servizi ordinari tratto dalle informazioni acquisite dalla Regione in

¹⁵⁶ Si fa riferimento nella specie ai dati comunicati dall'azienda che gestisce trasporti regionali per il Lazio sulla base di un accordo intercorso con la Regione stessa.

sede di verifiche sui conti riclassificati inerenti al 2001, gli unici disponibili su base complessiva, si attesta su circa 30.248.000 autobus km evidenziando una contrazione di oltre un milione di chilometri di percorrenze rispetto al 2000. Non è stato possibile ricostruire la consistenza dei servizi a chiamata. Sull'attendibilità dei predetti dati si è pronunciata la società di revisione incaricata a livello regionale di verificare la consistenza dei disavanzi di esercizio del 2001. Tuttavia, non si conoscono i meccanismi di verifica seguiti. Si rileva, tra l'altro, che non sempre vi sono riscontri fra i dati assunti a riferimento dai revisori, riprodotti nei prospetti riassuntivi posti a corredo della relazione conclusiva, e quelli documentati dai conti riclassificati. Il raffronto a campione con tali conti evidenzia come in alcuni casi essi siano privi di indicazioni al riguardo e come in altri le percorrenze dichiarate siano diverse da quelle considerate nel computo complessivo dei Kilometri finanziati dalla Regione.

I tentativi di ricostruire le dimensioni dell'offerta commissionata attraverso gli accordi di servizio si sono scontrati contro carenze documentali relative ai programmi di esercizio adottati.

Appare, in conclusione, evidente come la incertezza dei dati impedisca di fornire elementi precisi sia in ordine alla consistenza dell'offerta, sia in ordine ai risultati di esercizio delle aziende. Ciò è particolarmente negativo se si tiene conto del fatto che la definizione negoziale effettuata in via transitoria con gli accordi più volte menzionati avrebbe dovuto determinare una situazione di maggiore chiarezza, anche in vista delle gare.

Si invita, perciò, la Regione ad acquisire tutti i programmi di esercizio annessi agli accordi per risalire in termini più precisi quantomeno alla consistenza delle percorrenze commissionate. Riguardo alle aziende monitorate si riportano i dati 2001 tratti da diverse fonti di rilevazione, evidenziandone le discrasie e le lacune.

Percorrenze anno 2001 –aziende campionate

Aziende	Conti riclassificati	Dati forniti dalla Regione	Dati da tratti dagli accordi di servizio	Dati comunicati alla Corte dei conti
Azienda 1	--	14.129.990	--	--
Azienda 2	6.583.534	5.595.366	--	6.583.534
Azienda 3	--	7.671.017	--	--
Azienda 4	670.848	670.848	340.000	60.986

Non è possibile, in questo contesto, distinguere tra servizi urbani ed extraurbani nonché fra servizi minimi ed aggiuntivi.

Appare evidente, per quanto sopra, come sia scarsamente indicativo il rapporto fra percorrenze e contributi erogati a carico del fondo regionale trasporti.

Assumendo a riferimento le percorrenze certificate dalla Regione nel 2001 e ritenendo le stesse cristallizzate come percorrenze storiche anche per il 2002 ed il 2003, atteso il sistema di riparto dei contributi automatico adottato per tutta la durata della fase transitoria come descritto nel precedente capitolo, si può indicativamente risalire alle oscillazioni del contributo Km medio per i servizi minimi ordinari posto a carico del fondo regionale trasporti. Va precisato, peraltro, come le somme effettivamente liquidate alle aziende (corrispondenti annualmente al 90% delle spettanze, con corresponsione del restante 10% a saldo nell'anno successivo) abbiano una entità diversa, essendo ancora disposte ritenute a conguaglio di un vecchio mutuo a ripiano contratto ai sensi della L.R. 10/93 ed ammortizzato dalla Regione in parte con fondi propri e in parte con anticipazioni poste a carico delle aziende stesse e perciò da recuperare in soluzioni rateali.

L'entità dei contributi ordinari è stata ricostruita detraendo dagli stanziamenti del capitolo 3135 le quote destinate a tessere speciali e trasporto a chiamata che secondo il procedimento adottato ex lege dalla Regione sono accantonate in astratto ed in misura fissa corrispondente rispettivamente all'1% ed al 2% degli stanziamenti disponibili. Si tratta, peraltro, di un calcolo solo approssimativo in quanto effettuato alla stregua dei dati di bilancio. In concreto, i contributi che la regione attesta di avere erogato a consuntivo alle aziende per il tramite delle Province e dei Comuni per il 2001 non trovano alcuna corrispondenza con quelli indicati nel prospetto, attestandosi sull'importo di 35.251.128 euro. Le discrasie rilevate trovano spiegazione plausibile solo ritenendo che in corso di esercizio siano state dirottate sul trasporto ordinario risorse inerenti al trasporto a chiamata. La complessità delle procedure adottate e l'assenza di puntuali riscontri con i dati contabili compromette la chiara e trasparente ricostruzione dei flussi di risorse erogati alle aziende.

Contributo medio Km servizi ordinari a carico fondo regionale trasporti

Anno	Km ammessi a contribuzione	Contributi totali assegnati	Contributo medio per Km
1998	29.083.767	32.072.727	1,10

1999	30.475.216	32.072.727	1,05
2000	31.595.926	32.974.772	1,04
2001	30.248.125	34.824.792	1,15
2002	30.248.125	34.078.167	1,12
2003*	30.248.125	36.025.617	1,19

*dati di previsione

Soltanto in un caso e grazie ai dati forniti in modo attendibile da una sola azienda è stato possibile ricostruire il rapporto fra percorrenze contributi regionali e contributi integrativi. Se ne riportano le risultanze nel prospetto seguente, precisando che ove gli elementi questione fossero acquisiti in modo completo si potrebbe pervenire all'entità della spesa media effettiva per unità kilomtrica sostenuta in Umbria, elemento utile ove raffrontato ai ricavi ed ai costi per la pianificazione finanziaria futura.

Analisi di dettaglio erogazioni contributive di un'azienda gere

Esercizio	Percorrenze	Contr. regionali	Contr. altri	Totale contr. e contributo unitario
2001	6.583.534	6.987.297	439.977	7.427.274 1,12
2002	6.493.496	7.726.924	357.118	8.084.042 1,24

8.4 Controlli e qualità del servizio.

Gli unici controlli sistematicamente attivati dalla Regione nel settore del trasporto pubblico locale, si concretano in verifiche di carattere contabile sui bilanci aziendali effettuate per il tramite di apposite società di revisione e volte ad accertare la redditività delle gestioni. Si tratta, tuttavia, di controlli che non condizionano la erogazione dei contributi regionali, corrisposti secondo criteri aprioristici e puntualizzati dalle Province che curano le relative procedure di spesa.

I controlli contabili, attivati a norma della legge n. 204/95 mirano essenzialmente ad acquisire elementi conoscitivi sulla solidità delle aziende gerenti e sul raggiungimento dell'obiettivo tendenziale della copertura dei costi di gestione con i ricavi di esercizio in misura pari ad almeno il 35%. In concreto detti controlli non sono mai stati posti a base delle misure di recupero dei contributi per disavanzi pregresse pure previste dalle relative leggi di spesa per mancato perseguimento del miglioramento degli equilibri economici aziendali.

Neppure risulta che gli stessi abbiano avuto effettivo impatto positivo sull'andamento delle gestioni e sull'ottimizzazione del rapporto ricavi/costi.

Considerata, poi, l'assenza di dati realistici sulle percorrenze, la cui determinazione è stata da tempo completamente rimessa alla autonomia degli enti locali a prescindere dal limite di tetti autorizzati a preventivo, lo stesso non può assumere la valenza di validazione dei finanziamenti pubblici erogati alle aziende a fronte di determinate prestazioni.

In proposito, va però segnalato come la Regione con note n. 11291/IR del 24/7/2002 e n. 16945 dell'11/11/2002 abbia sollecitato la acquisizione di dati analitici dei costi di produzione per fattori produttivi e tipologia di servizi, trasmessi dalle aziende ad integrazione del conto economico riclassificato. Ciò nel tentativo di disporre di elementi maggiori per stabilire il valore reale della produzione finanziata con le contribuzioni regionali. Si tratta del primo, apprezzabile tentativo di controllare l'utilizzo concreto dei flussi di risorse che dal bilancio regionale transitano in quelli aziendali con la finalità di compensare mancati ricavi connessi ad obblighi di servizio pubblico.

In particolare, tale controllo è necessario per le aziende che svolgono anche attività diverse da quelle di gestione del trasporto pubblico locale, allo scopo di verificare l'effettiva corretta imputazione dei ricavi e dei contributi da T.P.L. a scapito dei relativi costi di esercizio nonché di ridurre i rischi di finanziare in realtà inefficienze aziendali.

Si richiama l'attenzione sui contenuti della direttiva 200752/CE che, proprio in virtù di tali esigenze, dispone il principio della accessibilità a Stati membri e Commissione europea l'accessibilità ai dati sulla struttura organizzativa e finanziaria di determinate categorie di imprese, tra cui quelle esercenti servizi economici di interesse generale, per assicurare l'effettività del quale si richiede la redazione di contabilità ispirate alla rappresentazione separata dei dati inerenti alle singole attività aziendali.

Secondo la dichiarazione della società di revisione incaricata delle suddette verifiche, i conti delle aziende umbre sono invece adottati secondo le regole della contabilità generale ordinaria unica.

Evidentemente, in una prospettiva contrattuale, il sistema andrebbe perfezionato anche attraverso una analisi dei requisiti e delle caratteristiche della prestazione comportanti altrettante componenti di

costo di ogni unità kilomtrica prodotta. Non risulta, tuttavia, che tale esigenza sia compiutamente avvertita dagli enti locali che tra l'altro hanno definito il valore della produzione da porre a base di gara sulla base dell'elemento prevalente della spesa storica.

I sistemi di monitoraggio sull'offerta, ove esistenti, si alimentano in prevalenza dei dati aziendali integrati solo in rari casi da rilevazioni autonome¹⁵⁷. Gli stessi, ad oggi, hanno fornito elementi per circoscritte modifiche quantitative dei programmi di esercizio, ma non per una seria attività di programmazione complessiva dell'offerta.

Non si ha notizia circa l'esercizio concreto dei controlli di tipo ispettivo secondo le regole dei vecchi disciplinari di concessione.

Rispetto alla qualità della prestazione, non vi sono sostanziali novità rispetto agli standard qualitativi trasfusi negli accordi di servizio, peraltro - secondo quanto osservato nel precedente referto - in modo disomogeneo.

Gli enti committenti, infatti, hanno dichiarato di non avere integrato sul punto gli accordi stessi¹⁵⁸.

Nei casi in cui gli standard minimi erano accompagnati dalla previsione di sanzioni per la relativa inosservanza¹⁵⁹, le stesse non risultano concretamente applicate.

Merita, invece, sul piano generale menzione l'iniziativa adottata dalla Regione che ha dettato indirizzi per la modifica delle Carte dei servizi aziendali, la cui adozione rappresenta nel caso dell'Umbria un obbligo negoziale assunto dalle aziende con la sottoscrizione degli accordi transitori.

Con la deliberazione di Giunta n. 1828 del 23/12/2002 sono stati dettati taluni criteri per garantire l'uniformità a livello regionale degli obblighi di qualità che le aziende assumono direttamente nei confronti dell'utenza ed in via mediata dalla fonte contrattuale nei confronti del committente.

In particolare sono stati definiti: il principio dell'aggiornamento annuale; la struttura di base nonché i contenuti minimi degli impegni aziendali. Questi ultimi attengono alle modalità di informazione al pubblico sui servizi principali ed accessori (biglietterie; promozioni ecc.);

¹⁵⁷ Si rinvia, in proposito, alle precisazioni contenute nel precedente referto circa l'attività svolta dalla Provincia di Perugia.

¹⁵⁸ La Provincia di Terni con nota n. 18117 del 23/6/2003 ha dichiarato di avere apportato modifiche qualitative ai servizi commissionati. In atti, tuttavia, non si rinvencono gli allegati dei nuovi disciplinari.

¹⁵⁹ Come si è accertato nella precedente fase di indagine si tratta degli accordi stipulati dagli enti che operano nel bacino di Terni e di quelli regionali.

agli strumenti di partecipazione degli utenti; alla gestione di reclami e controversie con l'utenza; alla predisposizione di strumenti di indennizzi per disservizi; agli standard ed alle verifiche di qualità del viaggio (con parametri ed indicatori).

8.5 Raffronti comparativi.

Il decentramento delle funzioni e delle competenze in materia di T.P.L realizzato in Umbria risulta in linea con gli obiettivi della riforma e sostanzialmente anche con il rafforzamento delle autonomie recepito dalla Costituzione.

In concreto, il ruolo delle Province – diversamente da quanto avviene in altre realtà¹⁶⁰ – è valorizzato ed esaltato.

In concreto, il sistema tracciato dal legislatore ha consentito a tutti gli enti interessati di avviare un'azione sinergica anche nella fase transitoria e di raggiungere intese propedeutiche all'allestimento delle procedure di gara. Ciò anche perché l'Umbria aveva già razionalizzato la suddivisione del territorio in bacini di traffico, in base alla precedente legislazione di settore¹⁶¹.

La soluzione di sottoscrivere accordi-ponte nella fase transitoria, anch'essa comune a molte altre Regioni, ha avuto lo scopo di responsabilizzare gli enti locali nella pianificazione delle risorse per i servizi aggiuntivi, come avviene nelle realtà più evolute.

La problematica dell'ottimizzazione delle gestioni è stata invece, di fatto, rimessa alle iniziative delle singole aziende.

Quanto ai dati strutturali del servizio non è possibile effettuare comparazioni degne di nota, attese le perplessità dei dati delle percorrenze – che non sono stati oggetto di ricognizioni attendibili e certe – e la difficoltà di risalire agli indici di redditività delle gestioni. Del resto, le analisi comparative trovano nella specie un ostacolo insormontabile nella disomogeneità delle contabilità aziendali e degli elementi assunti a riferimento per la quantificazione di ricavi e costi.

Buone, anche se prive nell'immediato di riscontri concreti, appaiono le iniziative di rilevazione dei costi di produzione avviate dalla

¹⁶⁰ E' il caso, ad esempio, del Molise

¹⁶¹ Analoghe individuazioni dei bacini sono state realizzate in Emilia Romagna, Friuli, Liguria, Marche e Basilicata.

Regione che risultano piuttosto originali e trovano scarsa analogia con l'operato delle altre Regioni¹⁶².

Degna di nota è, infine, anche la individuazione di indirizzi in materia di adozione di Carte aziendali della mobilità che denota una sensibilità notevole verso le esigenze dell'utenza e che si contrappone all'assoluto immobilismo rilevato in altre realtà territoriali¹⁶³.

¹⁶² Sebbene non si abbiano notizie specifiche al riguardo, non si può escludere che in alcune realtà più avanzate siano state avviate iniziative con scopi analoghi. Non risulta però che altre Regioni abbiano seguito una strada identica a quella dell'Umbria.

¹⁶³ Si rinvia in proposito alla disamina contenuta nel referto della Sezione Autonomie, pagg. 88 e seguenti.

Capitolo IX

Attività delle aziende gerenti

9.1 Aziende monitorate e tipologia dei servizi gestiti.

Allo scopo di seguire gli sviluppi complessivi delle gestioni fino alla fase finale della erogazione del servizio che ne rappresenta il risultato, si è proceduto – come del resto già avvenuto nella precedente fase di indagine – ad acquisire elementi conoscitivi sull'attività di un campione di aziende gerenti.

La scelta è ricaduta sui quattro soggetti che, alla luce dei dati raccolti in passato, per caratteristiche organizzative e per la natura delle commesse gestite hanno offerto la possibilità di avere una panoramica significativa e sostanzialmente completa di assetti e problematiche del trasporto locale umbro. Si tratta, invero, delle aziende di maggiore importanza operanti sul territorio e titolari della quasi totalità dei servizi finanziati dalla Regione nonché di concessioni autonome da parte di molti enti locali.

Va precisato che, rispetto alla scorsa indagine, si è ritenuto di restringere il campione indagato alle sole aziende gerenti servizi ordinari di linea, per garantirne l'omogeneità e agevolare la raccolta di dati gestionali suscettibili di comparazioni ed aggregazioni. Già nel precedente referto, infatti, si era avuto modo di constatare come assai disomogenee fossero le strutture organizzative delle aziende specializzate nell'erogazione di servizi speciali, che in Umbria rappresentano un fenomeno di minore significatività anche sotto il profilo delle risorse assorbite.

