

Deliberazione della Giunta Regionale 4 novembre 2014, n. 1-528

Linee strategiche propedeutiche all'avvio delle procedure per l'affidamento dei servizi sulla rete ferroviaria regionale piemontese.

A relazione dell'Assessore Balocco:

Il tema delle liberalizzazioni è diventato negli ultimi anni centrale nel dibattito scientifico e politico quale crocevia in cui si confrontano critiche e proposte sugli assetti regolativi e sulle politiche economiche per l'uscita dalla crisi.

L'attuale congiuntura economica ha messo in evidenza i rischi connessi tanto ai limiti del mercato, quanto a quelli di uno Stato gestore, non in grado di assicurare sviluppo ed equità sociale.

I due paradigmi dominanti, quello neo-liberale e quello neo-keynesiano confrontandosi nell'arena delle liberalizzazioni, rimettono in discussione ancora una volta la relazione tra Stato e Mercato in uno scenario che pone ai paesi occidentali sfide comuni, quali il rilancio della competitività sul piano internazionale, la semplificazione di norme e procedure per promuovere l'imprenditorialità e il dinamismo economico, il contenimento del debito e della spesa pubblica al fine di trovare nuove risorse ed aumentare l'efficienza dei servizi.

L'opzione per una ridefinizione dei confini tra Stato e Mercato in direzione di una funzione regolamentare pubblica che lasciasse più ampi spazi alle dinamiche concorrenziali, ha accompagnato il processo di integrazione europea traducendosi in politiche di contrasto all'interventismo pubblico in campo economico e di incentivo alle liberalizzazioni.

Nel corso degli ultimi decenni l'intervento comunitario ha avuto un impatto assai rilevante sulla regolamentazione dei servizi di trasporto e delle attività ad essi correlate.

Attraverso un numero assai ampio di regolamenti, direttive, documenti programmatici e decisioni la Comunità ha determinato, o quanto meno ha concorso a determinare, profondi cambiamenti negli assetti dei mercati del trasporto nell'area europea.

Il settore dei trasporti nel suo complesso è stato interessato da un radicale processo di liberalizzazione e privatizzazione volto a razionalizzare il mercato ed a introdurre elementi di concorrenza in un settore tradizionalmente caratterizzato da assetti monopolistici e da una forte presenza dell'operatore pubblico.

Anche se, partendo dai principi fondamentali sulla concorrenza, la normativa comunitaria (il Regolamento n. 1370 del 2007) individua la possibilità di una deroga all'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica consentendo l'affidamento diretto dei contratti di servizio per il solo servizio ferroviario.

In Italia le prospettive di liberalizzazione del settore del trasporto pubblico ferroviario sono datate 1997.

Il decreto legislativo 422/1997 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59", riconosceva infatti l'affidamento del contratto di servizio con durata non superiore a nove

anni, previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica allo scopo, diceva la normativa, di superare gli assetti monopolistici.

Di fatto questa apertura del mercato ferroviario in ambito regionale, non è mai decollata, basti ricordare che al 2009 risale la legge 33, che dilata la durata dei contratti di servizio fino a 12 anni, specificando “comunque siano stati affidati”, con gara oppure no.

In questa materia assistiamo quindi da un lato, a livello nazionale, a continue proroghe dell’entrata in vigore delle norme che prevedono l’aggiudicazione dei servizi a mezzo gara, dall’altro, dall’Europa, alla già citata deroga all’espletamento delle procedure ad evidenza pubblica. Il sistema ferroviario regionale piemontese, composto da circa 20.000.000 di treni*km, costituisce un aspetto vitale del sistema dei trasporti in Piemonte e riveste un’importanza fondamentale per affrontare problemi territoriali legati al sistema dei trasporti quali la crescente domanda di traffico, la congestione, la sicurezza e la sostenibilità ambientale.

