



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Disegno di legge regionale concernente "Istituzione del bacino di mobilità per i servizi di trasporto pubblico locale non ferroviario e disciplina del relativo ente di governo".

Relazione illustrativa

Con il presente disegno di legge si intende rispondere alla necessità improrogabile di sviluppare un sistema di trasporto integrato e funzionale alle esigenze di mobilità delle persone e alle finalità di sostenibilità ambientale, economica e finanziaria nonché di assicurare adeguati standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale terrestre non ferroviario con riferimento ai bacini di traffico viaggiatori. Questo in attuazione delle disposizioni nazionali e comunitarie sulla necessità di definire bacini di mobilità ed enti di governo degli stessi coerenti con le esigenze di mobilità dei cittadini, nonché in coerenza con la legge regionale 7 dicembre 2005 n. 21, "Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna" (di seguito anche solo Legge regionale n. 21/2005). Il presente intervento normativo si pone in armonia con i principi sanciti dalle norme nazionali e comunitarie in materia ed in particolare con il Decreto Legislativo 18 Settembre 1997, n. 422, il Regolamento (CE) n. 1370/2007, l'art. 3 bis del Decreto Legge 13 Agosto 2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla Legge 14 Settembre 2011, n. 148, il Decreto Legge 24 Aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 21 Giugno 2017, n. 96, nonché con gli interventi dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

L'intervento della Regione in materia è coerente inoltre con i principi contenuti nel decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 che ha ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati, in virtù dei principi di sussidiarietà, economicità, efficienza, responsabilità, unicità e omogeneità dell'amministrazione.

Elemento fondamentale della riforma è l'istituzione di un unico bacino per il servizio di trasporto pubblico locale terrestre non ferroviario. Preliminarmente all'elaborazione del testo del presente schema di disegno di legge è stato svolto uno studio trasportistico, con un approccio metodologico coerente con le disposizioni normative di riferimento e gli indirizzi dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, tenendo conto dell'offerta di trasporto attuale e delle esigenze socioeconomiche (scuole, presidi sanitari, grandi imprese), basato su una grandissima mole di dati proveniente da molteplici fonti ufficiali (ISTAT, Sardegna Statistiche, Osservatorio per il TPL e dall'Assessorato dei trasporti della Regione).

L'analisi trasportistica ha disegnato alcuni scenari a più bacini.

Cionondimeno, all'esito del predetto studio la Giunta regionale ha ritenuto che, nella fase di avvio del complesso e profondo processo di riorganizzazione e razionalizzazione del trasporto pubblico locale su gomma e metro, la massimizzazione della efficienza dei servizi e dell'efficacia dell'azione amministrativa, possa essere meglio perseguita attraverso l'accentramento del sistema a livello regionale, con la previsione di un unico bacino. Ciò consentirebbe infatti di meglio garantire la



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

sostenibilità e riorganizzazione delle risorse nonché un confronto diretto e più partecipato tra tutti gli attori del processo.

Per il bacino di mobilità si prevede la costituzione di un ente di governo (nella veste di ente pubblico non economico, dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile) per l'esercizio, come si è anticipato, in forma obbligatoriamente associata delle funzioni conferite in materia di trasporto pubblico locale terrestre non ferroviario alla Regione, alle provincie, alla città metropolitana di Cagliari, ai comuni capoluogo di provincia, ai comuni città medie ed alle Unioni di comuni, come definiti dalla legge regionale 4 Febbraio 2016, n. 2, con la partecipazione degli enti sopra elencati. Questi enti di governo saranno disciplinati rispetto al loro funzionamento dallo statuto e dai regolamenti che verranno approvati secondo le procedure delineate nel disegno di legge.

Il disegno di legge non ha perso di vista la prioritaria finalità di garantire la corretta attuazione delle politiche strategiche regionali nel bacino, anche attraverso gli strumenti della programmazione negoziata tra l'ente di governo e la Regione, questo per promuovere, altresì, l'integrazione tra le diverse modalità del trasporto. A tal fine si è tenuto conto che dovrà essere definito il concorso finanziario delle varie parti ai fini della realizzazione di interventi di riorganizzazione e di riqualificazione del trasporto pubblico locale.

Il disegno di legge, in armonia con i principi che costituiscono il quadro normativo del trasporto pubblico locale a livello nazionale, prevede in capo alla Regione la competenza a definire gli indirizzi e le linee guida (si v. artt. 3, p. 2, e 7) per la pianificazione del trasporto pubblico locale, dei programmi di bacino di durata pari ai contratti di servizio e suscettibili di tener conto delle prioritarie esigenze delle persone con disabilità, come stabilito dalla Legge quadro n. 104/1992.