Premesso quanto sopra, occorre rilevare che tre delle aziende prescelte si identificano in società per azioni a capitale pubblico. La quarta, invece, assume veste giuridica di s.r.l. ed ha natura di soggetto privato in senso stretto.

L'oggetto sociale è in tutti i casi composito in quanto comprensivo dell'erogazione di servizi di trasporto sia pubblico che privato (noleggio autobus con conducente) nonché di una serie di attività connesse e complementari quali realizzazione e conduzione di parcheggi ed aree di sosta attrezzate.

Nell'ambito del trasporto pubblico, l'offerta è diversificata per tipologia di servizi resi e per enti committenti. Ad eccezione della azienda privata, specializzata nell'offerta di servizi extraurbani gestiti sia

per conto della Regione Umbria che dello Stato, le altre offrono anche servizi urbani e sono presenti in diverse aree del territorio nazionale in associazione temporanea con altri gestori.

E' necessario puntualizzare come l'istruttoria diretta sulle aziende non abbia dato i risultati sperati, in quanto due dei soggetti interessati nell'imminenza delle gare non hanno fornito alcun elemento di aggiornamento circa la propria organizzazione e circa gli equilibri economici delle relative gestioni.

Tale posizione avrebbe potuto occasionare l'utilizzo di poteri istruttori dotati di maggiore impatto coercitivo sul cui esercizio si è inteso soprassedere unicamente in via momentanea ed attesa la delicatezza della fase attuale, nella quale sono state avviate le procedure di gara per la assegnazione di tutti i servizi pubblici di bacino.

Essa, comunque, è in sé negativa e rappresenta sintomo più che eloquente da un lato della tendenza a non divulgare dati gestionali a pretesa tutela del know-how aziendale, dall'altro della difficoltà di fornire dati reali e diversi da quelli contenuti nei conti riclassificati compilati ad uso degli enti pubblici. Quest'ultimo elemento è suscettibile di doppia lettura critica, in quanto autorizza a ipotizzare alternativamente la esistenza di un deficit conoscitivo a monte legato all'assenza di rilevazioni interne attendibili ovvero l'incompatibilità dei dati resi noti alla Regione con quelli effettivi.

Di contro appare molto positivo e rispettoso di precisi doveri di informazione a quest'organo di controllo l'atteggiamento collaborativo della altre due aziende selezionate, una delle quali totalmente privata.

In proposito, analoga posizione di chiusura ha connotato la trasmissione di informazioni alla Regione. Si rammenta come il controllo sulla prestazione sia un diritto del soggetto pubblico committente, nonché di quello finanziatore. A garanzia dell'effettività del controllo in questione è indispensabile vincolare anche contrattualmente le aziende ad obblighi accessori di informazione, con previsione di sanzioni in caso di inosservanza. Su tale adempimento si sollecita l'attenzione degli enti committenti, il cui ruolo – attese le responsabilità che esso comporta in termini di efficacia ed efficienza dei servizi resi al cittadino e finanziati con denaro pubblico - non può ridursi a quello di semplici erogatori di risorse delle quali si ignorano impieghi e destinazione effettivi.

Sul piano della presente indagine, quanto sopra ha comportato la necessità di utilizzare nelle successive prospettazioni dati di provenienza promiscua e perciò da ritenere solo tendenziali.

Sono già state evidenziate altrove le ragioni per le quali i dati sulle percorrenze appaiano scarsamente significativi e poco analitici. In proposito, non si può non rilevare come rispetto a servizi generalmente remunerati a misura ciò sia piuttosto grave, in quanto si tratta di una carenza che determina il venir meno di uno dei parametri principali sia per la corretta individuazione dei servizi da porre a gara, sia per l'equo e trasparente riparto dei rischi contrattuali.

Si ritiene parimenti utile offrire uno spaccato, ancorché approssimativo, delle dimensioni dei servizi che gli enti ritengono di acquistare dalle aziende campionate, desumibile in via diretta od indiretta dalle dichiarazioni delle aziende stesse.

I dati completi si riferiscono solo al 2001, in quanto solo per tale anno è stato possibile integrare le lacunose informazioni dirette disponibili con quelle tratte dai conti riclassificati, in genere esaminati a livello regionale con molto ritardo rispetto alla chiusura degli esercizi di riferimento. Rimangono, tuttavia, in modo del tutto singolare, assolutamente parziali i dati sul riparto tra percorrenze urbane ed extraurbane che non sono stati resi noti alla regione e che la Corte è riuscita ad ottenere solo dalle aziende che hanno ritenuto di fornire risposte in sede istruttoria.

Percorrenze complessive servizi ordinari 2001

Aziende	Percorrenze urbane	Percorrenze extraurbane	Tot. percorrenze dichiarate
Azienda 1	non pervenuto	non pervenuto	14.129.990
Azienda 2	non pervenuto	non pervenuto	7.671.017
Azienda 3	1.627.950	4.955.585	6.583.534
Azienda 4	0	670.848	670.848
Totale	-----	-----	29.010.389

Non è possibile allo stato dell'arte fornire un'analisi delle percorrenze per enti committenti e per accordi di servizio.

9.2 Andamenti economici delle gestioni.

La promiscuità delle attività svolte dalle aziende avrebbe reso necessaria l'adozione di tecniche di contabilizzazione idonee a separare ricavi e costi connessi al T.P.L. da quelli complessivi aziendali. Soltanto in questo modo è, infatti, possibile porre le basi per la verifica del valore della produzione e dell'entità delle risorse pubbliche necessarie a compensarlo, nonché misurare la efficienza e la economicità delle gestioni.

Al riguardo, mentre le richieste istruttorie della Corte, tendenti ad ottenere dati complessivi e dati analitici della sola componente di ricavi e costi imputabile ai servizi di trasporto pubblico sono state evase da due sole aziende¹⁶⁴, i dati di analisi di ricavi e costi di esercizio completi sono stati forniti alla Regione per l'anno 2001. Tuttavia, non essendo gli stessi accompagnati né dai dati inerenti ai fattori produttivi impiegati, né da quelli complessivi aziendali, rappresentano una rilevazione intrinsecamente limitata e non sono suscettibili di riscontri incrociati. Inoltre, la rilevazione si riferisce nella maggior parte dei casi ai soli servizi che le aziende assumono finanziati con i contributi regionali, i quali - come si è detto - sono stabiliti fittiziamente in base alle evoluzioni, spesso tacite, apportate ai programmi di esercizio riferibili ai servizi storici.

Poiché, pur con i limiti evidenziati, gli unici dati provenienti da fonte unitaria al momento disponibili sono quelli desumibili dai modelli di conti riclassificati, si è ritenuto di far riferimento a questi per effettuare comparazioni storiche con i dati in precedenza raccolti, analizzando a livello globale l'andamento delle componenti complessive di ricavi e costi delle aziende campionate.

Con limitato riguardo all'esercizio 2001, tuttavia, pare opportuno raffrontare i dati riportati nei conti riclassificati con quelli, oggetto della separata dichiarazione alla Regione o alla Corte, circa la redditività dei solo servizi ascritti a finanziamento regionale.

Composizione entrate T.P.L. aziende monitorate – Anni 1998/2001*						
Anni	Ricavi da traffico a	Ricavi diversi b	Contributi esercizio c	Valore totale produzione d	% a/d	% c/d
1998	16.035.411	1.551.040	34.016.564	51.603.014	31,07	65,92
1999	16.860.908	1.398.576	35.612.318	53.871.802	31,30	66,11
2000	17.214.541	1.882.156	37.994.253	57.090.951	30,15	66,55
2001	17.293.978	2.707.545	34.196.050	54.197.573	31,91	63,10

*fonte modelli TR

Composizione dei costi da T.P.L. aziende monitorate – Anni 1998/2001*					
Anni	Movimento a	Manutenzione b	Costi indiretti c	Costi totali d	% a/d
1998	37.721.557	7.282.208	7.860.559	52.864.324	71,35
1999	40.619.731	7.748.828	9.277.468	57.646.027	70,46
2000	42.143.355	7.531.327	9.411.673	59.086.355	71,32
2001	42.151.380	8.226.618	9.607.726	59.985.724	70,26

¹⁶⁴ L'azienda pubblica che ha fornito puntualmente i dati richiesti ha dichiarato di tenere una contabilità analitica per centri di costo e, comunque, ha ottemperato puntualmente ai propri obblighi informativi anche nei confronti della Regione, fornendo il dettaglio di contributi percepiti e delle percorrenze anche per enti committenti.

*fonte modelli TR

Anni	Costi totali a	Valore produzione b	Indice di equilibrio b/a	Contributi esercizio c	Rapporto contributi/costi c/a
1998	52.864.324	51.603.014	97,61	34.016.564	64,34
1999	57.646.027	53.871.802	93,45	35.871.802	62,27
2000	59.086.355	57.090.951	96,62	37.994.253	64,30
2001	59.985.724	54.197.573	90,35	34.196.050	57,00

*fonte modelli TR

I prospetti sopra riportati valgono a fornire indicazioni circa l'attuale incidenza degli oneri contributivi, tra i quali sono compresi per quanto possibile anche quelli a carico di enti terzi, sull'equilibrio economico delle gestioni.

Da essi si desume una tendenza incrementale dei ricavi, alla quale fa da riscontro nel 2001 una minore incidenza dei contributi ordinari nella determinazione del valore della produzione. Netta appare, comunque, pure la crescita dei costi di produzione.

Il rapporto tra i costi ed entrate si colloca mediamente nel quadriennio considerato intorno al 94% con evidenziazione di una componente di disavanzi particolarmente accentrata per il 2001

Il prospetto successivo raffronta i dati globali dei c.d. modelli TR con quelli inerenti ai soli servizi imputati alla Regione e perciò "minimi". Le divergenze come è agevole vedere sono minime, tuttavia esse evidenziano come, la redditività delle gestioni, che globalmente è pari ad oltre il 33%, si riduca considerevolmente – secondo le dichiarazioni aziendali – per i servizi finanziati dalla Regione.

Data la impossibilità di collegare i suddetti dati ad oggettivi e documentati diversi gruppi di percorrenze, è allo stato assai arduo esprimere valutazioni ed effettuare paragoni storici attendibili tra le oscillazioni subite dal contributo medio chilometrico corrisposto dalla Regione fino al 2000 e quello pagato dalla Regione a far tempo dal 2001.

Raffronto dati conti riclassificati e dichiarazioni servizi
finanziabili Regione
Aziende monitorate – Anno 2001

Fonte Rilevazione	Costi totali	Ricavi totali	Contributi totali	% ricavi/costi
Dichiarazione Modelli TR	59.985.724	20.001.523	34.196.050	33,35
Comunicazioni di dettaglio serv. a carico Regione	59.541.484	16.724.763	33.402.965	28,08

Invero, dal 2001 in poi non si hanno informazioni complete circa le percorrenze cui si riferirebbero i dati di ricavi e costi documentati nei conti riclassificati, disponendosi solo degli elementi inerenti al sottoinsieme – in passato indistintamente incluso nell'insieme principale – dei servizi "finanziabili" dalla Regione.

Nel complesso, mentre nello scorso referto la Corte ha potuto – sia pure in via indicativa – distinguere, sulla base dei modelli T.R., la partecipazione finanziaria media della Regione e quella degli altri enti alla copertura dei costi dei servizi, analoga situazione non è più ricostruibile con i dati attuali.

Si ha l'impressione che, nel complesso, le rilevazioni analitiche richieste dalla Regione abbiano fornito l'occasione non già di avviare una ricognizione seria ed improntata alle regole della chiarezza, bensì di continuare a fornire elementi parziali e confusi sulle caratteristiche quantitative del prodotto T.P.L. e sui fattori necessari a fornirlo.

Siffatto atteggiamento non giova – in una prospettiva di regolazione contrattuale- neppure alle aziende, in quanto impedisce di dare un giusto prezzo alle prestazioni convenute e di calcolare correttamente i rischi assunti. La non corretta valorizzazione della produzione, in un sistema nel quale sono escluse "a priori" pretese per ripiani straordinari non preventivati, finirà realisticamente per essere scaricata sulla "bontà" del servizio prodotto.

Come considerazione generale, si osserva che le contribuzioni pubbliche costituiscono ancora la fonte principale di alimentazione e sostegno delle gestioni, fattore che dipende - a politiche tariffarie invariate – in misura pressoché uguale sia stata dalla crescita dei costi sia dalla contrazione dei ricavi.

Rispetto al triennio 1998/2000, nel quale era stata constatata una tendenza incrementale dei ricavi da traffico, unitamente alla crescita dei viaggiatori trasportati, ed una minore crescita dei costi, a partire dal 2001 sembra – sia pure con molta cautela – di potersi sostenere una inversione di rotta.

Peraltro, al riguardo si segnalano situazioni aziendali disomogenee.

Nell'ambito dei costi di gestione è utile analizzare in dettaglio gli oneri per il personale, i cui andamenti – attesa la relativa rigidità di tale spesa – dovrebbero essere indicativi di una certa razionalizzazione dell'organizzazione interna delle aziende. Si precisa, comunque, che le considerazioni in materia andrebbero testate con riscontri più puntuali del numero di lavoratori dipendenti, che invece, come si vedrà nel paragrafo successivo è anch'esso disponibile solo in parte.

Analisi andamenti costi personale aziende campionate

Anno	Costi totali personale	Costi addetti movimento	Costi addetti manutenzione	Costi personale amministrativo
1998	33.629.374	26.435.371	2.944.449	4.249.554
% su costi totali	100,00	78,61	8,76	12,64
1999	36.738.602	28.598.552	3.329.923	4.810.127
% su costi totali	100,00	77,85	9,07	13,10
2000	34.888.786	27.214.716	2.987.302	4.686.768
% su costi totali	100,00	78,01	8,57	13,44
2001	33.680.166	26.552.882	2.390.044	4.737.240
% su costi totali	100,00	78,84	7,10	14,07

Sotto il profilo analitico aziendale, sarebbe stato utile esaminare il rapporto fra contributi di esercizio e percorrenze nonché, infine, quello fra numero di addetti e relativi oneri.

Si tratta di dati sui quali si preferisce, date le lacune informative più volte evidenziate, soprassedere a commenti immediati e rinviare a specifico, prossimo stralcio mirato di indagine.

9.3 Dati inerenti alle dotazioni organizzative e strutturali.

I dati inerenti alle dotazioni di uomini e mezzi impiegati dalle aziende campionate per la produzione, sono disponibili per quanto sopra detto anch'essi solo parzialmente.

Limitatamente alle quattro aziende campionate è possibile offrire la serie storica completa del personale impiegato nel settore del T.P.L. con distinzione analitica fra quello addetto al movimento e l'altro personale. Non si conoscono nel dettaglio i dati degli addetti alla manutenzione, la riduzione globale della relativa voce di costo rispetto ai dati rilevati nel triennio precedente (1998/2000) induce a ritenere che in ambito aziendale siano state adottate politiche di esternalizzazione di tale attività.

Pressoché costanti sono anche i costi inerenti al personale amministrativo.

Personale impiegato nel T.P.L. – aziende campionate					
Anno	Pers. totale a	Add. moviment o b	Altro Pers. c	% b/a	% c/a
1998	922	804	118	87	13
1999	942	813	129	86	14
2000	926	803	123	87	13
2001	1.125	851	274	76	24

Come è agevole constatare è assolutamente prevalente nei contesti di riferimento il numero di autisti, che appare in aumento. A fronte di tale dato, spicca la riduzione della relativa componente di costo, che non è agevolmente spiegabile.

Nessuna azienda ha però reso noti i dati analitici del personale impiegato nelle altre attività aziendali. Ciò rende allo stato difficile affermare che gli oneri per il personale siano effettivamente riferibili solo ad attività rese nell'ambito del trasporto pubblico locale.

Piuttosto scarse sono anche le notizie inerenti al parco veicolare.

In proposito gli unici dati aggiornati sono proprio quelli richiesti dalla Corte in fase istruttoria, peraltro comunicati da sole due aziende. Le risultanze di tale rilevazione si riportano nel prospetto che segue.

Numero e caratteristiche automezzi circuito T.P.L.

