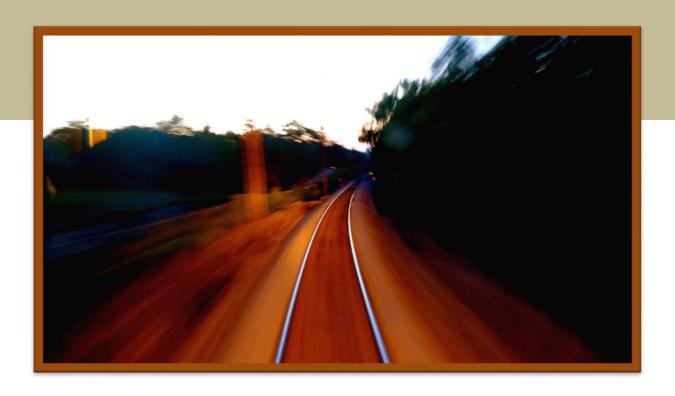
Modelli di partenariato per la mobilità sostenibile in ottica multimodale



Avv. Luigi D'Ottavi Roma, 19 settembre 2017

Abstract

Stimolare una riflessione nell'ambito dell'istituendo PUMS

per mettere a sistema le diverse modalità di trasporto attraverso l'attuazione dei partenariati pubblico-privati e pubblicopubblico.



Il contesto attuale



L'assetto attuale della mobilità terrestre nell'area vasta della "Città metropolitana di Roma Capitale" denota un'evidente frammentazione a diversi livelli: una pluralità di soggetti, regolatori e operativi, ed una molteplicità di interventi slegati tra di loro.

Soggetti

- Roma Capitale (Dipartimento Mobilità, SIMU, Agenzia della Mobilità, Roma Metropolitane, Municipi, ATAC, ACEA)
- Città Metropolitana di Roma Capitale (ex Provincia di Roma)
- Gruppo FSI (RFI, Trenitalia, Busitalia)
- ANAS
- Regione Lazio (Astral, Aremol, COTRAL)
- Privati (Roma TPL, Granturismo, Taxi, NCC)

Ambiti di intervento 1

Operatori:

Trasporto di superficie (ATAC, Cotral, Roma TPL, Busitalia, Privati)

Trasporto metropolitano su ferro (ATAC)

Trasporto su ferro (Trenitalia, ATAC)

Trasporto di interesse pubblico su gomma (Taxi, NCC, GT, Open Bus, Roma TPL)

Ambiti di intervento 2

Infrastrutture:

- SIMU: strade
- Mobilità: infrastrutture ferroviarie, parcheggi
- RFI
- Regione Lazio

Regolazione:

Agenzia Mobilità, Aremol, Art, AGCM, ANAC

Il quadro normativo-regolamentare



Sviluppare iniziative di partenariato costituisce obiettivo ostico reso ancor più complicato dal quadro normativo vigente.

Quadro normativo mobilità

- Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/16 artt. 210 e ss.)
- Codice delle società pubbliche (D.lgs. 175/17)
- Normativa sul trasporto pubblico su ferro (settori speciali su infrastrutture, regolamento osp su servizi)
- Normativa antitrust
- Normativa regolamentare nei diversi settori (ferrovie ex concesse, ANSF)
- Normativa enti locali (TUEL)

Il Caso "Roma Lido"

Nel 2015 il gruppo francese RATP ha proposto un Project Financing su due livelli teso, in sintesi, ad ottenere la concessione dell'infrastruttura di proprietà della Regione Lazio e gestita da ATAC.

La Regione Lazio ha escluso l'interesse pubblico ed il giudice amministrativo ha annullato tale valutazione per mancanza di istruttoria.

L'ente locale dovrà quindi nuovamente esprimersi su un'iniziativa privata che potrebbe perdere l'attualità finanziaria; nel mentre l'infrastruttura denota diverse criticità di servizio.

Il Caso "Roma Lido"

A fine 2016 la Regione Lazio ha affidato direttamente a RFI (Gruppo FSI) i lavori di manutenzione della medesima linea Roma Lido (unitamente ad altre infrastrutture) ma, anche seguito dei rilievi anticoncorrenziali dell'AGCM, ha sospeso tale valutazione.

La soluzione non può che non passare attraverso una proposta di finanza di progetto messa a bando per tutti gli interessati.

Altri esempi (cold cases...)

Altri esempi di finanza di progetto o concessioni nel settore delle infrastrutture, salvo rare eccezioni (Parcheggio Piazza Cavour, Pigneto), scontano una mancanza di regia o di tempestività nella decisione da parte dei numerosi enti preposti:

- Metro D, Prolungamento metro B
- Parcheggi PUP
- Bike Sharing

Quale approccio per il futuro della mobilità sostenibile?

Non esiste, allo stato, un soggetto capace di incrociare le diverse modalità di trasporto e di utilizzare la leva dell'intermodalità come fattore di successo in operazioni di finanza di progetto.

Quale soluzione?