Le funzioni di programmazione dei servizi di competenza, gestione, promozione del servizio di trasporto pubblico locale sono, invece, affidate all'ente di governo, nel rispetto delle funzioni di indirizzo e programmazione rispettivamente della Regione e degli enti locali. Tale attività viene svolta dall'ente di governo nell'ambito della delega delle funzioni di cui al quadro normativo vigente. Con riguardo agli standard di qualità dei servizi, ai criteri di gestione e di economicità degli stessi, nonché ai loro parametri minimi, si è fatto riferimento ai criteri stabiliti a livello regionale e a quelli dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

Infine, di particolare rilievo, fra le competenze dell'ente di governo, vi è l'attività di individuazione dei beni indispensabili all'esercizio del trasporto pubblico, la gestione delle risorse finanziarie, l'affidamento dei servizi – secondo principi di indipendenza e imparzialità stabiliti dalla normativa nazionale e comunitaria – e sottoscrizione dei contratti di servizio, con successiva attività di monitoraggio e sanzionatoria. Per le funzioni ad essi attribuite, il disegno di legge prevede, sempre in armonia con l'attuale quadro regolatorio, l'eventuale conferimento in uso delle reti e dotazioni essenziali, sul presupposto che ragioni tecniche lo giustifichino.

Il disegno di legge "Istituzione del bacino di mobilità per i servizi di trasporto pubblico locale non ferroviario e disciplina del relativo ente di governo" si compone di 15 articoli che disciplinano quanto segue:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Articolo 1 - Obiettivi della legge

L'articolo 1 prevede l'istituzione, da parte della Regione, di un unico bacino per il servizio di trasporto pubblico locale terrestre non ferroviario con la finalità di garantire lo sviluppo di un sistema di trasporto capace di rispondere, da un lato, alle esigenze di mobilità delle persone e alla necessità di contribuire allo sviluppo socio-economico dell'intera Isola, dall'altro, alla pianificazione delle risorse finanziarie per garantire l'efficienza e l'economicità del servizio.

Articolo 2 - Articolazione dei servizi di trasporto pubblico locale non ferroviario

Articolo 3 - Competenze della Regione, delle province, della città metropolitana e dei comuni. Modifiche agli articoli 8 e 10 della legge regionale n. 21 del 2005

Gli articoli 2 e 3 rinviano, sia per la individuazione, sia per la classificazione dei servizi, sia infine per le competenze degli Enti locali coinvolti (Regione, province, città metropolitana, comuni ed Unioni di comuni) alla legge regionale n. 21/2005 ed alla Legge Regionale n. 2/2016, mentre il presente disegno di legge, con modifica dell'art. 8 della legge regionale n. 21/2005, attribuisce alla Regione la competenza a definire le linee guida e gli indirizzi programmatici delle attività del bacino, per l'affidamento dei servizi, le modalità di svolgimento del monitoraggio e dell'attività di controllo e lo schema della Carta della qualità dei servizi. Viene inoltre modificato l'art.10 della legge regionale 7 dicembre 2005, n. 21, rendendolo coerente alle modifiche normative successivamente intervenute.

Articolo 4 - Bacino di mobilità

L'art. 4 individua, in sede di prima applicazione, un unico bacino di mobilità, prevedendo che con cadenza quinquennale sia effettuata tramite deliberazione di Giunta regionale una verifica di coerenza con le esigenze trasportistiche regionali dell'assetto dei bacini di mobilità e loro eventuale modifica, anche su istanza dell'Ente di governo del bacino, con approvazione di apposito disegno di legge modificativo della presente normativa.

In deroga a quanto sopra previsto, la prima verifica di coerenza e l'eventuale modifica del bacino unico è effettuata entro tre anni dalla piena operatività del bacino unico.

Articolo 5 - Ente di governo del bacino di mobilità

L'art. 5, in coerenza con i principi stabiliti dalle Leggi regionali n. 21/2005 e n. 2/2016, prevede che l'ente di governo del bacino di mobilità, costituito dagli enti indicati al comma 12 (regione, province, città metropolitana di Cagliari, comuni capoluogo di Provincia, comuni "città medie" e Unioni di comuni), siano deputati all'esercizio in maniera obbligatoriamente associata delle funzioni in



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

materia di trasporto pubblico locale terrestre non ferroviario spettanti agli Enti locali, ai sensi del combinato disposto delle leggi regionali sopra citate.