Esercizi	Totale mezzi in dotazione* a	Mezzi utilizzati per il servizio* b	Mezzi con oltre 15 anni esercizio	Età media parco veicolare**	% b/a
Azienda n.3					
2001	166	144	43	9,6	86,75
2002	167	144	44	9,3	86,23
2003	170	147	62	9,5	86,48
Azienda n.4					
2001	23	11	0	7,5	47,83
2002	22	10	0	8,5	45,46
2003	24	11	2	9,5	45,84

*Numero medio annuo

**In anni

La percentuale di mezzi impiegata per il trasporto pubblico locale è piuttosto elevata, pur nelle diversità di struttura delle due aziende. Non è noto il numero complessivo degli autobus acquistati con contribuzioni pubbliche.

L'età media del parco veicolare, pur discostandosi dalla media europea, si colloca al di sotto dei dieci anni. Disomogenei e non comparabili appaiono, peraltro, gli elementi circa la politica di svecchiamento intrapresa. I dati di maggiore interesse si riferiscono

all'azienda n.3 che dichiara di avere acquistato nel triennio considerato n. 19 nuovi mezzi, 15 dei quali a parziale carico della Regione. Il numero dei mezzi dismessi appare tuttavia inferiore a quello delle nuove immatricolazioni.

9.4 Attività di acquisizione di beni e servizi.

Nonostante le attuali commesse traggano origine da rapporti concessori con assimilazione dei gestori agli organismi di diritto pubblico ai quali trova applicazione la disciplina comunitaria in materia di approvvigionamento di beni e servizi, le dichiarazioni rese confermano l'orientamento già emerso nella scorsa indagine a ricorrere a procedure negoziate.

Non risulta siano state espletate procedure concorsuali neppure per l'acquisto degli autobus finanziati con i contributi per investimenti.

Solo un'azienda asserisce di tenere con regolarità un report della propria attività contrattuale.

E' opportuno evidenziare, tuttavia, che gli elementi di cui si dispone sono piuttosto vaghi.

E' certo, però, che nessun controllo viene effettuato dagli enti committenti sulla politica aziendale degli approvvigionamenti, la cui razionalizzazione – ancorché essenziale ai fini del contenimento dei costi di gestione – viene in sostanza rimessa alle scelte autonome delle aziende.

9.5 Caratteristiche di efficacia e qualità dei servizi gestiti.

Nonostante l'obbligo di adozione della Carta dei servizi sia stato inserito nel corpo degli accordi sottoscritti per la fase transitoria, lo stesso risulta puntualmente ottemperato soltanto da tre delle quattro aziende monitorate. E' singolare che l'azienda inadempiente si identifichi proprio nella concessionaria di linee di interesse regionale. Poiché trattasi anche dell'unica azienda privata inclusa nel campione, la constatata carenza assume un significato sintomatico. Infatti, non si può escludere che analoga situazione sussista anche in altre piccole realtà aziendali.

Un'altra sola azienda dichiara, di contro, espressamente di avere modificato la propria Carta dei servizi, pur non specificando in quale senso. E' da ritenere che l'iniziativa sia da porre in connessione con le

puntuali prescrizioni fornite al riguardo dalla Regione ed illustrate nel precedente capitolo.

Tutte le aziende campionate hanno allestito forme di raccolta ed esame dei reclami dell'utenza, sebbene i flussi di lamentele non siano organizzati in maniera sistematica. Al riguardo, tuttavia, solo un'azienda ha dichiarato di avere predisposto la distribuzione di questionari per i viaggiatori ed istituito un numero verde per agevolare le segnalazioni di disservizi. Queste ultime, secondo quanto affermato, riguardano in prevalenza la scarsa puntualità dei mezzi sulla quale, peraltro, le aziende declinano ogni responsabilità imputandola a contingenti situazioni di scarsa fluidità del traffico.

Non risulta quali misure divulgative siano state poste in essere per agevolare la presentazione di reclami. A tal proposito, si deve osservare come la sola disponibilità all'accoglimento di tali segnalazioni non sia sufficiente ad offrire idonee garanzie di un corretto rapporto con l'utenza.

Questo, infatti, andrebbe opportunamente incanalato e semplificato.

E' un fatto che nessuna azienda sia stata in grado di fornire dettagli circa il numero di reclami effettivamente presentati nel triennio cui si riferisce l'indagine.

E' poi, parimenti significativo che le maggiori aziende dichiarino di non aver corrisposto indennizzi di alcun genere a fronte della violazione di obblighi nei confronti dell'utenza. Invero, l'unico dato realistico di cui si dispone si riferisce proprio all'azienda che ha attivato un numero verde. La stessa riferisce di avere provveduto in un limitato numero di casi al rimborso integrale del titolo di viaggio.

Ugualmente scarse risultano le notizie fornite circa le fattispecie che hanno dato luogo a danni risarciti anche per il tramite delle compagnie assicuratrici, sebbene le aziende monitorate abbiano dato risposta affermativa rispetto al ricorrere di siffatte evenienze.

In generale, sulle linee urbane sono indicati alle fermate orari e tragitti degli autobus.

Tutte le aziende campionate si dichiarano impegnate sul fronte del rinnovo del parco veicolare, sebbene ancora ridotto risulti l'impiego di mezzi eco-compatibili e attrezzati per il trasporto dei disabili.

Quanto all'attività di rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza, essenziale complemento di strategie aziendali attente all'attrazione della clientela, tutte le aziende dichiarano sia pure con

modalità diverse di provvedere spontaneamente ad indagini di customer satisfaction. La sistematicità e l'attendibilità delle rilevazioni è, però, intuitivamente rimessa alle procedure adottate ed alla competenza dei rilevatori.

Sotto questo profilo si segnala l'unica ipotesi nella quale tale attività è affidata al soggetto incaricato della certificazione di qualità aziendale, che si assume anche la responsabilità delle valutazioni effettuate. La stessa azienda rileva un incremento nel numero dei trasportati nell'ultimo anno rispetto al passato.

E' generalizzata, tuttavia, la mancata predisposizione di procedure di controllo della qualità condivise dagli enti committenti. Ciò appare piuttosto grave ove si consideri che l'osservanza di determinati standards qualitativi, trasfusa negli accordi di servizio e divenuta perciò requisito obbligatorio della prestazione, non può essere demandata in toto al gestore il quale agisce mosso da intenti di natura imprenditoriale che non rendono la sua attività neutrale ed oggettiva.

Al riguardo, è sintomatica la mancata attivazione dei sistemi sanzionatori previsti nell'ambito degli stessi accordi.

Le osservazioni sopra esposte sono estensibili anche al monitoraggio relativo ad altre caratteristiche della prestazione (percorrenze, trasportati, dipendenti) che dovrebbero essere accertabili con carattere di terzietà e secondo procedure trasparenti.

Infine, va qui sottolineata la strategia intrapresa da una sola delle aziende sopra citate, già dotata della certificazione di qualità aziendale ISO 9001, per accrescere la propria affidabilità anche sotto il profilo della riduzione dei costi esterni del servizio. La stessa, infatti, si è munita di recente della certificazione ambientale ISO 140001 ed ha avviato le procedure per l'acquisizione di ulteriori attestazioni di qualità del prodotto.

PARTE TERZA

IL TRASPORTO FERROVIARIO

I servizi ferroviari di interesse regionale: processo di decentramento ed avvio delle gestioni da parte della Regione.

10.1 Il conferimento dei servizi e delle risorse.

L'esercizio da parte della Regione di funzioni e compiti di amministrazione attiva relativamente alla modalità del trasporto ferroviario ha avuto avvio dal 2001 all'esito di una complessa fase propedeutica all'attuazione delle deleghe di cui agli artt. 8 e 9 del d.lgs. 422/98¹⁶⁵.

Le tappe principali del processo di decentramento, delineate dalle stesse norme sopra richiamate, sono state rivolte ad individuare in concreto l'oggetto dei conferimenti, che nell'impianto normativo della riforma appare rappresentato - a prescindere dalle caratteristiche delle gestioni nonché dalla natura del soggetto gerente - dalla generalità dei servizi qualificabili come regionali e locali secondo il criterio negativo della loro ridotta rilevanza sul piano dell'interesse nazionale.

Tale operazione che implicava scelte intrinsecamente connotate da una componente valutativa non poteva che svolgersi sotto l'egida dello Stato, con un ruolo di partecipazione solo marginale delle Regioni, di fatto prive delle cognizioni e dell'esperienza necessarie a quantificare il proprio fabbisogno sia intermini di esigenze dell'utenza che sul piano finanziario.

L'assetto del trasporto su ferro, infatti, antecedentemente all'entrata in vigore del decreto Burlando era improntato a rigorosamente alle regole del centralismo. Conseguentemente i servizi, sia pure con formule diverse¹⁶⁶, erano integralmente amministrati dallo Stato, titolare esclusivo dei rapporti con i gestori.

In siffatto contesto, la scelta dell'accordo di programma, effettuata dal legislatore come strumento per traghettare il settore verso la regionalizzazione appariva probabilmente la più appropriata per garantire la partecipazione al processo in atto degli enti interessati all'acquisizione di funzioni per essi nuove.

Essa, in effetti, ha consentito alle Regioni di accedere alla formazione delle decisioni di maggior rilievo da assumere in materia e segnatamente di partecipare alla individuazione dei servizi di pertinenza, alla loro distribuzione territoriale ed alla conseguente determinazione delle risorse loro spettanti, con conseguente riduzione del rischio latente di dover assumere a proprio carico oneri e responsabilità interamente imputabili a gestioni passate. Inoltre, ha favorito la predisposizione di meccanismi di adeguamento delle somme che lo Stato si è impegnato a versare alle casse regionali sulla base delle effettive risultanze dei conti aziendali, a garanzia quantomeno del mantenimento di servizi esistente su ciascun territorio.

Si è già fatto cenno al Cap. II di come la formula della delega di funzioni - che legittima l'intervento dello Stato nella concretizzazione delle attribuzioni regionali, nella rimodulazione delle risorse da

¹⁶⁵ Per la disamina delle norme in argomento si rinvia alla Parte Prima del presente referto, Cap. II, par. 2.2.

¹⁶⁶ Dette formule erano riconducibili alla gestione diretta in regime commissariale ed a quella indiretta attuata mediante enti terzi ovvero in concessione a privati. All'atto dell'entrata in vigore del decreto Burlando le predette formule erano in fase di trasformazione: Invero, completato il processo di privatizzazione delle Ferrovie dello Stato i rapporti con la nuova società erano regolati in forma negoziale. Aveva già, inoltre, preso avvio la trasformazione delle gestioni commissariali.

assegnare per il futuro secondo un monitoraggio dei costi condiviso e nella programmazione degli investimenti necessari al risanamento tecnico degli attuali gestori – appaia difficilmente compatibile in astratto con l'attuale maggiore autonomia che alle Regioni riconosce il nuovo Titolo V della Costituzione.

Tuttavia, pur ritenendosene necessaria la salvaguardia, appare ovvio che fino alla piena attuazione del federalismo fiscale non possano venir meno né l'assegnazione di risorse da parte dello Stato né le conseguenti decisioni allocative di questo, pena perniciose ricadute sull'effettività del decentramento e la instaurazione di una situazione di incertezza sulla stessa sorte dei servizi già conferiti.

Per effetto della riforma, la Regione Umbria ha assunto competenze riguardo alla gestione di due blocchi di servizi di prevalente interesse per il territorio umbro. Si tratta dei servizi in concessione al gestore unico nazionale (Società Trenitalia del gruppo F.S.) e di quelli resi dalla Ferrovia Centrale Umbra, ex Gestione commissariale governativa privatizzata ai sensi dell' art 31 della legge n. 144/99 (art.31) e dello art. 18 dello stesso decreto Burlando¹⁶⁷.

Per entrambe le gestioni, il trasferimento ha preso le mosse dalla sottoscrizione degli appositi accordi con lo Stato contenenti le regole e le condizioni del subentro nei rapporti in corso con gli attuali gestori, dei quali è stata consentita la proroga per l'intera durata della fase transitoria propedeutica ad affidamenti di tipo concorsuale secondo le stesse regole applicabili al trasporto su gomma¹⁶⁸.

Le due tipologie di conferimenti trovano una disciplina autonoma nell'ambito del d.lgs. 422/98 legata all'esigenza di tener conto delle relative specificità. Così per i trasferimenti ex art. 8 si è dato rilievo anche alla sorte di beni, dotazioni e rete fissa utilizzati nelle gestioni, fissando regole specifiche per la loro attribuzione alle Regioni. Viceversa, nel caso dell'art. 9 (servizi F.S.) si è scelto di articolare il subentro in talune tappe fondamentali a facilitare il riparto complessivo dei servizi mediante l'adozione di criteri condivisi da tutte le Regioni.

E' noto, poi, come in entrambi i casi la delicatezza delle problematiche da definire abbia in generale richiesto negoziati più lunghi di quanto previsto dal legislatore, facendo slittare al 1° gennaio 2001 l'operatività della delega.

Di notevole rilievo, per la quantificazione definitiva delle risorse necessarie alla erogazione dei servizi conferiti appare la previsione nel corpo di entrambe le tipologie di accordi di una fase di monitoraggio condotta da appositi Comitati di verifica a composti da rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e trasporti e delle Regioni interessate.

10.2 L'attuazione dell'art. 8 del d.lgs. 422 per i servizi gestiti dalla Ferrovia Centrale Umbra.

Gli accordi fra Stato e Regione Umbria, pur secondo le specificità sopra segnalate, sono stati sottoscritti a conclusione di un iter concreto con rilevanti caratteri di analogia.

Quello inerente al conferimento delle gestioni di pertinenza della F.C.U. è stato perfezionato in data 2 marzo 2002 e reso esecutivo, contestualmente a quelli analoghi intercorsi con altre Regioni interessate

¹⁶⁷ Risulta in atti che la S.r.l. Ferrovia Centrale Umbra è stata costituita dal Ministero dei Trasporti in data 11/4/2000 con capitale sociale di 60 milioni di lire interamente versato dallo Stato. La stessa è stata successivamente rilevata nel gennaio 2001 dalla Regione Umbria a titolo gratuito, come convenuto nell'accordo di programma per il trasferimento della gestione e disposto dal d.P.C.M di approvazione.

¹⁶⁸ Si rinvia, per le relative problematiche e scadenze al Cap. V, paragrafo 5.3.

all'applicazione dell'art. 8 del d.lgs. 422, con D.P.C.M. 16 novembre 2000.

La proposta di accordo è stata formulata dal Ministero dei Trasporti nel novembre del 1999. In merito a tale proposta, la Regione ha formulato svariate osservazioni, richiedendo specifiche integrazioni con D.G.R. 1873 del 7/12/1999¹⁶⁹.

Sebbene dette indicazioni non siano state recepite in toto, con esse la Regione ha ottenuto condizioni più vantaggiose per l'attuazione dei previsti programmi di investimento e l'intervento diretto dello Stato per l'acquisizione del formale impegno da parte del gestore a contenere le proprie pretese economiche in ordine ai servizi in questione¹⁷⁰.

Con deliberazione della Giunta n. 80 del 2 febbraio 2000 è stato approvato lo schema definitivo dell'accordo.

Lo stesso, presenta contenuti piuttosto articolati. Infatti, oltre ad individuare i primi adempimenti necessari all'esercizio della delega da parte della Regione¹⁷¹ e a definire i servizi conferiti che la Regione stessa ha facoltà di affidare direttamente per l'intera durata della fase transitoria, disciplina gli aspetti più strettamente patrimoniali connessi al subentro nelle gestioni delle ex ferrovie concesse, secondo quanto prospettato dall'art. 8 del d.lgs. 422/97.

Per quanto attiene ai servizi, l'accordo fa riferimento al programma di esercizio dell'azienda inerente al 1999 e comprensivo della linea Perugia – San Sepolcro in parte ricadente nel territorio della Regione Toscana, ed autoritativamente conferita all'Umbria sulla base del criterio della prevalenza nella erogazione del servizio su tale territorio.

Contestualmente, esso dispone il trasferimento a titolo gratuito alla Regione della proprietà di beni, impianti ed infrastrutture strumentali all'esercizio del servizio nonché di quelli non più utilizzabili o utilizzati a tale fine e perciò da dismettere ai sensi dell'art. 3, commi 7, 8 e 9 della legge n. 385/90¹⁷². Ad apposito protocollo di intesa fra i due enti interessati è stata, poi, rimessa la regolamentazione dell'affidamento in uso alla Regione delle infrastrutture, già utilizzate da F.C.U., ricadenti nel territorio della Regione Toscana e perciò attribuite al demanio di detto ente.

