

Workshop  
*IV Pacchetto ferroviario e gare regionali*  
*Roma, Fondazione BNC, 18 giugno 2015*

## 1. Premessa

Il tema dei servizi di trasporto ferroviario regionale è particolarmente complesso e andrebbe affrontato seguendo linee di approfondimento molto varie. In questo documento tuttavia mi limiterò a rappresentare solo una parte delle questioni, partendo dagli aspetti normativi e regolamentari (che tratterò in modo molto sintetico già questa premessa) per arrivare ai possibili futuri scenari, passando per l'attuale situazione degli affidamenti del Trasporto Pubblico Locale e Regionale (da qui in poi TPLR) ferroviario.

Punto di partenza, per quanto riguarda le norme, è il D.L. n. 5/99, che all'art. 7, comma 3 ter, modifica l'art. 18 del D.Lgs. n. 422/97 aggiungendo il seguente periodo: "Al fine di garantire l'efficace pianificazione del servizio, degli investimenti e del personale, i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario comunque affidati hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati".

A seguito di questa norma e grazie all'inciso "comunque affidati" la quasi totalità delle Regioni ha provveduto alla sottoscrizione di contratti di servizio in modo diretto con le aziende di trasporto che già operavano sul territorio regionale, ovvero Trenitalia (nella quasi totalità dei casi) e le varie aziende ferroviarie regionali. Non a caso buona parte dei contratti allora firmati riguardava il periodo 2009-2014 (Veneto, Toscana, Lazio, Basilicata, Molise, Calabria e Marche, solo per citarne alcune).

Negli anni successivi il settore del TPL è stato poi investito da una serie quasi schizofrenica di norme, spesso tra loro in contraddizione, in alcuni casi rivolte ad accelerare il processo di liberalizzazione del settore, in altri casi a tutelare le posizioni già acquisite e consentire alle stazioni appaltanti di scegliere (quasi) liberamente le forme di affidamento ritenute più idonee. Ciò tuttavia ha interessato solo marginalmente il settore del TPLR ferroviario<sup>1</sup>, i cui servizi dall'approvazione della Legge 23 luglio 2009, n. 99 e per effetto del rimando (art. 61 della stessa legge) alle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, possono essere aggiudicati anche direttamente, prevedendo come unico limite quello di una durata massima del contratto di servizio non superiore a 10 anni (tuttavia prorogabili di ulteriori 5 anni in caso di significativi investimenti da parte dell'operatore di servizio), contro i 15 anni previsti in caso di affidamento tramite gara.

---

<sup>1</sup> Con l'inciso "solo marginalmente" si vuole fare riferimento al fatto che l'art. 23 bis del D.L. n. 112/08, più volte modificato fino alla sua definitiva abrogazione a seguito del referendum popolare (poi nei fatti ripristinato dall'art. 4 del D.L. n. 138/2011, a sua volta dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 199-2012), che sanciva il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali in via ordinaria mediante procedure competitive ad evidenza pubblica aveva escluso dal proprio ambito di applicazione il TPLR ferroviario.

## 2. L'“attuale” situazione degli affidamenti del trasporto ferroviario regionale

Nel contesto definito, in termini molto generali, nella premessa si inserisce la discussione relativa al IV Pacchetto ferroviario, composto da tre proposte tecniche (ruolo dell'Agenzia ferroviaria europea, interoperabilità e sicurezza delle ferrovie) e da altrettante proposte relative alla *governance* e all'apertura del mercato. Una tra queste ultime guiderà l'analisi del mercato regionale dei servizi di TPLR per ferrovia di seguito esposta; si vuole in particolare fare riferimento alla proposta relativa all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri (2013/0028 (COD)<sup>2</sup>), che nella sostanza mira ad eliminare la facoltà per le autorità competenti di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia (ad eccezione dei sottosoglia), ovvero il paragrafo 6, articolo 5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007, cercando poi di creare le condizioni per favorire il successo delle procedure di gara (disponibilità del materiale rotabile, ecc.).

Prima di entrare nel merito dell'attuale situazione degli affidamenti del trasporto ferroviario regionale in Italia, è bene precisare che sopra è stata descritta la posizione della Commissione Europea, su cui si è già espresso il Parlamento europeo, in prima lettura, approvando una serie di emendamenti tra cui uno rivolto alla reintroduzione della possibilità di aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico, anche se vincolata al rispetto di una serie di condizioni<sup>3</sup>, e che il Consiglio europeo ancora oggi non ha trovato una posizione comune.