Alla luce di tale stato di cose:

- considerato il ritardo temporale registrato nella nostra Regione nell’attivazione delle procedure concorsuali per l’affidamento dei servizi ferroviari;

- tenuto conto che nell’attuale contesto economico, caratterizzato da una esiguità di risorse a supporto delle politiche pubbliche, gli strumenti finanziari rivestono un ruolo cruciale in riferimento alle azioni di pianificazione;

- visti gli studi di settore ed i documenti giuridico-amministrativi prodotti, in questi anni, dalla Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica, dall’Agenzia Mobilità Metropolitana e Regionale e da “S.C.R. - Piemonte S.p.A.”, sul tema della liberalizzazione del settore del trasporto pubblico ferroviario piemontese.

- visti gli studi prodotti da “S.C.R. - Piemonte S.p.A.” in merito contendibilità delle linee ferroviarie minori a suo tempo sospese in virtù degli efficientamenti realizzati dalla Regione; considerato che da tali studi emergeva l’effettiva contendibilità sul mercato di tali linee; pur ritenendo di non perseguire le indicazioni emerse da tale studio concernenti la tipologia della loro messa a gara (dialogo competitivo), si ritiene quindi di inserire le stesse nell’ambito dell’articolazione dei lotti di gara oggetto della presente delibera.

Attraverso il presente atto si intende attivare un processo virtuoso che, attraverso una articolata apertura al mercato, consentirà di implementare il valore delle risorse pubbliche destinate al settore del trasporto pubblico ferroviario locale e regionale, al fine di garantire chiari benefici all’utenza ferroviaria in termini di miglioramento dei servizi offerti in una ottica di innovazione e di efficienza del trasporto pubblico.

In coerenza con il pacchetto legislativo vigente e con gli indirizzi settoriali in materia sia nazionali sia comunitari, la Regione Piemonte, al fine di superare l’attuale fase di stagnazione presente nel settore del trasporto pubblico ferroviario regionale, intende individuare le seguenti “linee strategiche” propedeutiche all’avvio di apposite procedure volte all’affidamento dei servizi sulla rete ferroviaria regionale piemontese:

- la rete regionale ferroviaria è suddivisa nei seguenti tre lotti:

- lotto 1 SFM Torino: “*bacino metropolitano*”, comprendente gli attuali collegamenti:

Collegamenti
SFM1 Chieri - Rivarolo
SFM1 Rivarolo - Pont Canavese
SFM2 Pinerolo - Chivasso
SFM3 Torino - Susa - Bardonecchia
SFM4 Torino Stura - Bra
SFM6 Torino Stura - Asti
SFM7 Torino Stura - Fossano
SFMA Torino - Germagnano
SFMA Germagnano - Ceres
SFMB Alba - Cavallermaggiore
<i>Pinerolo - Torre Pellice</i>

I treni*km potranno essere incrementati secondo l'esigenza della domanda.

- lotto 2 SFR Piemonte: “*bacino centro – nord*”, comprendente gli attuali collegamenti:

Collegamenti
Torino - Milano
Ivrea - Chivasso - Novara
Novara - Domodossola
Santhià - Biella - Novara
Domodossola - Arona - (Milano)
Arona - Novara
Novara - Alessandria
Alessandria - Casale - Chivasso
Domodossola - Iselle
<i>Novara - Varallo</i>
<i>Arona - Santhià</i>

I treni*km potranno essere incrementati secondo l'esigenza della domanda.

- lotto 3 SFR Piemonte: “*bacino centro – sud*”, comprendente gli attuali collegamenti:

Collegamenti
Torino - Genova
Alessandria - Arquata - Genova
Torino - Alessandria
Alessandria - S.Giuseppe di Cairo - Savona
Alessandria - Voghera
Asti - Acqui Terme
Torino - Cuneo
Fossano – Cuneo – Limone - Ventimiglia

Torino-Savona
Fossano - Ceva - S. Giuseppe di Cairo - Savona
Savigliano - Saluzzo - Cuneo
Alessandria - Ovada

I treni*km potranno essere incrementati secondo l'esigenza della domanda.