¹⁶⁹ Le integrazioni richieste sono di vario tenore. In particolare, secondo la Regione nel testo dell'accordo avrebbe dovuto farsi espresso richiamo alle previsioni dell'art. 5 della L.R. 37/98 riconoscendo la facoltà di attribuire la gestione unitaria dei servizi nonché dei beni mobili ed immobili appartenenti ad F.C.U. nonché di quelli costituenti la rete fissa trasferita al demanio regionale ad apposita società regionale a partecipazione pubblico-privata. Veniva, inoltre, richiesto il tempestivo adeguamento dell'importo dei conferimenti sulla base dei contributi ordinari già quantificati dall'azienda gestore per l'esercizio 2000. Infine, si richiedeva l'integrazione dei finanziamenti per gli interventi di risanamento tecnico-economico della rete, degli impianti e del materiale rotabile.

¹⁷⁰ Con nota n. 534 del 24 gennaio 2000 il Ministero comunicava nello specifico di avere già riconosciuto per il 2000 al gestore miglioramenti contributivi computati nell'ambito delle risorse devolute alla Regione, precisando di aver sollecitato al riguardo puntuali conferme da parte dell'azienda. A seguito di tali sollecitazioni, la direzione responsabile del settore bilancio della F.C.U. ha dichiarato la somma riconosciuta dal Ministero come sufficiente a coprire i disavanzi di esercizio (nota n. 552/2000).

¹⁷¹ In proposito, l'accordo - composto di 14 articoli e 7 allegati - prevedeva la futura stipula da parte della di tre distinti contratti di servizio con il gestore e precisamente:

- di un primo contratto sperimentale per l'esercizio del servizio nel biennio 2000-2001;
- di un successivo contratto biennale valevole per il 2002 e il 2003;
- di un contratto inerente al quadriennio 2000-2003 per la gestione della rete fissa.

¹⁷² Di tali beni avrebbe dovuto, in base all'art. 3, comma 4, dell'accordo di programma, essere effettuata la ricognizione definitiva al 31/12/2001 su parere dell'apposito Comitato di monitoraggio. Non si dispone di notizie circa gli esiti della prescritta procedura.

In tal modo, riguardo alle ex gestioni commissariali governative è stato in radice risolto il problema della separazione fra soggetto proprietario dei beni essenziali e soggetto affidatario del servizio.

Per effetto di tale situazione, è stato necessario prevedere il ricorso ad altro apposito atto negoziale inerente all'affidamento della gestione della rete. Non si dispone, peraltro, del contratto all'uopo stipulato fra la Regione e la Ferrovia centrale umbra.

Nel computo delle risorse destinate al servizio, quantificate "a corpo" e sulla base dei conti economici del 1999 disponibili presso l'azienda gerente, sono perciò confluite tanto quelle dirette al finanziamento dei programmi di esercizio annuali, tanto quelle che la concessionaria riceveva per la manutenzione e la gestione della rete.

Separatamente, poi, lo Stato si è assunto l'obbligo di corrispondere alla Regione ulteriori somme per finanziare i programmi di investimento e rinnovo del parco rotabile già avviati dall'azienda ai sensi dell'art. 10 della legge 8 giugno 1978, n. 297¹⁷³.

L'Accordo ha, altresì, posto a carico dello Stato il saldo delle situazioni debitorie e creditorie risultanti dallo stato patrimoniale aziendale alla data di cessazione del rapporto con il governo centrale nonché le passività non ancora definite alla data del subentro e per le quali la Regione comunichi l'esistenza di vertenza in corso.

Tra le suddette pendenze possono figurare anche situazioni accertate successivamente al subentro, ma riferibili a fatti e circostanze ad esso anteriori.

Al fine di garantire la corretta attuazione dell'accordo e l'erogazione di un livello di servizi corrispondente al fabbisogno storico regionale, con contenimento di nuovi disavanzi di esercizio, è stata - con il consueto meccanismo generale - predisposta la istituzione di un Comitato di monitoraggio di costi e ricavi effettivi ed aggiornati, in vista della ridefinizione delle assegnazioni statali necessarie a sovvenzionare i contratti successivi a quello sperimentale.

In concreto, tale revisione, unitamente alla quantificazione dei disavanzi degli esercizi pregressi che lo Stato si è impegnato di ripianare integralmente, ha presentato generalizzate e molteplici difficoltà, tanto che nessun aggiornamento dei conferimenti risulta sia stato disposto a favore né dell'Umbria, né di altre Regioni¹⁷⁴.

Nell'ambito della descritta operazione di decentramento è rientrata pure la facoltà di acquisizione a titolo gratuito - secondo le previsioni generali del D.P.C.M. 16 novembre 2000 di approvazione degli accordi di programma intercorsi con le singole Regioni - della titolarità delle società di gestione, in tal modo acquisite al patrimonio regionale. In forza di tale opzione, la Regione Umbria è divenuta socio unico della F.C.U.

10.3 Il subentro nei servizi di interesse regionale erogati dal gestore nazionale.

Il più complesso iter di conferimento dei servizi di interesse regionale e locale già in gestione alla società F. S., sulla base di un unico contratto di servizio stipulato dallo Stato, ha comportato una fase di

¹⁷³ La norma prevede l'istituzione nel Bilancio statale di un fondo per il rinnovo degli impianti fissi e del materiale rotabile della ferrovie di concessione e gestione governativa.

¹⁷⁴ Tali difficoltà sembrerebbero imputabili alla assenza di indici parametrici certi di riferimento delle sovvenzioni di esercizio per ferrovie in concessione, non essendo mai stato emanato il regolamento che la legge n. 385/90 richiedeva per definire i piani di risanamento. Per il futuro gli oneri posti a carico delle Regioni dovrebbero aver riguardo anche alle caratteristiche ed ai costi dei servizi gestiti in regime di concessione statale nel 2000, esercizio immediatamente antecedente all'attuazione delle deleghe.

negoziante propedeutica condotta dallo Stato contestualmente nei confronti di tutte le Regioni.

In effetti, al riguardo il decreto legislativo n. 422/97 all'art. 9 aveva previsto una precisa temporizzazione degli adempimenti necessari al decentramento di tali servizi, prevedendo che gli stessi fossero individuati sulla base dell'ultimo contratto stipulato fra Stato e azienda gerente, del quale era previsto il rinnovo fino al 30 settembre 1999, data entro la quale avrebbe dovuto essere resa operativa la delega alle Regioni. Sui contenuti di tale rinnovo le Regioni erano già state chiamate ad esprimersi, con facoltà di avanzare proposte e concludere accordi integrativi a proprio carico.

E' intuitivo come alla costruzione "negoziata" dell'ultimo contratto di servizio nazionale si dovesse riservare, nelle intenzioni del legislatore, una importanza fondamentale ai fini della distinzione fra servizi di interesse nazionale e servizi di interesse regionale e locale.

In concreto, il rapporto tra Stato e Trenitalia è proseguito a tutto il 1999 in forza di un contratto sul quale non risulta sia stata attivata una specifica procedura di intesa con le Regioni, ma che ha costituito il "ponte" tra la vecchia gestione accentrata e il nuovo sistema decentrato.

Di fatto, pertanto, il quadro di riparto è stato formulato dall'azienda gerente, unico soggetto in possesso delle informazioni necessarie a prospettare simulazioni in tal senso e perciò in grado di interloquire in prima battuta sull'oggetto dei futuri contratti di servizio regionali.

In tale contesto, le Regioni hanno potuto, attraverso forme di partecipazione informali e grazie ad all'avvio di azione permanente di coordinamento interregionale tuttora efficace¹⁷⁵, influire sull'adozione di criteri di riparto delle risorse che tenessero conto dei dati analitici di costi e ricavi connessi ai diversi servizi.

Siffatta operazione, tuttavia, non ha risolto il problema della assegnazione dei servizi di collegamento fra Regioni limitrofe, per i quali - secondo quanto proposto dalla società Trenitalia e sulla base delle relazioni di traffico del gestore¹⁷⁶ - la regione assegnataria delle funzioni di programmazione e regolazione dovesse essere scelta tenendo conto della massima utilità del servizio per il relativo territorio, espressa in ragione dei dati di fruizione da parte di utenti ivi residenti¹⁷⁷.

La fase preliminare è sfociata in un accordo di programma-quadro sottoposto all'esame della Conferenza Stato-Regioni 18 giugno 1999, con il quale è stato determinato l'ammontare complessivo delle risorse da conferire alle Regioni, in via sperimentale e per il periodo 1° ottobre 1999 -31 dicembre 2000 fissato per l'efficacia dei primi contratti regionali, ed il relativo piano di riparto, sotto riportato.

¹⁷⁵ Risulta operativo un tavolo tecnico permanente di Coordinamento interregionale per la materia dei trasporti di cui è capofila la regione Abruzzo.

¹⁷⁶ Il criterio è stato illustrato dalla rappresentante della Divisione regionale di Trenitalia per l'Umbria nel corso di un convegno sul decentramento del trasporto ferroviario organizzato dalla Regione Umbria e tenutosi a Perugia il 28 giugno 2002.

¹⁷⁷ Non si hanno elementi circa le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati di riferimento da parte del gestore.

Regioni	Milioni di euro	% sul totale
Abruzzo	31,6	2.26
Basilicata	20,5	1.47
Calabria	64,0	4.57
Campania	120,5	8.61
Emilia-Romagna	64,1	4.58
Lazio	141,1	10.09
Liguria	65,5	4.68
Lombardia	167,3	11.96
Marche	28,2	2.02
Molise	17,7	1.27
Piemonte	161,4	11.54
Puglia	42,7	3.05
Toscana	142,6	10.19
Umbria	27,0	1.93
Veneto	86,6	6.19
Regioni a statuto speciale	218,2	15.60
TOTALE GENERALE	1.399,0	100,0

A tale fine sono stati assunti a riferimento gli oneri inerenti al monte storico dei servizi assicurato dallo Stato nel periodo 1997-1999, ai quali dovevano complessivamente corrispondere gli oneri assunti con i contratti regionali sperimentali. I relativi eventuali disavanzi di esercizio avrebbero dovuto rimanere di esclusiva pertinenza dello Stato, socio unico dell'azienda gerente.

Nell'ambito dell'accordo-quadro, peraltro, le parti si impegnavano ad agire in condizioni reciproche di garanzia in relazione sia alla necessità di assicurare le risorse necessarie all'erogazione dei servizi delegati, sia a quella di tener conto del piano di impresa dell'azienda gerente¹⁷⁸.

Con tali obiettivi, lo Stato assumeva l'obbligo di analizzare l'andamento dei costi di esercizio e la loro effettiva rispondenza a quanto prospettato nel suddetto piano; le Regioni quello di perseguire politiche di razionalizzazione della spesa, improntate alla integrazione modale, alla adozione dei piani di competenza, allo sviluppo dei servizi ferroviari.

Per quanto sopra e per la ridefinizione del fabbisogno storico regionale, veniva prevista la istituzione di appositi comitati tecnici di gestione dell'accordo e dei futuri contratti regionali, con compiti di monitoraggio dei dati tecnici di riferimento per la corretta analisi del rapporto ricavi-costi nonché di assistenza alle Regioni nell'elaborazione di uno schema-tipo di contratto di servizio regionale. Detto monitoraggio avrebbe dovuto consentire l'acquisizione di tutti gli elementi utili a definire i contenuti dei contratti di servizio per il periodo 2001-2003, successivo alla chiusura della fase sperimentale. Tra l'altro, era stata specificamente concordata la possibilità di introdurre a partire dal 2001 un sistema di riparametrazione delle risorse di tipo incentivante attraverso l'utilizzo dei parametri di efficienza, efficacia e solidarietà, con

¹⁷⁸ Il piano di impresa F.S., sottoposto nel corso del 1999 all'esame di apposito tavolo tecnico cui hanno partecipato i rappresentanti dei Ministeri dei Trasporti e del Tesoro, contiene un'analisi dettagliata dei servizi non sostenibili sulla base dei soli ricavi di esercizio e perciò da integrare – per garantire la continuità dei servizi specie di lunga percorrenza – con un adeguamento delle erogazioni contributive. Di tali flussi finanziari, rideterminati in sede di definitiva approvazione (luglio 2000) per gli anni 2000 e 2001 in rapporto alle esigenze di contenimento della spesa pubblica imposte dalle relative manovre finanziarie, è stata fornita la pianificazione fino al 2003.

il ricorso a forme di perequazione allo scopo di fronteggiare eventuali squilibri gestionali¹⁷⁹.

Su tali basi, si è pervenuti alla stipula dell'accordo di programma attuativo fra Stato e Regione Umbria sottoscritto, ex art. 12 del d.lgs. 422/97, il 31 gennaio 2000 ed approvato con apposito D.P.C.M., anch'esso in data 16 novembre 2000, unitamente al conferimento delle risorse convenute.

I tempi necessari al perfezionamento della sequenza di atti sopra descritta, ha comportato uno slittamento nella stipula e nel periodo di validità dei contratti regionali rispetto a quanto previsto negli accordi di programma. Quello sperimentale, infatti, attiene alla gestione 2001, quello successivo ha durata biennale (2002-2003) ed è tuttora in esecuzione.

Tali ritardi hanno determinato, da un lato la necessità di prorogare di un ulteriore periodo il rapporto fra lo Stato ed il gestore per garantire la continuità dei servizi, dall'altro la dilazione nel tempo delle attività propedeutiche alla ricognizione dell'effettivo fabbisogno regionale con avvio delle gestioni decentrate sulla base di una situazione cristallizzata al 1999 e perciò non più rispondente a quella nel frattempo evolutasi.

In effetti, l'ultimo contratto di servizio stipulato dal Ministero dei Trasporti si riferisce al periodo 2000-2001¹⁸⁰ e comprende per il primo anno, nelle more della stipula dei singoli contratti regionali, anche i servizi oggetto di conferimento alle Regioni a statuto ordinario.

Avendo parzialmente rimodulato il programma di esercizio del 1999, esso ha aperto nuovamente il problema della corretta individuazione del livello dei servizi ritenuto indispensabile a soddisfare i bisogni di mobilità sui territori regionali e nazionale. Si evince in atti¹⁸¹, al riguardo, che ad avviso delle Regioni la soppressione di alcuni collegamenti di lunga percorrenza (EUROSTAR ed INTERCITY) avrebbe determinato la necessità di adottare modifiche consequenziali anche dei programmi di esercizio regionali, con incremento degli oneri stimati a carico delle Regioni stesse.

In tale sede, è stata altresì ribadita la necessità di rinnovare le consultazioni con le Regioni per tutte le variazioni della offerta di servizi statali, sottolineando come l'efficacia delle stesse sia evidentemente subordinata alla loro tempestività e stigmatizzando la prassi seguita nel caso del contratto 2000-2001¹⁸². Sono emersi, poi, ulteriori problemi inerenti alla quantificazione dei servizi già assegnati ad alcune Regioni e alla questione dell'insostenibilità degli oneri per IVA sui contratti di servizio.

Ad oggi si può osservare come, chiusa la prima fase di decentramento, siano ancora molteplici i problemi sul tappeto e soprattutto ancora esistente in concreto un divario tra il riconoscimento di piena autonomia regionale in materia - intervenuto nelle more della

¹⁷⁹ Per l'individuazione dei parametri di riferimento, delle modalità di misurazione, dei criteri di applicazione e dell'entità della quota da destinare progressivamente nel tempo ad apposito fondo di incentivazione avrebbe dovuto operare un tavolo tecnico con rappresentanti delle Regioni e del Ministero.

¹⁸⁰ Detto contratto ha avuto quale controparte, a partire dal luglio del 2000, la società Trenitalia subentrata in tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle Divisioni trasporto della società FS, a seguito delle operazioni di trasformazione di quest'ultima e di separazione dei rami di azienda inerenti alla gestione della rete da quelli inerenti al trasporto passeggeri e merci. La formalizzazione della cessione in questione è avvenuta con contratto di compravendita stipulato in data 30 novembre 2000.