Ma qual è la situazione degli affidamenti del trasporto ferroviario regionale in Italia?

Per rispondere a questa domanda può essere interessante partire da un documento presentato dall'Assessorato ai Trasporti e alla Mobilità della Regione Campania all'avvio dell'iter delle gare per il trasporto pubblico locale<sup>4</sup>, e in particolare da una fotografia che rappresentava, alla vigilia della scadenza della quasi totalità dei contratti che le varie Regioni (a statuto ordinario) avevano firmato con Trenitalia (periodo 2009-2014), le mosse e le intenzioni delle varie Amministrazioni regionali circa l'affidamento dei servizi. Ebbene le Regioni che si dichiaravano pronte o che avevano già pubblicato l'avviso di preinformazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea erano la netta maggioranza, ben 11 su 15, tant'è che è più rapido citare le sole Regioni che prevedevano il rinnovo del contratto: Lombardia, Lazio, Puglia e Calabria.

Ciò detto pochi mesi poco, sufficienti tuttavia a scavalcare la scadenza dei contratti e a verificare la posizione assunta dalle Regioni ai tavoli di contrattazione con i vari operatori ferroviari (Trenitalia ma anche le diverse società regionali), la cartina proposta dalla Campania può essere completamente ridisegnata. Infatti, da una nostra indagine, realizzata consultando i siti istituzionali delle Regioni, la stampa specializzata e in diversi casi attraverso la consultazione diretta dei vari dipartimenti regionali, risulta che le Regioni a Statuto ordinario che hanno già firmato o si apprestano a sottoscrivere un nuovo contratto di servizio

---

<sup>2</sup> COM (2013) 28: Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia.

<sup>3</sup> P7\_TA-PROV(2014)0148. Emendamento 50 – Proposta di regolamento – Articolo 1 – punto 4 – lettera b Regolamento (CE) n. 1370/2007, Articolo 5 – paragrafo 6.

«6. In conformità della direttiva 2012/34/EU, e a meno che non sia vietato dal diritto nazionale, le autorità competenti responsabili della stesura dei piani di trasporto pubblico di cui all'articolo 2 bis possono decidere di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico concernenti servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia, alle seguenti condizioni [...]. In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, la durata di tali contratti non è superiore a nove anni [...].

<sup>4</sup> *Le gare per il Trasporto Pubblico Locale in Campania. Si cambia pagina!!!*, Assessorato ai Trasporti e alla Viabilità, 27 ottobre 2014.

[http://www.acam-campania.it/Spazio%20Convegno/Presentazione\\_27\\_ottobre.pdf](http://www.acam-campania.it/Spazio%20Convegno/Presentazione_27_ottobre.pdf)