• In tale contesto, la dimensione dei lotti individuati costituisce un elemento chiave in grado di orientare le scelte dei competitori per la contendibilità dei servizi ferroviari, così come l'efficace regolamentazione delle interferenze tra i lotti sotto il profilo trasportistico e tariffario, risulta una esigenza ineludibile. Si ritiene pertanto necessario promuovere sul mercato, in una logica di sistema, il seguente impianto composito di affidamenti dei servizi ferroviari piemontesi articolati per lotti:

- lotto 1 SFM Torino: “*bacino metropolitano*” = Procedura Aperta;
- lotto 2 SFR Piemonte: “*bacino centro – nord*” = Procedura Aperta;
- lotto 3 SFR Piemonte: “*bacino centro – sud*”, = Procedura Aperta.

• La scelta dei soggetti gestori dei servizi è effettuata attraverso procedure concorsuali ispirate ai criteri di pubblicità, trasparenza e concorrenzialità, a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione e tenendo conto del principio di adeguatezza tra le modalità prescelte e il valore economico dell'oggetto di affidamento. Prima dell'espletamento delle procedure concorsuali, l'ente competente definisce con le organizzazioni sindacali gli aspetti relativi ai diritti dei dipendenti. Alle procedure concorsuali ed al successivo affidamento sono ammesse imprese idonee, tra cui società di capitali, anche consortili, e società costituite in forma cooperativa ed in forma consortile. Alle suddette procedure concorsuali sono ammesse anche associazioni temporanee (ATI) costituite da imprese idonee. L'ente competente può definire in fase di bando l'obbligatorietà, in caso di aggiudicazione, della trasformazione dell'ATI in società di capitali o in forma consortile.

• Di stabilire che le ulteriori linee sospese negli anni 2012-2014, potranno essere oggetto di offerta di servizio da parte del competitor.

• Di stabilire che qualora le attuali criticità infrastrutturali sulla linea Alba- Castagnole L. – Asti/Alessandria verranno superate (inibizione della circolazione ferroviaria in galleria Gheresi), tale linea sarà inserita nell'ambito dei collegamenti previsti nella gara del lotto 3.

• Ritenere prioritario perseguire l'obiettivo di addivenire ad una sostanziale immissione di nuovo materiale rotabile per lo svolgimento dei servizi messi a gara. Si dovrà comunque precisare puntualmente, in sede di capitolato di gara, il valore massimo dell'età media della flotta nel corso del periodo di affidamento, non sormontabile, cui fare riferimento per perseguire tale obiettivo.

• Incaricare la Direzione regionale Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica con il supporto dell'Agenzia Mobilità Metropolitana e Regionale di predisporre gli atti per la stipula con RFI s.p.a., secondo i tempi e le modalità previsti dall'art. 23 del D.Lgs. 188/03, dell'Accordo Quadro pluriennale per l'assegnazione della capacità dell'infrastruttura e delle relative tracce orario, nella misura necessaria a consentire l'attuazione dei programmi regionali di trasporto.

• Di stabilire che, per il periodo intercorrente tra l'indizione delle procedure di gara e l'avvio dei nuovi affidamenti, il servizio sarà eseguito da Trenitalia s.p.a. in relazione all'articolazione della rete ferroviaria piemontese negli ambiti di gara sopra descritti. Avrà la durata necessaria a consentire l'aggiudicazione e l'effettivo subentro dell'aggiudicatario e sarà soggetto a verifica/revisione degli obiettivi di offerta previsti qualora la sua durata o il suo rinnovo dovessero eccedere i tre anni.

In relazione a quanto previsto, attraverso il presente atto vengono altresì revocati tutti i precedenti atti amministrativi assunti in contrasto con le assunzioni oggetto della presente deliberazione, ed in particolare: la D.G.R. n. 22-1095 del 30 novembre 2010, la D.G.R. n. 11-1793 del 4 aprile 2011, la

D.G.R. n. 10-2572 del 13/09/2011, la D.G.R. n. 22-3210 del 30/12/2011, la D.G.R. n. 12-3990 del 11/06/2012, la D.G.R. n. 58-4114 del 02/07/2012 e la D.G.R. n. 18-6326 del 02/09/2013, fatte salve le obbligazioni economiche dovute dalla Regione Piemonte in favore di “S.C.R. – Piemonte S.p.A.” a seguito della stipula delle convenzioni approvate nei succitati atti.