¹⁸¹ Parere inoltrato alla Conferenza Stato-Regioni dall'apposito Comitato di coordinamento interregionale (nota 166/segr del 27 marzo 2002)

¹⁸² In effetti, proprio la Regione Umbria aveva osservato che la sottoposizione a parere della Conferenza unificata del contratto di servizio fra Stato e Trenitalia inerente al 2000-2001, in quanto intervenuta a rapporto già concluso, doveva considerarsi priva di rilievo sostanziale.

prima applicazione della riforma del trasporto locale - e la penuria di strumenti sia operativi che finanziari di cui le Regioni dispongono per esprimere le proprie scelte.

Tuttavia, l'avvio del suddetto processo non più arrestabile segna un notevole mutamento culturale, utile a permettere alle Regioni di esercitare con maggiore consapevolezza il proprio ruolo, in vista del miglioramento dei servizi sul territorio.

A tale processo la Regione Umbria non ha fatto mancare il proprio apporto con la partecipazione attiva al coordinamento interregionale, con la tempestiva adozione dei contratti di servizio di propria competenza con il gestore nazionale, con la costituzione immediata dei comitati di monitoraggio della esecuzione in essi previsti, con la stessa adozione nei limiti possibili di soluzioni gestionali migliorative.

10.4 L'attuazione delle deleghe da parte della Regione

Devesi precisare che la Regione ha proceduto con una certa tempestività a porre in essere gli adempimenti amministrativi che l'attuazione della delega imponeva, sottoscrivendo per ambedue i blocchi di servizi conferiti i contratti sperimentali con i gestori inerenti all'anno 2001 nonché quelli inerenti agli esercizi successivi.

In concreto, lo schema del primo contratto sperimentale per il subentro nelle gestioni F.C.U. è stato approvato nel dicembre del 2000 (D.G.R. 1556 del 22/12/2000). La relativa stipula risale al giugno del 2001. Detto contratto ha regolato i rapporti fra la Regione Umbria e la Società gerente per l'anno 2001. Il medesimo è stato seguito da altri due contratti inerenti al rinnovo dell'affidamento rispettivamente per gli esercizi 2002 e 2003. Per la disamina dei contenuti degli accordi e la gestione delle risorse in dotazione si rinvia al successivo paragrafo. Basti qui considerare come con essi siano state introdotte modifiche al programma di esercizio per adeguarlo alle esigenze locali ed in concomitanza con alcune iniziative di razionalizzazione della relativa gestione¹⁸³.

Nel contempo la Regione è subentrata allo Stato in qualità di socio unico della società gerente (D.G.R. 1556/2000), esprimendo l'Amministratore delegato (D.G.R. 28/01).

Con successive deliberazioni di Giunta, in ossequio a quanto convenuto nel contratto sperimentale di servizio, al fine di articolare l'offerta in rapporto alle esigenze espresse dall'utenza, si è provveduto a costituire la Consulta dei pendolari, organismo permanente di consultazione dei viaggiatori (del. 766/2001) nonché il Comitato di monitoraggio delle gestioni (del. 767/2001)¹⁸⁴.

In conformità al programma di risanamento dell'azienda, ha affidato l'esercizio dei servizi sostitutivi su gomma alle maggiori società gerenti, le quali avevano acquisito i relativi rami aziendali dalla F.C.U. (D.G.R. n. 34/2001 e n. 1828/2002).

La Regione ha inoltre promosso un accordo tra le due aziende gerenti servizi ferroviari in Umbria per la costruzione di un orario di

¹⁸³ Si intende far riferimento alla cessione da parte della F.C.U. del ramo di azienda per la gestione dei servizi sostitutivi su gomma, realizzata a favore delle principali aziende gerenti servizi di tale natura. Detti accordi hanno comportato la sottoscrizione da parte della Regione Umbria, in qualità di garante per la copertura degli oneri di gestione dei servizi in questione, di due distinti accordi di servizio in data 14 febbraio 2002 con i rappresentanti legali delle aziende subentranti.

¹⁸⁴ Il Comitato è composto da due rappresentanti della Regione, due del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, due del Ministero dell'Economia. Si riunisce di norma mensilmente e si vvale di una segreteria tecnica incardinata nelle strutture organizzative dell'azienda gerente. Gli oneri per il relativo funzionamento sono a carico dell'azienda e non comportano esborsi aggiuntivi per la Regione.

esercizio unitario nel 2003. In forza di tale accordo, la Ferrovia Centrale Umbra ha assunto la gestione in sub-affidamento per conto di Trenitalia di alcuni servizi svolti sulla rete ferroviaria nazionale¹⁸⁵.

Per quanto attiene alle gestioni affidate a Trenitalia, il primo contratto relativo all'esercizio 2001 risulta stipulato in data 1° giugno 2001 (racc. n. 892)¹⁸⁶. Esso è stato seguito da un contratto successivo biennale valevole per gli esercizi 2002-2003.

Con D.G.R. 1657/2001 è stato istituito il relativo Comitato di monitoraggio.

¹⁸⁵ Nota n. 13394/IU del Servizio Mobilità e Trasporti della Regione Umbria in data 6 settembre 2002.

¹⁸⁶ Lo schema, approvato con D.G.R. 1557 del 22/12/2000 risulta predisposto con l'ausilio della Società Metropolitana Milanese. Non si conoscono né le direttive impartite, né le procedure seguite al riguardo.

PARTE TERZA

IL TRASPORTO FERROVIARIO

I servizi ferroviari di interesse regionale: processo di decentramento ed avvio delle gestioni da parte della Regione.

10.1 Il conferimento dei servizi e delle risorse.

L'esercizio da parte della Regione di funzioni e compiti di amministrazione attiva relativamente alla modalità del trasporto ferroviario ha avuto avvio dal 2001 all'esito di una complessa fase propedeutica all'attuazione delle deleghe di cui agli artt. 8 e 9 del d.lgs. 422/98¹⁸⁷.

Le tappe principali del processo di decentramento, delineate dalle stesse norme sopra richiamate, sono state rivolte ad individuare in concreto l'oggetto dei conferimenti, che nell'impianto normativo della riforma appare rappresentato - a prescindere dalle caratteristiche delle gestioni nonché dalla natura del soggetto gerente - dalla generalità dei servizi qualificabili come regionali e locali secondo il criterio negativo della loro ridotta rilevanza sul piano dell'interesse nazionale.

Tale operazione che implicava scelte intrinsecamente connotate da una componente valutativa non poteva che svolgersi sotto l'egida dello Stato, con un ruolo di partecipazione solo marginale delle Regioni, di fatto prive delle cognizioni e dell'esperienza necessarie a quantificare il proprio fabbisogno sia intermini di esigenze dell'utenza che sul piano finanziario.

L'assetto del trasporto su ferro, infatti, antecedentemente all'entrata in vigore del decreto Burlando era improntato a rigorosamente alle regole del centralismo. Conseguentemente i servizi, sia pure con formule diverse¹⁸⁸, erano integralmente amministrati dallo Stato, titolare esclusivo dei rapporti con i gestori.

In siffatto contesto, la scelta dell'accordo di programma, effettuata dal legislatore come strumento per traghettare il settore verso la regionalizzazione appariva probabilmente la più appropriata per garantire la partecipazione al processo in atto degli enti interessati all'acquisizione di funzioni per essi nuove.

Essa, in effetti, ha consentito alle Regioni di accedere alla formazione delle decisioni di maggior rilievo da assumere in materia e segnatamente di partecipare alla individuazione dei servizi di pertinenza, alla loro distribuzione territoriale ed alla conseguente determinazione delle risorse loro spettanti, con conseguente riduzione del rischio latente di dover assumere a proprio carico oneri e responsabilità interamente imputabili a gestioni passate. Inoltre, ha favorito la predisposizione di meccanismi di adeguamento delle somme che lo Stato si è impegnato a versare alle casse regionali sulla base delle effettive risultanze dei conti aziendali, a garanzia quantomeno del mantenimento di servizi esistente su ciascun territorio.

Si è già fatto cenno al Cap. II di come la formula della delega di funzioni - che legittima l'intervento dello Stato nella concretizzazione delle attribuzioni regionali, nella rimodulazione delle risorse da

¹⁸⁷ Per la disamina delle norme in argomento si rinvia alla Parte Prima del presente referto, Cap. II, par. 2.2.

¹⁸⁸ Dette formule erano riconducibili alla gestione diretta in regime commissariale ed a quella indiretta attuata mediante enti terzi ovvero in concessione a privati. All'atto dell'entrata in vigore del decreto Burlando le predette formule erano in fase di trasformazione: Invero, completato il processo di privatizzazione delle Ferrovie dello Stato i rapporti con la nuova società erano regolati in forma negoziale. Aveva già, inoltre, preso avvio la trasformazione delle gestioni commissariali.

assegnare per il futuro secondo un monitoraggio dei costi condiviso e nella programmazione degli investimenti necessari al risanamento tecnico degli attuali gestori – appaia difficilmente compatibile in astratto con l'attuale maggiore autonomia che alle Regioni riconosce il nuovo Titolo V della Costituzione.

Tuttavia, pur ritenendosene necessaria la salvaguardia, appare ovvio che fino alla piena attuazione del federalismo fiscale non possano venir meno né l'assegnazione di risorse da parte dello Stato né le conseguenti decisioni allocative di questo, pena perniciose ricadute sull'effettività del decentramento e la instaurazione di una situazione di incertezza sulla stessa sorte dei servizi già conferiti.

Per effetto della riforma, la Regione Umbria ha assunto competenze riguardo alla gestione di due blocchi di servizi di prevalente interesse per il territorio umbro. Si tratta dei servizi in concessione al gestore unico nazionale (Società Trenitalia del gruppo F.S.) e di quelli resi dalla Ferrovia Centrale Umbra, ex Gestione commissariale governativa privatizzata ai sensi dell' art 31 della legge n. 144/99 (art.31) e dello art. 18 dello stesso decreto Burlando¹⁸⁹.

Per entrambe le gestioni, il trasferimento ha preso le mosse dalla sottoscrizione degli appositi accordi con lo Stato contenenti le regole e le condizioni del subentro nei rapporti in corso con gli attuali gestori, dei quali è stata consentita la proroga per l'intera durata della fase transitoria propedeutica ad affidamenti di tipo concorsuale secondo le stesse regole applicabili al trasporto su gomma¹⁹⁰.

Le due tipologie di conferimenti trovano una disciplina autonoma nell'ambito del d.lgs. 422/98 legata all'esigenza di tener conto delle relative specificità. Così per i trasferimenti ex art. 8 si è dato rilievo anche alla sorte di beni, dotazioni e rete fissa utilizzati nelle gestioni, fissando regole specifiche per la loro attribuzione alle Regioni. Viceversa, nel caso dell'art. 9 (servizi F.S.) si è scelto di articolare il subentro in talune tappe fondamentali a facilitare il riparto complessivo dei servizi mediante l'adozione di criteri condivisi da tutte le Regioni.

E' noto, poi, come in entrambi i casi la delicatezza delle problematiche da definire abbia in generale richiesto negoziati più lunghi di quanto previsto dal legislatore, facendo slittare al 1° gennaio 2001 l'operatività della delega.

Di notevole rilievo, per la quantificazione definitiva delle risorse necessarie alla erogazione dei servizi conferiti appare la previsione nel corpo di entrambe le tipologie di accordi di una fase di monitoraggio condotta da appositi Comitati di verifica a composti da rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e trasporti e delle Regioni interessate.

10.2 L'attuazione dell'art. 8 del d.lgs. 422 per i servizi gestiti dalla Ferrovia Centrale Umbra.

Gli accordi fra Stato e Regione Umbria, pur secondo le specificità sopra segnalate, sono stati sottoscritti a conclusione di un iter concreto con rilevanti caratteri di analogia.

Quello inerente al conferimento delle gestioni di pertinenza della F.C.U. è stato perfezionato in data 2 marzo 2002 e reso esecutivo, contestualmente a quelli analoghi intercorsi con altre Regioni interessate

¹⁸⁹ Risulta in atti che la S.r.l. Ferrovia Centrale Umbra è stata costituita dal Ministero dei Trasporti in data 11/4/2000 con capitale sociale di 60 milioni di lire interamente versato dallo Stato. La stessa è stata successivamente rilevata nel gennaio 2001 dalla Regione Umbria a titolo gratuito, come convenuto nell'accordo di programma per il trasferimento della gestione e disposto dal d.P.C.M di approvazione.

¹⁹⁰ Si rinvia, per le relative problematiche e scadenze al Cap. V, paragrafo 5.3.

all'applicazione dell'art. 8 del d.lgs. 422, con D.P.C.M. 16 novembre 2000.

La proposta di accordo è stata formulata dal Ministero dei Trasporti nel novembre del 1999. In merito a tale proposta, la Regione ha formulato svariate osservazioni, richiedendo specifiche integrazioni con D.G.R. 1873 del 7/12/1999¹⁹¹.

Sebbene dette indicazioni non siano state recepite in toto, con esse la Regione ha ottenuto condizioni più vantaggiose per l'attuazione dei previsti programmi di investimento e l'intervento diretto dello Stato per l'acquisizione del formale impegno da parte del gestore a contenere le proprie pretese economiche in ordine ai servizi in questione¹⁹².

Con deliberazione della Giunta n. 80 del 2 febbraio 2000 è stato approvato lo schema definitivo dell'accordo.

Lo stesso, presenta contenuti piuttosto articolati. Infatti, oltre ad individuare i primi adempimenti necessari all'esercizio della delega da parte della Regione¹⁹³ e a definire i servizi conferiti che la Regione stessa ha facoltà di affidare direttamente per l'intera durata della fase transitoria, disciplina gli aspetti più strettamente patrimoniali connessi al subentro nelle gestioni delle ex ferrovie concesse, secondo quanto prospettato dall'art. 8 del d.lgs. 422/97.

Per quanto attiene ai servizi, l'accordo fa riferimento al programma di esercizio dell'azienda inerente al 1999 e comprensivo della linea Perugia – San Sepolcro in parte ricadente nel territorio della Regione Toscana, ed autoritativamente conferita all'Umbria sulla base del criterio della prevalenza nella erogazione del servizio su tale territorio.

Contestualmente, esso dispone il trasferimento a titolo gratuito alla Regione della proprietà di beni, impianti ed infrastrutture strumentali all'esercizio del servizio nonché di quelli non più utilizzabili o utilizzati a tale fine e perciò da dismettere ai sensi dell'art. 3, commi 7, 8 e 9 della legge n. 385/90¹⁹⁴. Ad apposito protocollo di intesa fra i due enti interessati è stata, poi, rimessa la regolamentazione dell'affidamento in uso alla Regione delle infrastrutture, già utilizzate da F.C.U., ricadenti nel territorio della Regione Toscana e perciò attribuite al demanio di detto ente.

¹⁹¹ Le integrazioni richieste sono di vario tenore. In particolare, secondo la Regione nel testo dell'accordo avrebbe dovuto farsi esplicito richiamo alle previsioni dell'art. 5 della L.R. 37/98 riconoscendo la facoltà di attribuire la gestione unitaria dei servizi nonché dei beni mobili ed immobili appartenenti ad F.C.U. nonché di quelli costituenti la rete fissa trasferita al demanio regionale ad apposita società regionale a partecipazione pubblico-privata. Veniva, inoltre, richiesto il tempestivo adeguamento dell'importo dei conferimenti sulla base dei contributi ordinari già quantificati dall'azienda gestore per l'esercizio 2000. Infine, si richiedeva l'integrazione dei finanziamenti per gli interventi di risanamento tecnico-economico della rete, degli impianti e del materiale rotabile.

¹⁹² Con nota n. 534 del 24 gennaio 2000 il Ministero comunicava nello specifico di avere già riconosciuto per il 2000 al gestore miglioramenti contributivi computati nell'ambito delle risorse devolute alla Regione, precisando di aver sollecitato al riguardo puntuali conferme da parte dell'azienda. A seguito di tali sollecitazioni, la direzione responsabile del settore bilancio della F.C.U. ha dichiarato la somma riconosciuta dal Ministero come sufficiente a coprire i disavanzi di esercizio (nota n. 552/2000).

¹⁹³ In proposito, l'accordo - composto di 14 articoli e 7 allegati - prevedeva la futura stipula da parte della di tre distinti contratti di servizio con il gestore e precisamente:

- di un primo contratto sperimentale per l'esercizio del servizio nel biennio 2000-2001;
- di un successivo contratto biennale valevole per il 2002 e il 2003;
- di un contratto inerente al quadriennio 2000-2003 per la gestione della rete fissa.