La Regione partecipa alle spese di funzionamento dell'Ente di governo con l'erogazione di un contributo annuale massimo a carattere continuativo nel tempo valutato nella misura massima di euro 1.000.000 per ciascuno degli anni 2019 - 2020 e successivi.

Con deliberazione di Giunta regionale, da adottarsi su proposta del competente Assessore in materia di trasporti, saranno definiti i criteri di finanziamento dell'ente di governo nonché stabilite le modalità di erogazione del contributo.

L'articolo definisce, inoltre, le modalità organizzative e di governo dell'ente di futura istituzione, lasciando alla Giunta regionale il ruolo di predisposizione dello Statuto dell'ente di governo e di accompagnamento dello stesso nella fase di avvio delle proprie attività.

Altro passaggio importante del disegno di legge è quello relativo al trasferimento all'ente di governo dei contratti di servizio di trasporto pubblico locale terrestre non ferroviario, attualmente in capo alla Regione ed alla definizione delle modalità di trasferimento delle risorse per il finanziamento dei contratti. Tale trasferimento comporta anche il passaggio, secondo le regole civilistiche, di tutti i rapporti attivi e passivi connessi, anche di natura contenziosa.

L'art. 5 definisce anche gli organi dell'ente di Governo che sono: l'assemblea, il consiglio di amministrazione, il presidente del consiglio di amministrazione, l'organo di revisione. Organi tutti questi, le cui competenze, composizione e funzionamento sono stabiliti dallo statuto che sarà approvato dalla Regione. L'ente da istituirsi sarà anche dotato di un direttore generale, i cui requisiti e modalità di individuazione vengono disciplinati dal disegno di legge, in coerenza con quanto stabilito dalla legislazione nazionale e regionale in materia di accesso alla dirigenza pubblica.

La Regione stabilisce, con deliberazione della Giunta, dopo aver sentito gli enti locali e territoriali interessati, le rispettive quote di partecipazione all'ente di governo. Tale ripartizione avverrà secondo criteri di proporzionalità, che tengano conto dell'estensione territoriale e della morfologia del territorio, della popolazione residente e con riconoscimento di una adeguata rappresentanza ai diversi livelli istituzionali.

È previsto inoltre che la Regione, la città metropolitana, le città medie, la rete metropolitana se costituita, hanno facoltà di proporre che un lotto sia coincidente con il proprio territorio o parte di esso. In tale caso l'ente di governo cui il proponente partecipa ha l'obbligo di recepire la proposta laddove coerente con la normativa di settore e il lotto così individuato può essere affidato al vettore partecipato dall'ente proponente, in conformità alla normativa in materia di affidamenti.

Nel disegno di legge si tiene conto delle disposizioni di cui all'art. 8 della Legge regionale n. 2/2016, istitutivo della rete metropolitana, stabilendo che in tale ipotesi gli enti locali parteciperanno all'ente di governo esclusivamente attraverso la rete costituita, alla luce del fatto che tale forma di associazionismo fra enti locali ha, fra le competenze definite dalla legge regionale, la gestione dei



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

servizi pubblici locali e il coordinamento dei piani della mobilità degli enti associati (cfr. art. 8 L. 2/2016).

Infine, tenendo in considerazione la necessità di garantire la corretta attuazione nel bacino delle politiche strategiche regionali, il disegno di legge prevede la possibilità che l'ente di governo utilizzi gli strumenti della programmazione negoziata per un'adeguata integrazione intermodale, definendo anche il concorso finanziario delle parti per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e di riqualificazione del trasporto pubblico locale.

Articolo 6 - Funzioni dell'ente di governo

L'art. 6 individua le funzioni attribuite all'ente di governo, che vanno dalla programmazione dei servizi di competenza (con la predisposizione ed approvazione dei programmi di bacino), all'attuazione del sistema tariffario regionale del trasporto pubblico locale terrestre di linea, in coerenza con quanto verrà stabilito con delibera di Giunta regionale, alla determinazione degli standard di qualità di gestione ed economici dei servizi. Tali funzioni verranno esercitate dall'ente di governo nel rispetto dei compiti di indirizzo politico e programmatico spettanti alla Regione ed agli enti locali.

Una delle funzioni di rilievo dell'ente di governo riguarda l'individuazione dei beni essenziali e commerciali indispensabili all'esercizio del trasporto pubblico locale, compresa la determinazione delle modalità per l'equo accesso agli stessi attraverso procedure di conferimento in uso (reti e dotazioni essenziali del trasporto pubblico locale non ferroviario). Il tutto in armonia con quanto stabilito dalla regolamentazione di settore.