Per quanto sopra;

visto il Decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422;

vista la Legge Regionale n. 1/2000;

visto l’art. 3-bis del D.L. 138/11, convertito in L. 148/11, unitamente ad alcuni articoli del D.L. 95 del 6/7/12, aggiunti dalla legge di conversione, e dal D.L. 95/12 (cd. “spending review”) convertito in L. 135/12, relativamente a diversi aspetti finanziari;

vista la Legge n. 228/12 (“legge di stabilita 2013”), che al comma 301 dell’art. 1, sostituisce l’art. 16-bis del D.L. 95/12, convertito con modificazioni dalla L. 135/12, che prevede tra l’altro l’istituzione di un unico (per gomma e ferro) Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico e nuovi criteri per il suo riparto tra le Regioni;

visto il DPCM 11 marzo 2013 con il quale sono definiti i criteri e le modalità di riparto e trasferimento delle risorse per il trasporto pubblico locale alle Regioni;

la Giunta Regionale, unanime,

delibera

Di approvare, per le motivazioni in premessa riportate, i seguenti “Indirizzi propedeutici all’avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi sulla rete ferroviaria regionale piemontese”:

- la rete regionale ferroviaria è suddivisa nei seguenti tre lotti:
 - lotto 1 SFM Torino: “*bacino metropolitano*”, comprendente gli attuali collegamenti:

Collegamenti
SFM1 Chieri - Rivarolo
SFM1 Rivarolo - Pont Canavese
SFM2 Pinerolo - Chivasso
SFM3 Torino - Susa - Bardonecchia
SFM4 Torino Stura - Bra
SFM6 Torino Stura - Asti
SFM7 Torino Stura - Fossano
SFMA Torino - Germagnano
SFMA Germagnano - Ceres
SFMB Alba - Cavallermaggiore

Pinerolo - Torre Pellice

I treni*km potranno essere incrementati secondo l'esigenza della domanda.

- lotto 2 SFR Piemonte: “*bacino centro – nord*”, comprendente gli attuali collegamenti:

Collegamenti
Torino - Milano
Ivrea - Chivasso - Novara
Novara - Domodossola
Santhià - Biella - Novara
Domodossola - Arona - (Milano)
Arona - Novara
Novara - Alessandria
Alessandria - Casale -Chivasso
Domodossola - Iselle
<i>Novara - Varallo</i>
<i>Arona - Santhià</i>

I treni*km potranno essere incrementati secondo l'esigenza della domanda.

- lotto 3 SFR Piemonte: “*bacino centro – sud*”, comprendente gli attuali collegamenti:

Collegamenti
Torino - Genova
Alessandria - Arquata - Genova
Torino - Alessandria
Alessandria - S.Giuseppe di Cairo - Savona
Alessandria - Voghera
Asti - Acqui Terme
Torino - Cuneo
Fossano – Cuneo – Limone - Ventimiglia
Torino - Savona
Fossano - Ceva - S. Giuseppe di Cairo - Savona
<i>Savigliano - Saluzzo - Cuneo</i>
<i>Alessandria - Ovada</i>

I treni*km potranno essere incrementati secondo l'esigenza della domanda.

- In tale contesto, la dimensione dei lotti individuati costituisce un elemento chiave in grado di orientare le scelte dei competitori per la contendibilità dei servizi ferroviari, così come l'efficace regolamentazione delle interferenze tra i lotti sotto il profilo trasportistico e tariffario, risulta una esigenza ineludibile. Si ritiene pertanto necessario promuovere sul mercato, in una logica di sistema, il seguente impianto composito di affidamenti dei servizi ferroviari piemontesi articolati per lotti:

- lotto 1 SFM Torino: “*bacino metropolitano*” = Procedura Aperta;
- lotto 2 SFR Piemonte: “*bacino centro – nord*” = Procedura Aperta;
- lotto 3 SFR Piemonte: “*bacino centro – sud*”, = Procedura Aperta.