¹⁹⁴ Di tali beni avrebbe dovuto, in base all'art. 3, comma 4, dell'accordo di programma, essere effettuata la ricognizione definitiva al 31/12/2001 su parere dell'apposito Comitato di monitoraggio. Non si dispone di notizie circa gli esiti della prescritta procedura.

In tal modo, riguardo alle ex gestioni commissariali governative è stato in radice risolto il problema della separazione fra soggetto proprietario dei beni essenziali e soggetto affidatario del servizio.

Per effetto di tale situazione, è stato necessario prevedere il ricorso ad altro apposito atto negoziale inerente all'affidamento della gestione della rete. Non si dispone, peraltro, del contratto all'uopo stipulato fra la Regione e la Ferrovia centrale umbra.

Nel computo delle risorse destinate al servizio, quantificate "a corpo" e sulla base dei conti economici del 1999 disponibili presso l'azienda gerente, sono perciò confluite tanto quelle dirette al finanziamento dei programmi di esercizio annuali, tanto quelle che la concessionaria riceveva per la manutenzione e la gestione della rete.

Separatamente, poi, lo Stato si è assunto l'obbligo di corrispondere alla Regione ulteriori somme per finanziare i programmi di investimento e rinnovo del parco rotabile già avviati dall'azienda ai sensi dell'art. 10 della legge 8 giugno 1978, n. 297¹⁹⁵.

L'Accordo ha, altresì, posto a carico dello Stato il saldo delle situazioni debitorie e creditorie risultanti dallo stato patrimoniale aziendale alla data di cessazione del rapporto con il governo centrale nonché le passività non ancora definite alla data del subentro e per le quali la Regione comunichi l'esistenza di vertenza in corso.

Tra le suddette pendenze possono figurare anche situazioni accertate successivamente al subentro, ma riferibili a fatti e circostanze ad esso anteriori.

Al fine di garantire la corretta attuazione dell'accordo e l'erogazione di un livello di servizi corrispondente al fabbisogno storico regionale, con contenimento di nuovi disavanzi di esercizio, è stata - con il consueto meccanismo generale - predisposta la istituzione di un Comitato di monitoraggio di costi e ricavi effettivi ed aggiornati, in vista della ridefinizione delle assegnazioni statali necessarie a sovvenzionare i contratti successivi a quello sperimentale.

In concreto, tale revisione, unitamente alla quantificazione dei disavanzi degli esercizi pregressi che lo Stato si è impegnato di ripianare integralmente, ha presentato generalizzate e molteplici difficoltà, tanto che nessun aggiornamento dei conferimenti risulta sia stato disposto a favore né dell'Umbria, né di altre Regioni¹⁹⁶.

Nell'ambito della descritta operazione di decentramento è rientrata pure la facoltà di acquisizione a titolo gratuito - secondo le previsioni generali del D.P.C.M. 16 novembre 2000 di approvazione degli accordi di programma intercorsi con le singole Regioni - della titolarità delle società di gestione, in tal modo acquisite al patrimonio regionale. In forza di tale opzione, la Regione Umbria è divenuta socio unico della F.C.U.

10.3 Il subentro nei servizi di interesse regionale erogati dal gestore nazionale.

Il più complesso iter di conferimento dei servizi di interesse regionale e locale già in gestione alla società F. S., sulla base di un unico contratto di servizio stipulato dallo Stato, ha comportato una fase di

¹⁹⁵ La norma prevede l'istituzione nel Bilancio statale di un fondo per il rinnovo degli impianti fissi e del materiale rotabile della ferrovie di concessione e gestione governativa.

¹⁹⁶ Tali difficoltà sembrerebbero imputabili alla assenza di indici parametrici certi di riferimento delle sovvenzioni di esercizio per ferrovie in concessione, non essendo mai stato emanato il regolamento che la legge n. 385/90 richiedeva per definire i piani di risanamento. Per il futuro gli oneri posti a carico delle Regioni dovrebbero aver riguardo anche alle caratteristiche ed ai costi dei servizi gestiti in regime di concessione statale nel 2000, esercizio immediatamente antecedente all'attuazione delle deleghe.

negoziante propedeutica condotta dallo Stato contestualmente nei confronti di tutte le Regioni.

In effetti, al riguardo il decreto legislativo n. 422/97 all'art. 9 aveva previsto una precisa temporizzazione degli adempimenti necessari al decentramento di tali servizi, prevedendo che gli stessi fossero individuati sulla base dell'ultimo contratto stipulato fra Stato e azienda gerente, del quale era previsto il rinnovo fino al 30 settembre 1999, data entro la quale avrebbe dovuto essere resa operativa la delega alle Regioni. Sui contenuti di tale rinnovo le Regioni erano già state chiamate ad esprimersi, con facoltà di avanzare proposte e concludere accordi integrativi a proprio carico.

E' intuitivo come alla costruzione "negoziata" dell'ultimo contratto di servizio nazionale si dovesse riservare, nelle intenzioni del legislatore, una importanza fondamentale ai fini della distinzione fra servizi di interesse nazionale e servizi di interesse regionale e locale.

In concreto, il rapporto tra Stato e Trenitalia è proseguito a tutto il 1999 in forza di un contratto sul quale non risulta sia stata attivata una specifica procedura di intesa con le Regioni, ma che ha costituito il "ponte" tra la vecchia gestione accentrata e il nuovo sistema decentrato.

Di fatto, pertanto, il quadro di riparto è stato formulato dall'azienda gerente, unico soggetto in possesso delle informazioni necessarie a prospettare simulazioni in tal senso e perciò in grado di interloquire in prima battuta sull'oggetto dei futuri contratti di servizio regionali.

In tale contesto, le Regioni hanno potuto, attraverso forme di partecipazione informali e grazie ad all'avvio di azione permanente di coordinamento interregionale tuttora efficace¹⁹⁷, influire sull'adozione di criteri di riparto delle risorse che tenessero conto dei dati analitici di costi e ricavi connessi ai diversi servizi.

Siffatta operazione, tuttavia, non ha risolto il problema della assegnazione dei servizi di collegamento fra Regioni limitrofe, per i quali - secondo quanto proposto dalla società Trenitalia e sulla base delle relazioni di traffico del gestore¹⁹⁸ - la regione assegnataria delle funzioni di programmazione e regolazione dovesse essere scelta tenendo conto della massima utilità del servizio per il relativo territorio, espressa in ragione dei dati di fruizione da parte di utenti ivi residenti¹⁹⁹.

La fase preliminare è sfociata in un accordo di programma-quadro sottoposto all'esame della Conferenza Stato-Regioni 18 giugno 1999, con il quale è stato determinato l'ammontare complessivo delle risorse da conferire alle Regioni, in via sperimentale e per il periodo 1° ottobre 1999 -31 dicembre 2000 fissato per l'efficacia dei primi contratti regionali, ed il relativo piano di riparto, sotto riportato.

¹⁹⁷ Risulta operativo un tavolo tecnico permanente di Coordinamento interregionale per la materia dei trasporti di cui è capofila la regione Abruzzo.

¹⁹⁸ Il criterio è stato illustrato dalla rappresentante della Divisione regionale di Trenitalia per l'Umbria nel corso di un convegno sul decentramento del trasporto ferroviario organizzato dalla Regione Umbria e tenutosi a Perugia il 28 giugno 2002.

¹⁹⁹ Non si hanno elementi circa le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati di riferimento da parte del gestore.

Regioni	Milioni di euro	% sul totale
Abruzzo	31,6	2.26
Basilicata	20,5	1.47
Calabria	64,0	4.57
Campania	120,5	8.61
Emilia-Romagna	64,1	4.58
Lazio	141,1	10.09
Liguria	65,5	4.68
Lombardia	167,3	11.96
Marche	28,2	2.02
Molise	17,7	1.27
Piemonte	161,4	11.54
Puglia	42,7	3.05
Toscana	142,6	10.19
Umbria	27,0	1.93
Veneto	86,6	6.19
Regioni a statuto speciale	218,2	15.60
TOTALE GENERALE	1.399,0	100,0

A tale fine sono stati assunti a riferimento gli oneri inerenti al monte storico dei servizi assicurato dallo Stato nel periodo 1997-1999, ai quali dovevano complessivamente corrispondere gli oneri assunti con i contratti regionali sperimentali. I relativi eventuali disavanzi di esercizio avrebbero dovuto rimanere di esclusiva pertinenza dello Stato, socio unico dell'azienda gerente.

Nell'ambito dell'accordo-quadro, peraltro, le parti si impegnavano ad agire in condizioni reciproche di garanzia in relazione sia alla necessità di assicurare le risorse necessarie all'erogazione dei servizi delegati, sia a quella di tener conto del piano di impresa dell'azienda gerente²⁰⁰.

Con tali obiettivi, lo Stato assumeva l'obbligo di analizzare l'andamento dei costi di esercizio e la loro effettiva rispondenza a quanto prospettato nel suddetto piano; le Regioni quello di perseguire politiche di razionalizzazione della spesa, improntate alla integrazione modale, alla adozione dei piani di competenza, allo sviluppo dei servizi ferroviari.

Per quanto sopra e per la ridefinizione del fabbisogno storico regionale, veniva prevista la istituzione di appositi comitati tecnici di gestione dell'accordo e dei futuri contratti regionali, con compiti di monitoraggio dei dati tecnici di riferimento per la corretta analisi del rapporto ricavi-costi nonché di assistenza alle Regioni nell'elaborazione di uno schema-tipo di contratto di servizio regionale. Detto monitoraggio avrebbe dovuto consentire l'acquisizione di tutti gli elementi utili a definire i contenuti dei contratti di servizio per il periodo 2001-2003, successivo alla chiusura della fase sperimentale. Tra l'altro, era stata specificamente concordata la possibilità di introdurre a partire dal 2001 un sistema di riparametrazione delle risorse di tipo incentivante attraverso l'utilizzo dei parametri di efficienza, efficacia e solidarietà, con

²⁰⁰ Il piano di impresa F.S., sottoposto nel corso del 1999 all'esame di apposito tavolo tecnico cui hanno partecipato i rappresentanti dei Ministeri dei Trasporti e del Tesoro, contiene un'analisi dettagliata dei servizi non sostenibili sulla base dei soli ricavi di esercizio e perciò da integrare – per garantire la continuità dei servizi specie di lunga percorrenza – con un adeguamento delle erogazioni contributive. Di tali flussi finanziari, rideterminati in sede di definitiva approvazione (luglio 2000) per gli anni 2000 e 2001 in rapporto alle esigenze di contenimento della spesa pubblica imposte dalle relative manovre finanziarie, è stata fornita la pianificazione fino al 2003.

il ricorso a forme di perequazione allo scopo di fronteggiare eventuali squilibri gestionali²⁰¹.

Su tali basi, si è pervenuti alla stipula dell'accordo di programma attuativo fra Stato e Regione Umbria sottoscritto, ex art. 12 del d.lgs. 422/97, il 31 gennaio 2000 ed approvato con apposito D.P.C.M., anch'esso in data 16 novembre 2000, unitamente al conferimento delle risorse convenute.

I tempi necessari al perfezionamento della sequenza di atti sopra descritta, ha comportato uno slittamento nella stipula e nel periodo di validità dei contratti regionali rispetto a quanto previsto negli accordi di programma. Quello sperimentale, infatti, attiene alla gestione 2001, quello successivo ha durata biennale (2002-2003) ed è tuttora in esecuzione.

Tali ritardi hanno determinato, da un lato la necessità di prorogare di un ulteriore periodo il rapporto fra lo Stato ed il gestore per garantire la continuità dei servizi, dall'altro la dilazione nel tempo delle attività propedeutiche alla ricognizione dell'effettivo fabbisogno regionale con avvio delle gestioni decentrate sulla base di una situazione cristallizzata al 1999 e perciò non più rispondente a quella nel frattempo evolutasi.

In effetti, l'ultimo contratto di servizio stipulato dal Ministero dei Trasporti si riferisce al periodo 2000-2001²⁰² e comprende per il primo anno, nelle more della stipula dei singoli contratti regionali, anche i servizi oggetto di conferimento alle Regioni a statuto ordinario.

Avendo parzialmente rimodulato il programma di esercizio del 1999, esso ha aperto nuovamente il problema della corretta individuazione del livello dei servizi ritenuto indispensabile a soddisfare i bisogni di mobilità sui territori regionali e nazionale. Si evince in atti²⁰³, al riguardo, che ad avviso delle Regioni la soppressione di alcuni collegamenti di lunga percorrenza (EUROSTAR ed INTERCITY) avrebbe determinato la necessità di adottare modifiche consequenziali anche dei programmi di esercizio regionali, con incremento degli oneri stimati a carico delle Regioni stesse.

In tale sede, è stata altresì ribadita la necessità di rinnovare le consultazioni con le Regioni per tutte le variazioni della offerta di servizi statali, sottolineando come l'efficacia delle stesse sia evidentemente subordinata alla loro tempestività e stigmatizzando la prassi seguita nel caso del contratto 2000-2001²⁰⁴. Sono emersi, poi, ulteriori problemi inerenti alla quantificazione dei servizi già assegnati ad alcune Regioni e alla questione dell'insostenibilità degli oneri per IVA sui contratti di servizio.

Ad oggi si può osservare come, chiusa la prima fase di decentramento, siano ancora molteplici i problemi sul tappeto e soprattutto ancora esistente in concreto un divario tra il riconoscimento di piena autonomia regionale in materia - intervenuto nelle more della

²⁰¹ Per l'individuazione dei parametri di riferimento, delle modalità di misurazione, dei criteri di applicazione e dell'entità della quota da destinare progressivamente nel tempo ad apposito fondo di incentivazione avrebbe dovuto operare un tavolo tecnico con rappresentanti delle Regioni e del Ministero.

²⁰² Detto contratto ha avuto quale controparte, a partire dal luglio del 2000, la società Trenitalia subentrata in tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle Divisioni trasporto della società FS, a seguito delle operazioni di trasformazione di quest'ultima e di separazione dei rami di azienda inerenti alla gestione della rete da quelli inerenti al trasporto passeggeri e merci. La formalizzazione della cessione in questione è avvenuta con contratto di compravendita stipulato in data 30 novembre 2000.

²⁰³ Parere inoltrato alla Conferenza Stato-Regioni dall'apposito Comitato di coordinamento interregionale (nota 166/segr del 27 marzo 2002)

²⁰⁴ In effetti, proprio la Regione Umbria aveva osservato che la sottoposizione a parere della Conferenza unificata del contratto di servizio fra Stato e Trenitalia inerente al 2000-2001, in quanto intervenuta a rapporto già concluso, doveva considerarsi priva di rilievo sostanziale.

prima applicazione della riforma del trasporto locale - e la penuria di strumenti sia operativi che finanziari di cui le Regioni dispongono per esprimere le proprie scelte.

Tuttavia, l'avvio del suddetto processo non più arrestabile segna un notevole mutamento culturale, utile a permettere alle Regioni di esercitare con maggiore consapevolezza il proprio ruolo, in vista del miglioramento dei servizi sul territorio.

A tale processo la Regione Umbria non ha fatto mancare il proprio apporto con la partecipazione attiva al coordinamento interregionale, con la tempestiva adozione dei contratti di servizio di propria competenza con il gestore nazionale, con la costituzione immediata dei comitati di monitoraggio della esecuzione in essi previsti, con la stessa adozione nei limiti possibili di soluzioni gestionali migliorative.

10.4 L'attuazione delle deleghe da parte della Regione

Devesi precisare che la Regione ha proceduto con una certa tempestività a porre in essere gli adempimenti amministrativi che l'attuazione della delega imponeva, sottoscrivendo per ambedue i blocchi di servizi conferiti i contratti sperimentali con i gestori inerenti all'anno 2001 nonché quelli inerenti agli esercizi successivi.

In concreto, lo schema del primo contratto sperimentale per il subentro nelle gestioni F.C.U. è stato approvato nel dicembre del 2000 (D.G.R. 1556 del 22/12/2000). La relativa stipula risale al giugno del 2001. Detto contratto ha regolato i rapporti fra la Regione Umbria e la Società gerente per l'anno 2001. Il medesimo è stato seguito da altri due contratti inerenti al rinnovo dell'affidamento rispettivamente per gli esercizi 2002 e 2003. Per la disamina dei contenuti degli accordi e la gestione delle risorse in dotazione si rinvia al successivo paragrafo. Basti qui considerare come con essi siano state introdotte modifiche al programma di esercizio per adeguarlo alle esigenze locali ed in concomitanza con alcune iniziative di razionalizzazione della relativa gestione²⁰⁵.