Un diverso approccio

L'approccio (innovativo ma solo nell'ambito romano) per rendere maggiormente appetibile la realizzazione di infrastrutture di trasporto e la prestazione del relativo servizio necessita, quindi, di una visione strettamente legata al solo progetto che permetta di trasferire competenze decisionali in seno a società miste (c.d. PPP istituzionale) ovvero in esclusiva relazione all'infrastruttura da realizzare e gestire (c.d. PPP contrattuale).

Occorre muoversi su due direttrici

Direttrice legislativo-regolamentare

Direttrice amministrativa

A livello legislativo-regolamentare occorre un quadro normativo semplificato e dedicato:

- Istituzione agenzia metropolitana su area vasta della mobilità in grado di legare il servizio oltre la città di Roma;
- Applicazione degli artt. 180 e ss. del D.lgs. 50/17.

Art. 180 D.lgs. 50/16 Comma 2

 Nei contratti di partenariato pubblico privato, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.

Comma 3

 Nel contratto di partenariato pubblico privato il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilita' o, nei casi di attivita' redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera (...)

Comma 3

 Il contenuto del contratto e' definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilita' dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualita' contrattualizzati, purche' la valutazione avvenga ex ante. Con il contratto di partenariato pubblico privato sono altresi' disciplinati anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico.

Direttrice amministrativa

A livello amministrativo si tratta di prevedere modalità decisionali in grado di:

- esprimere da subito l'interesse pubblico, attraverso un'analisi dei rischi e della domanda, basato su parametri oggettivi e non suscettibili di successiva variazione e con tempistiche certe e garantite;
- operare una forte responsabilizzazione dei soggetti pubblici e privati attraverso forme di segregazione degli impegni e dei rischi con relative garanzie economiche;
- prevedere che la domanda in relazione all'offerta dell'infrastruttura sia identificata *a priori* in modo da rendere bancabile l'operazione;
- identificare uno sportello unico della mobilità che permetta da subito l'individuazione e la segregazione dei relativi rischi (archeologici e di gestione della domanda).

Un ulteriore fattore...



Un ulteriore fattore...

Occorre anche identificare, soprattutto nell'ambito dei soggetti pubblici coinvolti, i relativi impegni nonché l'assetto regolamentare applicabile attraverso:

- la creazione di un'unica stazione appaltante per lo svolgimento di gare relative alla mobilità su tutti i livelli (ferro, strade, parcheggi, metropolitane e reti tramviarie e di superficie);
- un forte legame tra competenze in materia di mobilità ed urbanistica in quanto i due settori sono assolutamente interdipendenti;
- identificare un'unica autorità di regolazione nel settore della mobilità con competenze trasversali (appalti, antitrust, servizi di trasporto);
- costituire un unico sistema decisionale per iniziative di PF sia pubblico-privato (es. Roma Lido) che pubblico-pubblico (es. CdS permanente tra Roma Capitale, FSI, Regione Lazio);
- Ridurre il policentrismo decisionale nella valutazione dei rischi amministrativi (archeologici e non solo) e segregare i relativi effetti.

L'elemento dell'intermodalità per la realizzazione di PPP

La mobilità privata deve essere irregimentata non attraverso slogan o decisioni unilaterali ma in modo sinergico. A titolo esemplificativo:

- la sosta tariffata di superficie (negli stalli o fuori da essi) non deve essere solo presidiata e garantita ma anche vincolata a quella dei parcheggi in modo da garantire un livellamento della domanda e dell'offerta;
- l'utilizzo della bicicletta non deve essere promosso solo come strumento di svago in linea con l'ambiente ma introdotto all'interno di una politica intermodale (es. bike sharing all'interno delle stazioni di scambio)
- l'utilizzo del TPL, e particolarmente di quello ferroviario e metropolitano, deve prevedere formule incentivanti rispetto alle modalità alternative;
- la mobilità alternativa a quella privata deve diventare strumento di promozione commerciale da parte degli operatori turistici.

Possibili ipotesi per generare domanda di partenariato

- Anello Ferroviario e parcheggi di scambio per un'area archeologica centrale ed un centro storico Unesco a mobilità sostenibile.
- Nodo di Termini e Progetto TVA come metropolitana di superfice.
- Scalo merci di S. Lorenzo e Parcheggio di Villa Borghese come distinti hub nella distribuzione delle merci nell'area del Centro Storico attraverso un unico operatore e con mobilità sostenibile (cargo bike).
- Metro C e Parcheggio del Colosseo come hub di prossimità per la mobilità nell'area archeologica centrale di prossima istituzione.

Riassumendo

Per evitare ulteriori fallimenti del mercato (e delle imprese) e catturare investimenti privati senza svendere le risorse pubbliche occorre:

- Unicità e tempestività dei processi decisionali
- Quadro normativo affidabile e autorità indipendenti
- Cooperazione tra soggetti pubblici per favorire la competizione attraverso modalità di gara appetibili e snelle.

In una parola:

Coopetition: competizione e cooperazione