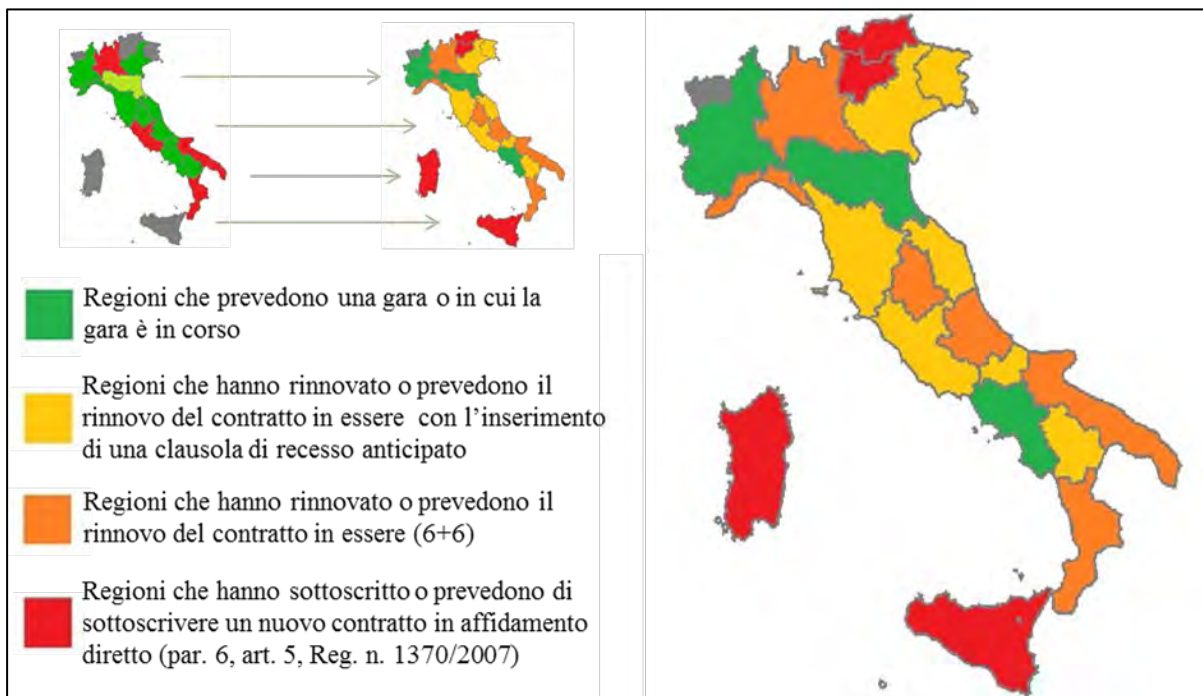
in modo diretto sono ben 13, e di queste solo la metà circa prevedono o desiderano inserire nei contratti una clausola per poter recedere anticipatamente in caso di aggiudicazione a seguito di gara. Se poi si considerano anche le Regioni a Statuto speciale, escludendo la sola Valle d'Aosta in quanto ancora oggi non ha sottoscritto l'Accordo di Programma con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze per il trasferimento delle competenze, quelle che hanno scelto l'affidamento diretto sono la quasi totalità.

### Le gare per il TPL in Italia. Ferro Trenitalia – Regioni a Statuto ordinario



Fonte: Assessorato ai Trasporti e alla Viabilità della Regione Campania (27 ottobre 2014)

### Le forme di affidamento del TPLR ferroviario in Italia



Fonte: Isfort (16 giugno 2015)

Entrando nel dettaglio della situazione italiana, o meglio delle varie Regioni, si possono individuare quattro gruppi.

**1.** Regioni che hanno già avviato le gare o che prevedono di farlo nel breve periodo, ovvero Emilia Romagna, Piemonte e Campania. Tuttavia ognuno di queste ha una storia diversa: in Emilia R. la gara per l'intero bacino regionale (circa 18 milioni di treni\*km) ha visto la presentazione di un'unica offerta (Trenitalia insieme a TPER) che oltretutto nella parte economica era superiore alla base d'asta, determinando la non aggiudicazione del servizio e l'avvio di una procedura negoziata senza la pubblicazione di un ulteriore bando. La Giunta regionale del Piemonte in vista della scadenza dell'attuale contratto, fine 2016, nel novembre dello scorso anno ha deliberato l'avvio di tre gare, una per il bacino del centro nord, una per quello del centro sud e, infine, una per il servizio ferroviario metropolitano di Torino; ad oggi tuttavia si registra l'invio della preinformativa alla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea per i soli primi due bacini, mentre per l'area metropolitana si sta valutando l'ipotesi di un affidamento diretto ad una newco tra Trenitalia e GTT. Un discorso a parte merita anche la Regione Campania, la cui procedura ristretta per l'affidamento in concessione, in 2 lotti, dei servizi minimi TPL su ferro è attualmente sospesa, così come le diverse deliberazioni della Giunta regionale che la prevedevano, in attesa della pronuncia del TAR in merito a vari ricorsi, prevista per il 24 giugno, ma anche dei futuri orientamenti della nuova Giunta regionale; tutto ciò lascia intendere che molto probabilmente anche in Campania vi sarà un prolungamento del contratto in essere.