Nel contempo la Regione è subentrata allo Stato in qualità di socio unico della società gerente (D.G.R. 1556/2000), esprimendo l'Amministratore delegato (D.G.R. 28/01).

Con successive deliberazioni di Giunta, in ossequio a quanto convenuto nel contratto sperimentale di servizio, al fine di articolare l'offerta in rapporto alle esigenze espresse dall'utenza, si è provveduto a costituire la Consulta dei pendolari, organismo permanente di consultazione dei viaggiatori (del. 766/2001) nonché il Comitato di monitoraggio delle gestioni (del. 767/2001)²⁰⁶.

In conformità al programma di risanamento dell'azienda, ha affidato l'esercizio dei servizi sostitutivi su gomma alle maggiori società gerenti, le quali avevano acquisito i relativi rami aziendali dalla F.C.U. (D.G.R. n. 34/2001 e n. 1828/2002).

La Regione ha inoltre promosso un accordo tra le due aziende gerenti servizi ferroviari in Umbria per la costruzione di un orario di

²⁰⁵ Si intende far riferimento alla cessione da parte della F.C.U. del ramo di azienda per la gestione dei servizi sostitutivi su gomma, realizzata a favore delle principali aziende gerenti servizi di tale natura. Detti accordi hanno comportato la sottoscrizione da parte della Regione Umbria, in qualità di garante per la copertura degli oneri di gestione dei servizi in questione, di due distinti accordi di servizio in data 14 febbraio 2002 con i rappresentanti legali delle aziende subentranti.

²⁰⁶ Il Comitato è composto da due rappresentanti della Regione, due del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, due del Ministero dell'Economia. Si riunisce di norma mensilmente e si vvale di una segreteria tecnica incardinata nelle strutture organizzative dell'azienda gerente. Gli oneri per il relativo funzionamento sono a carico dell'azienda e non comportano esborsi aggiuntivi per la Regione.

esercizio unitario nel 2003. In forza di tale accordo, la Ferrovia Centrale Umbra ha assunto la gestione in sub-affidamento per conto di Trenitalia di alcuni servizi svolti sulla rete ferroviaria nazionale²⁰⁷.

Per quanto attiene alle gestioni affidate a Trenitalia, il primo contratto relativo all'esercizio 2001 risulta stipulato in data 1° giugno 2001 (racc. n. 892)²⁰⁸. Esso è stato seguito da un contratto successivo biennale valevole per gli esercizi 2002-2003.

Con D.G.R. 1657/2001 è stato istituito il relativo Comitato di monitoraggio.

²⁰⁷ Nota n. 13394/IU del Servizio Mobilità e Trasporti della Regione Umbria in data 6 settembre 2002.

²⁰⁸ Lo schema, approvato con D.G.R. 1557 del 22/12/2000 risulta predisposto con l'ausilio della Società Metropolitana Milanese. Non si conoscono né le direttive impartite, né le procedure seguite al riguardo.

Capitolo XI

Le risorse e le fasi della spesa.

11.1 L'entità dei conferimenti e la loro contabilizzazione.

Con gli accordi di programma approvati nel novembre 2000 è stata prevista l'assegnazione alla Regione Umbria di complessivi 65,24 miliardi di lire (pari a euro 33.694) per l'esercizio delle deleghe in materia di trasporto ferroviario.

Le stesse risultano distribuite come segue:

Pacchetto servizi	Importo conferimenti	
	In lire	In euro
Servizi F.C.U.	12.940.000.000	6.682.952
Servizi Trenitalia	52.300.000.000	27.010.696
Totale	65.240.000.000	33.693.648

In entrambi i casi le risorse sono state attribuite al netto dell'IVA da corrispondere, nella misura del 10%, sui contratti di servizio ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 422/97, e fatta oggetto dallo Stato di rimborso separato in quota parte.

I predetti importi, che trovano allocazione nel capitolo di bilancio 3145, si riferiscono solo alle risorse strettamente necessarie allo svolgimento dei servizi²⁰⁹.

Gli stessi sono stati commisurati in ragione dei contributi versati alle aziende gerenti da parte dello Stato per i servizi resi nel 1999 e calcolati sulla base dei conti economici delle aziende stesse.

Essi coincidono a partire dall'anno 2001 con gli oneri assunti dalla Regione per l'erogazione dei servizi commissionati con i contratti regionali e vengono corrisposti alle aziende gerenti con le scadenze ivi previste legate espressamente ai tempi di erogazione da parte dello Stato.

A tale proposito, vale richiamare la clausola dei contratti di servizio stipulati con i gestori, in base alla quale la corresponsione del contributo avviene "a trenta giorni dall'effettivo incasso nel bilancio regionale delle risorse finanziarie trasferite dallo Stato" termine decorso

²⁰⁹ I conferimenti relativi ai servizi F.C.U. disposti con l'accordo di programma del 2 marzo 2000 sono molto più elevati e comprendono anche le risorse necessarie alla gestione della rete infrastrutturale. Gli stessi ammontano a 22,5 miliardi di lire. Con lo stesso accordo lo Stato si è impegnato a versare all'Umbria 3.300 milioni di lire per la realizzazione degli interventi di rinnovo degli impianti fissi e del materiale rotabile di cui alla legge n. 8 giugno 1978, n. 297. Dette somme non risultano incluse nelle unità di base inerente ai servizi di trasporto, bensì integralmente in quelle per investimenti infrastrutturale.

il quale sono dovuti all'azienda gli interessi moratori calcolati in misura del "prime rate" aumentato di 2 punti percentuali. A fine esercizio sono effettuati i calcoli definitivi del quantum debeatur e delle penali eventualmente poste a carico del gestore per i conguagli da disporsi in sede di pagamento della prima rata dell'anno successivo.

L'entità delle assegnazioni e la loro contabilizzazione sono rimaste invariate anche nel biennio 2002-2003, in corrispondenza dei contratti inerenti a tale periodo che hanno fatto seguito ai primi accordi sperimentali.

In particolare, non ha avuto alcun riflesso sul piano contabile l'operazione – che sarà illustrata nel successivo paragrafo – di scorporo ed affidamento ad altre aziende dei servizi sostitutivi a mezzo gomma già erogati dalla Ferrovia Centrale Umbra.

I contributi per i servizi F.C.U. sono comprensivi della quota Irap dovuta dalle aziende e si riferiscono ai servizi ferroviari ed a quelli sostitutivi su gomma.

Quelli dovuti a Trenitalia sono ripartiti fra servizi interregionali e regionali.

Riparto contributi F.C.U. per tipologia di servizi	Servizi Ferroviari	Servizi sostitutivi
	Euro 5.340.164	Euro 1.342.788

Riparto contributi Trenitalia per tipologia di servizi	Servizi interregionali	Servizi regionali
	Euro 11.254.112	Euro 15.756.584

Si riporta di seguito l'analisi degli andamenti della spesa come risultanti dai documenti contabili regionali. Nell'economia della presente indagine non è stato possibile accertare l'andamento dei corrispondenti trasferimenti statali che non trovano collocazione analitica in parte entrate.

Fasi della spesa gestione servizi ferroviari (cap. 3145)

Anni	Massa spendibile a	Impegni totali b	% b/a	Pagam. tot. c	% c/b	Residui d	% d/a
2001	33.8640079	33.864.079	100	25.095.931	74,11	8.768.148	25,89
2002	42.461.796	42.461.796	100	33.767.030	79,52	8.694.766	20,48
2003*	42.388.415	33.847.078	79,85	25.800.772	76,23	8.046.306	18,98

dati provvisori

I dati più significativi si riferiscono al primo anno, nel quale la massa spendibile corrisponde integralmente agli stanziamenti di

competenza. Gli stessi denotano un andamento regolare con piena corrispondenza fra impegni e pagamenti. A supporto di tali è stato acquisito un elenco dettagliato degli atti di impegno e di liquidazione. Da esso si evince che le contribuzioni spettanti a Trenitalia sono state erogate in ratei trimestrali di uguale importo nel corso del 2001 e del 2002. Nel primo trimestre 2003 è stata corrisposta una quota maggiore comprensiva di conguaglio Iva 2002. Per F.C.U. è stata osservata una tempistica tendenzialmente analoga per i contributi di esercizio ed emessi atti di impegno separati per le spettanze IRAP.

Dai dati contabili non si evince l'applicazione di penali alle aziende negli anni considerati.

11.2 Le risorse destinate al pagamento dell'IVA sui contratti di servizio.

La stipula dei contratti di servizio in materia di trasporto ferroviario ha reso attuale la problematica della corretta quantificazione degli oneri inerenti al pagamento dell'IVA.

Infatti, dopo una prima fase di incertezze applicative in materia, il pagamento di detta imposta è stato ritenuto strettamente connesso al passaggio effettivo dal sistema di tipo concessorio basato sulla corresponsione di contribuzioni a ripiano degli oneri del servizio pubblico- dei quali era perciò esclusa la redditività e quindi la sottoposizione alle imposta in questione – al sistema di tipo contrattuale con pagamento di veri e propri corrispettivi.

Le caratteristiche dell'imposta che – a prescindere dai tempi di pagamento da parte del produttore all'erario – è soggetta a traslazione sul consumatore finale, ne comporta la corresponsione da parte dell'ente committente.

Nell'attuale contesto di prima fase di decentramento di funzioni non accompagnata dalla piena realizzazione di un sistema compiuto di autonomia impositiva regionale, a garanzia dell'effettivo svolgimento delle funzioni trasferite, le Regioni beneficiano tuttora di risorse di provenienza statale.

In particolare, riguardo al trasporto ferroviario, le risorse appositamente trasferite sono state parametrize a monte in ragione delle sole caratteristiche dei servizi conferiti. Ciò ha evidenziato la necessità di apposite ulteriori erogazioni a titolo di IVA, corrispondenti al 10% del corrispettivo contrattuale spettante alle aziende.

Lo Stato ha invece disposto rimborsi parziali²¹⁰, ritenendo la restante parte compensabile con la quota di compartecipazione all' IVA da attribuire alle Regioni in base al d.lgs. 56/00.

Il meccanismo di calcolo adottato è risultato piuttosto farraginoso e comunque non condiviso dalle Regioni. Infatti, con esso si determinano introiti immediati nelle casse statali di somme che saranno restituite solo successivamente quali erogazioni dovute ad altro titolo ed a compensazione di soppressi trasferimenti erariali di diversa natura.

Le Regioni, ritenendo²¹¹ che questo meccanismo non assicuri gli equilibri dei bilanci regionali e non offra garanzie di corrispondenza reale fra quanto erogato a livello di singola regione per IVA a proprio carico e quanto da essa ricevuto quale compartecipazione, hanno a più riprese avanzato richieste di adeguamento dei rimborsi da parte dello Stato, proponendo in alternativa la estensione generalizzata del regime di esenzione dall'imposta convenuto nell'ultimo contratto statale con Trenitalia.

La questione è stata avviata a soluzione nell'ambito della manovra finanziaria per il 2004. Il disegno di legge finanziaria 2004 attualmente all'esame, infatti, dispone la corresponsione integrale delle quote IVA inerenti ai contratti di servizio sui trasporti, nelle more della determinazione definitiva dell'aliquota di compartecipazione a tale imposta, all'uopo stanziando nei prossimi esercizi 2004-2006 le risorse necessarie a ristorare le Regioni per i maggiori oneri sostenuti rispetto ai conferimenti già erogati a tale titolo negli esercizi 2001-2003²¹².

La Regione Umbria, peraltro, nel periodo considerato non risulta aver effettuato anticipazioni, limitandosi ad erogare con le modalità convenute nei contratti di servizio le sole somme trasferite dallo Stato per l'IVA. Le stesse sono state contabilizzate nel capitolo di bilancio n. 3125 a partire dal 2002.

²¹⁰ D.M. 22/12/2000 pubblicato nell G.U. n. 3 del 4 gennaio 2001

²¹¹ Le Regioni hanno espresso una opinione unanime e particolarmente forte nella sede dell'organismo stabile di Coordinamento interregionale, in data 25 marzo 2002. dell'organismo stabile (coordinamento interregionale per la materia dei trasporti) a ciò preposto e facente capo organizzativamente alla Regione Abruzzo. Secondo le Regioni il problema potrebbe essere al momento risolto mediante estensione a tutti i rapporti in corso con gestori ferroviari del regime di esenzione convenuto nell'ultimo contratto dello Stato con Trenitalia.

²¹² Cfr. DDL finanziaria – atto senato n. 2512- art. 7. Nella relazione illustrativa si afferma, peraltro, che la rideterminazione dell'IVA pagata dagli enti territoriali per l'esternalizzazione dei servizi di trasporto regionale e locale ai sensi dell'art. 9, comma 9, della legge 472/99 e del D.M. 22/12/2000 pubblicato nella G.U. n. 3 del 4 gennaio 2001, ha natura transitoria. Essa è determinata dal fatto che le quote provvisorie di compartecipazione a detta imposta non prefigurano vera e propria fiscalità regionale, bensì una mera sostituzione di trasferimenti statali soppressi.

Spesa per IVA sui contratti ferroviari (cap. 3125)

Anni	Massa spendibile a	Impegni totali b	% b/a	Pagam. tot. c	% c/b	Residui d	% d/a
2002	2.044.663	2.044.663	100	715.127	34,98	1.329.536	65,02
2003*	2.515.319	2.515.319	100	2.515.319	100	0	0

*ti bilancio previsione

Al riguardo, già nell'ambito del contratto sperimentale di servizio con F.C.U. la Regione aveva convenuto di contenere e temporizzare i pagamenti in questione in rapporto alle erogazioni statali. Analoga clausola non era prevista, tuttavia, nel primo contratto con Trenitalia.

Nei successivi contratti biennali, sono state introdotte disposizioni più puntuali volte a limitare i vincoli assunti con entrambe le imprese. E' stata, infatti, stabilita l'emissione di apposita fattura da parte delle aziende di importo corrispondente alla quota IVA non rimborsata dallo Stato, vincolandone il pagamento alla erogazione di tali finanziamenti, con rinuncia a pretese di interessi per i relativi ritardi.

Capitolo XII

Profili gestionali e rapporti con i gestori: analisi delle fonti di regolazione.

12.1 Le prestazioni commissionate: dimensioni e caratteristiche dell'offerta.

Le caratteristiche dei servizi ferroviari gestiti sul territorio dell'Umbria si traggono dai contratti di servizio regionali stipulati all'esito delle laboriose procedure di negoziazione con lo Stato di cui si è detto in precedenza.

In fase iniziale, pertanto, gli spazi lasciati all'ente committente in ordine alla definizione dell'oggetto della prestazione sono risultati piuttosto angusti, anche per l'assenza di rilevazioni autonome da assumere a parametro di riferimento in materia.

Invero, le linee e gli orari delle corse sono stati improntati ai programmi di esercizio delle aziende già posti a corredo degli accordi di programma con lo Stato ed in base ai quali sono state quantificate le risorse occorrenti per l'erogazione dei servizi commissionati con i contratti regionali.

Di tale situazione iniziale, ferme rimanendo la facoltà pattuita con le aziende gerenti di apportare modifiche all'assetto dei servizi ed il diritto di esercitare in modo più ampia la propria autonomia organizzativa con i contratti di servizio successivi al primo, non è stato agevole mutare l'impostazione nel breve periodo. Ciò anche in considerazione della limitatezza e del mancato adeguamento delle risorse conferite dallo Stato per l'esercizio del trasporto ferroviario.

Nonostante il formale avvio della attività di monitoraggio della redditività dei servizi attribuiti alla competenza regionale, infatti, il triennio 2001-2003 appare caratterizzato da assegnazioni di uguale importo.

A ciò aggiungasi che le stesse modifiche dei programmi di esercizio, indipendenti dalle variazioni incrementali delle percorrenze totali, hanno trovato notevoli ostacoli tecnici e amministrativi nella assenza di una gestione adeguata della capacità delle reti fisse ed in particolare di quella nazionale per l'accesso alla quale le Regioni hanno dovuto tener conto dei vincoli di disponibilità derivanti dai servizi di lunga percorrenza gestiti da Trenitalia per conto dello Stato.