- La scelta dei soggetti gestori dei servizi è effettuata attraverso procedure concorsuali ispirate ai criteri di pubblicità, trasparenza e concorrenzialità, a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione e tenendo conto del principio di adeguatezza tra le modalità prescelte e il valore economico dell'oggetto di affidamento. Prima dell'espletamento delle procedure concorsuali, l'ente competente definisce con le organizzazioni sindacali gli aspetti relativi ai diritti dei dipendenti. Alle procedure concorsuali e al successivo affidamento sono ammesse imprese idonee, tra cui società di capitali, anche consortili, e società costituite in forma cooperativa ed in forma consortile. Alle suddette procedure concorsuali sono ammesse anche associazioni temporanee (ATI) costituite da imprese idonee. L'ente competente può definire in fase di bando l'obbligatorietà, in caso di aggiudicazione, della trasformazione dell'ATI in società di capitali o in forma consortile.
- Di stabilire che le ulteriori linee sospese negli anni 2012-2014, potranno essere oggetto di offerta di servizio da parte del competitor.
- Di stabilire che qualora le attuali criticità infrastrutturali sulla linea Alba- Castagnole L. – Asti/Alessandria verranno superate (inibizione della circolazione ferroviaria in galleria Ghersi), tale linea sarà inserita nell'ambito dei collegamenti previsti nella gara del lotto 3.
- Ritenere prioritario perseguire l'obiettivo di addivenire ad una sostanziale immissione di nuovo materiale rotabile per lo svolgimento dei servizi messi a gara. Si dovrà comunque precisare puntualmente, in sede di capitolato di gara, il valore massimo dell'età media della flotta nel corso del periodo di affidamento, non sormontabile, cui fare riferimento per perseguire tale obiettivo.
- Incaricare la Direzione regionale Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica con il supporto dell'Agenzia Mobilità Metropolitana e Regionale di predisporre gli atti per la stipula con RFI s.p.a., secondo i tempi e le modalità previsti dall'art. 23 del D.Lgs. 188/03, dell'Accordo Quadro pluriennale per l'assegnazione della capacità dell'infrastruttura e delle relative tracce orario, nella misura necessaria a consentire l'attuazione dei programmi regionali di trasporto.
- Di stabilire che, per il periodo intercorrente tra l'indizione delle procedure di gara e l'avvio dei nuovi affidamenti, il servizio sarà eseguito da Trenitalia s.p.a. in relazione all'articolazione della rete ferroviaria piemontese negli ambiti di gara sopra descritti. Avrà la durata necessaria a consentire l'aggiudicazione e l'effettivo subentro dell'aggiudicatario e sarà soggetto a verifica/revisione degli obiettivi di offerta previsti qualora la sua durata o il suo rinnovo dovessero eccedere i tre anni.

In relazione a quanto previsto, attraverso il presente atto vengono altresì revocati tutti i precedenti atti amministrativi assunti in precedenza in contrasto con le assunzioni oggetto della presente deliberazione, ed in particolare: la D.G.R. n. 22-1095 del 30 novembre 2010, la D.G.R. n. 11-1793 del 4 aprile 2011, la D.G.R. n. 10-2572 del 13/09/2011, la D.G.R. n. 22-3210 del 30/12/2011, la D.G.R. n. 12-3990 del 11/06/2012, la D.G.R. n. 58-4114 del 02/07/2012 e la D.G.R. n. 18-6326 del 02/09/2013, fatte salve le obbligazioni economiche dovute dalla Regione Piemonte in favore di "S.C.R. – Piemonte S.p.A." a seguito della stipula delle convenzioni approvate nei succitati atti.

La presente deliberazione verrà pubblicata sul B.U. della Regione Piemonte, ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della L.R. 22/2010.

(omissis)