**2.** Regioni che hanno rinnovato, o si accingono a farlo, i contratti in essere prevedendo tuttavia forme di recesso anticipato in caso di aggiudicazione dei servizi a seguito di una gara. In questo gruppo rientrano il Veneto (sottoscritto un verbale d'intesa per il rinnovo del contratto), la Basilicata (le recenti Linee strategiche e programmatiche del Piano regionale dei Trasporti approvate dalla Giunta regionale, prevedono il rinnovo dei contratti in essere e l'affidamento mediante procedura di gara entro il 31/12/2017), le Marche (l'attuale bozza di rinnovo prevede un rinnovo per 6 anni con la possibilità di recedere un anno prima in caso di affidamento dei servizi tramite gara, ovvero un 5+1), il Friuli Venezia Giulia (proroga del contratto in essere fino al 31/12/2016 con la possibilità di un'ulteriore proroga di 1 anno in caso di non conclusione delle procedure di gara), la Toscana (contratto "ponte" per il periodo 2015-2019 in attesa dell'assegnazione dei servizi tramite gara), il Lazio (come per le Marche si ipotizza un contratto con la clausola del 5+1) e il Molise (non è stata ancora definita la formula esatta di recesso in caso di avvio e successiva aggiudicazione attraverso una procedura ad evidenza pubblica).

**3.** Regioni che hanno rinnovato, o che lo faranno a breve, i contratti stipulati nel 2009 con l'ormai famosa formula 6+6: Calabria, Liguria, Umbria (non si esclude la possibilità di una durata ancora più ampia sfruttando quanto disposto dal Regolamento (CE) n. 1370/2007), Lombardia, Abruzzo (è in fase di valutazione, tuttavia, la possibilità di inserire una clausola di recesso anticipato) e Puglia.

**4.** Infine, le Regioni che hanno affidato, o lo faranno a breve, servizi in modo diretto sfruttando quanto previsto dal paragrafo 6, art. 5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007. In questo gruppo rientrano la Sardegna (contrattazione ancora in corso e previsione di una durata di 9 anni, anche se in Regione si ragiona sull'ipotesi di un contratto ponte di 1 anno per consentire alla stessa Regione di valutare anche altre possibili offerte oltre a quella di Trenitalia), la Sicilia (anche in questo caso il contratto non è stato ancora sottoscritto, ma si ragiona su una durata di 10 anni), Trento e Bolzano (in entrambi i casi per una durata di 9 anni).

### **3. I possibili scenari futuri**

Ma quanto si discute a Bruxelles come impatterà sul mercato italiano del TPLR ferroviario?

Molto dipenderà da quando il IV Pacchetto ferroviario verrà adottato e quali saranno i suoi contenuti. Se verrà approvato rapidamente e nella forma voluta dalla Commissione europea, andando a modificare direttamente il Regolamento (CE) n. 1370/2007 inciderà sicuramente sul processo di affidamento dei servizi di quelle Regioni che non avranno ancora sottoscritto il nuovo contratto di servizio. Questa ipotesi è tuttavia molto improbabile, sia con riguardo ai tempi di approvazione, sia con riferimento ai contenuti della proposta 2013/0028 (COD).

Nell'ipotesi, invece, di tempi più lunghi e volendo considerare realistiche le intenzioni delle Regioni, quanto meno di quelle che rientrano nel primo e nel secondo gruppo (vedi paragrafo precedente), nei prossimi anni dovremmo assistere all'avvio di diverse gare e ciò a prescindere dai contenuti del futuro IV Pacchetto ferroviario. Tuttavia l'esperienza di questi ultimi anni, basti pensare al 2008 quando sembrava che diverse Amministrazioni dovessero andare a gara e poi con l'emanazione del D.L. n. 5/99 quasi tutte le Regioni hanno sottoscritto un contratto con Trenitalia, lascia presagire che alla fine i propositi delle Regioni rimarranno delle semplici dichiarazioni di intenti. È probabile, quindi, che anche i contratti che prevedono la possibilità di recedere anticipatamente vedranno la loro naturale scadenza.

In questo contesto lo scenario più realistico si caratterizza per affidamenti diretti fino al 2021, in alcuni casi anche ben oltre, e possibile avvio delle gare solo a cavallo tra questo e il prossimo decennio (fatta qualche significativa eccezione, ad esempio il Piemonte), anche se sullo sfondo rimane da valutare quali saranno i contenuti del IV Pacchetto ferroviario, pro mercato come nelle intenzioni della Commissione europea o rivolti a garantire la "necessaria flessibilità" a livello nazionale come nelle intenzioni del Parlamento e, probabilmente, del Consiglio europeo.