

Realtà e potenzialità delle Agenzie per il TPL e la mobilità.

PREMESSA

Il testo che segue è la NOTA scaturita dall'incontro di Bologna del 22 giugno scorso, durante il quale è stato presentato il 1°REPORT sulle Agenzie.

E' obiettivo di FEDERMOBILITA' di sottoporre le analisi e le proposte scaturite dallo studio all'attenzione di tutti i soggetti istituzionali e non , che quotidianamente si occupano delle tematiche del trasporto e della mobilità.

Negli anni, infatti, il numero dei nuovi soggetti istituiti per la governance del settore è notevolmente aumentato e questi spesso, come emerge anche dal rapporto di Federmobilità presentato, hanno natura e compiti diversi da regione a regione per effetto delle scelte operate a livello locale.

Questa caratteristica ha indotto Federmobilità alla promozione di una indagine con lo scopo di approfondire il fenomeno per riuscire a meglio definire i nuovi livelli di governance.

La ricognizione ha permesso di individuare in modo chiaro almeno due profili prevalenti di Agenzia:

- a) Agenzia in forma di ente pubblico,*
- b) Agenzia in forma di società di diritto privato.*

Altre combinazioni di forma giuridica, funzioni, ambiti territoriali non sono meno interessanti dato che l'eterogeneità nell'attuale contesto di evoluzione normativa e regolatoria costituisce una positiva caratteristica offrendo un'ampia possibilità di valutare gli strumenti organizzativi che meglio possono rispondere agli obiettivi della pubblica amministrazione.

Il report presentato, inoltre, propone una sorta di comparazione con alcuni casi di agenzie operanti in Europa ed identificabili come autorità organizzatrici.

Infine Federmobilità reputa importante avanzare all'Autorità di Regolazione del Trasporto nazionale la possibilità di ricercare la costituzione di un gruppo di lavoro permanente che si confronti su quelle che si possano ritenere più significative fra le tematiche elencate.

L'associazione Federmobilità annovera fra i propri iscritti un numero considerevole di soggetti operanti nell'organizzazione del TPL (e in qualche caso anche di altri settori della mobilità). Tali soggetti, anche in base alle Leggi Regionali, che talora ne hanno stabilito natura e funzioni, sono denominati per lo più come Agenzie.

Si tratta di soggetti organizzatori, operanti sotto lo stretto controllo degli Enti territoriali che ne detengono la proprietà, quali Comuni, Province o Regioni, posti a un livello intermedio fra quello degli Enti stessi e quello degli operatori industriali di settore, siano questi ultimi privati o pubblici indifferentemente.

Nel corso del primo semestre 2016, nell'ambito di Federmobilità, questi soci si sono impegnati in un attento lavoro di confronto e analisi, che ha riguardato la realtà della situazione che li caratterizza, le analogie (come anche alcune differenze) che ne contraddistinguono l'essenza e l'operatività, nonché le potenzialità di sviluppo: sia con riguardo ai soggetti già da tempo operativi, sia con riguardo a quelli in fase di avvio dopo la recente costituzione, sia infine con riguardo all'eventualità di una generalizzata diffusione di tali organismi, anche eventualmente in forme tra loro parzialmente differenziate.

Il lavoro comune ha seguito come filo conduttore alcune linee di indagine delineate nell'ambito di due incontri che una rappresentanza autorevole di ART ha accordato a un ristretto gruppo di lavoro, a nome di tutti gli altri soci. Alla definizione di tali linee di indagine hanno concorso anche alcune comuni riflessioni, anche queste confrontate con la rappresentanza di ART, sui contenuti delle bozze dei Decreti di attuazione della Legge Madia e della Direttiva Europea sugli appalti. Inoltre in presenza di importanti modifiche introdotte dal nuovo Codice appalti appare opportuno ricordare che la maggior parte delle Agenzie sono nate anche per svolgere la funzione di stazione appaltante.

Nel complesso, considerando le Agenzie associate a Federmobilità e le altre che hanno partecipato al lavoro comune, sono stati esaminati sedici situazioni che si caratterizzano per una realtà significativa, rimandando a fasi successive l'analisi delle situazioni ancora allo stato embrionale o semplicemente più difficili da coinvolgere.

La ricognizione effettuata consente di valutare gli effetti che la scelta di un soggetto intermedio produce su quelli che si possono considerare temi cruciali per il TPL, con qualche limitata estensione ad altri temi della mobilità. La valutazione individua sia gli aspetti già sviluppati in modo rilevante nella maggior parte delle realtà indagate, sia quelli passibili di sviluppo potenziale soprattutto in futuro, anche se affermati in casi per ora sporadici.

Aspetti già sviluppati nella maggior parte delle realtà.

1. Coerenza della gestione associata delle funzioni.

L'Agenzia è un soggetto organizzatore solido che garantisce equità, conoscenza e consapevolezza degli Enti associati. A differenza degli operatori industriali, ha un interesse molto minore a sviluppare e mantenere eventuali asimmetrie conoscitive. D'altro canto le convenzioni Agenzia-Enti o gli statuti definiti per le Agenzie, definiscono con precisione i reciproci impegni, pur evitando quella sinallagmaticità che finirebbe per relegare gli operatori industriali nel ruolo di subappaltatori. Un'analisi specifica degli strumenti

convenzionali o statutarie, raccolti nell'indagine svolta, può consentire, anche per questo, l'individuazione delle migliori pratiche.