Si sono attribuite, sempre all'ente di governo, attività di supporto agli enti locali nella programmazione degli investimenti infrastrutturali necessari.

Importanti compiti attribuiti all'ente di governo attengono alla gestione delle risorse finanziarie, all'affidamento dei servizi per l'intero bacino e con riferimento ai singoli lotti da effettuarsi nel rispetto dei principi di imparzialità e indipendenza, e dei relativi contratti che dovranno essere monitorati dal medesimo ente di governo che avrà, poi, anche la possibilità di applicare sanzioni per eventuali irregolarità.

L'attività consultiva dell'ente di governo si spinge alla organizzazione e definizione di incontri istituzionali con le associazioni dei consumatori, le organizzazioni sindacali, le imprese di trasporto, le loro associazioni dove in seno ad apposite conferenze locali saranno esaminati i programmi dei servizi, i relativi contratti, i dati sulla qualità e sicurezza del lavoro.

Servizi aggiuntivi rispetto a quelli definiti dalla Regione e dalla programmazione di bacino possono essere istituiti su istanza delle province, della città metropolitana, dei comuni capoluogo di provincia, della eventuale rete metropolitana, dei comuni "città medie" e delle Unioni di comuni e d'intesa con l'ente di governo, purché gli obblighi aggiuntivi e le corrispondenti compensazioni



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

finanziarie siano a carico dei relativi enti locali richiedenti. Tali servizi dovranno comunque essere affidati dagli enti di governo.

Articolo 7 - Programmi di bacino del trasporto pubblico locale terrestre non ferroviario

L'art. 7 prevede l'elaborazione, da parte dell'ente di governo, dei programmi di bacino dei servizi di trasporto pubblico locale terrestre non ferroviari. La durata di tali piani è pari a quella dei contratti di servizio ed essi comprendono anche i piani della mobilità per le persone disabili (Legge n. 104/1992).

Tra le loro maggiori competenze vi è la definizione dell'offerta dei servizi e le modalità di svolgimento, tenuto anche conto di esigenze di maggiore efficacia del trasporto pubblico locale, le reti oggetto dei contratti di servizio e gli ambiti territoriali a domanda debole, l'ottimizzazione dell'accessibilità agli interscambi del trasporto pubblico ed il potenziamento della velocità commerciale dei servizi, anche attraverso procedure concordate con gli Enti locali e le aziende concessionarie.

È sempre l'ente di governo che dovrà definire, in tali programmi, le risorse disponibili per finanziare l'offerta dei servizi e per sostenere gli investimenti necessari all'attuazione del programma in parola. Questo, in conformità a quanto previsto dalla Legge regionale n. 21/2005 in materia di finanziamento regionale e a quanto stanziato dagli enti locali per gli eventuali servizi aggiuntivi di cui al comma 5 dell'art. 6.

Articolo 8 - Monitoraggio, vigilanza e controllo

La Regione dovrà curare, in cooperazione con l'ente di governo e previo parere del comitato della mobilità¹, la realizzazione di un sistema di monitoraggio per la raccolta, l'elaborazione e l'archiviazione dei dati relativi alla domanda e all'offerta dei servizi di trasporto pubblico locale. Le caratteristiche di questo sistema, così come i tempi e le modalità tecnico-operative delle rilevazioni coinvolgenti gli utenti e le aziende di trasporto, sono stabilite con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale dei trasporti. In armonia con quanto stabilito dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale, la Regione stabilirà quali risultati del monitoraggio saranno resi pubblici ed accessibili. Ai fini dell'esecuzione delle attività di monitoraggio, vigilanza e controllo è richiesta un'attiva collaborazione da parte delle aziende di trasporto. L'ente di governo informa periodicamente la Regione delle attività di vigilanza e controllo poste in essere.

¹ Il comitato della mobilità è previsto all'articolo 12 del presente schema di disegno di legge.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Articolo 9 - Informazioni all'utenza e partecipazione

In conformità alla vigente normativa di settore alle aziende di trasporto viene richiesta una tempestiva e capillare informazione all'utenza sui servizi offerti, comprendente alcune informazioni minime relative alla rete, alle linee, alle corse, alle fermate, alle stazioni, agli orari, alle coincidenze con altri servizi e alle altre modalità di trasporto ecc.