In proposito, la Amministrazione regionale dell'Umbria ha evidenziato come la programmazione dei servizi regionali sia fortemente condizionata dalla disponibilità delle tracce orarie autorizzate dalla R.F.I., società del gruppo F.S., che cura in regime di esclusiva la gestione della rete fissa nazionale. Tale situazione si oppone, tra l'altro, anche alla effettiva liberalizzazione del trasporto su ferro²¹³.

Rimane aperta la possibilità di contrarre la quantità dei servizi offerti, la qual cosa in assenza di motivazioni specifiche si sottenderebbe, in realtà, un larvato aumento dei costi.

Premesso quanto sopra, la rete ferroviaria amministrata dalla Regione Umbria al momento dei conferimenti, secondo quanto

²¹³ Si rinvia a quanto osservato nel cap. II del presente referto in merito alla evoluzione della normativa interna sul punto, in adeguamento a quanto specificamente disposte da talune direttive comunitarie di recente emanazione.

espressamente dichiarato²¹⁴, constava di circa 6 milioni di treni Km annui, buona parte dei quali gestiti dalla Ferrovia centrale Umbra sotto forma di servizi ferroviari in senso stretto (circa il 55% dell'offerta complessiva) nonché sotto forma di servizi sostitutivi a mezzo gomma.

Detti dati non trovano alcun riscontro in quelli relativi ai programmi di esercizio allegati ai contratti sperimentali e definitivi. Da essi si evince la diversa situazione sotto riportata, rimasta sostanzialmente invariata nel triennio di riferimento. Le percorrenze complessive offerte si attestano su 5.314.418 di treni*Km, a fronte dei quali vengono corrisposti corrispettivi pari a 33.693.648 di euro, con una spesa media per Kilometro di euro 6,34.

Dimensioni fisiche ed economiche dell'offerta di servizi ferroviari in Umbria.

Pacchetto servizi	Treni*Km	Oneri complessivi (in euro)	Spesa media Km
Servizi F.C.U.	1.714.418	6.682.952	3,90
Servizi Trenitalia	3.600.000	27.010.696	7,50
Totale	5.314.418	33.693.648	6.34

I servizi offerti dalla F.C.U. comprendono i servizi ferroviari svolti sulla direttrice di traffico San Sepolcro-Terni e sulla diramazione Perugia Ponte S.Giovanni – Perugia S.Anna. I secondi, che a partire dal 2002 sono stati affidati alle società A.P.M. e A.T.C., consistono in svariate corse Marsciano - Terni, Perugia – San Sepolcro e Perugia - Terni con cadenza giornaliera o feriale per un totale di 265.000 Km annui circa. Questi ultimi sono svolti con autobus di proprietà della Regione già in uso alla F.C.U., avverso pagamento di un canone annuo.

I servizi affidati a Trenitalia, anch'essi invariati nel triennio, sono suddivisi in regionali (58%) ed interregionali (42%).

In entrambi i casi la remunerazione è fissata a corpo, sulla base dei dati aziendali e senza alcuna analisi diretta dei costi di produzione del servizio. Si ignora, in tale contesto, con quali criteri sia stata effettuata la quantificazione degli oneri per i suddetti servizi sostitutivi.

Non si dispone di elementi circa l'attività svolta in tal senso dai Comitati di monitoraggio.

A tale riguardo si segnala come nella deliberazione n. 597/2001 la Giunta Regionale abbia lamentato le ripercussioni negative subite in termini di efficacia e rispondenza alle aspettative dell'utenza dei servizi espletati dalla Ferrovia Centrale Umbra, con un calo della redditività, per effetto del cadenzamento introdotto dal gestore nazionale sui collegamenti di media e lunga percorrenza.

12.2 Disciplina convenzionale dello ius variandi inerente al programma di esercizio.

Al fine di garantire l'adeguamento delle modalità di esercizio del servizio ai mutamenti della domanda, nei contratti è convenuta la possibilità di riprogrammare di intesa le percorrenze chilometriche complessive senza oneri aggiuntivi per la Regione.

In tal modo si è inteso assicurare, senza particolari forme negoziali, la flessibilità delle prestazioni, salvaguardando il nucleo essenziale dell'accordo in caso di sopravvenute esigenze di mobilità.

²¹⁴ Cfr. relazione allegata a nota n. 5236/IU del 30 maggio 2001 del Servizio mobilità e trasporti della Regione Umbria.

Le aziende gerenti possono ricorrere a servizi sostitutivi ove se ne presenti la necessità e previo assenso della Regione.

L'unica ipotesi di modifiche unilaterali da parte del gestore è legata ad eventuali interventi di rinnovo e potenziamento delle infrastrutture ferroviarie. L'eventuale contrazione del servizio che ne dovesse derivare comporterà una riduzione dei contributi proporzionale ai treniKm non effettuati. La generica formulazione della clausola non offre alcuna garanzia di effettiva esistenza dei presupposti convenuti e non elimina i rischi di contenzioso.

L'interruzione dei servizi configura in generale ingiustificato inadempimento della prestazione, salvo che non dipenda da cause non imputabili all'impresa, rappresentate da provvedimenti dell'Autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, ovvero da eventi fortuiti ed imprevedibili.

Nel primo gruppo di ipotesi l'azienda è tenuta al ripristino tempestivo del servizio e non subisce decurtazioni nei corrispettivi; negli altri casi l'integrale corresponsione degli stessi è subordinata alla condizione che essa assicuri "in tempi e con modalità appropriate" servizi sostitutivi affidati in conformità alla vigente normativa.

In caso di sciopero, fermo l'obbligo di assicurare la quantità di servizio minimo riportata nell'orario ufficiale a norma della legge n. 146/90, si applica una franchigia kilomtrica pari all'1% delle percorrenze annue convenute, con riduzione del corrispettivo per le contrazioni del servizio superiori a tale limite.

I contratti, predisposti secondo schemi standardizzati, non presentano ulteriori specifiche clausole relative alle variazioni non comportanti novazione dell'accordo.

12.3 L'equilibrio economico del contratto: corrispettivi e tariffe.

I contratti disciplinano compiutamente le modalità ed i tempi di erogazione dei corrispettivi, sempre dovuti nella misura convenuta, salvi i casi di sospensione e interruzione del servizio sopra descritti.

Il pagamento alle aziende, che segue tendenzialmente la periodicità prevista negli accordi di programma²¹⁵, è comunque condizionato all'effettivo incasso da parte della Regione delle somme dovute dallo Stato nonché alla presentazione di dichiarazione corredata da idonea documentazione attestante i servizi effettivamente resi. Come si è avuto modo di precisare, sulla base dei conteggi finali di fine anno elaborati dai Comitati di monitoraggio vengono quantificati i corrispettivi effettivamente spettanti ed effettuati i conguagli con le eventuali penali irrogate, che peseranno sulla prima rata dell'esercizio successivo. Riguardo alla quota di IVA non coperta dallo Stato fatturata autonomamente, le aziende si impegnano ad attendere il pagamento una volta che la Regione abbia ottenuto la relativa copertura.

Le tariffe sono determinate al momento della stipula dell'accordo. Le eventuali variazioni, definite concordemente tra le parti, sono genericamente subordinate all'introduzione di soluzioni migliorative della qualità del servizio e del materiale rotabile per esso impiegato. La clausola non garantisce alcuna forma di indicizzazione automatica né di aggancio alla dinamica dei corrispettivi, nell'ipotesi di incremento tariffario. Viceversa, sebbene appare di dubbia interpretazione, sembra aver riguardo all'ipotesi inversa di contrazione delle tariffe la previsione in base alla quale "eventuali mancati ricavi per obblighi tariffari imposti

²¹⁵ Precisamente esso viene corrisposto in rate semestrali alla F.C.U. e trimestrali a Trenitalia.

dalla Regione" saranno integrati in misura rispondente alla differenza fra i ricavi effettivamente realizzati e quelli che si sarebbero potuti realizzare. Invero, o questi ultimi vengono quantificati in base al parametro certo delle tariffe più elevate prima in vigore oppure la clausola nasconde un impegno incondizionato a ripianare i disavanzi aziendali "tout court" come avveniva nel sistema anteriore alla riforma.

Rimane, per quanto sopra, piuttosto parziale e scarsamente garantistico per il committente il meccanismo di salvaguardia degli equilibri fra le prestazioni contrattuali, predisposto dalle fonti di regolazione.

12.4 Obblighi di qualità e controlli sulla fase esecutiva.

In relazione alla qualità del servizio, già nei contratti sperimentali l'enunciazione generica dell'impegno del gestore a conseguire miglioramenti qualitativi dell'offerta, in rapporto alle esigenze dell'utenza e particolarmente di quella c.d. debole, era accompagnata dalla fissazione di standard minimi obbligatori, con previsione di sanzioni pecuniarie in caso di inosservanza. Parimenti era ivi sancito l'obbligo di adottare tempestivamente e di intesa con la Regione la Carta dei servizi.

Tale ultimo enunciato si è rivelato particolarmente importante per la individuazione puntuale, nei contratti successivi, degli obiettivi di miglioramento che risultavano originariamente carenti.

Al riguardo, vale segnalare come la Regione – sia pure in tempi più recenti rispetto a quelli fissati alle aziende per provvedere - si sia attivata per fornire ai gestori indirizzi univoci ed uniformi per la compilazione delle Carte aziendali, definendone i contenuti minimi valevoli su tutto il territorio regionale²¹⁶. A tale fine è stato acquisito il parere preventivo della Consulta dei pendolari.

Non vi sono sanzioni specifiche per il mancato perseguimento degli obiettivi in questione. Sul punto è bene sottolineare che, trattandosi di vincoli contrattuali, la loro mancata osservanza si traduce in un parziale inadempimento sia pure riferito ad obbligazioni accessorie.

Maggiore precisione connota la determinazione degli standard prestazionali che costituiscono requisiti qualitativi minimi ed indefettibili della prestazione commissionata. In generale buona risulta la scelta dei fattori di riferimento della qualità percepita che attengono quasi tutti ad aspetti strettamente legati alla fruizione del servizio e per i quali sono possibili oggettivi riscontri²¹⁷.

Riguardo ad essi vengono definiti parametri di misurazione, modalità di verifica da parte della Regione e sistema sanzionatorio correlato.

In particolare, nei contratti successivi alla fase sperimentale è dato rilievo alla pulizia di treni e stazioni nonché alla manutenzione del materiale rotabile. Per ciascun treno-corsa sono definite le modalità degli interventi di pulizia richiesti. Risulta, inoltre, fissata la percentuale massima di ritardi consentiti oltre la quale scatta l'applicazione di penali e la riserva obbligatoria di posti per l'utenza debole. Altre disposizioni attengono alle informazioni al pubblico ed alla affidabilità del servizio.

²¹⁶ Vedasi D.G.R. 1828 del 22/12/2002, con la quale è stata definita l'articolazione delle Carte aziendali con particolare riferimento alle modalità di informazione all'utenza, agli strumenti di partecipazione, agli indicatori e standard qualitativi, alla gestione di reclami e controversie, all'allestimento di servizi per disabili ed alle modalità di verifica interna della qualità del prodotto. Nell'ambito della carta regionale una specifica sezione è dedicata ai doveri dell'utenza.

²¹⁷ Vi sono, tuttavia, alcuni requisiti qualitativi che, se pure astrattamente importanti, non risultano in concreto misurabili se non attraverso le relazioni di traffico del gestore stesso. E' il caso degli accorgimenti necessari ad evitare il sovraffollamento dei treni e dell'efficacia del servizio di informazioni telefoniche predisposto dall'azienda.

L'impatto delle regole di qualità ed il relativo di grado di effettiva coerenza è affidato da un lato alla obiettiva "misurabilità" degli indici assunti a riferimento, dall'altro alla predisposizione di metodologie condivise di controllo il più possibile generalizzate e basate su rilevazioni dirette da parte dell'ente committente. Ciò consente di dare effettiva operatività al sistema delle sanzioni predisposto nei contratti, anch'esso da modulare in ragione degli scostamenti convenuti dagli indicatori utilizzati.

In via di principio i contratti di servizio stipulati dalla Regione Umbria affidano il controllo della qualità della prestazione alle rilevazioni dei Comitati di monitoraggio che a tale fine si avvalgono delle informazioni fornite periodicamente dall'azienda. Ad integrazione di tale forma di rilevazione indiretta è previsto convenzionalmente l'esercizio di poteri ispettivi da parte della Regione.

Il sistema è evidentemente suscettibile di miglioramenti. Non bisogna, infatti, dimenticare che il controllo sulla qualità attiene alla corretta esecuzione della prestazione ed al regolare funzionamento del sinallagma nell'interesse della parte pubblica, chiamata ad erogare il corrispettivo solo a fronte di una controprestazione rispondente ai parametri convenuti da accertare direttamente secondo le ordinarie regole di diligenza.

Sotto questo profilo, è apprezzabile la soluzione volta a concordare con il gestore le forme di rilevazione dei dati significativi. Si tratta di una scelta operativa alla quale, pure in modo embrionale, risultano ispirati altri segmenti del monitoraggio disciplinato dal contratto (dati dell'offerta e del personale) per i quali in appositi allegati sono individuate le operazioni che devono essere compiute dal gestore.

In prospettiva, sarebbe comunque auspicabile la gestione informatizzata dei flussi informativi attraverso la creazione di procedure idonee a garantire l'acquisizione immediata e contestuale dei dati sia da parte della azienda che della Regione. In proposito si ricorda che nell'ambito dell'Amministrazione regionale già allo stato opera una struttura tecnica di supporto per lo studio dell'offerta e della domanda di trasporto pubblico finalizzato all'adozione di soluzioni organizzative e gestionali migliorative. Detta struttura andrebbe adeguatamente implementata, ben potendo assolvere anche la funzione di curare la tenuta di un archivio informatico per la raccolta coordinata dei dati gestionali di maggior rilievo.

Merita, comunque, in generale positiva menzione la tempestività con la quale la Regione ha insediato i Comitati di monitoraggio che hanno un ruolo essenziale per il controllo sulla fase esecutiva dei contratti.

12.5 Il sistema sanzionatorio.

Si è detto dell'importanza di un adeguato sistema sanzionatorio convenzionale che funga anche da deterrente rispetto all'inosservanza degli obblighi contrattuali. Nei contratti di servizio stipulati dalla regione Umbria questo appare sufficientemente articolato ed attiene sia alla violazione degli obblighi di qualità sia alla violazione degli obblighi di informazione circa i dati di monitoraggio.

In particolare si prevede:

- a garanzia della puntualità ed affidabilità del servizio, la applicazione di penali graduate per ogni punto percentuale di ritardi o eccedente il limite convenuto ed accertato per gruppi di servizi;

- per l'osservanza dei cicli di pulizia, l'irrogazione di sanzioni pecuniarie fisse da applicare a fronte delle infrazioni accertate con ispezioni ovvero su segnalazioni verificate dell'utenza;
- riguardo ai doveri di informazione al pubblico, la previa contestazione puntuale dell'addebito con assegnazione di un termine di ottemperanza decorso il quale viene irrogata una sanzione fissa;
- analogamente, la mancata informazione sui dati di monitoraggio comporta la applicazione di penale fissa a seguito di messa in mora;
- per l'affollamento, il riferimento ai posti Km offerti ed ai coefficienti di occupazione rilevati mensilmente con ricorso a sanzione nel caso di mancata corrispondenza per oltre il 10% dei treni e per oltre otto mesi esclusi quelli estivi;
- per la tutela dell'utenza debole, la applicazione di penali fisse per mancato adeguamento del materiale rotabile e mancata riserva dei posti.

E' palese lo sforzo di dare corpo ad un insieme di sanzioni volto a coprire la maggior parte degli aspetti della prestazione ritenuti essenziali dalla committente.

Inoltre, la Regione si riserva di effettuare riscontri incrociati tra i dati comunicati dal gestore e le rilevazioni proprie.

L'effettiva operatività di questo sistema è, peraltro, condizionata alla capacità dell'ente di dare vita a controlli affidabili e capillari, in assenza dei quali si finisce per rimanere ancorati alle rilevazioni del gestore, la cui posizione di controinteresse costituisce un intrinseco ostacolo all'oggettivo e trasparente accertamento delle infrazioni.