Le agenzie, riunendo più Enti, costituiscono un insieme di soggetti numericamente limitato, il che può facilitare i rapporti tanto con ART quanto con l'Osservatorio Nazionale.

2. Separazione tra le funzioni di controllo e la gestione operativa.

Anche nei casi in cui la funzione organizzatrice dell'Agenzia sia svolta nei confronti di operatori pubblici, nella prassi gli apparati degli Enti che controllano l'Agenzia non coincidono con quelli che controllano l'azienda partecipata. Quando si è in presenza di una gestione associata di funzioni fra più Enti, l'effetto di distanza si amplifica ulteriormente.

3. Coordinamento delle funzioni operative immobiliari

Oltre ad essere individuato come soggetto organizzatore di bacino l'Agenzia in molti dei casi esaminati si dimostra capace di assolvere anche le previsioni di società pubblica di gestione del patrimonio immobiliare (depositi, officine, infrastrutture di rete e tecnologie) da mettere a disposizione nelle forme più opportune ai fini dello svolgimento dei servizi. Non sono esclusi in futuro anche compiti di monitoraggio e sorveglianza sulla rete viaria.

4. Adeguatezza della stazione appaltante.

La struttura dell'Agenzia può essere costituita, senza determinare maggior spesa, assorbendo funzioni e professionalità sia dagli Enti associati che dai gestori pubblici, con l'opportunità di integrare professionalità e competenze adeguate al ruolo. In caso di cessione di azienda pubblica costituisce un'opportunità per non perdere il patrimonio di conoscenza pubblico. A proposito dell'analisi quanto mai opportuna nel merito dei costi di Agenzia, preme far notare come possa essere fuorviante fare un confronto meramente numerico fra i costi di un soggetto organizzatore che concretamente adempia alle sue funzioni con efficacia (e beninteso con la necessaria efficienza) e i costi irrisori attualmente sostenuti da Enti (fortunatamente non tutti, ma certamente non pochi) che all'esercizio effettivo delle proprie funzioni abbiano sostanzialmente rinunciato, lasciando di fatto il settore nelle mani dell'autogoverno delle imprese pubbliche e private.

5. Pervasività dei rapporti contrattuali.

Un soggetto terzo, tanto più responsabilizzato quando costituito come figura societaria ha tutto l'interesse a garantire i soci per il servizio che avranno dai gestori del servizio. La catena di garanzia si snoda attraverso la convenzione fra i soci e l'agenzia da un lato e il contratto di servizio fra l'agenzia e i gestori dall'altro.

6. Coerente allocazione rischi

Specialmente quando si è in presenza di esercenti di proprietà pubblica, si rileva un maggior interesse da parte dell'Agenzia (rispetto a quello che sarebbe manifestato dagli Enti direttamente) affinché l'allocazione dei rischi risulti chiara in coerenza con la previsione concessoria.

7. Implementazione e gestione delle banche dati riguardanti il servizio.

Le esperienze in corso esemplificano bene come, in molti casi, ci sia stata capacità di sviluppare le banche dati riguardanti i servizi svolti e le loro caratteristiche qualitative. Tali strumenti costituiscono un supporto fondamentale per la gestione dei

rapporti contrattuali con i gestori dei servizi e nello stesso tempo formano una base preziosa anche per la programmazione dei servizi stessi.

Altri aspetti sviluppati solo in alcune realtà e potenzialmente diffondibili.

8. Delimitazione lotti.

Un soggetto terzo, che opera su delega di più Enti territoriali, può scegliere i confini dei lotti di gara senza che coincidano con quelli amministrativi, seguendo invece valutazioni più inerenti l'efficacia della gara, senza togliere priorità alle valutazioni sull'efficacia del servizio.

9. Unitarietà dell'offerta.

Un soggetto terzo, identificato con la produzione del servizio in tutto il bacino ottimale, può garantire l'unitarietà del servizio per gli utenti anche attuando l'affidamento su più lotti. Si possono avere più operatori industriali e questi possono variare nel tempo senza che si diluisca nello spazio e nel tempo l'identità unitaria dell'offerta di trasporto, anche dal punto di vista del brand.

10. Coordinamento delle funzioni operative relative al materiale rotabile.

L'Agenzia, se costituita in una forma opportuna, può assolvere le previsioni di società pubblica "rosco", oltre che di ente di bacino.

11. Implementazione e gestione di grandi banche dati per la pianificazione.

Si tratta di una funzione, finora riscontrabile in pochissimi casi, connessa al poter trattare grandi flussi di dati provenienti materialmente dai numerosi oggetti "intelligenti" presenti nella rete e nei materiali rotabili, nonché in dotazione al personale e in possesso degli stessi utenti (come i biglietti intelligenti, ma non solo), che può essere correlata allo svolgimento di compiti di supporto alla pianificazione territoriale e comunque della mobilità in generale.

Nota aggiuntiva.

Come già sottolineato in vari paragrafi, una configurazione dell'Agenzia in termini societari facilita la possibilità di espletare numerose delle funzioni considerate e ne amplifica gli effetti evidenziati.

Roma, 1 luglio 2016