Sempre nel quadro di una corretta e tempestiva informazione agli utenti, i passeggeri dovranno essere informati in tempo reale di tutte le eventuali variazioni dei servizi e degli orari. La Regione è chiamata a stabilire le modalità e gli standard che le aziende di settore dovranno seguire nel fornire le informazioni predette, anche in open data, così come le sanzioni applicabili in caso di inadempimento. L'ente di governo dovrà poi adottare tale regime nei contratti di servizio. È compito della Regione e dell'ente di governo assicurare la divulgazione delle informazioni sui servizi di trasporto richiamando quanto pubblicato dalle aziende attraverso strumenti idonei a favorirne la fruizione e l'integrazione tra servizi locali e servizi regionali, nazionali e internazionali. Nel disegno di legge viene, altresì, evidenziata l'importanza del coinvolgimento degli utenti nel miglioramento della qualità dei servizi che la Regione, l'ente di governo e le aziende di trasporto sono chiamati a favorire ed incentivare.

Articolo 10 - Affidamenti e contratti di servizio

Il disegno di legge prevede che l'affidamento dei servizi avvenga secondo procedure conformi al quadro normativo vigente. La Regione trasferisce al costituendo ente le risorse necessarie per il finanziamento dei servizi minimi previsti nei contratti di servizio secondo tempistiche che permettano il rispetto delle scadenze contrattuali e normative. Per l'intera durata dei contratti di servizio e per l'eventuale periodo di proroga, la Regione e gli enti locali finanziatori dovranno garantire nei loro bilanci le risorse finanziarie necessarie a sopportare gli oneri finanziari derivanti dai contratti di servizio. La norma impone, altresì, l'adozione nell'ambito delle procedure di affidamento di misure di tutela dell'occupazione. Grande importanza, infine, è data alla formazione del personale che dovrà essere oggetto di specifici obblighi previsti nei contratti di servizio.

Articolo 11 - Beni strumentali

Il disegno di legge prevede che l'ente di governo, in conformità al contratto di servizio, metta a disposizione degli operatori l'accesso all'intera rete infrastrutturale e ai suoi impianti. Ivi compresi i beni mobili e immobili qualificati come indispensabili ed essenziali all'effettuazione del servizio da parte dell'ente di governo medesimo. Tale disponibilità andrà data attraverso specifici accordi con il proprietario o concessionario in osservanza della normativa comunitaria e delle misure dell'Autorità di Regolamentazione dei Trasporti (ART).



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Articolo 12 - Comitato della mobilità

Il disegno di legge istituisce il comitato della mobilità avente funzioni consultive obbligatorie e non vincolanti in materia di livello dei servizi minimi, nonché su ogni altra questione di indirizzo politico-amministrativo in materia di trasporto pubblico locale terrestre non ferroviario. Esso è costituito da rappresentanti designati dagli enti locali titolari di affidamento, dai rappresentanti dell'istituendo ente di governo, dalle università, dalle associazioni dei consumatori e dei pendolari, dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del settore, dalle associazioni di categoria delle imprese, fra le quali quelle che rappresentano gli operatori del trasporto pubblico locale. Il comitato è presieduto dall'assessore regionale competente per materia. Al fine di massimizzarne l'efficacia, alle riunioni del comitato potranno essere invitati soggetti istituzionali e non, affinché possano dare il loro contributo ai lavori. La composizione ed il funzionamento del comitato sono determinati dalla Giunta regionale. La partecipazione al comitato è gratuita, ma la Giunta regionale può regolamentare il rimborso delle sole spese di missione.

Articolo 13 - Norma transitoria

Il disegno di legge contiene una norma transitoria, volta alla salvaguardia degli attuali servizi minimi di trasporto pubblico in attesa della piena operatività dell'ente di governo del bacino di mobilità, con la previsione della possibilità di proroga degli attuali contratti per una sola volta e per un periodo massimo di 24 mesi, in conformità alla normativa vigente.

Articolo 14 - Norma finanziaria

L'Amministrazione regionale attua la presente legge senza far derivare, per gli anni 2019 e 2020, ulteriori oneri a carico della finanza regionale mediante impiego di risorse già stanziare con il bilancio regionale per gli stessi anni.

Agli oneri previsti per gli anni successivi si provvederà, invece, con le risorse destinate al medesimo intervento ed individuate nell'ambito delle leggi annuali di bilancio dei rispettivi anni.

Articolo 15 - Entrata in vigore

L'articolo 14 contiene la classica previsione di entrata in vigore della nuova legge.